

# Obiteljske naknade i pomoć siromašnima u Srednjoj i Istočnoj Europi\* (I)

Sándor Sipos  
Human Resources  
Operations Division  
World Bank

*Obiteljske naknade i socijalna pomoć siromašnima aktualna su tema u zemljama u tranziciji. Autor daje osnovna obilježja tih podsustava socijalne politike u raznim zemljama, posebno u Srednjoj i Istočnoj Europi. On analizira socijalne i gospodarske prilike u tim zemljama i daje sugestije u pogledu raznih oblika socijalne intervencije.*

Obiteljske su naknade u Srednjoj i Istočnoj Europi relativno visoke u usporedbi s obiteljskim naknadama u visokoindustrijaliziranim zapadnim zemljama. Postoje dvije grupe argumenata u prilog njihovog smanjivanja i promjene njihove svrhe: prvo, treba poduprijeti kretanje prema tržišnoj ekonomiji u kojoj razlike plaća igraju veliku ulogu i, drugo, treba pomoći u prevladavanju fiskalne krize u tim zemljama. Obiteljski je doplatk općenito dosta kontraverzan. Ta je institucija važna u Zapadnoj Europi, ali ima puno manju ulogu, ako je uopće ima, u nekim drugim visokoindustrijaliziranim zemljama, kao što su Sjedinjene Američke Države i zemlje Latinske Amerike. U ovom prilogu polazimo od uvjerenja prisutnog u Zapadnoj Europi da djeca nisu samo privatna stvar nego su i javna društvena briga. Stoga je obiteljska politika usmjerena ne samo na ublažavanje siromaštva, nego, do nekih razmjera, i na horizontalnu pravednost, to jest preraspodjelu dohotka između obitelji različitih veličina. Takav pristup vodi do preporuke da bi obiteljski doplatk trebalo smanjiti u odnosu na plaće, ali ne i ukinuti.

Pomoć siromašnima, nasuprot tome, trebalo bi proširiti. Naime, jedan od učinaka tranzicije je porast broja siromašnih ljudi. Naknade socijalnog osiguranja direktno su vezane za individualne doprinose. Tako je ograničeno njihovo djelovanje kao sredstva za ublažavanje si-

romaštva. Potreba da se u vrijeme fiskalnih restrikcija potpora siromašnima proširi znači da naknade treba pažljivo usmjeravati. Potpora siromašnima ima dvije moguće svrhe: eliminaciju siromaštva tako da se prihodi svih siromašnih ljudi dovedu na razinu linije siromaštva (politika tipa A) ili poboljšanje situacije siromašnih ispod zadane linije siromaštva putem povećanja njihovog prihoda, ali bez obvezne potpune eliminacije jaza siromaštva (politika tipa B). Većina programa socijalne pomoći u Sjedinjenim Američkim Državama zasnovana je na politici tipa B, dok su zemlje Zapadne Europe sklonije politici tipa A (Lodemel, 1992; Northrop, 1991).

## NASLJEDE

Temeljna obilježja obiteljskog doplatka i pomoći siromašnima proizlaze iz nasljeđa pojedinih zemalja. Kad su razlike u prihodima unutar društva male, naknade mogu biti usmjerene prema pojedinim skupinama stanovnika prije nego prema pojedincima. Stoga je prirodno da postoji sustav prilično obimnih obiteljskih dodataka, ako se žele zadovoljiti potrebe obitelji različitih veličina. Budući da siromaštvo u bivšim socijalističkim zemljama oficijelno nije postojalo, ne iznenađuje da je sustav pomoći siromašnima bio nerazvijen i da je bio usmjeren na skupine građana sa stalnim

\* Sándor Sipos je ekspert Svjetske banke za Srednju i Istočnu Europu. Ponudio nam je na objavljivanje ovaj tekst koji je adaptirano poglavlje knjige "Labour Markets and Social Policy in Central and Eastern Europe", izdanje World Bank and the London School of Economics and Political Science, Oxford University Press, 1994. (Prim. Redakcije)

većim zdravstvenim problemima te na nemoćne starije ljude.

### Prednosti

Svrha obiteljskih naknada prilično se razlikuje od svrhe potpore siromašnima. Stoga o njima treba odvojeno raspravljati.

*Obiteljske naknade.* Obiteljske naknade u Srednjoj i Istočnoj Europi obilno su se dijelile prije razdoblja tranzicije. U usluge obitelji (obično besplatne) treba ubrojiti brigu o djeci, dječje vrtiće, centre za dnevnu skrb, školske obroke i slično. S druge strane, novčane naknade uključuju\*\*:

- obiteljske dodatke (mjesečne naknade oslobođene od poreza i koje se daju bez provjere prihoda) koji se isplaćuju dok dijete ne dosegne određenu dob,
- porodne potpore (jednokratna isplata u vrijeme rođenja),
- porodni dopust, za vrijeme kojeg se prima naknada u punom iznosu plaće, obično za razdoblje od tri do šest mjeseci,
- roditeljske ili dječje naknade za skrb (mjesečna isplata koju dobiva majka nakon što njezino pravo na porodni dopust istekne, sve dok dijete ne dosegne zadanu dob, i koja se plaća između osamnaest mjeseci i tri godine),
- plaćeni dopust za skrb o bolesnom djetetu,
- različite porezne olakšice i krediti,
- potpora u slučaju smrti.

U socijalističkom sustavu raspodjela zarada bila je prilično egalitarna, s razlikama prema veličini obitelji i uz izdašne obiteljske naknade. Takva raspodjela imala je značajnih prednosti. Sprečavala je da mnoge obitelji padnu u siromaštvo. Pored toga, jačala je domaćinstva kao potrošače što je suprotno stanju kada su domaćinstva pasivni primatelji usluga<sup>1</sup>. Nadalje, tako je omogućeno ženama da se zaposle ili da ostanu kod kuće s prihodom i sigurnošću

zaposlenja ili da se odluče za rad sa skraćenim radnim vremenom (Cornia i Sipos, 1991). Nadalje, promicala se jednakost među spolovima, što je kasnije postalo eksplicitni politički cilj (Ferge, 1993; Fong, 1993; Fong i Paul, 1992; Nemenyi, 1990).

Kao što pokazuju empirijska istraživanja, te su naknade bile općenito dobro usmjerene. One su dospjevale do većine ljudi koji su bili siromašni ili su bili u opasnosti da postanu siromašni. Sipos (1992) je pokazao da u Srednjoj i Istočnoj Europi mladi ljudi čine 30 posto stanovništva, ali 40 posto siromašnih. Zam (1991) konstatira da su socijalni izdaci u Mađarskoj u 1989. godini činili 82 posto prihoda velikih obitelji u razredu 5 posto najsiromašnijih, ali samo 22 posto potrošnje za 5% najbogatijih obitelji. Ravailon, Van de Walle i Gautman (1993) zaključili su da je obiteljski doplatk smanjio siromaštvo u Mađarskoj u kasnim osamdesetim godinama i da je bio dobro usmjeren. Međutim, da je bio usmjeren na mlade i veće obitelji bio bi još uspješniji. Jarvis i Micklewright (1993) dokazuju da je obiteljski doplatk postavši univerzalan u Mađarskoj 1990. unaprijedio svoje efekte. Slični zaključci vrijede za Čehoslovačku (Dlouhy, 1991), Poljsku (Topinska, 1991; Svjetska banka, 1993b), bivšu Jugoslaviju (Vukotić - Cotić, 1991), i za čitavu regiju, osim za Rusku Federaciju (Zimakova, 1992).

Jedan opsežan istraživački projekt otkrio je da su obiteljski dodaci bili snažno usmjereni u svim (srednjoeuropskim i istočnoeuropskim) zemljama osim Rusije. To znači da siromašna domaćinstva tim dodacima dobivaju više ne samo u relativnim nego i u apsolutnim iznosima. Obiteljski dodaci jedini su važni izvori prihoda u istočnoeuropskim zemljama koji su čvrsto usmjereni na siromašne. Zahvaljujući tome postignuto je značajno smanjivanje neravnopravnosti. Cjelokupni Ginijev koeficijent smanjen je za oko 3 postotna poena u Mađarskoj i

\*\* Autor koristi izraz "in-kind benefit", što ćemo prevoditi kao "usluge" koje, uglavnom državne institucije, daju pojedinim kategorijama ili svim stanovnicima, kao što su zdravstvena zaštita, obrazovanje, briga o djeci ili čak prehrana u javnim kuhinjama. S druge strane su "cash benefits" ili "davanja u novcu" koja se daju direktno korisnicima, a oni ih potom upotrebljavaju prema vlastitom izboru. (Opaska prevodioca).

<sup>1</sup> Rana komunistička načela davala su prednost kolektivnoj nad individualnom potrošnjom. Direktna raspodjela naknada u uslugama i robama proističe iz takvog stajališta. Stoga je orijentacija prema naknadama u novcu, kojima se potiče individualni izbor potrošača, bila veliko udaljavanje od ranijih načela (Rupp 1992; Zimakova 1992). Stoga nije slučajno da je domet naknada u novcu bio veći u zemljama u kojima su već bile ukorijenjene neke tržišne reforme ili je građansko društvo jače, što je slučaj Čehoslovačke, Mađarske i Poljske. Taj se sustav samo djelomično ili s zakašnjenjem uvodi u zemljama koje slijede ortodoksnija viđenja socijalističkog društva, poput Albanije i SSSR-a.

Čehoslovačkoj i oko pola poena u Bugarskoj, Poljskoj i Rusiji. Za usporedbu, ti su dodaci smanjili dohodovnu neravnopravnost za 1.3 postotna Ginijeva poena u Francuskoj (gdje se prema veličini mogu usporediti s dodacima u srednjoeuropskim zemljama) i za 0.8 poena u Ujedinjenom Kraljevstvu (Milanović, 1992).

**Pomoć siromašnima.** Glavna prednost pomoći siromašnima bila je u tome da je davana skupinama ljudi (obitelji i starije osobe) kroz više ili manje garantirano zaposlenje i značajne novčane naknade i usluge, a ne pojedincima putem socijalne pomoći podložne provjeri prihoda. Potpora se stoga davala prije nego što je veliki dio stanovništva pao u siromaštvo. Premda siromaštvo, nasuprot službenom stavu, nije bilo potpuno eliminirano, nije bilo ni masovni fenomen (Milanović, 1991; Sipos, 1992). Usprkos tim prednostima, taj preventivni pristup postao je neodrživ u uvjetima usporavanja ekonomskog rasta koje se dogodilo osamdesetih godina.

### Slabosti

Značajne slabosti obiteljskih dodataka i pomoći siromašnima druga su strana medalje.

**Obiteljske naknade.** Ozbiljne slabosti obiteljskih naknada paralelne su slabostima naknada u sistemu socijalnog osiguranja.

**Neuspješno obuzdavanje rasta izdataka.** Tablica 1. pokazuje visoke izdatke za obiteljske naknade koji su sredinom osamdesetih u zemljama Srednje i Istočne Europe bili dvaput viši nego u zemljama OECD-a u kojima su ti troškovi prosječno iznosili 1.2 posto bruto nacionalnog dohotka (GDP)<sup>2</sup>. Tablica 2. pokazuje u kojoj su mjeri obiteljske naknade 1980. godine u Europi sudjelovale u prihodima. Deset godina kasnije, na početku tranzicije, obiteljski doplatk za svako dijete iznosio je 8 posto od prosjeka mjesečne plaće u Poljskoj i 11 posto za svako dijete u obitelji od dvoje djece u Čeho-

slovačkoj. U zemljama OECD-a, prosječna razina potpore po osnovi obiteljskih naknada iznosila je 7.5 posto prosječne zarade po obitelji. U nekim zemljama naknade su se ta-koder isplaćivale za uzdržavanog supružnika. Kao rezultat toga, obiteljski dodaci djelomično su igrali onu ulogu koju su u industrijaliziranim zemljama imale plaće. Pravilo je u Zapadnoj Europi da su takve naknade niže i da su dopunjen obiteljskom potporom koja se daje nakon provjere prihoda (Komisija Europske Zajednice, 1991).

Porodne naknada općenito su bile blizu ili na razini majčine prethodne plaće (u Čehoslovačkoj 90 posto; u Mađarskoj 60-100 posto; a u Rumunjskoj 50-94 posto). To je dosta visoka naknada u usporedbi sa zapadnim zemljama (naknada u visini 50-85 posto od majčine plaće), ali je slična naknadi u mnogim zemljama Latinske Amerike (Argentina, Brazil, stari čileanski sustav, Costa Rica, Meksiko i Urugvaj; vidi Mesa - Lago, 1991).

Tablica 1.

*Javna potrošnja za obiteljsku potporu u postotku bruto nacionalnog dohotka u zemljama OECD-a i u zemljama Srednje i Istočne Europe 1980-88. godine*

Zemlje	1980-84. prosjek	1985-88. prosjek
OECD	1.2	-
Siromašnije zemlje a)	0.6	-
Zemlje - države dobrobiti	1.5	-
Srednja i Istočna Europa	2.5	2.5
Čehoslovačka	3.3	3.2
Mađarska	2.3	2.7
Poljska	2.2	1.8

Opaska: Obiteljska potpora sadržava obiteljske doplatke i roditeljske ili dječje naknade za skrb.

a) Siromašnije zemlje OECD-a su: Grčka, Portugal, Španjolska i Turska.

Izvor: Rutkowska 1991, str. 10, 21

<sup>2</sup> Suočavamo se s teškoćama nedovoljnih i nepouzdanih podataka pa s podacima treba postupati oprezno. Prvo, razlika između zemalja OECD-a i zemalja Srednje i Istočne Europe djelomično je rezultat demografskih čimbenika: samo Austrija, Portugal i Španjolska među članicama OECD-a imaju više od 30 posto stanovništva ispod devetnaest godina. Od zemalja Istočne i Srednje Europe samo Mađarska ima manje od 30 posto stanovništva ispod devetnaest godina. Drugo, usporedba je neprimjerna zato što su zemlje s niskim obiteljskim naknadama, kao što su Albanija i bivši SSSR (u te svrhe daju ispod 1 posto bruto nacionalnog dohotka), obično isključivana iz prosjeka za Srednju i Istočnu Europu. Napokon, na krajnji rezultat djeluju i drugi čimbenici osim izdašnosti obiteljskih naknada. Na primjer, između 1960. i 1984. potrošnja na obiteljske naknade u zemljama OECD-a ostala je konstantnim dijelom bruto nacionalnog dohotka, ali je jako opala kao dio socijalne potrošnje, od 17.3 na 8.9 posto, zbog toga što su se izdaci za ostale programe, pogotovo mirovine, povećavali.

Tablica 2.

Obiteljski doplatak za dvoje djece u postotku od prosječnih zarada u zemljama Istočne i Zapadne Europe 1980. godine.

Regija i zemlja	Postotak
Istočna Europa	
Mađarska	22.2
Bugarska	20.0
Čehoslovačka	19.6
Poljska	17.0
Njemačka Demokratska Republika	3.9
Zapadna Europa	
Austrija	16.9
Belgija	10.7
Nizozemska	9.0
Švedska	8.7
Ujedinjeno Kraljevstvo	8.2
Švicarska	6.9
Njemačka Federalna Republika	6.6
Francuska	6.5
Norveška	6.4
Italija	5.4
Danska	3.0

Opaska: Podaci za Dansku, Njemačku, Norvešku i Švicarsku odnose se na 1981; podaci za Poljsku odnose se na 1984. godinu.

Izvor: Međunarodna organizacija rada (ILO), 1989., str. 55

Visoka razina obiteljskih naknada bila je dohvatljiva u prošlosti, kad je raspodjela zarada bila egalitarna, a razlike u veličini obitelji bile su izravnavane izdašnim obiteljskim dodacima. Takva politika postala je neodgovarajuća kada su počele djelovati ekonomske reforme i kada su plaće postale glavni izvor obiteljske egzistencije.

*Praznine u mreži socijalne sigurnosti.* Učinkovitost obiteljskih naknada u ublažavanju siromaštva bila je dosta manjkava. Neadekvatno su pokrivenne marginalne skupine, posebno one koje su radno angažirane izvan državnog sektora, nedostajalo je suptilnosti u izboru, a javljale su se i nepravde s obzirom na spol, a ponekad i etnička diskriminacija.

Poseban problem bio je u prazninama koje su se javljale kod porodnih naknada i obiteljskih dodataka. Porodne naknade ovisile su o duljini plaćanja doprinosa u skoro svim visokoindustrijaliziranim zemljama, pa i u Latinskoj Americi (gdje su dvadeset i jedna zemlja od dvadeset i dvije imale istu vrstu porodnih naknada; vidi Mesa - Lago, 1991). U Srednjoj i Istočnoj Europi veliki dio seljačkog stanov-

ništva i samostalni privrednici bili su isključeni ili su imali značajno niže naknade. Smanjivanje broja poljoprivrednog stanovništva i postepeno širenje pokrivenosti poboljšalo je situaciju, ali je praznina u porodnim naknadama u nekim zemljama ostala, na primjer u Poljskoj i Rumunjskoj.

Još u veće praznine bile u obiteljskim naknadama. S obzirom na to da je cilj socijalnog osiguranja prevladavanje rizika, važna svrha obiteljskih dodataka jeste pomoć obitelji da raspodijeli prihod tijekom životnog ciklusa. Budući da djeca nisu rizik koji se može osigurati, obiteljski dodaci u većini zemalja Zapadne Europe su univerzalni (to znači da se isplaćuju bez uplaćenih doprinosa ili provjere prihoda; (vidi: Komisija Europske zajednice, 1991). U Latinskoj Americi samo su najbogatije zemlje (Argentina, Brazil, Čile i Urugvaj) osigurale izvjesnu obiteljsku naknadu, obično za one obitelji koje su pokrivenne socijalnim osiguranjem (Mesa - Lago, 1990, tablica 19). U Srednjoj i Istočnoj Europi obiteljske su naknade obično bile dio socijalnog osiguranja i stoga isključuju obitelji izvan formalnog zaposlenja. U nekim zemljama, na primjer u Poljskoj, obiteljski su dodaci bili vezani za plaće i stoga su bili regresivni (Wiktorow i Mierzewski, 1991); u drugima, kao što su bivše sovjetske republike, naknade na osnovi provjere prihoda (means-test) nadopunjavale su ili zamjenjivale naknade utemeljene na socijalnom osiguranju. Tijekom osamdesetih godina pokrivenost obiteljskim doplacima postupno je širena, ali prva zemlja koja je uvela univerzalni doplatak, Mađarska, učinila je to tek 1990. godine.

Nedostatak je bio u nediferenciranom davanju naknada. Prvo, obiteljski dodaci nisu se razlikovali s obzirom na dob djeteta, pa su i starija djeca u srednjoj i visokoj školi primala neusklađene naknade. To je pojednostavljivalo administraciju, ali je bilo nepovoljno za ublažavanje siromaštva i kontrolu troškova.

Drugo, zbog starenja stanovništva i akutne nestašice radnih mjesta naknade su bile nerazmjerno više za velike obitelji. Ta vrsta pronatalitetne politike može se kritizirati u nekoliko aspekata: skupa je i ima mali i privremeni učinak na stopu rađanja (Andorka, 1991; Chernozemski, 1991). Nadalje, snažna korelacija između siromaštva i veličine obitelji (Milanović, 1992; Sipos, 1992) uvjetovala je da su visoke naknade postale prijeko potreban ele-

ment u budžetu mnogih velikih obitelji. Kratkoročno, pronatalitetne obiteljske naknade posljednji su loš način održavanja velikih obitelji iznad linije siromaštva. Budući da se raspon zarada širio to je taj pristup trebalo preispitati.

Ideja proširene naknade za dječju skrb, prvo uvedena u Mađarskoj 1968. kao produženje porodnog dopusta, dobro je utemeljena, ali se ta zamisao može i poboljšati. Do uvođenja tog sustava došlo je djelomično iz straha da bi uvođenje elemenata tržišno orijentiranog gospodarstva (Novi gospodarski mehanizam) moglo prouzročiti značajnu nezaposlenost žena. Većina zemalja u Srednjoj i Istočnoj Europi, kao i mnoge zemlje u Zapadnoj Europi, brzo su slijedile put Mađarske. Sustav je bez sumnje privlačan, jer potiče fleksibilnije učešće žena na tržištu rada i unapređuje odgoj djeteta. U većini zemalja Srednje i Istočne Europe taj je sustav uveden kao naknada socijalnog osiguranja, utemeljena na predhodnom radu i prema ostvarenim zaradama. Ta obilježja nisu bila u skladu sa socijalnim pravima i potrebama djece. Čini se da je korisnije bilo platiti ono što žene traže da bi se povukle s tržišta rada - tj. jedinstvenu naknadu za podizanje djeteta u određenom razdoblju.

Ni spol uvijek nije adekvatno uzet u obzir. Obiteljski doplatk obično se isplaćivao glavi obitelji, što znači ocu. Kako su žene značajno sudjelovale u radnoj snazi, takav pristup nije bio opravdan i dešavalo se da je bio izložen zlorupotrebama (na primjer od strane očeva - alkoholičara). U isto vrijeme, ostvarivanje prava očeva na porodne doplatke ili doplatke za skrb o djetetu općenito je više ograničavano u Srednjoj i Istočnoj nego u Zapadnoj Europi.

U nekim zemljama dolazilo je i do etničke diskriminacije. Pronatalitetne politike podrazumijevale su visoke naknade za treće dijete, ali su se za još veći broj djece ponekad izrazito smanjivale zato što su velike obitelji obično pripadale manjinama, kao što su Romi u mnogim zemljama ili Turci u Bugarskoj (Chernozemski, 1991; Kroupova i Huslar, 1991).

*Suprotne inicijative.* U literaturi su opširno obrađeni učinci obiteljskih naknada i socijalne pomoći na ponudu radne snage (vidi Burtless, 1986; Moffitt, 1992). Primjena tih rezultata u Srednjoj i Istočnoj Europi je nejasna, jer se u tim studijama ne pretpostavlja vrlo visoka sto-

pa udjela žena u radnoj snazi. Jedina naknada za koju postoji dokaz da smanjuje ponudu radne snage jeste roditeljski doplatk ili doplatk za skrb o djetetu, koji podržava produženi porodni dopust: žene bez kvalifikacija dobivaju naknadu u punom iznosu, dok one koje više zaraduju nastavljaju raditi prije no što bi trebale (Zimakova, 1992). Budući da je cilj produženog porodnog dopusta omogućavanje malo djeci i njihovim roditeljima da više vremena provedu zajedno, posljedica ne mora obvezatno biti nepovoljna.

*Loša administracija.* Glavninu obiteljskih naknada administrirala su poduzeća. Tu se javljala ista vrsta problema kao i kod socijalnog osiguranja. Problemi u nekim zemljama javljali su se usljed više oblika obiteljskih naknada (na primjer, u Ukrajini je godine 1992. bilo oko šezdeset oblika obiteljskih naknada koje su se većinom preklapale).

### Pomoć siromašnima

U doba socijalizma pretpostavljalo se da socijalna pomoć siromašnima nije potrebna, jer nema siromašnih. Siromaštvo je ipak postojalo. Za razliku od zemalja Europske unije u kojima garantirani minimum prihoda označava razinu sredstava potrebnih za preživljavanje, u Srednjoj i Istočnoj Europi linija siromaštva često je služila kao prag za političku intervenciju (Komisija Europske Zajednice, 1991; neobično je da su Sjedinjene Države među onim zemljama OECD-a u kojima se glavna naknada koja se daje nakon provjere prihoda - pomoć obiteljima s ovisnom djecom - AFDC - ne isplaćuje onim obiteljima koje su na liniji siromaštva).

Usprkos postojećem siromaštvu, u zemljama Srednje i Istočne Europe socijalna je pomoć u velikoj mjeri bila rezidualna. Sustav je razmravljen i poklanjano mu je malo važnosti. Većina naknada označenih kao privremene dohodovne potpore bile su diskrecione, proizlazile su iz arbitrarnih odluka, praćene su snažnom stigmom i dobivalo ih je malo ljudi od onih koji su na njih imali pravo. Naime, visok postotak pojedinaca kojima su zaista potrebno ne uspijeva dobiti takve naknade. Na siromaštvo se gleda kao na patologiju s visokom osobnom odgovornošću, a ne kao na pomanjkanje prihoda. Socijalna pomoć je stoga vezana za socijalne probleme, često nije vršena

adekvatna provjera imovinskog stanja, a nedostajala je i stručna procjena socijalnog radnika.

Nevladine organizacije nisu bile pozvane da osiguraju dodatnu skrb niti financijsku pomoć državnim programima. Nekoliko karitativnih nevladinih organizacija koje su imale takvo odobrenje većinom su bile crkvene organizacije. Njihovo djelovanje odvijalo se u za njih neprijateljskom okruženju.

Administracija socijalne pomoći bila je loše kadrovski ekupirana i obično je bila na lokalnoj razini. Većina zemalja imala je malo socijalnih radnika, a i ti su bili neadekvatno obrazovani. Neznanje se odražavalo u ograničenom rasponu političkih instrumenata koji su se u ovom području koristili.

### SNAGE PROMJENA

Povećanje siromaštva, jedna od glavnih posljedica procesa postsocijalističke transformacije, postalo je jedna od središnjih političkih snaga koje vuku ka promjenama.

#### Ekonomске i političke snage

Među značajnijim faktorima koji su uvjetovali promjene treba spomenuti širenje raspona prihoda općenito, a povećanje siromaštva posebno. Tranzicija podrazumijeva velika i neočekivana premještanja ljudi, masovna otpuštanja radnika, ukidanje kooperativa, iznenadno propadanje gradova s jednom vrstom industrije. Ti su procesi bili burni i zahtijevali su dodatnu socijalnu intervenciju. Socijalno osiguranje u toj situaciji ne može zadovoljiti, polje djelovanja mu je suženo tako da su mnogi ljudi koji su tim osiguranjem bili pokriveni bivali isključeni. Stoga socijalna potpora ima središnju i rastuću ulogu kao posljednje uporište siromašnog stanovništva.

U isto vrijeme, fiskalna je kriza smanjila transfere prihoda. Socijalna politika trebala se ponovno odrediti. Bolji izbor onih kojima treba pomoć treba popuniti praznine u socijalnom zbrinjavanju (horizontalna učinkovitost)

kao i uspostaviti kontrolu troškova (vertikalna učinkovitost). Socijalna pomoć buduću da slijedi nakon provjere prihoda u tom je kontekstu, barem u načelu, jako učinkovita. Istovremeno je potrebna politika razvoja kako bi se izbjegli administrativni troškovi koji bi mogli progutati veći dio uštede ostvarene pravilnim izborom onih građana kojima treba pomoći.

U većini zemalja Srednje i Istočne Europe siromaštvo se značajno smanjivalo između 1960. i 1980. U osamdesetim godinama, kada se razvoj počeo usporavati, stope siromaštva održavale su se ili su počele rasti u svim zemljama s izuzetkom SSSR-a, gdje su stope siromaštva nastavile padati do kraja osamdesetih<sup>3</sup>. Stope siromaštva značajno su varirale u tim zemljama i unutar njih. Premda nije bilo masovni fenomen, siromaštvo je bilo pretežak teret za tamošnje rezidualne sheme ublažavanja siromaštva. Nadalje, situacija se pogoršala liberalizacijom plaća i cijena koja se dogodila u početku tranzicije.

U Poljskoj je prema službenim statistikama realni prihod po glavi stanovnika pao više od 41 posto između 1989. i 1991. godine, a stopa siromaštva udvostručila se od 17 na 34 posto.<sup>4</sup>

U Mađarskoj je iskustvo nešto drukčije: povećanje stope siromaštva zbivalo se bez povećanja jaza siromaštva. Broj siromašnih domaćinstava porastao je od 10 posto u 1990. na 15 posto u 1991. i na 27 posto u 1992. (Andorka, Kolosi i Vuković, 1992; Ferge, 1993; KSH, 1992).

Koristeći užu definiciju, siromaštvo je poraslo od 8 posto na skoro 16 posto između 1989. i 1992. godine (KSH 1993a). Čak ako se uzme u obzir utjecaj prikrivenih prihoda i poslova u neformalnom sektoru, pretpostavlja se da je stopa siromaštva u rasponu 20 - 25 posto, što je više nego dvostruko u odnosu na vrijeme prije tranzicije. Pretežno zbog mjera socijalne politike jaz siromaštva nije se značajno proširio (Sik i Toth 1992).

<sup>3</sup> Premda su dugi redovi i bijeda igrali ulogu u stvaranju nezadovoljstva u komunističkim režimima, samo povećanje siromaštva ne može objasniti iznenadno ukidanje sustava. Vjerojatnije objašnjenje je širenje raskoraka između očekivanja i stvarnosti za veliku većinu ljudi. Ekonomska stagnacija i pogoršanje u 1980-tim godinama otkrila je činjenicu da režim neće moći ispuniti obećanja i ekonomija je ušla u silaznu spiralu.

<sup>4</sup> Strmoglavo padanje realnih plaća u Poljskoj u 1990. treba sagledavati u kontekstu eksplozije nominalnih plaća u 1988-89. kada su cijene bile uglavnom kontrolirane, što je dovelo do masovnih nestašica i napokon do hiperinflacije. Dokazano je da se više realne plaće 1989. nisu odrazile kroz veće blagostanje zbog nestašica i prisilne štednje; tu je prisilnu štednju odnijela inflacija koja je proizašla iz povećanja plaća (Balcerowicz 1993a; Lipton i Sachs 1990).

U Rusiji, oko 12 posto stanovništva bilo je siromašno u 1990. godini; do rujna 1992. brojka se povisila na 37 posto (premda podatak nije sasvim usporediv zbog metodoloških razlika). Velika većina siromašnih bile su obitelji s djecom (Popkin, 1992; Popkin, Mozhina i Baturin, 1992; Sipos, 1992). U prvoj četvrtini 1993. godine 42 posto od svih obitelji s djecom mladom od šesnaest godina bilo je ispod linije siromaštva, a u toj situaciji je bilo 72 posto obitelji s troje ili više djece (Radio slobodna Europa/Radio Oslobođenje, Dnevno izvješće 99, od 26. svibnja 1993).

Manje znademo o trendovima kretanja siromaštva u drugim zemljama. U Bugarskoj je u 1991. godini stopa siromaštva iznosila oko 34 posto; u Rumunjskoj je bila između 13 i 42 posto, ovisno o izboru linije siromaštva (Barbu, Gheorghie i Puwak, 1992; i Sipos, 1992).

Premda su dokazi fragmentarni, glavni primjeri potvrđuju da je distribucija prihoda sve neravnomjernija i da se siromaštvo širilo, posebno među djecom, mladim odraslima, nezaposlenima i manjinama koje su bile u nepovoljnom položaju (Burrows, 1994). Problemi koji su prije tranzicije bili marginalni postali su uobičajeni.

## POLITIKA

Ovdje je potrebno podsjetiti na razlike između politike tipa A, cilj koje je sprečavanje siromaštva, i politike tipa B, čiji je cilj ublažavanje krajnjeg siromaštva, ali ne i eliminacija jaza siromaštva. Izbor između te dvije politike kritičan je s točke gledišta prevladavanja napeitosti između fiskalnih ograničenja i političkih imperativa. Malo zemalja u Srednjoj i Istočnoj Europi može primijeniti politiku tipa A. Prikladno rješenje u mnogim od tih zemalja jeste mješoviti režim. Primjena politike tipa A tijekom rane tranzicije podrazumijeva štedljivo definiranje egzistencijalnog minimuma. Politika tipa B traži više odluka i odgovora na pitanja: Koliko se jaz siromaštva može reducirati? Da li svim skupinama siromašnih treba jedna-

ko pomagati, ili se politika treba usredotočiti na određene skupine kao što su stariji, majke i mala djeca? Treba li politika biti usredotočena na posebne potrebe kao što je ishrana, zdravlje ili obrazovanje?

Tradicionalne metode obiteljske potpore pomoći siromašnima nisu besprijekorne. Poznati su argumenti koji pokazuju da naknade negativno djeluju na individualnu inicijativu, prvo, zbog toga što ljudi moraju plaćati porez da bi se prikupio novac za naknade i drugo, naknade smanjuju poticaje ljudi da budu nezavisni. Osobito naknade u uslugama traže visoke administrativne troškove. Administracija koja vodi brigu o naknadama ima duboko uvriježen interes za proširenje sustava. Mnogi se analitičari stoga zalažu za to da se za ublažavanje siromaštva daje novac: tako se daje mogućnost izbora potrošačima, a istovremeno se pospješuje tržišni mehanizam i smanjuju administrativni troškovi.

Neki analitičari smatraju da ne treba posebna administracija koja bi se brinula o naknadama. Naime, naknade bi trebalo integrirati u oporezovani osobni dohodak. Takvi sustavi negativnog poreza na dohodak (ponekad poznati kao garantirani minimalni dohodak) djeluju na sljedeći način: svaki pojedinac ili obitelj dobiva određeni dohodak od države (garantirani dohodak) i zatim plaća porez na sav ostali prihod<sup>5</sup>. Visina garantiranog dohotka može varirati ovisno o veličini obitelji i može biti veća za posebne skupine kao što su umirovljenici ili invalidi. Sustavom upravljaju porezni stručnjaci (Friedman 1962; Friedman i Friedman 1979). Ovisno o visini garantiranog dohotka, intervencija tipa A i tipa B mogu se obaviti putem negativnih poreza na dohodak, pa se tako mogu zamijeniti sve druge naknade. Ta ideja ima podršku svih dijelova političkog spektra: od desnice, koja u tome vidi način kako bi se prekinulo, kako oni misle, s gušenjem poduzetništva kroz naknade u uslugama, do ljevice koja u negativnim porezima vidi garantirani prihod kao građansko pravo ostvareno bez stigme i provjere dohotka. Stoga je moguće zapitati se

<sup>5</sup> Da bi se to ilustriralo s jednostavnim primjerom, pretpostavimo da je garantirani prihod 1.000 \$ godišnje po osobi u obitelji i da je sav ostali prihod oporezovan s 50 posto. Obitelj od četiri člana bez ikakve zarade stoga dobiva ukupni godišnji neto prihod od 4.000 \$. Obitelj od četiri člana sa zaradom od 5.000 \$ dobiva garantirani prihod od 4.000 \$ i plaća porez od 2.500 \$ (što znači, 50 posto od zarade od 5.000 \$); njen ukupni godišnji neto prihod je stoga 6.500 \$. Obitelj od četiri člana sa zaradom od 10.000 \$ prima garantirani prihod od 4.000 \$ i plaća porez od 5.000 \$ (50 posto od zarada od \$ 10.000); njen ukupni godišnji neto prihod je stoga 9.000 \$. Za daljnju diskusiju o negativnom porezu na prihod i o detaljima iz bogate literature o toj temi vidi (Barr 1993b).

da li su obiteljski doplatka i socijalna pomoć potrebni ili bi ih nova tržišna politika trebala sasvim eliminirati.

### Strategija

Većina zemalja Zapadne Europe slijedi politiku tipa A (Esping-Andersen, 1990; Esping - Andersen i Micklewright, 1991; Lodemel, 1992; Lodemel i Schulte, 1992). Ipak, njihovi pristupi pomoći siromašnima značajno se razlikuju.

U nordijskim zemljama politika orijentirana na zapošljavanje održava broj siromašnih na niskoj razini. Socijalna pomoć je rezidualna, uglavnom je obveza lokalnih vlasti i diskreciona je utoliko što nacionalne zakone trebaju тумачiti lokalne vlasti i socijalni radnici. Na siromaštvo se gleda ne samo kao na manjak prihoda već kao i na socijalnu patologiju. Pomoć siromašnima se stoga obavlja putem naknada u novcu, a u tome aktivno i diskreciono sudjeluju socijalni radnici.

U kontinentalnoj Europi (Austrija, Belgija, Njemačka i Nizozemska), socijalno osiguranje, temeljeno na uplaćenim doprinosima, jasno se razlikuje od socijalne pomoći koja se financira iz općih poreza. U tim zemljama, naknada siromašnima uglavnom se smatra vrstom održavanja prihoda. Pravo na naknadu u pravilu je legalno pravo, ali se dodjeljuje i financira lokalno, a pri tome malu ulogu igra diskreciona procjena socijalnih radnika. Administrativci koji se bave naknadama brojniji su nego socijalni radnici.

Britanski sustav socijalne pomoći nacionalno je organiziran kao dio administracije socijalnog osiguranja (premda se posebno financira). Naglasak je na održanju dohotka. Administrativci isplaćuju socijalnu pomoć brojnoj klijenteli na osnovi dobro definiranih prava s malom slobodom odlučivanja. Socijalni radnici nisu uključeni u održanje dohotka; oni su usredotočeni na posebno problematične slučajeve.

Latinske ili južnoeuropske zemlje (Francuska, Italija i Španjolska) kasnije su, s izuzetkom Francuske, uvele ove naknade i stoga nemaju općih sustava pomoći siromašnima. Grčka i Portugal, usprkos rasprostranjenom siromaštvu, nemaju značajnijih sustava socijalne pomoći. Umjesto toga, lokalne karitativne organizacije, kao što su crkva i slične organizacije, igraju važnu ulogu. Postojeće sustave karakterizira pristup unutar kojeg se definiraju sku-

pine ljudi, kao što su stariji koji primaju malu mirovinu, ili je uopće ne primaju, te invalidi, kao korisnici socijalne pomoći (vidi Tavazza i ostali, 1990). U Francuskoj je 1988. uveden nacionalni sustav pomoći (revenu minimum d'insertion - minimalni dohodak za uključenje) koji ograničava odluke socijalnih radnika i potiče reintegraciju siromašnih u društvo s tim da se dohodovna potpora uvjetuje sudjelovanjem u reintegracijskim programima.

U SAD socijalna je pomoć fragmentirana, a programi su usmjereni na pružanje pomoći različitim kategorijama siromašnih ljudi, kao što su pojedinci bez zdravstvenog osiguranja i siromašna djeca, ili na udovoljavanje posebnih potreba kao što je hrana ili medicinska skrb. Kritičari ističu da je ovaj sustav preskup, da su moguće zloupotrebe i da ne smanjuje siromaštvo zato što potiče ovisnost kod ljudi (Friedman, 1962; Friedman i Friedman, 1979; Murray, 1984). Drugi autori tvrde da programi pomoći siromašnima u SAD pripadaju tipu politike B. Naknade su postavljene tako da samo ublažavaju siromaštvo, ali njihove korisnike ne dovode iznad linije siromaštva (Northrop, 1991).

Većina zemalja u razvoju slijedi politiku tipa B usmjerenu na prioritete potrebe siromašnih. U nekim zemljama takav prioritet je hrana; u drugima prvenstvo se pridaje zdravstvenoj skrbi i obrazovanju (Ahmad, Dreze i Hills, 1991). U nekim azijskim ekonomijama - pretežno u onima u kojima konfučijanstvo ima naglašenu ulogu, kao što su Koreja, Taiwan i do neke granice kopnena Kina - socijalna je pomoć usredotočena na zdravlje, obrazovanje i na ograničenu intervenciju u prehrani (vidi Leipziger i ostali, 1992; Yeun, 1986). U Latinskoj Americi siromaštvo koje je u ekspanziji teško se može ublažiti socijalnom pomoći. Siromašni su rijetko pokriveni bilo kakvim oblikom socijalnog osiguranja i primaju vrlo ograničenu potporu od države i karitativnih organizacija, obično katoličke crkve (McGreevey, 1990; Mesa Lago, 1991; Psacharopoulos, 1990; Psacharopoulos i drugi, 1992).

**ZAŠTO OBITELJSKE NAKNADE?** Premda većina visokoindustrijaliziranih i bogatih ekonomija upotrebljava širok raspon obiteljskih naknada, neke vrste naknada nedostaju u pojedinim zemljama: Australija, Novi Zeland i Sjedinjene Države, na primjer, nemaju sustav univerzalnog obiteljskog doplatka. Stoga se



postavlja pitanje: zašto nastaviti s tim naknadama usprkos fiskalnim ograničenjima?

Povijesne okolnosti nisu najvažniji argument, ali ih ne treba zanemariti. Obiteljske naknade u Srednjoj i Istočnoj Europi postoje kao dodaci plaćama i čine znatan dio obiteljskih prihoda. Za razliku od subvencija cijena i mnogih usluga, te naknade ne uzrokuju velike deformacije, ako se izuzme njihov utjecaj na porezne stope. U pretežnom broju slučajeva može se poduzeti stvarna privatizacija i ukinuti većina subvencija cijena kako bi se postigla djelotvornost tržišnog raspoređivanja dobara. Isti argumenti ne mogu se primijeniti na obiteljske naknade, barem ne u dogledno vrijeme. Uistinu, kada je na dnevnom redu radikalno ukidanje proizvođačkih i potrošačkih subvencija te nekih usluga koje osigurava država i kada nije moguće povećati plaće ili u potpunosti kompenzirati ukidanje subvencija i usluga, obiteljski se dodaci ne mogu eliminirati bez negativnih posljedica u obiteljskom dohotku. Štoviše, ukinuće obiteljskog doplatka u takvim uvjetima vjerojatno bi izazvalo snažan politički otpor ili uzrokovalo gubljenje vjere u demokratske institucije.

Mogu se navesti i drugi argumenti: obiteljski dodaci u teškim vremenima stabiliziraju potrošnju korisnika. Istina je da je glad učinkovit poticaj za traženje zaposlenja (ako se posao može dobiti). Ipak, gladni su radnici rijetko produktivni i nemaju smisla za inovacije, a jedno i drugo jako je potrebno u Srednjoj i Istočnoj Europi. Djeca ne mogu čekati bolja vremena da fizički odrastu i razviju svoje sposobnosti. Nedovoljna ishrana u ranoj dobi može trajno spriječiti njihov intelektualni razvoj. Ako napuste školu zbog financijskih razloga gube najproduktivnije godine spoznajnog razvoja.

Manjak dohotka na individualnoj razini može postati trajno stanje (opsežnije o tome Cornia i Sipos, 1991). Uravnoteživanje dohotka stoga ima veliku važnost za ljudski kapital, neovisno od njegovih očitih moralnih i političkih dimenzija.

Naknada siromašnima otvara treću skupinu pitanja. Budući da je siromaštvo u uzajamnom odnosu s veličinom obitelji, obiteljske naknade, dodijeljene na osnovi lako provjerljivih pokazatelja siromaštva, uspješno su sredstvo.

To je dokazano u ranom razdoblju tranzicije. Preostaje da se vidi kada će oslabiti međusobna veza između siromaštva i veličine obitelji, ili kada će učinak koštanja i tehnika provjere prihoda postati izvedive u Srednjoj i Istočnoj Europi. Ako se to desi, onda će uporaba obiteljskih naknada za ublažavanje siromaštva u skladu s tim oslabiti.

Javni izbor socijalne politike, kao četvrti element u diskusiji, posljedica je koja proizlazi iz povijesnog konteksta, s jedne, i tereta poreza koji se plaća za obiteljske naknade, s druge strane. Obiteljske naknade značajan su porezni teret i, u demokratskom društvu, poput bilo koje stavke financirane iz poreza, podložne su javnoj kontroli. Stoga obiteljske naknade moraju odražavati javne prioritete. Vrijednosne orijentacije variraju ovisno o nacijama i kulturama. One se ogledaju u prevladavajućim stavovima prema djeci, obitelji, ulozi žene itd. Društva koja smatraju da su djeca više privatna nego zajednička blagodat manje su osjetljiva na horizontalnu pravičnost, a njihova javnost je manje voljna dijeliti troškove odgoja djeteta. Zemlje u kojima su važna prava žena vjerojatno će naglašavati potrebe samohranih majki. Tendencije prema jednakosti spolova obično se odražavaju u jednakom pristupu obiteljskim naknadama - naknadi za rodni dopust, naknadi za brigu o djetetu za očeve i obiteljski doplatak za majke. Zahtjev za većim udjelom žena u radnoj snazi obično vodi većim pogodnostima za brigu o djeci. Napokon, poticanje nataliteta, bez obzira na motive i djelotvornost, također spada u kategoriju javnog izbora.

Često se previđa veza između obiteljskih naknada i negativnih poreza na dohodak. Preorijentacija u Ujedinjenom Kraljevstvu kasnih sedamdesetih, od dječjih oporezovanih doplataka prema univerzalnim naknadama za djecu oslobođenim od poreza, bila je, zapravo, djelomični korak prema sustavu garantiranog dohotka<sup>6</sup>.

Zaključak koji proizlazi na osnovi ovih argumenata jeste da nema univerzalnog recepta za optimalnu razinu ili oblik obiteljskih naknada. Izbor će ovisiti o kompromisu između javnog izbora i ekonomske održivosti. Pri tome se treba voditi računa o dvije stvari:

- U doba tranzicije trebale bi ostati relativno visoke obiteljske naknade zbog razloga ve-

<sup>6</sup> O definiciji i raznim karakteristikama (a) poreznih odbitaka na dijete i (b) naknada za djecu oslobođenu od poreza raspravlja se dalje u tekstu u dijelu koji se odnosi na reguliranje tržišta.

zanih uz prošlost, uz pomoć siromašnima i ujednačavanje dohotka.

- Premda javnost očekuje veće plaće da bi se moglo davati više za podizanje djece kada uslijedi ekonomski rast, klatno se vjerojatno neće otkloniti prema potpunom ukinuću obiteljskih naknada. Smisao za horizontalnu pravednost ostat će prisutna u većini zemalja Srednje i Istočne Europe.

Vjerojatno je korisnije usredotočiti se na učinkovitost obiteljskih naknada putem boljeg izbora i njihovog boljeg organiziranja nego se koncentrirati na uvjeravanje javnosti da takve naknade treba ukinuti.

**ZAŠTO SOCIJALNA POMOĆ?** Slučaj socijalne pomoći još je jasniji. Nije stvar u tome da je socijalna pomoć bolje odabrani instrument nego što je obiteljski doplat, nego u tome da ona ima važne dodatne ciljeve.

Politika tržišta rada i socijalnog osiguranja ostaju značajni načini socijalne potpore. Pravo na naknadu za nezaposlenost obično ističe nakon određenog razdoblja. U pojedinim zemljama to pravo varira između šest i osamnaest mjeseci. Usljed nestašice rada u doba rane tranzicije, mnogi ljudi ostaju nezaposleni preko vremenskih granica do kojih se prima naknada (u slučaju starijih radnika, to je možda zauvijek). Važna je stoga uloga socijalne pomoći, koja je namijenjena onima koji su u stvarnim poteškoćama. Tako se povećava pravičnost, daje potpora reformi, sprečavaju socijalni troškovi (povećanje kriminala i erozija ljudskog kapitala). Razina naknade i pristup naknadama još su složenija pitanja i, kao što je rečeno, jako variraju od zemlje do zemlje. Na izbor pojedinih modela i na njihovo kombiniranje utječu javni prioriteti. Međutim, potreba za socijalnom pomoći ne dovodi se u pitanje.

Dodatni značajan argument u korist socijalne pomoći je mogućnost da se tom prilikom uzme u obzir i veličina obitelji. U reformiranom sustavu socijalnog osiguranja naknade se općenito dodjeljuju na individualnoj osnovi i ne vežu se u potpunosti uz veličinu obitelji. To je racionalan razvoj u kojem bliža veza između doprinosa i naknada ima udjela i u učinkovitosti i u horizontalnoj pravičnosti, čak ako se određena preraspodjela zbiva u većini sustava.

Domaćinstva se jako razlikuju u veličini i sastavu. Socijalna je pomoć način pomoću kojeg se mogu uzeti u obzir bilo koje od tih razlika, a koje se kod ostalih naknada zanemaruju.

Treća svrha socijalne pomoći je da ona predstavlja posljednje pribježište u socijalnoj mreži potpore koje omogućava ublažavanje siromaštva.

**ZAŠTO NE NEGATIVNI POREZI NA DOHODAK?** Napokon, potrebno je razmišljati o dilemi koja se svodi na "za i protiv" negativnog poreza na dohodak. Jedan od načina razmišljanja jeste da se tim putem svakome isplaćuje garantirani dohodak koji bi bio izjednačen s linijom siromaštva, a novac bi bio prikupljen kroz porezni sustav od onih kojima takva potpora ne treba. Problem te ideje nije u njenoj logici, nego u činjenici da je u skoro svim zemljama raspodjela dohotka takva da ima puno siromašnih, a malo bogatih ljudi. Takva raspodjela dohotka prije samog transfera zahtijeva visoke porezne stope na prihode velikog broja ljudi. Međutim, visoke porezne stope nisu preporučljive, jer destimuliraju motivaciju ljudi. Ova logika je neumoljiva i važna. Atkinson (1983) to ilustrira u uvjetima tipične zapadnoeuropske raspodjele dohotka. Ako je garantirani dohodak za prosječnu obitelj  $X$  posto od prosjeka dohotka, i ako porez na dohodak raste za  $Y$  posto od prosjeka dohotka za druge namjene osim za dohodovnu potporu, prosjek stope poreza na dohodak mora biti  $X + Y$ . S vjerojatnom vrijednošću za  $X$  i  $Y$  (recimo 35 i 15 posto), prosječna stopa poreza na dohodak, zanemarujući sve indirektno poreze, iznosi 50 posto. Premda je do određene mjere moguće rješavati taj problem uvođenjem kompleksnijih sustava (Parker 1989), osnovni argument je neosporan.

Zbog tih razloga, na Zapadu je negativno oporezivanje dohotka uvedeno samo u maloj mjeri. U kontekstu Srednje i Istočne Europe, (a) prosječna porezna stopa trebala bi biti značajno viša<sup>7</sup>, i (b) veliki dio stanovništva ostao bi izvan mreže poreza na dohodak. To su argumenti protiv uvođenja negativnog poreza.\*

(S engleskog preveo i priredio Vlado Puljiz)

<sup>7</sup> Litva je 1993. uvela sustav socijalne pomoći zasnovan na negativnom porezu na dohodak. Kao što se i očekivalo sustav je zahtijevao visoke porezne stope.

\* Literatura će biti objavljena na kraju drugog dijela u sljedećem broju.