



BORBA PROTIV SIROMAŠTVA U SVIJETU I U HRVATSKOJ

Predrag BEJAKOVIĆ
Institut za javne financije, Zagreb

UDK: 364.1
351.84

Pregledni rad

Primljeno: 21. 6. 2000.

U radu se iznosi povijesni razvoj i obrazlažu najvažniji suvremeni oblici očuvanja dohotka i osiguranja protiv siromaštva, odnosno onoga što se naziva socijalnom zaštitom. Prvi dio rada posvećen je povijesti borbe protiv siromaštva od srednjega vijeka do nastanka modernih sustava socijalne zaštite. Drugi dio rada bavi se problemima vezanim uz mjerenje siromaštva i odlučivanje kome dati pomoć, pa se navode pravila i ograničenja pri izradi podataka. Pregled programa za socijalnu skrb u SAD-u sadržan je u trećem dijelu, a tu se podrobnije objašnjava *Pomoć obiteljima s malodobnom djecom* i reforma američkoga sustava socijalne skrbi. Četvrti dio rada posvećen je siromaštvu u zemljama u tranziciji, s naglaskom na Hrvatsku u nedavnoj prošlosti i danas, time da se ne razmatraju složeni problemi sustava mirovinskoga i zdravstvenoga osiguranja koji zahtijevaju posebne sveobuhvatne analize. U posljednjoj dionici, *Umjesto zaključka*, naglašava se potreba usavršavanja strategije provođenja i uporabe pojedinih mjera u sustavu socijalne skrbi te iznosi potreba provođenja istraživanja o učinkovitosti sustava socijalne skrbi u Hrvatskoj.

✉ Predrag Bejaković, Institut za javne financije, Katančićeva 5, 10000 Zagreb, Hrvatska. E-mail: predrag@ijf.hr

Engleski književnik i leksikograf Samuel Johnson (1709.-1784.), istaknuti predstavnik razdoblja građanskog neoklasicizma i prijatelj slikara Reynoldsa te povjesničara Burkea i Gibbonsa, napisao je članak *Odgovarajuća briga za siromašne prava je provjerna civilizacije*. Iako je pomoć siromašnima sigurno važna zadaća suvremenoga društva, ona nije laka i jednostavna zbog činjenice da najprije treba ustanoviti tko je siromašan i koji oblik pomoći mu treba. Članak se sastoji iz četiri dijela: u prvom

je iznesen kraći povijesni pregled razvoja borbe protiv siromaštva, u drugome se navode teškoće pri određivanju kojim skupinama stanovništva treba dati pomoć, treći je dio posvećen programima socijalne skrbi u SAD-u, kao primjeru visokorazvijene zemlje, a u završnom, četvrtom, dijelu rada razmatra se sustav socijalne skrbi u zemljama u tranziciji s naglaskom na Hrvatsku. Težište je na pitanjima socijalne skrbi i zapošljavanja, a problemi mirovinskoga sustava i zdravstvenoga osiguranja promatraju se tek rubno.

POVIJEST BORBE PROTIV SIROMAŠTVA

Srednji vijek i početak novoga doba

Pomoć siromašnima i osiguranje za slučaj siromaštva stari su gotovo kao i čovječanstvo. U povijesti se to najčešće provodilo privatnim humanitarnim programima ili zakonskim odredbama o obveznoj pomoći siromašnima. Pomoć siromašnima uobičajeno je bila različitoga utjecaja, razlikovala se od područja do područja te ovisila o darežljivosti i hirovitosti donatora ili blagonaklonosti nadležnih javnih službenika. Ta je pomoć često bila uvjetovana – poput stanovanja u ubožnici, što bi se danas držalo neprihvatljivim. U pružanju državne pomoći siromašnima najveća se pozornost posvećivala troškovima, a često se vjerovalo da pomoć siromašnima može negativno utjecati na želju za radom. U doba sveopće neimaštine srednjovjekovne Europe nije se moglo očekivati organiziranje sustava pomoći siromašnima. Pojedinačni slučajevi pomoći bili su više znak posebne naklonosti ili dobronamjernosti pojedinaca, nego organiziranoga sustava.

Tehnološka zaostalost srednjega vijeka i veliko izrabljivanje doveli su zapadni svijet na rub gladi i granicu opstanaka. Neishranjenost izaziva tjelesnu slabost i smanjenu otpornost, pa ne čudi da su epidemije uzimale toliko života. Po cijelom Sredozemlju veliki je problem mršavo bogatstvo zemlje, združeno s mršavim bogatstvom vode, i nepostojanje sirovina, tako da je stanovništvo prekobrojno u odnosu na mogućnosti prehrane i na izvore bogatstva. Siromaštvo i neishranjenost su dugotrajna obilježja cjelokupnoga sredozemnog bazena, a u kriznim godinama nastaje otvorena opća glad. Vidljiv znak te bijede je mediteranska skromnost koja zapanjuje ljude sa sjevera, a ona nije vrlina ili nedostatak želje za luksuzom, već prijeka nužnost, jer je Sredozemlje uvijek na rubu gladi i neizvjesnosti sutrašnjice. Kako bi doslovno izbjegli smrt od gladi, ljudi se 1572. godine u Genovi, u nemogućnosti zaposlenja, dobrovoljno prijavljuju kao zatvorenici na galijske plave, vodene bujice uzrokovane dugotrajnim kišama, mrazo-

vi koji uništavaju maslinike i vinograde, odnosno različiti atmosferski poremećaji (Braudel, 1997.-1998.).

Materijalna nesigurnost objašnjava u velikom dijelu duhovnu nesigurnost ljudi srednjega vijeka i početkom suvremenoga doba. Sigurnost na Zemlji može se zahvaliti jedino čudu koje je spasilo radnika od nesreće na poslu: drvosječa na kojeg je palo stablo ostao je neozlijeđen našavši se ispod čudesne zakrivljenosti debla koju je Bog napravio na njegovu molbu. Tako čudo zamjenjuje socijalno osiguranje (Le Goff, 1998.).

Raspadom feudalnoga svijeta, približno krajem XV. stoljeća, potaknuta agrarna revolucija dovela je do bržega porasta bezemljaškog proletarijata, tako da je rastući broj bijednih prosjaka i skitnica prerastao mogućnosti privatnoga milosrđa i svugdje se pojavila potreba za javnom organizacijom pomoći. Postalo je jasnije da se država mora pobrinuti za sigurnosnu mrežu. Thomas Hobbes (1588.-1679.), politički filozof iz XVII. stoljeća, rekao je: "I kada god mnogi ljudi zbog nesreće postanu nesposobni uzdržavati se svojim radom, ne smiju ostati upućeni na milostinju pojedinaca, već im zakonima zajedničkog blagostanja treba biti pruženo nužno u skladu s prirodnim zahtjevima" (Hobbes, 1963.). U Engleskoj su postojeće mjere pomoći siromašnima sistematizirane Elizabetinim Sirotinjskim zakonima iz 1601. godine, kada je ustanovljen stalni porez za pomoć siromasima. Sirotinjski porez plaćao se u svakoj župi za održavanje njezinih siromašnih stanovnika. Porezni je teret bio znatan i, povrh svega, jako vidljiv (Schumpeter, 1975.).

Naznake modernih sustava socijalne zaštite

Mnoga obilježja modernih sustava socijalne zaštite širom svijeta temelje se u većoj mjeri na iskustvima skandinavskih zemalja u kojima je sustav omogućavao široko rasprostranjenu zaštitu i bio uspješno prihvaćen u cjelokupnom društvu. Počeci modernoga sustava socijalne zaštite nastali su u skandinavskim zemljama početkom XVI. stoljeća, u vrijeme luteranske reforme. Društveno blagostanje i socijalna zaštita bile su u prvom redu zadaća države. Tako su javne vlasti bile vrlo rano zadužene skrbiti o osobama koje se nisu mogle brinuti same za sebe, dakle preuzele su obvezu koja je u srednjem vijeku bila u nadležnosti katoličke crkve. Već 1763., u švedskom je zakonu o siromasima navedeno: "Svaka župa mora brinuti za svoje siromahe". U Danskoj je zakonima o siromasima iz 1799. i 1803., gotovo najznačajnijim odredbama iz doba apsolutističke monarhije (koja je trajala do 1849.), ustanovljena obveza lokalnih vlasti da osiguravaju potrebnu pomoć za nezbrinute.

Na teorijskom planu javljale su se krajem XVIII. i početkom XIX. stoljeća dvije struje: socijalisti utopisti koji su zastu-

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB
GOD. 10 (2001),
BR. 6 (56),
STR. 1179-1221

BEJAKOVIĆ, P.:
BORBA PROTIV...

pali pomoć siromašnima i klasični liberalizam koji se tome uvelike protivio. Robert Owen (1771.-1858.), engleski socijalist, pokušao je dokazati da postojanje blagajna za uzdržavanje nezaposlenih i za mirovine te zaštita na radu mogu biti vrlo korisni za radnike i za poslodavce. Klasični liberalni ekonomist David Ricardo (1772.-1823.), sa željom da zadrži postojeću visinu nadnica i omogući slobodnu trgovinu, protivio se davanju socijalne pomoći, jer tada siromašni ne bi bili motivirani da radom poboljšaju svoj teški položaj. Ricardo je bio protiv uvođenja poreza na nadnice, naglašavajući da se tako narušava postignuta ravnoteža između visine nadnice, ovisne o odnosu ponude i potražnje radnika, i cijene robe na koju se nadnice troše. Držao je da se uvođenjem poreza na nadnice stvaraju fondovi za uzdržavanje neproduktivnih (nezaposlenih) radnika, što smanjuje motivaciju (točnije rečeno prisilu) za rad.

Svojim stavom o problemima siromaštva među teoretičarima građanske klasične političke ekonomije izdvaja se engleski ekonomist Thomas Malthus (1766.-1834.), utemeljitelj zakona razvoja stanovništva koji je u svojem najpoznatijem djelu *Esej o stanovništvu* (1975.) naveo da su bijeda i poroci u društvu posljedica prenapučenosti europskih zemalja. Zato su ljudi osuđeni na bijedu i siromaštvo, ne poduzmu li se mjere za ograničavanje porasta stanovništva. Malthus razlikuje preventivne (odustajanje od braka i seksualno suzdržavanje) i pozitivne kočnice (naporna zanimanja, težak rad, krajnje siromaštvo, slaba prehrana djece i slično) porastu stanovništva koje neprekidno djeluju, s više ili manje uspjeha, u svakom društvu i koje broj stanovnika drže na razini uvjetovanoj raspoloživim sredstvima za opstanak. Rijetko je koji teoretičar u povijesti ekonomske analize doživio tolike kritike kao Malthus. Marx (1979.) za Malthusa piše: "Naravno da je bilo mnogo udobnije i da je mnogo više odgovaralo interesima vladajućih klasa da se ta 'prenaseljenost' objasni vječnim zakonima prirode, a ne isključivo prirodnim povijesnim zakonima kapitalističke proizvodnje". Marx spominje djelo T. Sadlera *Ireland, its Evils and Remedies* (2. izdanje, London 1829.) u kojem autor, na temelju statistike pojedinih provincija i grofovija Irske, negira Malthusa i dokazuje da bijeda ne vlada proporcionalno, već obrnuto proporcionalno broju stanovnika. I sam život i ekonomska znanost pokazali su netočnost Malthusovih pretpostavaka. Tadašnja stopa nataliteta u Engleskoj, koju je Malthus uzimao kao danu i nepromjenjivu za sva društva i sva vremena, i te kako se mijenja, a ujedno je i porast poljoprivredne proizvodnje, i globalno i na razini većine zemalja, znatno veći od porasta stanovništva. Ipak, u ekonomskoj teoriji i danas se vrlo često može susresti tvrdnja da je prekobrojno

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB
GOD. 10 (2001),
BR. 6 (56),
STR. 1179-1221

BEJAKOVIĆ, P.:
BORBA PROTIV...

stanovništvo glavna kočnica bržem društveno-ekonomskom razvoju zemalja "trećeg svijeta" i gotovo isključivi uzrok povećanom siromaštvu. U uklanjanju straha od budućega siromaštva, možemo podsjetiti i na stav američkoga nobelovca Theodora Schulza (1980.) koji dokazuje da ulaganja u kvalitetu stanovništva i u znanja u velikoj mjeri određuju buduće izgledе čovječanstva, pa, kada se ta ulaganja uzmu u obzir, moraju se odbaciti zle slutnje o iscrpljenosti fizičkih resursa zemlje. Briga o djeci, kućno i radno iskustvo, stjecanje informacija i vještina školovanjem te druga ulaganja u zdravlje i izobrazbu mogu poboljšati kvalitetu stanovništva i znatno poboljšati ekonomske izgledе i blagostanje siromašnih ljudi. Schulz smatra da Malthus nije mogao predvidjeti da će roditelji veći broj djece zamijeniti željom da su ona zdravija, vitalnija i, na taj način, proizvodno sposobnija.

Sredinom XIX. stoljeća, pod utjecajem *laissez-faire* ideologije i sve većeg utjecaja poreznih obveznika na lokalna tijela vlasti, u velikom broju zemalja promijenio se društveni odnos prema siromašnima, pa je došlo do pogoršanja njihova položaja. U Danskoj su siromašni izgubili pravo na pomoć, a u Švedskoj je obveza pomaganja siromašnima ukinuta 1871. Slično kao i u Engleskoj (*Swaki penny kojim se približava položaj nezaposlenog položaju marljivog radnika nagrada je lijenosti* – Izvještaj iz 1834. godine o sirotinjskim zakonima u Engleskoj), u mnogim drugim zemljama nastojalo se obeshrabriti pučanstvo u oslanjanju na državnu pomoć. Opasnost od naraslog siromaštva izvan utjecaja pojedinca i promijenjeni društveno-ekonomski uvjeti (poljoprivreda je prestala biti osnovnom gospodarskom djelatnošću, a povećao se broj osoba koje nisu bile vlasnici posjeda; povećavali su se gradovi, industrija je istiskivala obrtništvo, a sve veći dio stanovništva nije bio vlasnik sredstava za proizvodnju; cehovska udruženja koja su se brinula o svojim članovima za vrijeme bolesti ili onemoćalosti polako su se gasila) stvorili su krajem XIX. stoljeća u zapadnoj Europi potrebu za zakonskim određivanjem socijalne zaštite.

Nastanak modernih sustava socijalne zaštite

U Pruskoj je "željezni kancelar meka srca", Otto von Bismarck, uveo 1889. godine prvi državni mirovinski i invalidski sustav. U Britaniji je opći mirovinski sustav usvojen 1908. godine, a 1911. godine *National Insurance Act* omogućio je naknade za vrijeme bolesti i nezaposlenosti. Ti oblici socijalnoga osiguranja predstavljali su važan pomak od sirotinjskih zakona (Atkinson, 1987.). U Skandinaviji su mali farmeri i trgovci isticali potrebu za organiziranom socijalnom zaštitom. Prvo zakonsko određenje moderne socijalne zaštite u Danskoj bilo je rezultat suradnje političkih stranaka radnika i poljoprivrednika, a za-

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB
GOD. 10 (2001),
BR. 6 (56),
STR. 1179-1221

BEJAKOVIĆ, P.:
BORBA PROTIV...

kon o siromasima iz 1891. omogućavao je da osoba prima socijalnu pomoć i da zbog toga ne gubi pravo glasovanja, kao što je ranije bilo. Iste godine bio je donesen i zakon o starijim osobama koji je omogućavao određenu mirovinu osobama starijim od 60 godina koje nisu bile radno sposobne. Visine pomoći za siromašne i mirovina još su u velikoj mjeri ovisile o procjeni i odluci lokalnih vlasti. To je promijenjeno nekoliko godina poslije Prvoga svjetskog rata, kada su utvrđena temeljna načela današnje socijalne zaštite u Danskoj. Zakon o zaštiti na radu usvojen je u Danskoj 1898. Otada se obveza osiguranja protiv nesreće na radu odnosi na sve poslodavce. Prvi propis o pružanju pomoći sindikalno organiziranom radniku za vrijeme njegove nezaposlenosti donesen je 1907. Tek 1922. propisi o osiguranju za vrijeme nezaposlenosti postali su sastavni dio zakona o socijalnoj zaštiti. Stajalište da je djelotvoran sustav socijalne skrbi preduvjet gospodarske uspješnosti postalo je općeprihvaćeno.

Velika kriza 1930-ih godina pokazala je da kapitalističko tržišno gospodarstvo, prepušteno samo sebi, teško može svladati teškoće. Cijena gospodarskih i društvenih problema *laissez-faire* (dramatični pad proizvodnje, masovna nezaposlenost, političke i socijalne napetosti) bila je iznimno visoka. Nesavršenost i nedostaci tržišnog gospodarstva mogli su se ublažiti intervencijom države. Kada se 1929. godine dogodio bankovni slom, zatvorene su sve banke i burze i započela je gospodarska kriza te se broj nezaposlenih do 1932. povećao u SAD-u na petnaest milijuna osoba. Pobjedom na predsjedničkim izborima u studenome 1932. demokratskog kandidata F. D. Roosevelta, počinje novo razdoblje američke vanjske i unutarnje politike pod nazivom *New Deal* po kojem država mora biti trajno odgovorna za blagostanje naroda, pa se nastojala prevladati stagnacija gospodarstva i socijalna nesigurnost. Roosevelt je pristupio ekonomskom razvoju i suzbijanju nezaposlenosti načelnim napuštanjem krajnjega ekonomskog liberalizma, a to je dovelo do preuređenja radnih odnosa i do uvođenja mirovinskoga, zdravstvenoga i radnoga osiguranja. Roosevelt je više puta isticao da se u obrani američke slobode prva obrambena linija mora sastojati od mjera za zaštitu socijalne sigurnosti građana i razvoja odgovarajućega sustava socijalnog osiguranja. Dugotrajna kriza i masovna nezaposlenost prvi put su u američkom društvu doveli do prihvaćanja stava da čovjek može ostati nezaposlen bez svoje krivnje (Baker, 1934.). Usvajanjem *Second New Deal* 1935. godine, ojačan je sustav socijalnoga osiguranja (među ostalim, donošenjem zakona o mirovinskom osiguranju – *Social Security Act*) te imenovan Odbor za ekonomsku sigurnost koji je bio zadužen za razvoj osiguranja za vrijeme nezaposlenosti, javnog zdravstve-

nog i mirovinskog osiguranja. (Prvi privatni mirovinski fond u SAD-u organizirala je 1875. American Express Company za svoje radnike na željeznici.) Odbor su činili nadležni ministri i stručnjaci sa sveučilišta i iz znanstvenih ustanova. Već na početku rada Odbora postavilo se temeljno organizacijsko pitanje: treba li osiguranja organizirati na razini pojedine države, ili jedinstveno na saveznoj razini; treba li ih povjeriti saveznoj državi ili ih dati u nadležnosti (tadašnjih) četrdeset osam država. Odbor je predlagao da se sustav mirovinskoga osiguranja organizira i upravlja njime na saveznoj razini, da postane obvezatan (iskustvo i teorije nepovoljnoga izbora i ekonomiziranja u troškovima donošenja odluka pokazivali su neumjesnost samoizbora na tom području – opširnije pogledati u Rosen, 1999.) i da ga financiraju i poslodavci i radnici, s time da ga može financirati i država. No, oživotvorenje toga prijedloga zakočio je sam predsjednik Roosevelt koji je držao da još nisu sazreli uvjeti za takav sveobuhvatan sustav. Član odbora Abraham Epstein držao je da je takvo rješenje proturječno, sastavljeno od logike i apsurdna, pravde i nepravde. Tražio je da u financiranju mirovinskih fondova više sudjeluje država, i to sredstvima koje prikupi oporezivanjem poduzetničke dobiti, jer bi bogati, inače, bili manje opterećeni nego što su bili u Engleskoj u doba zakona o siromasima. Tvrdio je da bi bez takvih progresivnih poreza sustav mirovinskoga osiguranja i cjelokupna socijalna skrb više opterećivali siromašniji dio stanovništva; zaposleni bi plaćali doprinos dva puta: kao radnici i kao potrošači, a poslodavci bi svoj dio doprinosa povećanjem cijena prebacivali na korisnike svojih roba i usluga. Tako bi zamišljeno smanjivanje socijalnih razlika zapravo vodilo njihovu povećanju te izazvalo još neravnomyjerniju raspodjelu dohotka koja je i prouzročila tadašnju veliku krizu. Ujedno, u nepovoljnijem položaju bi bila manja poduzeća koja bi, opterećena doprinosima, vrlo teško mogla konkurirati velikim kompanijama. U strahu od velikih kompanija, postojećeg konzervatizma u društvu, a i Rooseveltove nenaklonjenosti, Odbor nije prihvatio ta Epsteinova upozorenja, pa je potkraj 1934. izradio prijedlog zakona o mirovinskom osiguranju u kojem su doprinose plaćali i radnici i poslodavci. Henry Morgenthau, predsjednikov savjetnik i prijatelj koji je na Roosevelta imao velik utjecaj, predložio je da se iz mirovinskoga osiguranja isključe pojedine kategorije radnika (u prvom redu poljoprivrednici i sezonski radnici), a iz osiguranja za vrijeme nezaposlenosti osobe koje rade kod poslodavca koji zapošljava manje od deset radnika. Morgenthau je držao da će biti teško ostvariti naplaćivanje doprinosa za te kategorije radnika. Roosevelt je prihvatio te prijedloge, vjerojatno u strahu da bi preširoki sustav socijalne zaštite mogao

imati nepovoljne ekonomske posljedice na cjelokupno gospodarstvo, da bi bio preveliko opterećenje za proračun i proizročio povećanje proračunskoga deficita. Desno usmjereni političari i menadžeri jako su napadali razvoj sustava socijalnoga osiguranja kao mjeru koja će ugroziti štednju, poticati lijenost, razbiti poduzetnost pojedinca i, općenito, pogoršati uvjete rada i života te uništiti radnu etiku. Kako je vrijeme prolazilo, desno usmjerena kritika bila je sve neuvjerljivija i njezini su zastupnici postali svjesni da je "kotač povijesti" okrenut protiv njih. Konzervativna kritika se gotovo potpuno ugasila početkom 1936. godine, pa su u travnju te godine bez većih opiranja usvojeni odgovarajući zakoni. Saveznim zakonom o zaštiti nezaposlenih (*Federal Unemployment Tax Act*) bilo je predviđeno da novčanu naknadu mogu dobiti samo radnici koji su prije radili u poduzećima s više od osam zaposlenih. Zanimljivo je navesti da su najveća skupina koja nije imala pravo na novčanu naknadu za vrijeme nezaposlenosti bili zaposleni u državnoj i saveznoj upravi i službama, što je vjerojatno, u najvećoj mjeri, posljedica njihove slabe sindikalne organiziranosti i uopće njihove nesklonosti sindikatima. Tek su početkom 1954. godine, na zahtjev sindikata zaposlenih u poštama, razvijeni oblici zaštite radnika zaposlenih u javnoj upravi i službama.

Prihvaćeni program mirovinskoga osiguranja u SAD-u bio je vrlo sličan sustavu privatnoga osiguranja kapitaliziranog pokrića u kojem tijekom svojega radnog vijeka pojedinci ulažu u fond određeni dio svojih plaća. S vremenom fond ostvaruje kamate, pa će, nakon umirovljenja, za plaćanje naknade biti rabljene glavnica i ostvarene kamate. Taj je sustav promijenjen već 1939. godine u tekući mirovinski sustav generacijske solidarnosti u kojem se naknade isplaćuju postojećim umirovljenicima od tekućih doprinosa onih koji rade u tom trenutku. Svaki naraštaj umirovljenika financira se uplatama sadašnjeg naraštaja radnika, a ne iz povrata od uloženi sredstava. Važan razlog za prelazak na tekući mirovinski sustav bila je ocjena da su, zbog velike krize, uništene uštedevine mnogih starijih ljudi i da oni zaslužuju veći iznos mirovine od onoga koji bi mogli ostvariti nakon samo nekoliko godina plaćanja doprinosa. Ujedno, iste su godine uvedene mjesečne naknade za malodobnu djecu i obiteljske mirovine osiguranoga radnika (Rosen, 1999.).

U drugoj polovici tridesetih godina američko se gospodarstvo polako oporavljalo od velike krize. Proizvodnja i cijene su rasle, ali nezaposlenost je i dalje bila vrlo visoka. Nakon pet godina ustrajnih napora, 1937. godine u SAD-u još uvijek je bilo deset i pol milijuna muškaraca i žena bez posla. Ujedno, nije došlo ni do veće preraspodjele bogatstva u društvu,

koju su toliko zagovarali zastupnici *New Deal*a. To je i bio razlog da je potpredsjednik Henry Wallace jednom otvoreno priznao kako započeti posao nije napravljen do kraja. U jednom pismu on piše: "Mi smo djeca prijelaza, napustili smo Egipat, ali još nismo stigli u Obećanu zemlju". Kada je 1939. u Europi izbio rat, u Americi je još bilo devet i pol milijuna nezaposlenih, odnosno 17 posto ukupne radne snage. Rat je uvjetovao da su se učeterostručili državni izdaci i proračunski deficit, nezaposlenost je pala na beznačajnu razinu, a na mnogim mjestima pojavila se oskudica radne snage. Kako kaže John Kenneth Galbraith (1977.), povijesni je paradoks da je Hitler najprije dokrajčio nezaposlenost u Njemačkoj, a zatim je omogućio i svojim neprijateljima da je dokončaju kod sebe. Usprkos neostvarivanju svih zacrtanih ciljeva, po općem priznanju, Rooseveltova je administracija u vrijeme *New Deal*a postigla velike uspjehe i korjenito izmijenila politički život i društvenu sliku SAD-a.

U Britaniji su na razvoj sustava socijalne zaštite i državne intervencije veliki utjecaj imala dvojica ekonomista: William Henry Beveridge i John Maynard Keynes. Beveridge (1942.) se zalagao za zaštitu za vrijeme nezaposlenosti, poticanje prostorne i profesionalne pokretljivosti zaposlenih, a i predsjedao je komisijom za socijalno osiguranje čiji je izvještaj, poznat pod nazivom *Beveridgeov plan*, težio sveobuhvatnom sustavu socijalne zaštite "od kolijevke pa do groba" (Hall, Albion & Pope, 1961.). Keynes je objasnio kako je moguće ostvariti ravnotežu i pri bilo kojem (a ne samo punom) opsegu proizvodnje i zaposlenosti te kako je u suvremenom kapitalizmu glavni problem masovna prisilna nezaposlenost koja se ne može objasniti odbijanjem radnika da u fazi depresije prihvate posao po nižoj nadnici. Keynes i Beveridge podrazumijevali su da su oblici državne intervencije i socijalne zaštite komplementarni tržišnom gospodarstvu. Dok bi se Keynesov stav o intervenciji na strani potražnje mogao nazvati "ekonomskom" komponentom države blagostanja, Beveridgeov stav o osiguranju protiv neizvjesnosti može se držati "socijalnom" komponentom države blagostanja. Željeli su da liberalna država postane učinkovitija, stabilnija i harmoničnija nego ranije. U Britaniji je već 1925. godine mirovinski sustav proširen uvođenjem obiteljskih mirovina, a u skladu s Beveridgeovim izvještajem 1948. godine uvedeno je opće zdravstveno osiguranje te obiteljska pomoć (danas *child benefit* – dječji doplatak).

Henning Friis (1950.) navodi da, za razliku od SAD-a ili Engleske, privatna filantropija u Skandinaviji nije važna. Društveni je stav takav da socijalna zaštita treba biti dužnost države i njezinih lokalnih tijela. Erikson (1987.), opisujući načela

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB
GOD. 10 (2001),
BR. 6 (56),
STR. 1179-1221

BEJAKOVIĆ, P.:
BORBA PROTIV...

skandinavske države blagostanja, tumači da se zajedništvom u socijalnoj politici nastoji pospješiti gospodarska učinkovitost, poboljšati sposobnost društva da riješi postojeće probleme te obogatiti i ujednačiti životne uvjete pojedinca i obitelji. Cilj nije samo ostvarenje minimalnoga dohotka i životnoga standarda, već osiguranje kvalitetnoga života. Socijalna politika je usmjerena na homogenizaciju stanovništva, a ne na dijeljenje na one koji trebaju dobiti pomoć i one koji jedino moraju plaćati. Proizvodne snage se ostavljaju u privatnom vlasništvu, a država preraspodjelom ujednačava kvalitetu života svojih građana.

Današnje doba

Stanje siromaštva znatno se promijenilo u 80-im godinama, pa su mnogi autori u Norveškoj, Švedskoj i Danskoj dokazali da siromaštvo nije samo ostatak nekadašnjega stanja, nego je u Skandinaviji sve izraženiji problem koji pogađa znatan dio stanovništva. Stein Ringen (1987a, 1987b, 1988.) je proučavao analize koje su objavljene o toj temi širom Skandinavije. Radio je vrlo strogu definiciju siromaštva te utvrdio znatnu prisutnost siromaštva u skandinavskim državama i u nekim drugim državama blagostanja. Sve su nordijske zemlje u određenom stupnju razvoja prolazile krizu, ali je posebno u Danskoj i, djelomično, u Norveškoj zabilježeno apsolutno i relativno smanjivanje izdvajanja za socijalnu skrb i, što je još važnije, socijalna politika postala je posebno selektivnom. Dugotrajna nezaposlenost i narasli političko-ekonomski pritisci na proračunske rashode država blagostanja vodili su smanjivanju potrebnih sredstava za socijalno osiguranje ili ukidanju pojedinih mjera aktivne politike zapošljavanja. To je značilo točku negativnoga zaokreta u državi blagostanja, obilježenu porastom siromaštva i raširenijim siromaštvom stanovništva, što pogađa mnoge razvijene zemlje. Promijenjena slika siromaštva je, u prvom redu i u najvećoj mjeri, uvjetovana velikim porastom nezaposlenosti od kraja 70-ih, povezanim sa znatnim promjenama na tržištu rada (Room, Lawson & Laczko, 1989., Room & Henningsen, 1990.). Sve izraženije siromaštvo uvjetuje dualizaciju modernoga društva ili njegovu polarizaciju u kojoj nastaju dvije glavne skupine: skupina sigurnih i utjecajnih zaposlenih osoba i skupina onih koji su manje-više isključeni iz glavnih tijekova života, a to su, u prvom redu, dugotrajno nezaposleni i(li) samohrani roditelji. Tako se, na primjer, dansko društvo naziva "dvotrećinsko" društvo, što bi značilo da dvije trećine Danaca imaju relativno sigurno zaposlenje i prilično dobre uvjete života, a preostala je trećina naglašeno osiromašena.

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB
GOD. 10 (2001),
BR. 6 (56),
STR. 1179-1221

BEJAKOVIĆ, P.:
BORBA PROTIV...

Sustavnom socijalnom politikom stanje se siromaštva i-pak poboljšalo u većini razvijenih zemalja. Pogodenost siromaštvom znatno je niža danas nego pred tri desetljeća. Na primjer u SAD-u, udio ljudi ispod granice siromaštva 1960. godine iznosio je 22,2 posto ukupnoga stanovništva, a 1996. godine smanjio se na 13,7 posto ukupnoga stanovništva. Usprikoš očekivanju, siromaštvom su bile više pogođene osobe mlađe od 18 godina kojih je siromašnih bilo više od petine (20,5 posto bilo je ispod granice siromaštva), nego osobe stare 65 i više godina (kojih je ispod granice siromaštva bilo 10,8 posto) (U. S. Bureau of the Census, 1997.). Tako je starije stanovništvo relativno manje pogođeno siromaštvom. Teško je dati sigurno objašnjenje te pojave, ali je vjerojatno da bogatije osobe s većim dohotkom uglavnom žive duže, a siromašnije s manjim dohotkom većinom imaju više djece i umiru mlađe. Zato je mjere za suzbijanje siromaštva u društvu važno usmjeriti na pomoć mlađim obiteljima.

Ocjene budućih kretanja

Potreba osiguravanja sredstava za buduće mirovine brojnih naraštaja rođenih poslije Drugoga svjetskog rata (*baby boom generation*) dovela je u mnogim zemljama i u SAD-u do odluke da se mijenja financijska strategija sustava generacijske solidarnosti. Postojeći sustav nije u potpunosti ni sustav s kapitalnim pokrićem, ni sustav generacijske solidarnosti. Za sadašnje umirovljenike taj sustav djeluje prema načelu generacijske solidarnosti: njima se naknade gotovo u potpunosti isplaćaju od tekućih doprinosa sadašnjih zaposlenih. Za buduće umirovljenike neke od naknada će se plaćati iz doprinosa radnika koji će tada raditi, a neke iz Fonda mirovinskoga osiguranja. Zasad su doprinosi za mirovinsko osiguranje veći od mirovina koje se isplaćuju i taj će višak potrajati približno do 2010. godine. Predviđa se da će prikupljeni viškovi biti potrošeni do 2030. godine, pa će nakon toga neuravnoteženost biti sve veća. Drži se da ovaj oblik mirovinskoga osiguranja, osim što izaziva financijske nestabilnosti, uvelike izobličuje ponudu rada, stvara velike gubitke mrtvoga tereta te uvjetuje smanjivanje štednje na nacionalnoj razini (Feldstein, 1996.). Ujedno, mnogi analitičari vjeruju da je mirovinsko osiguranje imalo ključnu ulogu u dramatičnoj promjeni obrasca umirovljenja, odnosno zbog povoljnijih uvjeta umirovljenja u SAD-u i u većini razvijenih industrijskih zemalja aktivnost muškog stanovništva je niža nakon 1980. godine, nego u 1960. godini. Stoga se u SAD-u, kao i u mnogim drugim zemljama, razmatra povišenje dobne granice za umirovljenje i/ili uvođenje viših stopa doprinosa za mirovinsko osiguranje, a ozbiljno se razmišlja i o mogućnostima privatizacije mirovinskoga osiguranja.

KAKO MJERITI SIROMAŠTVO I KOME DATI POMOĆ

● TABLICA 1
Raspodjela novčanoga
dohotka među kućan-
stvima u SAD-u

Podaci o raspodjeli dohotka u SAD-u u izabranim godinama, prikazani u tablici 1, navode na postojanje velike nejednakosti koja se povećava posljednjih godina. Godine 1996. najbogatija petina cjelokupnoga stanovništva ostvarivala je 49 posto ukupnoga dohotka, a udio je najsiromašnije petine iznosio samo četiri posto. Godine 1996. udio od 40 posto najsiromašnijih u ukupnom dohotku bio je najniži u posljednjih trideset godina. Zanimljivo, sadašnje povećanje nejednakosti nije zabilježeno samo u SAD-u. Ono je uočeno u svim razvijenim zemljama, iako u manjem opsegu (Topel, 1997.).

Godina	Petina najsiromašnijih	Druga petina	Treća petina	Četvrta petina	Petina najbogatijih	Najbogatijih 5 posto
1967.	4,0	10,8	17,3	24,2	43,8	17,5
1972.	4,1	10,5	17,1	24,5	43,9	17,0
1977.	4,4	10,3	17,0	24,8	43,6	16,1
1982.	4,1	10,1	16,6	24,7	44,5	16,2
1987.	3,8	9,6	16,1	24,3	46,2	18,2
1992.	3,8	9,4	15,8	24,2	46,9	18,6
1996.	3,7	9,0	15,1	23,3	49,0	21,4

Izvor: U. S. Bureau of the Census, *Current Population Reports, series P-60, no. 197.* (Washington, D. C.: US Government Printing Office), 1996. Ovi podaci ne obuhvaćaju vrijednost davanja u naturi.

Drugi način utvrđivanja raspodjele dohotka jest izračunavanje broja ljudi koji su ispod granice siromaštva (*poverty line*), što je utvrđena razina realnoga dohotka koji se smatra dovoljnim za osiguranje minimalno doličnoga životnog standarda. Pri izračunavanju granice siromaštva prvi je korak procjena minimalnih troškova prehrane koji udovoljavaju odgovarajućim prehranbenim standardima. Drugi je korak određivanje dijela dohotka koji za hranu troše obitelji različitih veličina. Granica siromaštva dobiva se množenjem recipročnog iznosa tih odnosa troškovima odgovarajuće prehrane. Iako je jasno da postoji određena navoljnost u određivanju što je odgovarajuća prehrana, utvrđivanje granice siromaštva sigurno je korisna polazna osnovica za daljnje razmatranje. Granica siromaštva za četveročlanu obitelj u SAD-u iznosila je 1996. godine 16 036 dolara. Tijekom iste godine medijalna vrijednost dohotka – do koje je bilo pola obitelji SAD-a, a druga polovica njih bila je iznad – iznosila je 35 492 dolara. Godine 1996. je ispod granice siromaštva bilo 36,5 milijuna ljudi (13,7 posto stanovništva). Siromaštvo je osobito izraženo među kućanstvima kojima je glava obitelji žena i u kojima nema supruga – 32,6 posto tih obitelji su ispod granice siromaštva. Znatno više stope siromaštva nego stanovništvo u cjelini (13,7 posto) također imaju Crnci (28,4 posto) i Hispanoamerikanci (29,4 posto).

➤ **TABLICA 2**
Stopa siromaštva (u
odabranim godinama)

Tablica 2 prikazuje promjene stopa siromaštva tijekom vremena. Brojke svjedoče da je opseg siromaštva u SAD-u mnogo niži danas nego prije tri desetljeća. Ipak, trend nije bio neprestano silazan; tijekom 70-ih stopa siromaštva bila je nekoliko postotaka niža nego sredinom 80-ih.

Godina	Stopa siromaštva (%)	Godina	Stopa siromaštva (%)
1959.	22,4	1979.	11,7
1960.	22,2	1982.	15,0
1965.	17,3	1985.	14,0
1970.	12,6	1989.	12,8
1976.	11,8	1996.	13,7

Izvor: U.S. Bureau of the Census: *Poverty 1996*. (WWW Document)
URL: <http://www.census.gov/hhes/poverty>, 1. listopada 1997. Podaci su za 1996.

U razmišljanju o politikama koje mogu ublažiti siromaštvo pokatkad je korisno znati koliko je siromašno stanovništvo udaljeno od granice siromaštva. Jaz siromaštva (*poverty gap*) određuje iznos novca kojim bi se razina dohotka svih siromašnih kućanstava podigla do granice siromaštva, uz pretpostavku da transferi ne bi utjecali na odnos korisnika prema radu. Za 1996. godinu procjenjuje se da je jaz siromaštva u SAD-u iznosio oko 80 milijarda dolara.

Pitanje zašto su razlike u dohotku tako velike već dugo zauzima središnje mjesto u ekonomici i daleko je od definitivnoga rješenja, ali može se vjerovati da je u razvijenim zemljama razlika u plaćama i nadnicama koju ostvaruju glave obitelji najvažniji uzrok nejednakosti u dohocima obitelji. Razlike u dohotku od imovine (kamate, dividende itd.) čine samo manji dio nejednakosti u dohotku. Zarađeni dohodak ovisi o različitim čimbenicima, poput tjelesne snage, inteligencije, radnih napora, zdravlja, naobrazbe, bračnih odluka, postojanja rasne i spolne diskriminacije, postojanja javnih programa socijalne skrbi i sreće. Mnogi ekonomisti vjeruju da je ključni čimbenik koji posljednjih godina potiče povećanje nejednakosti – povećanje zarade izobraženijih pojedinaca koji, zbog tehnoloških promjena – poput rasprostranjenije upotrebe računala – u radu, sada zarađuju relativno više nego njihovi lošije izobraženi kolege. Ipak, samo jednim od nabrojanih čimbenika ne može se objasniti svaki slučaj siromaštva.

Pravila i ograničenja u izradi podataka

Podaci o raspodjeli dohotka i stopi siromaštva predmet su opsežnih javnih rasprava, pa je važno razumjeti pravila koja se obično primjenjuju pri izradi tih podataka i njihova ograni-

čenja. Pri tumačenju podataka o raspodjeli treba imati na umu ovo:

– *Popisni podaci o dohotku odnose se samo na gotovinski dohodak u obitelji.* Dohodak osobe tijekom promatranog razdoblja zbroj je iznosa koji je potrošen tijekom razdoblja i ušteđenog iznosa. Obiteljski dohodak ne sastoji se samo od dobivenoga novca nego i od *primitaka u naturi* – plaćanja u robi i uslugama, za razliku od gotovine. Tako su popisni podaci o dohotku podcijenjeni za iznos primitaka u naturi. Jedan od glavnih oblika primitaka u naturi jest vrijednost vremena koju odrasle osobe posvećuju svojem kućanstvu. Službeni podaci ne obuhvaćaju znatnu razliku razine ekonomskih mogućnosti kojima raspolaže obitelj samohranog roditelja u usporedbi s obitelji s oba roditelja, kao ni između obitelji u kojoj su oba roditelja u radnom odnosu i one u kojoj je jedan roditelj kod kuće.

– *I trajna dobra omogućuju dohodak u naturi.* Najslikovitiji je primjer kuća ili stan koji vlasniku pružaju niz pogodnosti. Vrijednost tih pogodnosti je cijena koju bi on trebao platiti za iznajmljivanje sličnoga stambenog objekta. Stoga, ako obitelj posjeduje kuću ili stan koju bi se moglo unajmiti za 10 000 kuna godišnje, taj iznos treba biti uključen u dohodak obitelji.

– *Službeni podaci zanemaruju poreze, jer se svi podaci o dohotku odnose na dohodak prije oporezivanja.* Činjenica da sustav poreza na dohodak uzima veći udio dohotka od obitelji s većim dohotkom nego od obitelji s manjim dohotkom ne očituje se u tim podacima. Jedan od najpoznatijih programa u SAD-u preraspodjele dohotka za siromašne, sniženje poreza po zarađenom dohotku (*Earned Income Tax Credit – EITC*) ostvaruje se porezom na dohodak. EITC transferi obiteljima s nižim dohotkom, koji iznose oko 30 milijarda dolara godišnje, zanemareni su u statistici o siromaštvu.

– *Službeni podaci ne obuhvaćaju transfere u naturi koje daje država.* Iako su u podatke uvršteni neki drugi transferi gotovog novca koje isplaćuje država, oni ne obuhvaćaju transfere u naturi – državna davanja pojedincima u obliku roba i usluga za razliku od davanja u gotovini. Tako podaci ne obuhvaćaju bonove za hranu (*food stamps*), pomoć siromašnjima u osiguranju stanova i subvencioniranu medicinsku zaštitu koju ostvaruju siromašni. Prema procjeni, uključivanje različitih transfera u naturi koje daje država u tu statistiku smanjilo bi stopu siromaštva u SAD-u za približno 20 posto (Committee on Ways and Means, 1996: 1231).

– *Dohodak se izračunava godišnje.* Prema definiciji dohotka, koncept ima smisla samo ako se mjeri u određenom razdoblju. Ali nije jasno koliko treba biti to razdoblje. Dnevna ili tjedna izračunavanja bila bi apsurdna, jer čak i bogati poje-

dinci u nekom kratkom razdoblju mogu imati nulti dohodak. Ima mnogo više smisla priljeve dohotka mjeriti po godinama, kako se prikupljaju službeni podaci. Ipak, ni godišnja izračunavanja dohotka ne moraju odražavati stvarni ekonomski položaj pojedinca. Konačno, iz godine u godinu promjene u dohotku mogu biti neočekivane. S teorijskog stajališta, idealan bi bio dohodak ostvaren u cijelom životu, ali su praktični problemi u njegovoj procjeni golemi. Iako se razlikovanje pojedinih razdoblja može činiti nebitnim, ono je doista važno jer ljudi obično imaju niži dohodak kad su mlađi, viši kad su u srednjim godinama i ponovno niži kad ostare i odu u mirovinu. Stoga i ljudi koji imaju *jednake* dohotke ostvarene tijekom života, ali su u različitoj životnoj dobi, u godišnjim podacima mogu imati *nejednake dohotke*. Podaci utemeljeni na godišnjem dohotku, poput onih u tablicama 1 i 2, pokazuju veće nejednakosti nego podaci dobiveni na prikladnijoj osnovici dohotka ostvarenoga u cijelom životu. Na primjer, pri pažljivu pokušaju mjerenja nejednakosti rabljenjem podataka o dugoročnom blagostanju, a ne godišnjem dohotku, Slesnick (1993.) je zaključio da se tako smanjuje udio siromašnih kućanstava za tri ili četiri posto.

– *Postoje problemi u definiranju jedinice promatranja.* Većina ljudi živi s nekim i barem donekle zajednički donose ekonomske odluke. Treba li raspoređeni dohodak mjeriti po pojedincima ili po kućanstvu? Ako su ekonomska dobra ostvarena u zajedničkom životu, treba li ih uzimati u obzir pri izračunavanju dohotka pojedinca? Na primjer, jesu li osobe dvočlanog kućanstva s ukupnim godišnjim dohotkom od 30 000 kuna u povoljnijem položaju od osobe koja živi sama, a ostvaruje dohodak od 15 000 kuna? Iako dvoje možda ne mogu živjeti tako jeftino kao jedna osoba, oni možda mogu živjeti uz jednake troškove kao jedna i pol osoba. Ako je to točno, članovi zajedničkoga kućanstva u realnim su pokazateljima u boljem položaju. Ali, nije lako pronaći pravi način prilagođivanja podataka. Dodatni se problem pojavljuje kada se struktura kućanstava tijekom vremena mijenja. Razmislimo što se događa kada viši životni standard i / ili izdašniji programi javnih transfere omogućuje pojedinom članu kućanstva (mladiću ili djedu) da se odseli i živi sam u svojem stanu. Stvorena je nova ekonomska cjelina vjerojatnije nižeg dohotka, čime se snižava prosječan iznos dohotka i povećava nejednakost. I ekonomski će pokazatelji, stoga, navoditi na pogoršanje u blagostanju, iako se može pretpostaviti da te promjene u uređenju života promatranim osobama doista omogućuju bolji život (Blinder, 1980:418). Stoga se, posebno kada se uspoređuju raspodjele dohotka u određenom vremenskom razdoblju, moraju uzeti u obzir promjene u sastavu kućanstava. Prema jednoj pro-

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB
GOD. 10 (2001),
BR. 6 (56),
STR. 1179-1221

BEJAKOVIĆ, P:
BORBA PROTIV...

cjeni, pomicanje demografskih modela prema osamostaljivanju vodilo je dvopostotnom povećanju stope siromaštva od ranih 1970-ih (*Economic Report of the President*, 1992: 146).

Može se zaključiti da procjena standarda raspodjelom dohotka i granicom siromaštva daje neke korisne spoznaje, ali njih treba prihvatiti s oprezom, posebice kada je riječ o usporedbama u duljem razdoblju. Utvrđivanje objektivne raspodjele nalik je utvrđivanju stava o tome kako treba izgledati dobro društvo, što je također podložno različitim tumačenjima. Naveli smo neke teškoće koje nastaju pri definiranju dohotka i određivanju načina na koji državna politika utječe na dohodak svakoga pojedinca. Mjere dohotka prije intervencije izračunane su više na godišnjoj osnovici dohotka nego na iznosu dohotka ostvarenoga u cijelom životu. Zbog teškoća u izračunavanju zanemareni su mnogi važni oblici dohotka. Nije lako odrediti učinke državnih programa potrošnje. Ti programi mijenjaju relativne cijene i, stoga, realne dohotke na način koji je teško spoznati. Transferi često imaju oblik javnoga dobra i plaćanja u naturi za koje je teško odrediti dolarsku vrijednost. Stoga treba oprezno tumačiti svaki pokazatelj o tome kako državni programi mijenjaju raspodjelu dohotka.

PREGLED PROGRAMA ZA SOCIJALNU SKRB U SAD-U

Socijalna skrb u SAD-u mnoštvo je više od 80 programa kojima se pružaju naknade, ponajprije pojedincima nižega dohotka. Ti programi pomoći prema imovinskom stanju (*Means-Tested*) usmjereni su samo prema onima čija su financijska sredstva ispod određene granice. Državna pomoć prema imovinskom stanju iznosila je 1968. godine oko 1,8 posto bruto domaćega proizvoda (BDP-a). Taj je iznos do 1996. godine porastao na 4,8 posto. Najveći dio porasta ostvaren je u obliku transfera u naturi. Novčani transferi iznosili su 1968. godine 48 posto naknada u programima pomoći prema imovinskom stanju, a u 1996. iznosili su samo 25 posto ukupnoga iznosa (Burke, 1997: 16, 18).

Važnost transfera u naturi pokazana je u tablici 3, u kojoj su navedene različite kategorije potrošnje socijalne skrbi. Iako tablica pruža odgovarajući uvid, to nije sveobuhvatni "proračun za siromaštvo", zato što neki programi u kojima se ne provodi izričita preraspodjela ipak dodjeljuju znatne iznose siromašnima. Socijalna skrb obično se drži više programom osiguranja nego programom raspodjele. Ipak, oko 40 posto isplata u sustavu socijalne skrbi ide kućanstvima koja ostvaruju niski dohodak. Neki siromašni također primaju novčanu naknadu za nezaposlene i mirovine za ratne veterane. Ujedno, mnoge obitelji koje nisu ispod granice siromaštva prima-

ju neku vrstu pomoći iz programa namijenjenih siromašnima. Na primjer, oko 10 posto kućanstava koja primaju bonove za hranu nalazi se iznad granice siromaštva (CWM, 1996: 42, 880).

➔ **TABLICA 3**
Rashodi za najvažnije
programe pomoći u
1996. (milijarde dolara)

Program	Savezni	Državni i lokalni
zdravstvena zaštita	103,6	74,0
novčana pomoć	69,6	22,0
naknada u hrani	37,1	1,9
pomoć za stanovanje	25,1	2,1
izobrazba	15,3	0,96
usluge	5,4	4,7
zapošljavanje / osposobljavanje	4,0	6,1
pomoć za nabavu ogrjeva i energenata	1,2	0,73

Izvor: Burke, Vee (1997.): *Cash and Noncash Benefit for Persons with Limited Income: Eligibility Rules, Recipient and Expenditure Data, FYs 1994-1996*, Congressional Research Service, Washington D. C.

Pomoć obiteljima s malodobnom djecom

U starom sustavu pomoći siromašnima, koji je promijenjen 1996. godine usvajanjem novoga zakona o socijalnoj skrbi, gotovo najznačajniji program bila je *Pomoć obiteljima s malodobnom djecom* (*Aid to Families with Dependent Children – AFDC*) koja je opozvana novim zakonom. Razumijevanje AFDC-a važno je zbog dva razloga. Prvo, nesuglasice koje su se pojavile u vezi s AFDC-om odredile su rasprave o zakonu iz 1996. i utjecale na njegov oblik. Drugo, mnoga obilježja AFDC-a ostala su i u novom zakonu. Usvojen u 1935. godini, AFDC je odobravao novčanu pomoć obiteljima s malodobnom djecom i samohranim, invalidnim ili nezaposlenim roditeljima. Pravo iz AFDC-a većinom su ostvarivale obitelji u kojima je glava obitelji bila žena.

U 1995. godini u programu je sudjelovalo oko 4,9 milijuna obitelji. Ukupne isplaćene naknade iznosile su 22 milijarde dolara. Oko 55 posto novca za AFDC program osigurala je savezna država, a ostalo su dale državne i lokalne vlasti. Programom su zajednički upravljale savezne i državne vlasti. Svaka je država određivala visinu svojih naknada i uvjete za ostvarivanje prava koja moraju zadovoljiti vrlo općenite upute savezne države. Zbog toga između država postoje velike razlike u naknadama. Na primjer, u 1996. godini najveći iznos isplate iz AFDC programa iznosio je za tročlanu obitelj u Missisipiju 120 dolara, a u New Yorku 703 dolara. Savezni zakon zahtijeva da se naknada AFDC-a pojedincu umanju u istom iznosu za svaki dolar zarađenoga dohotka. Pritom se ne uzimaju u obzir neki mali iznosi dohotka: npr. pojedincu se o-

dobrava 90 dolara za troškove rada i 175 dolara za brigu o dje-
ci. Zbog posve praktičnih razloga svaki dodatno zarađeni do-
lar ipak smanjuje naknadu za dolar.

Najčešća kritika programa AFDC-a bile su negativne po-
sljedice koje je imao na radne poticaje korisnika. Postoje čvrsti
pokazatelji da AFDC znatno smanjuje ponudu rada korisni-
ka. Hoynes (1996:20-21), je, razmatrajući provedene ekono-
metrijske studije, zaključila da "uvođenje AFCD vodi od 10 do
50 postotnog smanjenja ponude rada u usporedbi s razinom
prije uvođenja transfera". Javna rasprava o AFDC poticajima
obuhvaća šira pitanja od broja sati rada u tjednu. Jedno od
pitanja jest stvara li primanje AFDC naknada (kao i naknada
iz drugih programa) "mentalitet socijalne skrbi" koji smanjuje
mogućnosti da korisnik ikad postane sposoban brinuti se za
sebe. Postaju li ljudi "lijeni", tako da za bilo koji postojeći skup
mogućnosti zarade rade manje nego što bi radili da nisu u-
ključeni u socijalnu skrb.

Sigurno mnoge obitelji ostvaruju AFDC naknadu tije-
kom duljega vremenskog razdoblja: 25 posto žena korisnica
AFDC programa ostaju u njemu 10 ili više godina (Blank, 1997a:
151). Ipak, iz toga ne treba zaključiti da socijalna skrb mijenja
sklonosti tih ljudi. Čini se da pojedinci ostaju na socijalnoj skr-
bi jer su njihove mogućnosti i dalje slabe. Dosad nijedna em-
pirijska studija nije uspjela razlučiti te dvije mogućnosti. Sto-
ga i nadalje ostaje pretpostavka da program AFDC-a mijenja
sklonosti korisnika.

Drugi način na koji program AFDC-a može stvoriti dugo-
trajnu ovisnost o socijalnoj skrbi jest utjecaj na strukturu o-
bitelji. Kako su pravo na AFDC program ostvarivale obitelji
samohranih roditelja, tvrdi se da to potiče očeve na napušta-
nje obitelji. Majke, ostavljene da se brinu same o obitelji, ne
mogu zaraditi dosta novca da izvedu obitelj iz siromaštva niti
mogu stvoriti odgovarajuće uvjete za odgoj djece. Tako se o-
visnost o socijalnoj skrbi prenosi na iduće naraštaje.

Ta je činjenica potvrđena Autelovom (1992.) ekonometrijs-
skom analizom u kojoj je utvrđeno da će sudjelovanje majke
u socijalnoj skrbi, uz ostale nepromijenjene uvjete, povećati
vjerojatnost da će njezina kći također biti korisnica socijalne
skrbi. Ipak, taj nalaz ostavlja otvoreno pitanje je li primjena
AFDC programa uzrokovala da kći također postane njego-
vom korisnicom ili su krive druge okolnosti obiteljskoga o-
kružja.

Moffit (1992.) navodi da su se naknade socijalne skrbi re-
alno smanjile u razdoblju od 1960-ih do 1980-ih, a ipak je nas-
tavio rasti udio djece koja ne žive s oba roditelja. Ako je soci-
jalna skrb glavna odrednica obiteljske strukture, moglo bi se
očekivati preusmjerenje kretanja kada se naknade smanjuju,
ali to se nije dogodilo. Naravno, takva jednostavna uspored-

ba ne uzima u obzir druge varijable koje su istodobno mogle utjecati na obiteljsku strukturu. Ekonometrijska istraživanja koja su razmatrala te čimbenike općenito nisu otkrila postojanje povezanosti ili su ustanovila slabu povezanost socijalne skrbi i strukture obitelji. Podaci ne mogu potvrditi uobičajenu pretpostavku kako je socijalna skrb pokretačka snaga koja uvjetuje razbijanje siromašnih obitelji. Zapravo, još nisu dobro spoznati razlozi promjena u obiteljskoj strukturi.

Političari koji su bili zabrinuti zbog poticajnih učinaka programa AFDC-a imali su mogućnost izbora između vrlo različitih alternativa: negativnoga poreza na dohodak i naknada uz rad.

Negativni porez na dohodak. Podsjetimo da se u programu AFDC-a pojedinačna naknada smanjuje za dolar na svaki zarađeni dolar, čime se korisnik izravno oporezuje po stopi od 100 posto. Uz negativan porez na dohodak, naknada koju pojedinac prima smanjuje se samo za dio onoga što je zaradio. Na primjer, pretpostavimo da je osnovna mjesečna naknada 100 dolara i da sustav ima poreznu stopu od 25 posto na dodatnu zaradu. Ako je gospodin Smith zaradio 40 dolara, osnovna mu se naknada smanjuje za 10 dolara ($0,25 \times 40$ dolara). Ukupan mjesečni dohodak tada je zbroj 90 dolara (od naknade iz socijalne skrbi) i 40 dolara (od zarade), ili ukupno 130 dolara. Teorija o izboru dokolice i dohotka navodi da će pojedinac biti skloniji raditi u uvjetima negativnoga poreza na dohodak nego u sustavu sa stopostotnom poreznom stopom na zaradu.

Negativni porez na dohodak olakšava temeljnu dvojbu pri oblikovanju bilo kojega sustava očuvanja dohotka: odlučivanje između veličine osnovne naknade i porezne stope na dodatne zarade. Što je uz određene troškove programa veća osnovna naknada, i porezna stopa mora biti viša. Sustav s dobrim poticajima za rad mogao bi osigurati malo novca za one koji su nesposobni za rad, poput teških invalida. Osiguranje odgovarajuće pomoći i dobrih poticaja za rad može biti vrlo skupo.

Kako su zamislili mnogi ekonomisti, negativan porez na dohodak mogao bi biti nekategorijski program socijalne skrbi: naknade bi ovisile samo o dohotku, a ne o tome je li osoba u pojedinoj kategoriji (samohrani roditelj, invalid itd.). Privlačnost nekategorijskoga programa potječe iz činjenice da na nje ga svatko ima pravo, pa stoga korisnici nisu prisiljeni proživljavati ponižavajući postupak dokazivanja da pripadaju određenoj kategoriji. Kako nije potrebna potvrda birokracije da je podnositelj zahtjeva stvarno samohrani roditelj ili invalid, smanjuju se upravni troškovi. Nasuprot tome, taj bi sustav mogao uvjetovati veće povlačenje iz radne snage. Ali, u sadašnjem je trenutku rješavanje tog problema uglavnom akadem-

ska pitanje. Politički sustav odlučno je odbio taj pristup i u sadašnjim je uvjetima doslovno nezamislivo njegovo prihvaćanje. Ipak, pojedini dijelovi sustava socijalne skrbi nose barem naznake negativnoga poreza na dohodak.

Naknada uz rad. Uobičajeni program AFDC-a i negativni porez na dohodak dopuštaju korisnicima novčane pomoći u sustavu socijalne skrbi da izaberu broj radnih sati. Dopušta se da pojedinac radi manje. Drugi je način naknada uz rad (*workfare*). Radno sposobni pojedinci dobivaju novčanu pomoć samo ako pristanu sudjelovati u programima zapošljavanja i prihvate ponuđeni posao. Zagovaratelji naknada uz rad ističu nekoliko prednosti: 1. zahtjev da korisnici socijalne pomoći rade mogao bi program učiniti politički popularnijim i time omogućiti izdašniju pomoć; 2. kad bi se otežalo ostvarivanje prava na socijalnu pomoć, smanjila bi se opterećenost zahtjevima, pa bi se smanjili i troškovi sustava socijalne skrbi; 3. ljudima se daje mogućnost stjecanja radnoga iskustva i sposobnosti, čime im se omogućuje konačan bijeg iz siromaštva. Ipak, pojavila su se i mnoga skeptična pitanja. Je li naknada uz rad uvreda za čast siromašnih? Mogu li se pronaći korisni poslovi? Nisu li upravni troškovi previsoki?

Za razliku od negativnoga poreza na dohodak, naknada uz rad naišla je na političku potporu javnosti. Kongres je 1988. zahtijevao od svake države da provede neku vrstu programa koji bi korisnike AFDC-a potaknuo na rad. Do vremena kada je AFDC napušten, dakle sredinom 1990-ih, oko 20 posto korisnika svih država radilo je ili je bilo uključeno u program osposobljavanja i pripreme za zapošljavanje (Blank, 1997b:170).

Konačno, potrebno je istaknuti da briga javnosti o tome koliko korisnik socijalne pomoći radi može, na neki način, biti pogrešno postavljena. Istina, važno obilježje svakoga sustava socijalne skrbi jest kako stvara strukturu poticaja. No, ako je jedini cilj politike socijalne skrbi ostvarivanje najvećega radnog učinka, država jednostavno može propisati prisilni rad za siromašne, što je bilo određeno engleskim zakonom o siromasima iz 1834. Stvaranje povoljnoga sustava transfera zahtijeva pomno usklađivanje odluka o poticajima i pravednost.

Reforma američkog sustava socijalne skrbi

Zakonom o usklađivanju osobne odgovornosti i mogućnosti zapošljavanja (*The Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act*) iz 1996. godine promijenjen je znatan dio američkoga sustava socijalne skrbi. (U daljnjem tekstu zakon se jednostavno naziva reformom socijalne skrbi iz 1996.) Raspraviti ćemo najvažnije dijelove novog zakona.

– Za vrijeme AFDC-a svatko tko je imao dohodak ispod određene razine i ispunjavao neke druge propisane uvjete

imao je pravo na stalnu novčanu pomoć. Reformom socijalne skrbi iz 1996. godine ukinut je AFDC i pravo na stalnu novčanu pomoć. Novčane se pomoći nakon toga odobravaju samo u određenom trajanju i uz propisane uvjete.

– Pojedinci ne mogu ostvarivati novčanu pomoć dulje od pet godina (iako države mogu izuzeti iz tog pravila do 20 posto svojih korisnika).

– Svaka radno sposobna punoljetna osoba koja je dvije godine primala novčanu pomoć mora sudjelovati u djelatnosti kojima je cilj omogućivanje ekonomske samostalnosti te osobe.

– Kako je već navedeno, program AFDC-a zajedno su provodile savezna vlast i državne vlasti. Da bi ostvarile pravo na sredstva savezne vlasti za program AFDC-a, države su morale izdvojiti jednak iznos svojih sredstava, s tim da nije bilo ograničenja saveznih rashoda. Reformom socijalne skrbi iz 1996. godine svaka država dobiva od savezne vlasti sredstva za financiranje rashoda socijalne skrbi, s tim da je unaprijed utvrđen iznos sredstava. Države se slobodno (unutar širokih granica), prema vlastitoj procjeni, služe dobivenim sredstvima (kojima pridodaju sredstva iz svojih izvora) za provođenje sustava socijalne skrbi. Države sada doslovno imaju potpun nadzor nad strukturom svojih sustava socijalne skrbi. Mogu se služiti dobivenim sredstvima za novčane pomoći, programe osposobljavanja i dokvalifikacije za zapošljavanje, programe sprečavanja maloljetničke trudnoće, poticanje braka itd. (Ali, države ne mogu ublažiti obveze zapošljavanja ili pripreme za zapošljavanje, niti produljiti trajanje novčane pomoći.)

I zagovaratelji i protivnici reforme socijalne skrbi iz 1996. godine nazivaju je revolucionarnom. Ipak, kako navodi Blank (1997b), po nekim obilježjima ona je nastavak trenda koji je već postojao u programu AFDC-a. Točnije, državama je od početka 1990-ih ostavljan određen slobodni prostor u upravljanju programima socijalne skrbi i, kako smo već naveli, postojali su zahtjevi za obvezatnim zapošljavanjem ili pripremom za zapošljavanje. Ujedno, kako je navedeno na početku ovoga poglavlja, države su u programu AFDC-a same određivale visinu socijalne pomoći.

Prava novost u reformi jesu nove ovlasti koje su države dobile u provođenju programa socijalne skrbi. Ključno je pitanje kako će se one služiti tim ovlastima. To nitko ne zna. Neke će države vjerojatno nastaviti provoditi programe slične AFDC-u, dok će neke države odrediti i strože uvjete od onih koje propisuje savezni zakon. Teksas, Tennessee i Florida, na primjer, najavili su da će punoljetni korisnici novčane pomoći

u sustavu socijalne skrbi morati ići odmah raditi. Druge države mogu davati socijalnu pomoć samo pojedincima koji su u braku ili su prije bili u braku.

Neki su promatrači zabrinuti da bi konkurencija među državama mogla voditi znatnom smanjenju pomoći siromašnima. Postoji strah da će u državu koja ima darežljiv sustav socijalne skrbi doći mnogi siromašni iz drugih država, što će je prisiliti na smanjenje pomoći. To je sigurno moguće. Kako je već navedeno, u programu AFDC-a među državama su postojale znatne razlike u visini socijalne pomoći, a ekonometrijskim je analizama preseljavanja siromašnih samohranih majka ustanovljeno da migracije potaknute sustavom socijalne skrbi nisu bitne (Levine & Zimmerman, 1995.).

Drugi komentatori velikom prednošću drže to što države sada mogu vrlo različito oblikovati svoje sustave socijalne skrbi. "Ne mora svaka državna vlast to učiniti bolje od savezne vlasti u Washingtonu, ali njihova velika različitost nadoknadit će neučinkovitu jednoobraznost savezne vlasti. Mjerodavne će ustanove unutar država biti na razini gradova i okruga, gdje će zadaća poboljšanja života... biti olakšana mogućnošću vlasti da neposredno spozna potrebe i mišljenja običnih ljudi" (Wilson, 1994: A10).

Sniženje poreza na zarađeni dohodak

Možda će iznenaditi činjenica da se najopsežniji program za ostvarivanje novčanih transfera pojedincima s niskim dohocima ne provodi sustavom socijalne skrbi nego poreznim sustavom. Sniženje poreza na zarađeni dohodak (*earned income tax credit* – EITC) potpora je zaradama obitelji s niskim dohocima. Pravo na EITC ostvaruju samo siromašni koji rade, pa je u tom smislu to potpuno u skladu s nedavnim nastojanjem za jačim povezivanjem socijalne skrbi s radom. Kako i sam naziv kaže, potpora je u obliku sniženja poreza, što jednostavno znači smanjenje porezne obveze. Na primjer, ako netko duguje državi porez na dohodak u iznosu od 1 000 dolara, ali istodobno ima 600 dolara sniženja poreza na zarađeni dohodak, mora platiti samo 400 dolara. Osobito je važna ova pogodnost: ako je EITC veći od nečije porezne obveze, razlika mu se vraća (refundira), pa mu država šalje ček. Zapravo, sniženje poreza isto je što i gotov novac.

Iako je EITC već dugo godina dio poreznoga sustava, njegov se obuhvat dramatično povećao 1993. Procjenjuje se da će troškovi EITC-a u 1998. godini biti veći od 22 milijarde dolara. Jedna od prednosti EITC-a je da siromašne potiče na rad. Postupnim sniženjem iznosa savezna vlast dodaje 40 posto na svaki zarađeni dolar; zapravo, to je negativna granična porezna stopa od 40 posto na zarade. (Ta je porezna stopa "gra-

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB
GOD. 10 (2001),
BR. 6 (56),
STR. 1179-1221

BEJAKOVIĆ, P.:
BORBA PROTIV...

nična", jer se primjenjuje na dodatni dolar zarade.) Ipak, činjenica da se sniženje poreza smanjuje očito stvara pozitivnu graničnu poreznu stopu u postupnom iznosu, pa se za svaki zarađeni dolar sniženje smanjuje za 21,06 posto; zapravo 21,06 posto granična je porezna stopa. To je znatna porezna stopa, odnosno viša od uobičajene stope poreza na dohodak od 15 posto koja se obračunava na najniži dohodovni razred. Tako se istodobno dok EITC povećava dohodak siromašnih mogu stvoriti vrlo negativni poticaji za rad, što može postati vrlo ozbiljnim problemom. Nedavno provedena istraživanja pokazuju da negativni poticaji za rad (iskrivljavanja u ponudi rada) nisu tako ozbiljni kako bi se moglo očekivati (Eissa & Liebman, 1995.).

Dodatni sigurnosni dohodak

Dodatni sigurnosni dohodak (*Supplemental Security Income – SSI*) ozakonjen je 1972. godine saveznim programom koji predviđa osnovnu mjesečnu naknadu za ostarjele, slijepce i nemoćne. Prosječan mjesečni iznos pomoći za ostarjelu osobu iznosio je u 1997. godini 234 dolara. Imovina korisnika SSI pomoći ne smije prelaziti: 2 000 dolara za pojedinca, odnosno 3 000 dolara za bračni par. SSI korisnici smiju zaraditi do 65 dolara na mjesec a da se iznosi njihovih pomoći ne smanje. Ako su im zarade veće, pomoć se smanjuje za 50 centa po svakom zarađenom dolaru. Iznenađuju velike razlike između SSI i drugih vrsta programa socijalnih pomoći namijenjenih onima koji nisu ostarjeli, slijepi ili nemoćni. Prvo, za SSI postoji jedinstveno minimalno savezno jamstvo kakvo ne postoji za druge programe, iako, po svojoj procjeni, države mogu uvećati savezno utvrđenu pomoć. Drugo, SSI pomoći bitno su više od prosječne pomoći u drugim programima. Treće, poticaji za rad u SSI mnogo su bolji. Utvrđena porezna stopa na dodatnu zaradu u SSI samo je 50 posto. Nadalje, ne postoji obveza rada. Zašto je SSI izdašniji? Posve je različit stav javnosti prema dvjema promatranim skupinama. Korisnici SSI-a smatraju se siromašnima bez svoje krivulje, pa im stoga "stvarno treba". Naprotiv, mnogi ljudi misle da su korisnici ostalih oblika socijalne pomoći siromašni zbog vlastitih odluka, pa stoga ne zaslužuju pomoć.

Zdravstveno osiguranje siromašnih

Najveći je program rashoda za pojedince s nižim dohocima zdravstveno osiguranje siromašnih (*Medicaid*) koje se ne smije brkati s programom *Medicare* (zdravstvenoga osiguranja ostarjelih). *Medicaid* je ozakonjen 1965. godine za plaćanje zdravstvene njege siromašnim pojedincima te pokriva širok raspon naknada, uključujući bolničku i izvanbolničku njegu, nakna-

de za laboratorijske i rendgenološke pretrage, liječničke usluge itd. Većinu tih usluga korisnici dobivaju potpuno besplatno. Neke države u taj program uključuju i dodatne usluge, poput zubarskih i optičarskih. Ukupna *Medicaid* izdvajanja vrlo su porasla tijekom vremena. Ukupna (savezna i državna) izdvajanja za *Medicaid* bila su 12,6 milijarda dolara u 1975. godini, a u 1997. godini iznosila su 185 milijarda dolara (CWM, 1996: 896). Savezna izdvajanja za medicinsku zaštitu obitelji s nižim dohocima povećala su se i u 1997. godini usvajanjem zakona kojim su državama u petogodišnjem razdoblju preraspoređene 24 milijarde dolara za osiguranje neosigurane djece. Države se mogu koristiti tim novcem za proširenje *Medicaida* ili za kupnju privatnog osiguranja za djecu.

U svjetlu rasprave iz prethodnog poglavlja o prednostima i nedostacima transfera u gotovini i o transferu u naturi, možemo se upitati zašto se u SAD-u odlučilo za tako velike transfere u obliku medicinskih usluga. Rosen (1999.) vjeruje da je jedno od objašnjenja egalitarizam u robama i uslugama, odnosno postojanje velike društvene suglasnosti o tome da svi trebaju dobivati temeljne medicinske usluge. Također mogu biti prisutni i elementi paternalizma. Vjeruje se da bi siromašnima, čak kada bi za njih postojale pristupačne mogućnosti zdravstvenoga osiguranja, nedostajalo znanje o načinu pribavljanja odgovarajućega osiguranja. Zahtjevi za ostvarivanjem prava na *Medicaid* u pojedinim državama se razlikuju. Pojedinci koji ostvaruju pravo na novčanu pomoć također se služe *Medicaidom*. Dodatno, reforma sustava socijalne zaštite iz 1996. godine zahtijeva od država da pružaju *Medicaid* obiteljima koje nemaju više pravo na novčanu pomoć, jer ostvaruju veće dohotke od rada. Cilj je države smanjiti implicitnu poreznu stopu na zarade pojedinaca koji napuštaju sustav socijalne pomoći. Konačno, posljednjih godina osiguranje je prošireno na trudnice s niskim dohotkom i djecu koja nisu u sustavu socijalne skrbi. Broj korisnika *Medicaida* vrlo je porastao. U 1988. godini njime je bilo obuhvaćeno 22,9 milijuna korisnika, a do 1997. godine taj se broj povećao za gotovo 50 posto i iznosio je 33 milijuna.

U kojoj je mjeri uspio *Medicaid*? Najvažniji razlog za pokretanje *Medicaida* bilo je poboljšanje zdravstvenoga položaja siromašnih. Prema svim pokazateljima, *Medicaid* je povećao dostupnost zdravstvene zaštite siromašnima. Te spoznaje, naravno, malo govore o kakvoći zdravstvene zaštite koju ostvaruju siromašni: poboljšava li ona njihovo zdravlje? Čini se da postoje neke spoznaje kako se zdravlje siromašnih poboljšalo nakon uvođenja *Medicaida*: "Smrtnost dojenčadi siromašnih majka je smanjena, produljeno je očekivano trajanje života, smanjena je opasnost od raznovrsnih zaraznih bolesti,

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB
GOD. 10 (2001),
BR. 6 (56),
STR. 1179-1221

BEJAKOVIĆ, P.:
BORBA PROTIV...

iako su siromašne osobe i dalje izložene većim medicinskim problemima nego osobe koje žive u obiteljima s visokim dohocima" (Blank, 1997b:165). Naravno, neka od tih poboljšanja mogu se pripisati drugim čimbenicima, poput promjena u načinu života. Iako je teško razlučiti djelovanje različitih čimbenika, postoji opća suglasnost da su izdaci *Medicaida* imali važnu ulogu u tim poboljšanjima.

Bonovi za hranu i prehrana djece

Bonovi za hranu su kuponi koje izdaje država, a mogu se iskoristiti samo za kupnju hrane (nije dopuštena kupnja hrane za životinje, duhana i duhanskih prerađevina te uvozne hrane). Tijekom 1997. godine prosječno je 22,9 milijuna ljudi mjesečno primalo bonove za hranu, a ukupni su izdaci iznosili 20 milijarda dolara (Office of Management and Budget, 1998.). Neposredne troškove bonova za hranu plaćala je savezna vlast. Ipak, upravljanje programom, uključujući raspodjelu bonova za hranu, provodile su same države. Doslovno, svi siromašni ljudi imaju pravo na bonove za hranu, uključujući siromašne obitelji bez djece i samce. Iznos bonova za hranu koje obitelj dobiva mjesečno temelji se na njezinoj brojnosti i dohotku. Prosječan mjesečni iznos bonova za hranu po osobi iznosio je u 1997. godini 71 dolar.

Za razliku od gotovine, bonovi za hranu mogu se iskoristiti samo za kupnju hrane. Stoga bi se moglo očekivati da su bonovi za hranu za pojedinca manje vrijedni od jednaka iznosa gotovine. Neki pokazatelji koji potvrđuju rezultat su niz istraživanja provedenih prije nekoliko godina. Skupina korisnika bonova za hranu dobila je čekove umjesto bonova, a kontrolna je skupina nastavila dobivati bonove. Kada su te skupine uspoređene, ustanovljeno je da je skupina koja je dobivala gotovinu umjesto bonova smanjila potrošnju hrane – svaki dolar bonova za hranu dobiven u gotovini – novcu smanjio je potrošnju hrane za 20 do 25 centa (Fraker, Martini and Ohls, 1995.). Zanimljiva je činjenica da u programu bonova za hranu stvarno sudjeluje samo oko 70 posto kućanstava koja na njega imaju pravo. Zašto se ljudi ne služe prednostima tog programa? Jedan je razlog da nisu svjesni kako na njega imaju pravo. Drugi je razlog postojanje određenoga biljega sramote zbog uključivanja u taj program. Zbog tih razloga program je slabije iskorišten. Prema procjeni Blank i Ruggles (1996.), kad bi sve obitelji samohranih roditelja koje imaju pravo na to stvarno sudjelovale u programu bonova za hranu i AFDC-u, isplaćene bi naknade u 1989. godini bile veće 13,5 milijarda dolara.

Zapravo, biljeg sramote može biti jedan od razloga što je država odlučila ne isplaćivati bonove za hranu u gotovini. Ako stvarno postoji određena neugodnost zbog uključivanja

u program, ljudi će biti manje voljni u njemu sudjelovati, pa će i troškovi biti manji. Naravno, postoje i drugi razlozi zbog kojih je država možda sklonija bonovima za hranu umjesto gotovini. Jedan je upravo spomenuto opravdanje paternalizma. Osim toga, s političkog je stajališta možda lakše dobiti potporu za program koji ukida glad nego koji isplaćuje gotovinu.

Programi prehrane djece

Ti su programi usmjereni na majke dojenčadi, dojenčad, djecu do pet godina i učenike. Oko 25 milijuna đaka ostvaruje pravo na besplatni obrok u školi (CWM, 1996: 924). Kao i s bonovima za hranu, čini se da i u vezi s ovim programom postoji određeni biljeg sramote. Na primjer, djeca koja ostvaruju pravo na besplatan ručak često moraju stajati u posebnom redu, ili jesti za izdvojenim stolovima. To donekle obeshrabruje, pa ima djece koja se time ne služe, iako na to imaju pravo.

Pomoć za troškove stanarine

Potpore siromašnima za troškove stanarine utvrđene su u SAD-u 1937. godine. Donedavno najveći program bili su javni stambeni objekti (kuće i stanovi za siromašne). Lokalne vlasti koje djeluju u općini, okrugu ili skupini nekoliko okruga vlasnici su tih stambenih objekata, one ih grade i njima upravljaju. Savezna vlast daje potporu za troškove izgradnje i režijske troškove koje plaćaju stanari. U SAD-u postoji oko 1,3 milijuna javnih stambenih objekata za siromašne. Prosječna mjesečna vrijednost stanovanja u javnim stambenim objektima za korisnike je procijenjena na oko 90 posto stvarne vrijednosti. Iznos najvišega dohotka za pravo na stanovanje u javnim stambenim objektima utvrđuje se lokalno. Za razliku od drugih programa socijalne skrbi, udovoljavanje kriterijima za sudjelovanje u programu ne znači i automatsko pravo obitelji da bude uključena u program javnog stanovanja. Kako je već navedeno, postoji samo 1,3 milijuna jedinica stambenih objekata za siromašne, a više je od 36 milijuna ljudi čiji je dohodak ispod granice siromaštva. Mnogo je više ljudi koji se žele služiti javnim stanovanjem nego stvarnih mogućnosti smještaja. Ukratko, javno stanovanje ima relativno veliku vrijednost po korisniku, ali većina se siromašnih ljudi ne služi tim programom. Nadalje, javno je stanovanje steklo loš glas kao leglo kriminala i drugih društveno nezdravih oblika ponašanja. Zbog toga, a i zbog drugih razloga, nakon ranih 1970-ih nije bilo znatnije izgradnje javnih stanova.

Mnogi ekonomisti vjeruju da svakako treba prekinuti praksu davanja javnih stanova na upotrebu, čak i ako trebaju postojati stambene potpore za siromašne. Ako se korisnicima koji stanuju daju potpore u privatnim stanovima, javni sektor više ne treba biti uključen u izgradnju i upravljanje stambenim

objektima. Dodatno, korisnici pomoći više ne bi bili prostorno koncentrirani ni javno označeni.

U skladu s navedenim, 1974. i 1983. godine provedena su dva savezna programa javnoga stanovanja. Riječ je o davanju potvrda i vaučera u sklopu Sekcije 8 (Weicher, 1996.). U tim programima, koji podrazumijevaju godišnje rashode od oko 1,4 milijarde dolara, kućanstva koja na to imaju pravo traže stambeni objekt na privatnom tržištu (CWM, 1996:920). Ako stambeni prostor udovoljava određenim standardima kakvoće i država smatra da je iznos stanarine opravdan, ona daje potporu za stanarinu koju neposredno plaća vlasniku stambenog objekta. (Stanarina koju stanari plaćaju fiksni je dio obiteljskoga dohotka koji je zasada utvrđen u iznosu od 30 posto.) Za razliku od uobičajenoga programa javnog stanovanja, Sekcija 8 pokušava omogućiti siromašnima uporabu postojećega stambenoga fonda, a ne nastoji ga povećati. Korisnici Sekcije 8 ograničeni su u izboru svojega stambenog objekta, na stanarinu ne mogu potrošiti više od 30 posto svojega dohotka, pa mogu izabrati samo stambeni objekt vlasnika koji sudjeluju u programu. U programu sudjeluje samo oko 1,5 milijuna obitelji.

Mnogi bi ekonomisti željeli vidjeti daljnji korak u tom pravcu i podržavaju program potpora usmjeren na ponudu, a utemeljen na pomoći u podnošenju troškova stanovanja. Po tom bi programu svaki pojedinac koji ostvaruje pravo na naknadu za troškove stanovanja primao od države iznos koji odgovara razlici programom utvrđenih standardnih troškova stanovanja i nekoga dijela dohotka. Pomoć može biti potrošena na bilo kojem privatnom tržištu stanova koje udovoljava određenim standardima kakvoće. Krajem 1970-ih u nekoliko je gradova proveden krupan društveni pokus Program eksperimentalne pomoći stanovanju (*the Experimental Housing Allowance Program*), kako bi se utvrdilo kako će pomoć za stanovanje utjecati na ponašanje ljudi. Analiza prikupljenih podataka koju su proveli Hanushek i Quigley (1981: 204) upućuje na blage posljedice u izdvajanjima za stanovanje: porast dohotka od 10 posto vodi povećanju rashoda za stanovanje do pet posto. Zanimljivo, veća potražnja nastala zbog pomoći u podnošenju dijela troškova stanovanja, čini se, nije mnogo utjecala na cijene lokalnih stanova, možda stoga što je ponuda stambenih objekata prilično elastična i što se posljedice povećanih pomoći za stanovanje odražavaju postupno.

Programi kojima se povećavaju prihodi

Najveći dio izdataka za siromašne predviđen je za podizanje njihove postojeće razine potrošnje. Neki su programi, naprotiv, zamišljeni kao pospješivanje njihove sposobnosti da u budućnosti samostalno zarađuju. To obuhvaća izobrazbu i programe izobrazbe uz rad.

Izobrazba

Omiljena je teorija da je velik dio siromaštva u SAD-u posljedica nedostatne izobrazbe. Tvrdi se da bi s većom i boljom izobrazbom pojedinci zarađivali više novca i imali manju vjerojatnost završiti u siromaštvu. U skladu sa zakonodavstvom iz 1965. godine, savezna država osigurava školama u pojedinim područjima sredstva za nadoknadu troškova osnovne i srednje izobrazbe učenika slabijega imovinskog stanja. Najpoznatiji primjer je *Head Start Program* koji omogućuje predškolske aktivnosti djece u dobi od četiri i pet godina koja potječu iz siromašnih obitelji. Ideja je osigurati da prije škole dosegnu razinu koju imaju djeca iz bogatijih obitelji. Za vrijeme Bushove i Clintonove administracije izrazito je poraslo financiranje *Head Starta*, jer je program uživao opću potporu.

Jesu li programi pospješivanja izobrazbe uklonili razlike u ostvarenoj izobrazbi siromašne djece i one iz obitelji srednje klase? Kao i inače, pokušaj da se odgovori na to pitanje otežan je činjenicom da izbor za te programe nije slučajan. U istraživanju kojim se pokušao ocijeniti neslužajni izbor, Currie i Thomas (1995.) ustanovili su da *Head Start* omogućuje poboljšanje na dugi rok, u uspjehu na testovima za djecu bijelaca, ali čini se da nema dugotrajnoga učinka na izobrazbene rezultate crnačke djece. Nisu jasni razlozi razlika u pojedinim demografskim skupinama, odnosno teško je ustanoviti kako pospješivanje izobrazbe utječe na djecu.

Zapošljavanje i programi izobrazbe i osposobljavanja uz rad

Savezni programi izobrazbe i osposobljavanja uz rad usmjereni su na drugi mogući uzrok siromaštva: nedostatak odgovarajućih znanja i sposobnosti koja se traže na tržištu rada. Pretpostavimo da siromašni ljudi ne mogu dobiti poslove koje omogućuje dobra izobrazba i osposobljavanje zbog diskriminacije ili zato što takvi poslovi ne postoje u njihovu susjedstvu. Ideja koja se nastoji ostvariti tim programima jest da država treba stvoriti mogućnosti za razvoj znanja i sposobnosti koja se traže na tržištu rada.

Država je u AFDC-u imala niz takvih programa, a reformom socijalne skrbi iz 1996. oni su još dobili na značenju. Jesu li ti programi djelotvorni? Ekonometrijske studije pokazuju da neki programi vjerojatno omogućuju veće zarade dijela sudionika. Ali pritom je važno upozoriti da pojedinci sami odlučuju o tome hoće li sudjelovati u programu. Ljudi koji se uključuju u program mogu biti energičniji ili ambiciozniji nego cjelokupna populacija s niskim dohotkom, pa činjenica da su se njihove zarade povećale ne mora biti rezultat programa. U nekoliko istraživanja ljudi su raspoređivani metodom slučajnoga uzorka u skupinu koja je pohađala program izobrazbe i

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB
GOD. 10 (2001),
BR. 6 (56),
STR. 1179-1221

BEJAKOVIĆ, P.:
BORBA PROTIV...

osposobljavanja i u kontrolnu skupinu. Iako je u nekima od tih istraživanja bilo pozitivnoga utjecaja na primanja, on je bio relativno malen s obzirom na troškove programa. Prema mišljenju Heckmana (1996.), za godišnje povećanje zarade polaznika programa od 5 000 dolara potrebni su troškovi od najmanje 50 000 dolara. Ukratko, programi izobrazbe i osposobljavanja uz rad nisu svemoćan lijek za rješavanje problema siromaštva, barem ne na način kako su ostvarivani u prošlosti.

Jesu li programi socijalne skrbi od pomoći?

Razuman način započinjanja ocjene sustava socijalne skrbi jest ispitivanje njegova utjecaja na stope siromaštva. Taj je utjecaj vrlo važan. Na primjer, u 1995. godini novčane pomoći, transferi u hrani i udio u troškovima stanovanja smanjili su stopu siromaštva 47 posto (Primus, 1996:1). Taj podatak, naravno, ne uzima u obzir činjenicu da bi, zbog nedostatka socijalne skrbi, zarade ljudi možda mogle biti veće. Programi socijalne skrbi popularno se nazivaju sigurnosnom mrežom i u nju se, iako mnogi promaknu kroz njezine rupe, brojni ipak uhvate. Bez obzira na to, sustav godinama nije bio omiljen, niti je reforma socijalne skrbi iz 1996. u potpunosti utišala kritike. Liberalni i konzervativni ekonomski teoretičari usmjerili su velik dio svojih kritika na nered u postojećem sustavu. On je sigurno zbrkan. Neki programi daju pomoć u novcu, drugi u naturi, jedni se ostvaruju relativno lako, drugi su nepristupačni čak i za ljude čiji je dohodak znatno ispod granice siromaštva. Administrativna odgovornost i financiranje nasumce su podijeljeni između savezne te državnih i lokalnih vlasti. Zašto se umjesto programa pomoći u naturi ne bi davala gotovina ili se oba programa i različiti drugi programi novčane pomoći ne bi zamijenili s jedinstvenim negativnim porezom na dohodak koji ne uzima u obzir nikakve posebne kategorije?

Neki ekonomisti odbijaju takvo stajalište iz više razloga, a čini se da je to i politički neostvarivo. Američka je javnost jasno pokazala da je voljna pomoći onima kojima je nužna pomoć u dobrima poput temeljnog stanovanja, hrane i medicinske njege, ali nije voljna siromašnim ljudima dati gotovinu da si oni ta dobra sami pribavljaju. To stajalište prevladava dosta dugo, tako da se može smatrati nepromjenjivim na sceni sustava socijalne skrbi. Daljnji naponi u mijenjanju sustava socijalne skrbi trebali bi to shvatiti kao činjenicu, a ne pokušavati objasniti kako to nema smisla (Aaron, 1984:16).

Drugo, sa stajališta učinkovitosti, sustav bezuvjetnih programa mogao bi biti koristan. Ako se relativno velik iznos pomoći može usmjeriti na skupine kojima nisu važni poticaji za povećano zapošljavanje (npr. radno nesposobnima), tada bi

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB
GOD. 10 (2001),
BR. 6 (56),
STR. 1179-1221

BEJAKOVIĆ, P.:
BORBA PROTIV...

mogla biti poboljšana ukupna učinkovitost sustava. Stoga, iako postojeći sustav sigurno nije idealan, postojeća struktura podjela korisnika na kategorije nije nužno velika pogreška.

Možda najviše dvojba u postojećem sustavu izaziva pitanje jesu li naknade dosta visoke. Uobičajena ekonomika blagostanja navodi da ispravan odgovor ovisi o snazi (nečije) sklonosti za dohodovnom jednakošću i iskrivljenjima u poticajima koja stvara sustav. Ipak, neki su kritičari naveli da je vjerojatno loša ideja svaki sustav socijalne skrbi, bez obzira na njegovu strukturu, jer socijalna skrb, poput mnogih drugih izraza plemenitih namjera, sadrži klicu kvarenja. Na početku možete prihvatiti milostinju, jer je stvarno trebate. Ali ako je ne prestanete prihvaćati istog trenutka kada možete sami zarađivati za sebe – čak i za skroman život – tada gubite dušu (Kenan, 1982:A29).

TRANZICIJSKE ZEMLJE S NAGLASKOM NA HRVATSKU

Pozadina siromaštva

U zemljama tržišnoga gospodarstva siromaštvo je u najvećoj mjeri određeno nezaposlenošću, odnosno nesudjelovanjem u službenom gospodarstvu. U bivšim socijalističkim zemljama vladao je vrlo nepovoljan odnos prema siromašnima, jer se držalo da je siromaštvo isključivi proizvod kapitalističkoga sustava. U "savršenim" društvima besplatnoga školovanja, relativno lakoga nalaženja zaposlenja i svih prava koja se ostvaruju iz rada, pune zaposlenosti (koja je bila obilježena velikim tehnološkim viškovima i prikrivenom nezaposlenošću) te male, ali sigurne mirovine, samoizbor siromašnih da ne "sudjeluju u društvenim blagodatima" uvjetovao je gotovo ideološku podozrivost prema rješavanju problema siromašnih, pa je sustav socijalne skrbi bio vrlo slabo razvijen. Zbog nepovjerenja prema svakoj neslužbenoj ili privatnoj inicijativi, vlast je obeshrabrivala nedržavne organizacije u pomaganju siromašnima, jer se držalo da one žele ostvariti politički utjecaj potmažući "isključenima". Napuštanje socijalizma i planskog gospodarstva u zemljama Srednje i Istočne Europe, drastičan pad proizvodnje (službeni pokazatelji mogu pretjerano naglašavati taj pad), velika inflacija, pad plaća i mirovina te pojava otvorene nezaposlenosti početkom 90-ih uvjetovale su veliko osiromašenje stanovništva i izraženo raslojavanje društva. U bivšim socijalističkim zemljama kategorija osoba koja sigurno barem kratkoročno gubi zbog reforma su siromašni i nezaposleni, oštećeni inflacijom i pogođeni nevoljama povezanim s krupnim strukturnim promjenama. Iako su neke zemlje (Mađarska, Slovačka, Poljska) prihvatile smanjivanje broja zaposlenih i otvorenu nezaposlenost, a druge (Rusija i Ukrajina) na-

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB
GOD. 10 (2001),
BR. 6 (56),
STR. 1179-1221

BEJAKOVIĆ, P.:
BORBA PROTIV...

stojale očuvati postojeću zaposlenost (uz cijenu velike prikri-vene nezaposlenosti i pada proizvodnosti), u svima je siromaštvo jako poraslo. Bez obzira na različite metodologije i definicije siromaštva te nedostatno pouzdane pokazatelje, procjenjuje se da je udio stanovništva ispod granice siromaštva (razine realnog dohotka koji se drži dostatnim za osiguranje minimalno doličnog životnog standarda) iznosio sredinom 90-ih oko 26 posto u Bugarskoj, 30 posto u Estoniji i gotovo 50 posto u Rusiji i Ukrajini (International Labour Organisation, 1994.).

Ipak, većina zemalja Srednje i Istočne Europe, osim država bivšega Sovjetskog Saveza, uspjela je zaustaviti, pa čak i preusmjeriti trend općeg osiromašenja, a i odrednice siromaštva u njima postale su slične onima u zapadnim zemljama: siromaštvo je u najvećoj mjeri određeno nesudjelovanjem pojedinca na službenom tržištu rada i njegovom niskom izobrazbenom i kvalifikacijskom razinom. Naprotiv, u državama bivšega Sovjetskog Saveza siromaštvo nije određeno nesudjelovanjem članova kućanstva na službenom tržištu rada i pogadja stanovništvo bez obzira na izobrazbenu i kvalifikacijsku razinu. Siromaštvo je tamo mnogo prisutnije i nejasno određeno.

Hrvatska jučer i danas

Hrvatska, kao uostalom ni bivša Jugoslavija, nije bila klasična zemlja planske privrede, tako da se može ocijeniti da su nezaposlenost i niska izobrazbena i kvalifikacijska razina bile do početka tranzicije najvažnije odrednice siromaštva. Drugim riječima, opasnost od marginalizacije bila je neposredno povezana s isključivanjem iz svijeta rada. Ako je zaposlenost ili nezaposlenost jedna od odrednica potreba za socijalnom pomoći, druga odrednica je visina dohotka koji se ostvaruje. U mnogim je zemljama niski (i neredoviti) dohodak važan uzrok siromaštva. Razmotrit ćemo pitanja vezana uz ostvareni dohodak: prvo, raspoložive procjene o granici siromaštva ili troškove egzistencijalnoga minimuma; drugo, podatke o kretanju realne plaće i razlike u plaćama (u nedostatku ankete o potrošnji kućanstava ili drugih spoznaja, to su najbliži i najpouzdaniji podaci o distribuciji dohotka). Potrebno je istaknuti da se raspolože s vrlo malo statističkih pokazatelja, a i mali je broj dosad provedenih istraživanja (Škare, 1999.). Vlada nije usvojila službenu granicu siromaštva. Kako se ne raspolože podacima ankete o potrošnji kućanstava, ne može se utvrditi indeks troškova života, niti je on službeno objavljen. Podaci o plaćama većinom se odnose na javni sektor, a gotovo ne postoje podaci o primanjima u privatnom sektoru, o iznosu i strukturi plaća i primanja u kućanstvu, niti o njihovoj raspodjeli.

Neki pokazatelji o minimalnim životnim troškovima mogu se dobiti iz "socijalnoga minimuma" (SM) koji je imao dvostruku ulogu: s jedne strane predstavljao je cenzus prihoda za ostvarivanje prava na naknadu za socijalni minimum, a s druge strane, visinu naknade za socijalni minimum za kućanstvo bez prihoda. Do kraja 1997. SM se određivao prema broju članova kućanstva. Utvrđeni mjesečni iznos (u siječnju 1996. godine 65 DEM za jednočlano kućanstvo) uvećavao se za 78 posto za drugoga člana kućanstva, 67 posto za trećega i tako dalje. U novom Zakonu o socijalnoj skrbi (NN 72/1997.) ukinut je "socijalni minimum" te je prihvaćen drukčiji postupak obračuna "pomoći za uzdržavanje": djeca u dobi od 15 do 18 godina dobivaju isti iznos pomoći kao prva odrasla osoba kućanstva, djeca u dobi do sedam godina dobivaju kao druga i svaka sljedeća odrasla osoba u kućanstvu (80 posto naknade), dok djeca u dobi između 7 i 15 godina primaju 90 posto iznosa koji prima odrasla osoba koja sama živi. Zbog toga je u 1998. godini pomoć za četveročlanu obitelj iznosila približno od 1 190 do 1 400 kuna mjesečno, ovisno o dobnom sastavu članova. Za radno nesposobnu odraslu osobu iznos se uvećava za polovicu.

Taj je iznos mnogo manji od minimalnih troškova života egzistencijalnoga minimuma (EM) koji su, prema odredbama Saveza samostalnih sindikata Hrvatske za četveročlanu radničku obitelj u razdoblju ožujak – travanj 1998. procijenjeni na 4 818 kuna. Može se ocijeniti da je pri procjeni EM rabljena odgovarajuća metodologija. Prikupljeni su podaci o košari cijena u prodavaonicama širom zemlje, pa su prikupljeni rezultati korišteni za procjenu minimalnih troškova života četveročlane gradske obitelji. U travnju 1998. to je izgledalo ovako:

Egzistencijalni minimum za četveročlanu radničku obitelj u ožujku-travnju 1998.

Stavka	Izdaci u kunama	Postotak
Hrana	1 920,41	39,8
Stanovanje	1 311,85	27,2
Odjeća i obuća	643,78	13,4
Izobrazba i kultura	374,41	7,8
Prijevoz	315,00	6,5
Higijena	251,09	5,2
<i>Ukupno</i>	<i>4 818,54</i>	<i>100,0</i>

Ne ulazeći preduboko u sadržaj potrošačke košare, navedeni podaci upućuju na to da je previsoko utvrđena predviđena razina standarda. Na granici siromaštva u zemlji koja ima BDP poput Hrvatske, očekivalo bi se da izdaci za hranu čine više od 40 posto ukupnih rashoda, a da se manje troši na stanovanje i prijevoz. Skepsa je pojačana napomenom da je u "potrošnji" predviđeno da obitelj posjeduje automobil, da sta-

nuje u dvosobnom stanu od 50 četvornih metara s centralnim grijanjem te da posjeduje televizor i telefon. Očito, navedeni podaci procjenjuju troškove života ne baš siromašnih obitelji.

Treći pristup računanju granice siromaštva može se ostvariti raspodjelom dohotka tako da se relativna granica siromaštva utvrdi na dvije trećine medijalnoga dohotka. Taj je pristup otežan zbog nedostatka podataka o raspodjeli dohotka. U travnju 1998. medijalni dohodak iznosio je 2 252 kune mjesečno; pretpostavljajući 1,7 zaposlenih osoba po obitelji, medijalni obiteljski dohodak od rada iznosi 3 830 kuna, a uvećan za 20 posto dohotka iz ostalih izvora bio bi 4 596 kuna mjesečno. Tri petine toga značilo bi, za četveročlanu obitelj, granicu siromaštva u iznosu od 2 760 kuna. To je nešto više nego 60 posto EM, ali gotovo dvostruko više od SM.

Nakon što smo utvrdili niz odrednica za procjenu siromaštva u Hrvatskoj, možemo razmotriti kretanje dohotka i nejednakosti. Podaci pokazuju stalan porast nominalnih i realnih plaća u privredi. U razdoblju od srpnja 1995. do veljače 1998. godine realne su plaće porasle 23,6 posto, ili približno devet posto godišnje. To pokazuje da je ostvaren znatan napredak u ublažavanju posljedica rata i recesije vezane uz tranziciju, iako je potrebno još vremena da gospodarstvo (i prosječne plaće) dostigne predratnu razinu.

➔ TABLICA 4
Raspodjela plaća:
Hrvatska 1996.-1998.

	Prosinac 1996.	Prosinac 1997.	Ožujak 1998.
Medijalna plaća (kn)	1 958,0	2 305,0	2 253,0
Prvi decil*	57,6	57,0	59,6
Prvi kvartil	78,3	76,1	76,1
Treći kvartil	131,6	130,9	127,8
Deveti decil	152,2	164,7	150,0
d_9/d_1	2,6	2,9	2,5

Izvor: Preračunati podaci Državnoga zavoda za statistiku Republike Hrvatske.

* Plaća 10 posto najslabije plaćenih, kao dio vrijednosti medijalne plaće.

Tablica 4 pruža spoznaje o promjenama u raspodjeli dohotka, odnosno plaća, s time da vjerojatno nedostatno obuhvaća privatni sektor i time podcjenjuje stupanj nejednakosti. Podaci pokazuju izrazit porast nejednakosti, ali je nakon 1993. trend nešto preusmjeren. Nadalje, napravljen je određen napredak u ublažavanju problema najnižih plaća. Rutkowski (1996.) navodi da je u 1993. godini u Hrvatskoj oko 19,7 posto radnika zarađivalo manje od dvije trećine medijalne plaće. Prema distribuciji navedenoj u tablici 3, u ožujku 1998. godine u tom je položaju bilo samo 15,5 posto radnika.

Podaci navode da je poslije 1995. godine prosječna realna plaća porasla i da je nejednakost smanjena. Uzeti zajedno,

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB
GOD. 10 (2001),
BR. 6 (56),
STR. 1179-1221

BEJAKOVIĆ, P.:
BORBA PROTIV...

podaci navode da siromaštvo nije poraslo – barem ne među zaposlenim stanovništvom. Kako se, prema anketi radne snage, nezaposlenost između 1996. i 1997. nije povećavala (već se smanjila), mala je vjerojatnost da je na taj način zabilježen jači porast broja siromašnih. S druge strane, između 1996. i 1997. godine smanjila se (za gotovo dva posto) stopa aktivnosti. Tako se povećao udio neaktivnog stanovništva. To bi moglo prouzročiti i određeno ublažavanje siromaštva, ali je vjerojatnije posljedica takozvanoga "učinka obeshrabrenih radnika" i mogućega prelaska iz službenoga u neslužbeno gospodarstvo, što bi moglo značiti i određeno povećanje siromaštva.

Sustav socijalne skrbi

Sustav socijalne skrbi i pomoći u Hrvatskoj doživio je brojne promjene. U doba osamostaljivanja Hrvatska je naslijedila sustav socijalne skrbi koji je odgovarao socijalističkom uređenju i bio sličan sustavima drugih zemalja u tranziciji. Subvencioniralo se osnovne prehrambene proizvode, omogućavao se relativno rani odlazak u mirovinu te pružali raznovrsni oblici pomoći koji obično ne postoje u tržišnim gospodarstvima, poput naknade pogrebnih troškova i novčane pomoći za opremu djeteta samohranom nezaposlenom roditelju. U posljednjih pet do sedam godina sustav je bitno promijenjen, i zbog većih potreba i zbog malih raspoloživih sredstava, ali i zbog prilagodbe tržišnom gospodarstvu. Sustav se u cjelini, preko Ministarstva rada i socijalne skrbi, financira iz proračuna.

Najveći korak učinjen je prihvaćanjem novog Zakona o socijalnoj skrbi koji je stupio na snagu 1. siječnja 1998. Zakon je drukčije organizirao (i ponešto pojednostavnio) novčane pomoći koje se ostvaruju preko Ministarstva rada i socijalne skrbi (MRSS). Zbog racionalizacije, pojednostavljenja postupka i veće socijalne pravednosti zamijenjeni su neki oblici socijalne skrbi (naknada za socijalni minimum, stalna i privremena novčana pomoć), prikladnijim rješenjima (pomoć za uzdržavanje). Osim toga, uvedena su i nova prava, kao što su osobna invalidnina i pomoć za podmirenje troškova stanovanja. Pojednostavnjeni su i oblici pomoći u naravi koje pruža država. Uvođenje novoga zakona znači da su doslovno svi pokazatelji kojima smo raspolagali zastarjeli, jer se odnose na pomoći koje više ne postoje.

Sustav socijalne skrbi u Hrvatskoj, koji je djelovao između 1994. i 1997., pružao je 12 oblika pomoći u gotovini i šest oblika pomoći u naravi. Dodatno, neke nevladine organizacije pružale su pomoć za pojedine kategorije pojedinaca i obitelji u nevolji – za izbjeglice i prognanike, starije, siromašne i tako dalje. U svrhu evidencije i kontrole humanitarne i soci-

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB
GOD. 10 (2001),
BR. 6 (56),
STR. 1179-1221

BEJAKOVIĆ, P.:
BORBA PROTIV...

jalne pomoći, centri za socijalni rad izdavali su socijalnu iskaznicu za sve članove kućanstva, s tim da je nositelj jedan član kućanstva. U ožujku 1997. u uporabi je bilo 98,8 tisuća socijalnih iskaznica koje su se odnosile na 219,9 tisuća pojedinaca. U 1997. ukupno je u sustavu bilo 336 tisuća korisnika, tako da je moguće da se netko koristio pomoću ili naknadom iz dvaju izvora. Cjelokupan sustav socijalnih iskaznica sada je napušten.

Financiranje sustava socijalne skrbi

Sustav socijalne skrbi u najvećem se dijelu (oko 85 posto) financira iz državnoga proračuna, dok vlastiti prihodi ustanova sustava socijalne skrbi predstavljaju oko 15 posto ukupnih prihoda. Vlastite prihode čine naplaćene participacije od korisnika smještenih u ustanove socijalne skrbi (plaćanje cijene smještaja), prihodi od dopunskih gospodarskih i negospodarskih djelatnosti ustanova socijalne skrbi (prihodi od radionica za stručno osposobljavanje korisnika, ugostiteljske djelatnosti, iznajmljivanja prostorija i drugo), donacija, kapitalni prihodi, prihod od Republičkoga fonda "Kralj Zvonimir" (za prognanike i izbjeglice u domovima socijalne skrbi), prihodi od Republičkoga fonda mirovinskog i invalidskog osiguranja i drugi prihodi.

Materijalna pomoć

Sustav se sastoji od pomoći u gotovini i naravi te programa smještaja i njege. Više od dvije trećine (69,7 posto) utrošenih sredstava u 1998. odnosilo se na programe smještaja i njege, iako oni obuhvaćaju samo 14 tisuća osoba, ili manje od pet posto svih korisnika. Programi su vrlo skupi, pogotovo smještaj djece i odraslih u socijalne ustanove. Preostala se sredstva troše na pomoć u gotovini (28,7 posto utrošenih sredstava) i pomoć u naravi (1,6 posto utrošenih sredstava) (Jurčević, 1999.).

Za pomoći u gotovini troši se mnogo više sredstava nego za pomoći u naravi koje imaju relativno velik broj korisnika. Zapravo, to zavarava, jer se do novoga Zakona najveći program u naravi odnosio na jednokratne novčane pomoći za plaćanje računa javnih ili komunalnih poduzeća. To je klasificirano kao "pomoć u naravi", jer su centri za socijalni rad neposredno plaćali račune onih koji su ostvarivali vrstu pomoći, pa to, stoga, nije predstavljalo pomoć u gotovini. Takav je pristup vjerojatno smanjivao opasnost da se pomoć potroši na neželjene proizvode ili usluge, ali je odražavao relativno visok stupanj paternalizma. Ujedno je otežavao obitelji korisnika mogućnost potrošnje pomoći u skladu s njezinim sklonostima.

Oblici pomoći u novomu Zakonu

Prilično je teško povezati stari i novi sustav naknada i pomoći. Stalna i privremena novčana pomoć te naknada za socijalni minimum zamijenjene su s pomoći za uzdržavanje, a centar za socijalnu skrb može i dalje odobriti podmirenje pogrebnih troškova, podmirenje troškova ogrjeva i nadoknadu plaće roditelju teže hendikepiranoga djeteta koji radi skraćeno radno vrijeme. U zakonu se ne navodi novčana pomoć za opremu djeteta samohranom nezaposlenom roditelju, pa se može pretpostaviti da je zakonodavac, s obzirom na mali broj korisnika (32 u 1995. i 29 u 1996.), odlučio ukinuti taj oblik pomoći.

Osnovni oblici pomoći sadržani u novom Zakonu jesu: pomoć za uzdržavanje, pomoć za podmirenje troškova stanovanja i jednokratna pomoć. Zakon je drukčije odredio uvjete za doplatak za pomoć i njegu, a sadrži još nekoliko oblika pomoći i naknada (osobnu invalidninu, pomoć u prehrani, pomoć za odjeću i obuću, pomoć za osobne potrebe korisnika stalnog smještaja i drugo).

Pravo na pomoć za uzdržavanje može ostvariti samac ili obitelj koji nemaju sredstava za uzdržavanje, a nisu ih u mogućnosti ostvariti svojim radom ili prihodima od imovine. Za većinu obitelji raspon pomoći (odgovara socijalnom minimumu) naveden je u tablici 1, s time da se utvrđeni iznosi povećavaju, smanjuju ili ukidaju prema detaljno propisanim uvjetima. Visina pomoći za uzdržavanje utvrđuje se kao razlika između iznosa sredstava za uzdržavanje utvrđenih prema ovom Zakonu i iznosa prosječnoga mjesečnog prihoda samca ili obitelji ostvarenog u tri prethodna mjeseca.

Pomoć za podmirenje troškova stanovanja odnosi se na najamninu i troškove koji se plaćaju u vezi sa stanovanjem i održavanjem stana, osim zaštićene najamnine kojom se najmoprimac služi po posebnim propisima. Detaljno je propisano tko ima ili nema pravo na pomoć za podmirenje troškova stanovanja. Pomoć za podmirenje troškova stanovanja odobrava se u visini najma, s tim da pomoć samcu ili obitelji ne može biti veća od iznosa polovice sredstava potrebnih za uzdržavanje samca ili obitelji, utvrđenih prema Zakonu.

Jednokratna pomoć može se odobriti samcu ili obitelji koji, zbog trenutačnih okolnosti (npr. rođenja djeteta, bolesti ili smrti člana obitelji, elementarnih nepogoda ili drugih nevolja), prema ocjeni centra za socijalnu skrb, nisu u mogućnosti djelomično ili u cijelosti zadovoljiti osnovne životne potrebe. Jednokratna pomoć može se odobriti do iznosa koji podmiruje potrebu, s time da, ako je veći iznos, centar za socijalnu skrb je dužan pribaviti prethodnu suglasnost ministarstva nadležnoga za poslove socijalne skrbi.

Zakon predviđa da se na sličan način kao i starim zakonom do 1997. godine može odobriti pomoć u prehrani, pomoć za odjeću i obuću, pomoć za osobne potrebe korisnika

stalnoga smještaja, podmirenje pogrebnih troškova, podmirenje troškova ogrjeva. Također postoje brojni oblici pomaganja u prevladavanju posebnih teškoća (samaca i članova obitelji), poput uključanja u javne kuhinje, smještaja u predškolske ustanove i slično te skrbi izvan vlastite obitelji koja se ostvaruje kao: stalan smještaj, tjedni smještaj, privremeni smještaj, cjelodnevni boravak i poludnevni boravak.

Prema novom Zakonu, za gotovo sva prava u sustavu socijalne skrbi provodi se određena vrsta provjere dohotka. Tražitelji su dužni pružiti socijalnim radnicima sve potrebne spoznaje o ostvarenom dohotku i unutar osam dana prijaviti bilo koju važniju promjenu. Socijalni radnici imaju priličnu diskrecijsku moć pri odobravanju bilo kojega oblika pomoći. Jednom, kada je odobrena, pomoć može trajati do godinu dana, osim ako korisnik ne obavijesti centar za socijalni rad o promjeni okolnosti. Nadležni centar za socijalnu skrb obvezatan je najmanje jednom godišnje provjeriti činjenično stanje i okolnosti koje su bitne za donošenje odluke o pomoći. Centar za socijalnu skrb dužan je pratiti prilike u kojima živi korisnik smješten izvan vlastite obitelji i stoga ga je dužan posjetiti najmanje jedanput u šest mjeseci. Zakon ne propisuje postupke ili zahtjeve provjere izjave o dohotku i imovnom stanju.

UMJESTO ZAKLJUČKA

Potrebno je ipak dati još jedan komentar o pravima uvedenim u novom Zakonu o socijalnoj skrbi, posebice o pomoći za uzdržavanje. Svako povećanje dohotka korisnika imat će za posljedicu *jednako smanjivanje* pomoći (na primjer, povećanje dohotka korisnika za 50 kuna znači smanjivanje pomoći za 50 kuna). To sigurno predstavlja negativan poticaj za traženje zaposlenja (ili bar za traženje zaposlenja u službenom gospodarstvu), pa se time stvara "stupica siromaštva". Trebalo bi razmisliti o postupnom smanjivanju visine pomoći i ublažavanju tako visoke granične stope. Vjerojatno bi bilo vrijedno razmisliti o razvoju sustava pomoći koji se pod nazivom *Working Family's Credit* provodi u Velikoj Britaniji. Taj je program namijenjen poticanju na zapošljavanje dugotrajnih korisnika socijalnih pomoći. Pravo na njega ostvaruju samo siromašne obitelji koje rade, s tim da bi se on u Hrvatskoj mogao nadopuniti uvjetom da korisnici moraju dokazati da rade u službenom gospodarstvu.

Za Hrvatsku se može reći da programi socijalne pomoći, uvedeni novim Zakonom o socijalnoj skrbi, teorijski imaju mnoga željena obilježja. Ipak, s obzirom na raspoložive pokazatelje, nije moguće utvrditi koliko učinkovito oni djeluju. Tek na temelju posebnih istraživanja (poput utvrđivanja koje su socijalno demografske skupine najviše pogođene siromaštvom,

analize za određivanje bitnih čimbenika ili uzroka siromaštva i slično), može se utvrditi koliko je stvarno socijalna pomoć uspješno usmjerena na one koji su zbilja siromašni i u kojoj mjeri im ona pomaže da izbjegnu neimaštinu. Stoga je nužno poraditi na poboljšanju kakvoće, opsega i učestalosti statistike koja prati sustav socijalne skrbi. Informacije i spoznaje o tome nužne su za planiranje i oblikovanje odgovarajuće politike i za znanstvena razmatranja navedenoga područja.

LITERATURA

- Aaron, H. J. (1984.). Six Welfare Questions Still Searching for Answers, *Brookings Review* 3, 1 (Fall 1984): 12-17.
- Abrahamson, P. (1987.). *Dualisation of the Welfare State – Towards an Urban Culture of Poverty?* Kobenhavn, Sociologisk Institut, Kobenhavns Universtitet.
- Andersen, J., Larsen, J. E. (1989a). *Fattigdom i velfaerstaten, with English Summary*, Gylling, Samfundslitteratur.
- Andersen, J., Larsen, J. E. (1989b). *Poverty, Unemployment and Early Retirement – Causes to and Consequences of Early Retirement in Denmark*, Sociologisk Institut and Institut for Samfundsfag og Forvaltning, Kobenhavn, Kobenhavns Universtitet.
- Andersen, J., Larsen, J. E. (1990.). *Arbejdsloshed og Offentlig Forsorgelse i Danmark, with English Summary*, Kobenhavn, Forlaget Sociologi.
- Atkinson, A. B. (1987.). Income Maintenance and Social Insurance. U: Auerbach, A. J. and Feldstein, M. (ur.) *Handbook of Public Economics*, Vol. II, North – Holland: Elsevier Science Publishers B. V.
- Autel, J. J. (1992.). The Integration Transfer of Welfare Dependency: Some Empirical Evidence. *Review of Economics and Statistics*, 14 (8): 467-473.
- Baker, J. (1934.). Work Relief; The Program Broadens, *New York Times Magazine*, 11. studenog 1934:17.
- Beveridge, W. H. (1942.). *Social Insurance and Allied Services*, Cmd. 6404 London: HMSO.
- Blank, R. (1997a). *It Takes a Nation – A New Agenda for Fighting Poverty*: New York Russell Sage Foundation.
- Blank, R. (1997b). 1996 The Welfare Reform, *Journal of Economic Perspectives* 11 (8): 169-177.
- Blank, R., Ruggles, P. (1996.). When Do Women Use AFDC and Food Stamps? The Dynamics of Eligibility vs. Participation, *Journal of Human Resources* 31 (26): 57-89.
- Blinder, A. S. (1980.). The Level and Distribution of Economic Well-Being. U: Feldstein M. (ur.) *American Economy in Transition*, Chicago, University of Chicago Press.
- Braithwaite, J., Grootaert, C., Milanovic, B. (1998.). *Determination of Poverty and Targeting of Social Assistance in Eastern Europe and in the Former Soviet Union*, Washington, D. C., The World Bank.
- Braudel, F. (1997.-1998.). *Sredozemlje i sredozemni svijet u doba Filipa II, Antibarbarus*, Zagreb.

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB
GOD. 10 (2001),
BR. 6 (56),
STR. 1179-1221

BEJAKOVIĆ, P.:
BORBA PROTIV...

Burckhardt, J. (1953.). *Kultura renesanse u Italiji*, Zagreb, Matica Hrvatska.

Burke, V. (1997.). *Cash and Noncash Benefit for Persons with Limited Income: Eligibility Rules, Recipient and Expenditure Data, FYs 1994-1996*, Washington D. C. Congressional Research Service.

Committee on Ways and Means (1996.). *Overview of Entitlement Programs*, Washington, D. C., US Government Printing Office.

Currie, J., Thomas D. (1995.). Does Head Start Make a Difference, *American Economic Review*, 85 (6): 341-364.

Davis, S. K. (1986.). *FRD, The New Deal Years 1933-1937, A History*, New York, Random House.

Economic Report of the President (1992.). Washington, D. C., US Government Printing Office.

Eissa, N., Liebman, J. B. (1995.). Labor Supply Response to the Earned Income Tax Credit, *Working Paper No. 5158*, Cambridge, MA., National Bureau of Economic Research.

Erikson, R., Ringen, S., Hansen, E. J., Uusitalo, H. (1987.). *The Scandinavian Model, Welfare States and Welfare Research*, New York, M. E. Sharpe.

Feldstein, M. (1996.). The Missing Piece in Policy Analysis: Social Security Reform, *American Economic Review, Paper and Proceedings*, 86 (2): 243-262. (Prevedeno i izdano u *Financijskoj praksi* br. 4. iz 1997. godine pod nazivom "Reforme mirovinskog sustava: dio koji nedostaje u političkim analizama".)

Fraker, T. M., Martini, A. P., Ohls, J. C. (1995.). The Effect of Food Stamps Cashout on Food Expenditures: An Assessment of the Finding from Four Demonstrations, *Journal of Human Resources*, 30 (3): 633-649.

Friis, H. (1950.). *Scandinavia Between East and West, A Publication of the New School for Social Research*, Ithaca and New York, Cornell University Press.

Furaker, B., Johansson, L., Lind, J. (1990.). Unemployment and Labour Market Policies in the Scandinavian Countries, *Acta Sociologica*, 33 (2): 137-152.

Galbraith, J. K. (1977.). *Doba neizvjesnosti*, Zagreb, Stvarnost.

Germani, G. (1980.). *Marginality*, New Jersey, Transaction Books.

Golding, P. (1987.). *Excluding the Poor*, London, Child Poverty Action Group.

Gough, I. (1979.). *The Political Economy of the Welfare State*, Macmillan, London.

Grootaert, C., Braithwaite, J. (1998.). The Determinants of Poverty in Eastern Europe and the Former Soviet Union. U: Braithwaite, J.; Grootaert, C.; Milanovic, B. (1998), *Determination of Poverty and Targeting of Social Assistance in Eastern Europe and in the Former Soviet Union*, Washington, D.C, The World Bank.

Hall, W. P., Albion, R. G., Pope, J. B. (1961.). *A History of English and the Empire Commonwealth*, Toronto – London, Braisdell Publishing Company.

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB
GOD. 10 (2001),
BR. 6 (56),
STR. 1179-1221

BEJAKOVIĆ, P.:
BORBA PROTIV...

Hanushek, E., Quigley, J. M. (1981.). Consumption Aspects. U: Bradbury K. L.; Downs, A. *Do Housing Allowances Work*, Washington, D. C., Brookings Institution.

Harrington, M. (1962.). *The Other America*, New York, Macmillan.

Hobbes, T. (1963.). *Leviathan*, New York, Meridian Books.

Hoynes, H. W. (1996.). Work, Welfare and Family Structure: What Have We Learned, *Working Paper No. 5644*, Cambridge, MA. National Bureau of Economic Research.

Hrvatski zavod za zapošljavanje (1997., 1998.). *Godišnjak 1996., Godišnjak 1997.*, Zagreb.

International Labour Organisation (1994.). *Making Social Protection Work, The Challenge of Tripartism in Social Governance in the Countries in Transition*, Cichon, M.; Samuel, L. (ur.) International Labour Organisation, Budapest.

Jurčević, Ž. (1999.). Socijalna skrb u Hrvatskoj u 1998. godini, *Revija za socijalnu politiku*, 6 (2): 133-146.

Kenan, A. (1982.). Smothering Israel, *New York Times*, (October 26): A29.

Keynes, J. M. (1987.). *Opća teorija zaposlenosti, kamata i novca*, Zagreb, CEKADE.

Krumm, K., Milanovic, B., Walton, M. (1994.). Transfer and the Transition from Socialist, *Policy Research Working Paper, 1380*, Washington D. C., World Bank, Europe and Central Asia Regional Office.

Lawson, R. (1986.). *Unemployment, Social Security and Poverty, European Comparisons*, Bath, Centre for Analysis of Social Polity, University of Bath.

Le Goff, J. (1998.). *Civilizacija srednjovjekovnog Zapada*, Zagreb, Golden marketing.

Levine, P. B., Zimmerman, D. J. (1995.). An Empirical Analysis of the Welfare Magnet Debate Using the NLSY, *Working Paper No. 5264*, Cambridge, MA, National Bureau of Economic Research.

Malthus, R. T. (1975.). Porast pučanstva i siromaštvo. U: Samuelson, P. A. *Ekonomska čitanka*, Zagreb, Nakladni zavod Matice Hrvatske.

Marklund, S. (1990.). Structures of Modern Poverty, *Acta Sociologica*, 33 (2): 169-188.

Marklund, S., Svalfors, S. (1987.). Dual Welfare, Segmentation and Work Enforcement in the Swedish Welfare System, *Research Report No. 94*, Umea, Department of Sociology, University of Umea.

Marx, K. (1979.). *Kapital, kritika političke ekonomije*, Beograd, Prosveta, BIGZ.

Milanovic, B. (1998.). The Transition Economies in the Study: How Similar and Different They Are. U: Braithwaite, J.; Grootaert, C.; Milanovic, B. (1998): *Determination of Poverty and Targeting of Social Assistance in Eastern Europe and in the Former Soviet Union* Washington, D. C., The World Bank.

Moffit, R. (1992.). Incentive Effects of the U.S. Welfare System: A Review, *Journal of Economic Literature* 30(3): 1-61.

OECD (1988.). *Employment Outlook*, Paris, OECD.

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB
GOD. 10 (2001),
BR. 6 (56),
STR. 1179-1221

BEJAKOVIĆ, P.:
BORBA PROTIV...

Offe, C. (1984.). *Contradictions of the Welfare State*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.

Office of Management and Budget (1998.). *Analytical Perspectives, Budget of the United States Government, Fiscal Year 1999*, Washington, D. C., US Government Printing Office.

Primus, W. (1996.). The Safety Net Delivers, (WWW Document), URL: <http://www.cbpp.org/safety.html> (Novembre 15)

Ricardo, D. (1983.). *Načela političke ekonomije*, Zagreb, CEKADE, Ekonomska biblioteka.

Ringén, S. (1987a). *The Possibility of Politics, A Study in the Political Economy of Welfare State*, Oxford, Clarendon Press.

Ringén, S. (1987b). Poverty in the Welfare State. U: Erikson, R., Ringén, S., Hansen, E. J., Uusitalo, H. (ur.): *The Scandinavian Model, Welfare States and Welfare Research*, New York, M. E. Sharpe.

Ringén, S. (1988.). Direct and Indirect Measures of Poverty, *Journal of Social Policy*, 17 (6): 27-53.

Room, G. J., Lawson, R., Laczko, F. (1989.). New Poverty in the European Community, *Policy and Politics*, 17 (4): 58-73.

Room, G. J., Henningsen, B. (1990.). *Neue Armut in der Europäischen Gemeinschaft*, Frankfurt, Campus Verlag.

Rosen, S. H. (1999.). *Public Finance*, Boston, Irwin McGraw-Hill.

Rutkowski, J. (1996a). Changes in Wage Structure during Economic Transition in Central and Eastern Europe, *World Bank Technical Paper No. 340 (Social Challenges of Transition Series)* Washington, D. C. World Bank.

Rutkowski, M. (1996b). Labour Market Policies in Transition Economies, *Moct-Most* 6 (1): 19-26.

Schulz, W. T. (1980.). *Ulaganja u ljude, ekonomika kvalitete stanovništva*, Zagreb, Ekonomska biblioteka CEKADE.

Schumpeter, A. J. (1975.). *Povijest ekonomske analize*, Zagreb, Informator.

Slesnick, D. T. (1993.). Gaining Ground Poverty in the Postwar United States, *Journal of Political Economy*, 101 (2): 1-38.

Stjerno, S. (1985.). *Den moderne Fattigdommen, with English Summary*, Oslo, Universitetsforlaget.

Škare, M. (1999.). Indikatori siromaštva u Republici Hrvatskoj, *Revija za socijalnu politiku*, 6 (3-4): 279-290.

Topel, R. H. (1997.). Factor Proportions and Relative Wages: The Supply-Side Determinants of Wage Inequality, *Journal of Economic Perspectives*, 38 (1): 55-74.

U. S. Bureau of the Census (1996.). *Current Population Reports, series P 60-197*, Washington, D. C., US Government Printing Office.

U. S. Bureau of the Census (1997.). Poverty 1996, (WWW Document) URL: <http://www.census.gov/hhes/poverty>, 1. listopad 1997.

Weicher, J. (1996.). Problems with Section 8: Comment, *Illinois Real Estate Letter*, Winter/Spring 1996: 8-11.

Wilson, J. Q. (1994.). A New Approach to Welfare Reform: Humility, *Wall Street Journal*, Decembre 19, 1994: A10.

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB
GOD. 10 (2001),
BR. 6 (56),
STR. 1179-1221

BEJAKOVIĆ, P.:
BORBA PROTIV...

Battle Against Poverty in the World and in the Republic of Croatia

Predrag BEJAKOVIĆ
Institute of Public Finance, Zagreb

This paper discusses the historical development and the main contemporary forms of income maintenance and insurance against poverty, in other words, what is called social protection or welfare. The first part of the paper is devoted to a historical view of the forms of helping the poor from medieval times to the modern system of welfare. The second part of the paper deals with the issues concerning the data about poverty, decisions on whom to help, the conventions used to construct these figures and their limitations. Part three is a review of the US welfare system, where *Aid to Families with Dependent Children* and welfare reform are explained. The fourth part of the work is devoted to the origin of very extensive impoverishment at the beginning of the nineties in countries in transition and to poverty in Croatia in the recent past and today. The complex problems of retirement and health insurance systems are not addressed, for they require separate and comprehensive analysis. In the last part, *Instead of a conclusion*, stress is placed on the need to perfect strategies to implement and make use of certain measures in the welfare system, and upon the need to carry out research into the effectiveness of the welfare system in Croatia.

Die Bekämpfung der Armut weltweit und in Kroatien

Predrag BEJAKOVIĆ
Institut für öffentliche Finanzen, Zagreb

Die vorliegende Arbeit bringt einen geschichtlichen Überblick über die Entwicklung der Sozialfürsorge und erläutert die wichtigsten zeitgenössischen Maßnahmen, mittels deren das Einkommen bewahrt und die Bevölkerung vor Verarmung gesichert wird. Der erste Teil des Artikels widmet sich der Bekämpfung der Armut vom Mittelalter bis zur Entstehung moderner Sozialfürsorge-Systeme. Der zweite Teil beschäftigt sich mit Maßnahmen zur Ermittlung sozialer Notstände und mit der Frage, wem Mittel zur Unterstützung zukommen sollen. Ferner werden Regeln und Einschränkungen angeführt, die der Erstellung dieser Angaben zugrunde lagen. Der dritte Teil des Artikels bringt eine Übersicht von in den USA angewandten Sozialfürsorge-Programmen; hier erfährt der Leser auch, worin die Hilfemaßnahmen für Familien mit Kleinkindern und die Reform des amerikanischen Sozialfürsorge-Systems bestehen. Im vierten Teil beschäftigt sich der

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB
GOD. 10 (2001),
BR. 6 (56),
STR. 1179-1221

BEJAKOVIĆ, P.:
BORBA PROTIV...

Verfasser mit dem Phänomen der Armut in den Transitionsländern. Besondere Aufmerksamkeit gilt hierbei den Zuständen in Kroatien im Laufe der unmittelbaren Vergangenheit und heute; die komplexen Probleme der Renten- und Krankenversicherung bleiben hierbei aber außer Acht, denn diese erfordern gesonderte und umfassende Analysen. Im Textteil mit der Überschrift "Anstelle einer Schlussfolgerung" betont der Verfasser, wie wichtig es sei, die Strategie zur Durchführung und Nutzung einzelner im Sozialfürsorge-System vorgesehener Maßnahmen zu fördern. Dazu sei es unerlässlich, Untersuchungen anzustellen, um das Sozialfürsorge-System in Kroatien auf seine Wirksamkeit zu prüfen.