

Obiteljske naknade i pomoć siromašnima u srednjoj i istočnoj Europi* (II)

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. Ovo je drugi dio članka, kojeg je prvi dio objavljen u prošlom broju.

ODRŽAVANJE MAKROEKONOMSKE RAVNOTEŽE

Očita je politička potreba da se kontroliraju troškovi. Međutim, ne bi trebalo previdjeti mogućnost mobiliziranja dodatnih izvora sredstava.

MOBILIZIRANJE RESURSA. Postoje urgentne potrebe i nove mogućnosti mobiliziranja dodatnih sredstava. Hitna potreba vezana je uz rast siromaštva. Tri su nove mogućnosti: postupno ukidanje potrošačkih i proizvođačkih subvencija stvara značajne uštede; nove demokracije nude velike mogućnosti da se stvaraju fondovi od privatnih izvora preko nevladinih organizacija kao što su karitativne organizacije, skupine za samopomoć i slično. Nadalje, reforme otvaraju put fleksibilnijem uređenju odnosa između centralne i lokalne vlade.

Ukidanje subvencija najviše pogađa najranjivije skupine. Njihovo bi ukidanje stoga trebalo uskladiti s povećanjem izdataka za socijalnu pomoć i s unapređenjem administracije u pružanju raznih usluga. Privlačni dio ove logike je u tome da se jedna općenita, neusmjerena subvencija nadomješta ciljanom nakna-

dom, a pri tome je samo dio sredstava koja su oslobođena ukinućem subvencija potreban za pomoć siromašnima. Ostatak bi se mogao upotrijebiti za smanjenje proračunskog deficita.

U posebnim situacijama socijalna solidarnost obično jača. srednja i istočna Europa u tom je pogledu hendikepirana. Crkvi i nevladinim organizacijama, općenito karitativnima, potrebna su sredstva za obnovu, što zahtijeva značajan politički obzir⁶. Politika treba i ohrabriti i regulirati nevladine aktivnosti. Tradicije su što se toga tiče vrlo bitne. Nije stoga slučajno da zemlje s dobrotvornim tradicijama (Hrvatska, Češka, Mađarska, Poljska i Slovačka) imaju desetine javnih kuhinja, dok siromašnije zemlje (poput Albanije) nemaju niti jedne. K tome, da bi osigurale poticajno okruženje, vlade mogu djelotvorno ohrabrivati međunarodne nevladine organizacije i druge dobrotvorne organizacije da pomognu. Kvalitetna kontrola je važna zbog mogućih zloupotreba. Prisjetimo se skandala u vezi s djecom koju su usvajali stranci u Rumunjskoj, ili u Albaniji gdje su militantne religiozne skupine preuzele sirotišta pod uvjetima koji su ugrožavali interese djece. Stoga i tradicionalne do-

* 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. (Primjedba Redakcije)

⁶ U skoro cijeloj srednjoj i istočnoj Europi vraćanje crkvene imovine prouzročilo je probleme postojećim institucijama socijalne skrbi i obrazovanja. Mnogi posjedi koji su prije pripadali crkvi postali su ustanove u kojima se stanovalo i iz kojih se nije imalo kuda otići; premještanje ljudi koji tamo žive zahtijevalo bi značajnu javnu potrošnju, koja zbog sadašnje fiskalne krize nije realna.

brotvorne organizacije i nove nevladine organizacije zahtijevaju usvajanje nove ili promjenu stare regulative. Zakonsko uređenje neprofitnih aktivnosti trebalo bi, dakle, biti visoko na listi aktualnih prioriteta.

Centralno - lokalna kombinacija u financiranju i osiguranju socijalne pomoći predmet je žučnih debata u srednjoj i istočnoj Europi. Lokalni poticaji, kao što su javni radovi i programi prehrane starijih i djece, mogu biti ključni u povećanju resursa socijalne potpore. Lokalne vlasti, karitativne organizacije i nevladine organizacije prikladnije su nego država u davanju nekih oblika socijalne pomoći: oni su bliže problemima i mogu pronaći fleksibilnije odgovore nego centralna vlada. Postojanje raznih davatelja moglo bi pojedincu omogućiti da odabere odgovarajući oblik socijalne pomoći. Neke vrste pomoći do određene bi se mjere mogle prepustiti slobodnom izboru ugroženih građana, na primjer rabljena odjeća ili male nagrade za javne radove. Stigma vezana uz socijalnu pomoć također je pitanje vlastitog izbora, premda više kontroverzno nego ostala pitanja, jer može smanjiti prihvaćanje pomoći do neprihvatljive razine.

KONTROLA TROŠKOVA. Što se tiče obiteljskih naknada kontrola troškova uključuje (a) snižavanje realne vrijednosti univerzalnih obiteljskih doplataka, (b) eliminiranje tih naknada za uzdržavanu suprugu i (c) skraćivanje trajanja određenih obiteljskih naknada.

Smanjivanje realne vrijednosti obiteljskih doplataka po djetetu ne znači da je ta naknada nepoželjan luksuz na sadašnjem stupnju razvoja u srednjoj i istočnoj Europi. Prije se to odnosi na promijenjenu ulogu plaća i ostalih dohodaka i na preispitivanje javnih transfera. Struktura plaća koja proizlazi iz tržišta pokrit će veći dio troškova za podizanje djece nego što je to bio slučaj u starom režimu. U idealnoj tranziciji to bi bio bezbolan proces. Naime, obiteljski bi se doplatk smanjivao, a realne bi plaće rasle. Problem je što tijekom sadašnje tranzicije, a posebno tijekom faze stabilizacije, realne plaće padaju, pa to izaziva teškoće. Argumenti za održanje dohotka navode na to da obiteljske naknade treba povisiti. To bi ipak bio krivi izbor u vrijeme fiskal-

ne krize. Politika koja bi imala smisla smanjila bi realnu vrijednost obiteljskih doplataka (ali ne obvezno i ostalih obiteljskih naknada) i održavala bi promijenjenu ulogu plaća na gornjem kraju raspona. Na donjem kraju raspona plaća univerzalne bi obiteljske naknade bile nadopunjene, ali ne i zamijenjene, obiteljskom potporom koja bi se dobivala nakon provjere prihoda. Proces bi bio postupan. Pri tome bi se vodilo računa o promjenama strukture plaća i o unapređenju administracije te o drugim mogućnostima djelovanja u području socijalne skrbi.

Obiteljski doplaci za uzdržavanu suprugu u cijelosti bi se eliminirali. Oni nemaju smisla i po naravi su paternalistički. Ušteda koja bi iz toga proistekla mogla bi se bolje upotrijebiti za politiku zapošljavanja kojom bi se pomoglo ženama da nađu posao ili bi bila namijenjena za skrb o djeci čime bi se pomoglo ženama da se zaposle. Ako je svrha tih transfera da se prizna podizanje djece kao alternativa korisnom zaposlenju, tada bi to transferno davanje trebalo uvjetovati prisutnošću djece, a troškove bi trebalo pomno kontrolirati⁹.

Smanjivanje vremena trajanja nekih naknada omogućava dodatne uštede. Obiteljski doplaci u nekim zemljama mogu se isplaćivati za dijete sve do dvadeset i šeste godine, ako se ono redovito školuje. Problem mladih koji se školuju bolje se, ipak, rješava sustavom namjenskih studentskih potpora koje uključuju stipendije i zajmove koji potiču više obrazovanje, povećavaju oslanjanje na vlastite snage i inicijativu. Studentski su zajmovi još jedno sredstvo pomoću kojeg država pokušava organizirati olakšice i potporu dohociama. Važan je slijed događaja. Tijekom rane tranzicije, kada su plaće bile niske i nedovoljno diferencirane, davanje zajmova činilo se problematičnim. Studentska pomoć koju ne bi trebalo vraćati mogla bi se, barem djelomično, zadržati. Trajanje ostalih obiteljskih naknada (na primjer porodiljni doplatk i doplatk za skrb o djetetu) također bi trebalo preispitati.

IZGRADNJA TRŽIŠTA

Obiteljska potpora i potpora siromašnima mogu pripomoći u stvaranju tržišnog sustava

⁹ To je učinjeno u novom Socijalnom zakonu u Mađarskoj, koji je nudio naknadu majkama koje su prije radile i koje podižu troje ili više djece za razdoblje od pet godina kad je najmlađem djetetu između tri i osam godina (Magyar Közlöny, 1993).

poticanjem inicijative i povećanjem produktivnosti rada.

PODUPIRANJE INICIJATIVA. Inicijative se mogu podupirati pažljivo zamišljenom strukturom i financiranjem naknada.

Naknade. Izravne veze između plaća i različitih vrsta naknada bitne su ne samo za prevladavanje siromaštva već i zbog razloga vezanih uz inicijative. Socijalna bi se pomoć trebala uskladiti s naknadama socijalnog osiguranja i plaćama. Stoga bi nezaposlene primatelje socijalne pomoći trebalo podvrgnuti istim zahtjevima traženja posla kao i primatelje naknada za nezaposlene. Također, zbog razloga vezanih za inicijative, siromašni koji i rade trebali bi imati potencijalno pravo na socijalnu pomoć, barem tijekom rane tranzicije. To je posebno važno za sve veći broj osoba koje samostalno obavljaju razne djelatnosti. Samozaposlenost podliježe riziku, posebno tijekom brzih promjena. To je važan sastavni dio uspješne tranzicije i treba ga poticati. Omogućavanje samostalnim privrednicima prava na socijalnu pomoć smanjuje rizike s kojima su oni suočeni. Pri tome ne treba, ipak, minimizirati administrativne probleme: prihod samostalnih privrednika teško se može procijeniti i stoga ga je teško provjeriti (Atkinson, 1991).

Univerzalne obiteljske naknade potiču ponudu radne snage, posebno sa zgusnutom strukturom plaća. Ako se naknade dijele na osnovi provjere prihoda, obitelji gube i do 1\$ naknade na svaki dodatno zarađeni 1\$ (to je takozvana zamka siromaštva); zamka siromaštva uzrokuje nedostatak ponude radne snage. Ako je, k tome, raspodjela plaća zgusnuta, mnoge obitelji imat će prihode samo malo iznad ili malo ispod linije siromaštva; obitelji bi stoga bilo malo bolje ako je bez posla kad već prima naknadu na osnovi provjere dohotka. Kad je razlika između naknade podložne provjeri i predvidive plaće mala, obitelj daje prednost poslu u kućanstvu ili u neformalnom sektoru pred formalnim zaposlenjem (zamka nezaposlenosti). Kad bi obiteljske naknade bile univerzalne, premda na nižoj razini spriječili bi se problemi vezani uz zamku siromaštva i zamku nezaposlenosti.

Podjela troškova. Podjela troškova između raznih razina vlasti imala je značajne učinke koji su bili važni i za djelotvornost i fleksibilnost usluga i za kontrolu troškova. Premda se ovdje govori o kontekstu socijalne pomoći,

predmet ima puno šire značenje. Stvar je u tome da lokalno uplitanje u socijalnu pomoć može povećati raspoložive izvore sredstava ili poboljšati učinkovitost njihove upotrebe, ali također može stvoriti poteškoće. Problem je najakutniji tamo gdje lokalna vlast daje naknade koje se isplaćuju iz neograničenog transfere sredstava koji priteču od centralne vlasti. U takvim slučajevima lokalna vlast, koja je često u političkoj opoziciji prema centralnoj vlasti, ima malo ili nema nikakvih motiva da obuzdava potrošnju. Ona je suočena s jakim lokalnim pritiskom birača za isplatom velikodušnih naknada. Rezultat je eksplozija potrošnje. Problem je manje akutan kada se socijalna pomoć dijeli iz centralnih fondova i kada ima centralnu administraciju koja, na primjer, djeluje kroz lokalne urede relevantnog ministarstva. Ovakav pristup, pak, povećava administrativne troškove, a kapacitet administracije često je neadekvatan za takvo djelovanje. Bez dodatnih mjera sustav se u potpunosti neće moći sačuvati od eksplozije i troškova. Dvije standardne metode - prilagođavanje potpora i određivanje opsega potpora - upotrebljavaju se kao zapreka nekontroliranoj potrošnji. Prvu metodu može primijeniti samo lokalna vlast, drugu i lokalne vlasti i lokalni uredi centralne institucije.

Prilagođavanje visine potpora djeluje najbolje tamo gdje lokalna vlast kontrolira značajnu poreznu bazu i ima mogućnost sakupljanja poreza. Centralna vlada može tada ponuditi sufinanciranje lokalnog sustava socijalne pomoći pod uvjetom da se kontrola adekvatne kvalitete lokalno primjenjuje. Nedostatak tog rješenja je u tome što si obično bolje stojeće lokalne vlasti mogu priuštiti isplatu svog dijela socijalnih troškova dok siromašne lokalne vlasti to ne mogu. Stoga se prilagođavanje visine potpora može primjenjivati samo selektivno i samo u nekim imućnijim područjima. Napuštanje standardnog načina prilagođavanja potpore, ali još uvijek u okviru istog modela, može podrazumijevati nefinancijski input lokalnih zajednica, kao što je radna i logistička potpora, za javne radove. Ta vrsta rješenja bila bi korisnija u područjima s nižim primanjima u regiji.

Određivanje opsega potpore moglo bi se primjenjivati na razini lokalnih vlasti i lokalnih ureda centralnih vlasti. Prednost takvog pristupa je u tome što se tako mogu izbjeći su-

protne inicijative prilagođavanja i podizanja potpora. Naime, lokalna se vlast tako suočava s punim troškom bilo kakvog značajnog povećanja potrošnje usmjerene na pomoć siromašnima. Nedostatak te mjere je u tome što centralna vlast treba imati priližna saznanja o opsegu siromaštva u zemlji kako bi odredila veličinu potpore za svako područje. Takvu informaciju teško je dobiti posebno u zemljama s malim ili nikakvim iskustvom u propisima domaćinstava i gdje administrativna statistika nije vjerodostojna. Ipak, određivanje opsega potpore je opcija kojoj se daje prednost, s posebnom pažnjom koju valja obratiti korištenju podataka na kojima je raspodjela zasnovana i na kojima su utemeljeni ugrađeni sustavi kvalitativne kontrole.

Dodatna prednost određivanja opsega potpore jest u tome da se tako dijeli odgovornost između centralne i lokalne vlasti: lokalne vlasti ili lokalni uredi mogu upotrebljavati ta sredstva relativno fleksibilno u granicama propisa i raspoloživih sredstava, a centralna vlast ne treba brinuti o isplata trećoj strani, što može uzrokovati eksploziju troškova. Uloga centralne vlasti je u tome da utvrdi odgovarajuću razinu potrošnje za pomoć siromašnima. U zemljama u kojima je lokalna porezna osnovica slaba, što je za sada slučaj u srednjoj i istočnoj Europi, opseg pomoći siromašnima uglavnom ovisi o veličini ukupne potpore koju utvrđuje vlada.

POVEĆAVANJE PRODUKTIVNOSTI RADA. Političke reforme trebale bi voditi računa o tome da su obiteljske naknade korisne za održavanje radne produktivnosti, povećavanje udjela žena u radnoj snazi (Fong i Paul, 1992) i jačanje osobnog izbora. Obiteljske naknade utječu na produktivnost rada na razne načine, preko učinaka na produktivnost per se i preko učinaka na udio u radnoj snazi.

Korisni učinci na produktivnost rada nastaju kad isplaćeni obiteljski dodatak potiče djecu da nastave obrazovanje i nakon obveznog pohađanja škole. Mada su zajmovi i potpore predlagani za više obrazovanje, takva rješenja nisu omogućena za srednje obrazovanje (učenike od četrnaest do osamnaest godina). Obiteljski doplaci mogu pomoći u smanjivanju napuštanja školovanja. U seoskoj Albaniji, na primjer, gdje nema obiteljskih doplata, drastično opadanje životnog standarda, zajedno s privatizacijom zemlje, vodi velikom opadanju

upisivanja u srednju školu i do povećanog izostajanja iz osnovnih škola zbog nove prakse da se djeca koriste za rad na polju. U tim okolnostima dodjeljivanje obiteljskih doplata za one koji idu u školu do šesnaeste ili osamnaeste godine može biti korisna zamisao, posebno u poljoprivrednim zemljama.

Učinci tih potpora na udjel u radnoj snazi očituju se zato što struktura i financiranje obiteljske potpore čine dio politike tržišta rada (Fong, 1993). Posebno potpora poput olakšica oko skrbi o djeci može pomoći da se održava udjel žena u radnoj snazi. To ne mora zvučati kao značajna politika u doba kad nezaposlenost raste. Ipak, demografske projekcije, posebno starijeg stanovništva, nameću zaključak da će velik udio žena u radnoj snazi biti ponovno na dnevnom redu, kao što je to već slučaj u većini visokoindustrijaliziranih zemalja. Iz te perspektive eliminiranje nekih službi koje se brinu o djeci bilo bi kontraproduktivno. Tome treba dodati da će posebno obiteljski doplaci pomoći radnicima, osobito ženama, da se privremeno povuku s tržišta rada i da se kasnije vrate na rad s punim ili skraćenim radnim vremenom. To povećava individualni i obiteljski izbor.

REGULACIJA TRŽIŠTA RADA: POMOĆ SIROMAŠNIMA

Kratkoročno gledano, ublažavanje siromaštva središnja je točka reforme. Pitanja koja pokreću obiteljske naknade i socijalna pomoć ponešto su drugačija i o svakom ćemo zasebno diskutirati.

OBITELJSKE NAKNADE. Obiteljske naknade nisu zamišljene kao instrument ublažavanja siromaštva per se. One ipak značajno ublažavaju siromaštvo (a) zato što se njima razmjerno više koriste siromašni ljudi i (b) zato što je njihov udjel u obiteljskom proračunu visok. Obiteljski doplati trebalo bi stoga sačuvati kao univerzalnu naknadu.

Postoji mogućnost poboljšanja prilikom izbora korisnika. Kao što je ranije rečeno, to ne zahtijeva provjeravanje prihoda. Univerzalne obiteljske naknade trebalo bi zadržati zato što su dobro usmjerene uz prihvatljivo niske administrativne troškove. To ne znači da poboljšanja nisu moguća.

Porezni odbitak na djecu. Porezni odbici i porezni krediti zahtijevaju da se nešto kaže o njihovoj pozadini.

- Porezni odbitak (na primjer, za svako dijete oslobođanje od poreza 250\$) jest odbijanje od oporezivanog dohotka. Takav odbitak ne vrijedi za obitelj ispod poreznog praga; on iznosi 50\$ za obitelji čija je marginalna porezna stopa 20 posto, a 125\$ za obitelji čija je marginalna porezna stopa 50 posto. Budući da stope poreza na dohodak obično rastu s dohotkom, porezni odbitak na djecu stoga više vrijedi bogatijim obiteljima, a ništa ne vrijedi siromašnim obiteljima. Što je oporezivanje progresivnije, to više koristi od bilo kakvih poreznih olakšica imaju bogatiji.

- Porezni je kredit, nasuprot tome, odbijanje ne od oporezovanog dohotka, nego od osobnog poreza svake osobe, recimo, 250\$ za svako dijete u obitelji. Porezni kredit općenito jednako vrijedi za svakoga. Porezni kredit može biti uređen tako da čak i siromašni imaju koristi dok god sustav dozvoljava negativnu poreznu isplatu (npr. isplata 250\$ po djetetu nekome čiji je prihod tako nizak i ne plaća porez na prihod). Porezni krediti ipak izazivaju praktične probleme. Porezi se plaćaju godišnje; stoga bi krediti normalno također trebali biti isplaćivani godišnje, što bi siromašnima prouzročilo probleme. Mjesečna isplata poreznih kredita moguća je, ali nezgrapna za administraciju.

- Nasuprot tome, obiteljski doplatk oslobođen od poreza, a da taj doplatk ne podliježe provjeri prihoda, pripada svim dohodovnim skupinama i ne stvara nikakve značajne administrativne probleme.

Stoga je porezni odbitak na djecu loše usmjeren oblik obiteljske potpore.

Oporezivanje obiteljskih naknada. Obiteljske naknade koje podliježu oporezivanju čine nam se boljim instrumentom. Ako obiteljski doplatk podliježe porezu, siromašna obitelj bi primila naknadu (recimo \$ 250) u potpunosti; obitelj koja ima marginalnu poreznu stopu od 20 posto primila bi neto naknadu od 200 \$; a obitelj s 50 posto porezne stope primila bi neto naknadu od 125 \$. Tako veći dio naknada ide skupinama stanovnika s nižim prihodom. Premda ta ideja zvuči privlačno, treba je primati s oprezom:

- željeni rezultat postiže se samo onda ako je porez na osobni dohodak progresivan, što znači, ako su marginalne porezne stope više kod viših prihoda;

- ako je obračunska jedinica za porez na dohodak individualna umjesto obiteljska, kao što se često dešava, podvrgavanja obiteljskih naknada porezu na dohodak bilo bi problematično (Jarvis i Micklewright, 1993);

- postoje značajni administrativni problemi u oporezivanju obiteljskih naknada. Kad bi se naknada oporezivala mjesečno, službenik koji isplaćuje naknadu trebao bi znati primateljevu marginalnu poreznu stopu pri svakoj isplati; kod različitih izvora prihoda to je administrativno složeno. Alternativno, obitelji mogu primati naknadu svaki mjesec i plaćati porez na kraju godine. To je administrativno prihvatljivije, a dobro bi bilo za imućnije jer bi im snižavalo davanja. Za obitelji s nižim prihodima potreba da se u nekim slučajevima plaća dodatni porez na kraju godine mogla bi prouzročiti ozbiljne probleme;

- administrativne poteškoće povećane su činjenicom da je osobno dohodovno oporezivanje nova institucija u većem dijelu srednje i istočne Europe, tako da se administrativno iskustvo još uvijek stječe.

Zbog tih i drugih razloga, obiteljski doplatci u mnogim visokoindustrijaliziranim zemljama nisu podvrgnuti porezu na dohodak (premda Mađarska razmatra mogućnost oporezivanja obiteljskih doplataka).

Vezivanje obiteljskih doplataka s veličinom obitelji ili s dobi djece. Ovaj tip politike može poboljšati efekte ublažavanja siromaštva, ali otvara pitanja namjene i provedbe. Ako su troškovi brige o djeci visoki, obiteljski bi doplatci vjerojatno trebali padati s dobi; kada troškove brige o djeci općenito ne snosi obitelj, obiteljski bi se doplatci trebali povećavati s dobi zbog toga što starijoj djeci treba više hrane, odjeće i drugih stvari nego mlađoj djeci. U oba slučaja bilo bi administrativno korisno da postoje široki dobní razredi (kao na primjer ispod šest, šest do četrnaest i petnaest do osamnaest godina) kako bi se spriječila potreba za čestim ponovnim razvrstavanjem.

SOCIJALNA POMOĆ. Razraditi operativan sustav socijalne pomoći složen je problem. Kreatori politike trebaju odlučiti o razini naknada, podjeli između novčanih naknada i uslu-

ga, o posebnim programima i njihovoj provedbi, i o fazama reforme.

Razina naknade. Utvrđivanje razine socijalnih naknada suočava se s napetošću koja postoji između ograničenih sredstava i rastućeg siromaštva. Idealno bi bilo kad bi se naknade utvrdile oko linije siromaštva ili iznad nje. To podrazumijeva politiku tipa A (kao što je ranije rečeno, politika tipa A teži za eliminacijom siromaštva, dok politika tipa B teži poboljšanju prilika siromašnih). Ta bi pomoć trebala biti manja od minimalne naknade za nezaposlenost, ili minimalne mirovine ili minimalne plaće zbog toga da se maksimalno održe poticaji za traženjem posla. S niskim minimalnim plaćama i malim rasponom plaća teško je odrediti granicu između socijalne pomoći i drugih primanja. Premda bi se izračunavanje linije siromaštva moglo poboljšati, u mnogim su zemljama minimalne plaće na liniji siromaštva ili ispod nje. Bit je problema u naslijeđu socijalističkog određivanja plaća pri čemu prosječna plaća pojedinca često nije bila dostatna čak ni za egzistencijalni minimum manje obitelji. Takvo stanje još je uvijek prisutno u većem dijelu srednje i istočne Europe. Pod tim uvjetima neizvjesno je može li ponovno štedljivo određivanje linije siromaštva stvoriti značajniju razliku u odnosu prema egalitarnom naslijeđu. Ili je socijalna pomoć na istoj razini s minimalnom plaćom, što demantira inicijativu ljudi, ili ona mora biti ispod linije siromaštva - politika tipa B - što znači da se ne eliminira siromaštvo, već samo poboljšavaju prilike siromašnih.

Stoga treba ponoviti ranije argumente. Gladni ljudi nisu djelotvorni radnici, a gladni tražitelji rada također nisu djelotvorni tražitelji. Kompetitivne ekonomije zahtijevaju kompetitivnu radnu snagu, a primateljima socijalne pomoći treba dati priliku da održe ili poboljšaju, ponovnim obučavanjem, svoju produktivnost. Neodgovarajući sustav socijalne pomoći uzrokuje spiralni silazak nizbrdo i iz te se situacije malo tko može vratiti u svijet rada. Siromašni mogu lako postati marginalizirani tijekom dugog razdoblja primanja neodgovarajuće socijalne pomoći. Oni se izlažu ne samo opasnosti manjka prihoda nego i isključenja. S time je u svezi opasnost od usvajanja oblika ponašanja koji perpetuiraju njihovo isključenje.

Gotovina nasuprot usluzi. Naknade u gotovini općenito su prihvatljivije od usluga kad je u pitanju pomoć siromašnima. Te su naknade učinkovitije što se tiče troškova (programima u uslugama teško je administrirati) i tako se primatelji opskrbljuju sredstvima koja mogu slobodno upotrebljavati. Naknade u gotovini pomažu pri stvaranju i zadržavanju tržišne i potrošačke slobode odluke. Programi u uslugama, nasuprot tome, mogu sprečavati privatnu proizvodnju potrebne robe. Budući da je cilj nove demokracije povećanje slobode i reduciranje paternalizma i stigme, velika se stvar može učiniti dozvoljavajući siromašnima izbor dodjeljujući im naknade u gotovini.

Naknada u novcu općenito je učinkovitija jer (a) većem se dijelu stanovništva namjerava pomoći, (b) lakše je tako preraspodjeljivati robu i usluge, (c) usluga se lakše zamjenjuje u obiteljskom prihodu (što znači da se lakše usmjerava potrošnja), (d) bolje informacije kupci imaju o robi i uslugama, (e) u većoj su mjeri roba i usluge dostupni po tržišnim cijenama i (f) manja je institucionalna sposobnost da se organizira preraspodjela usluga.

Neposredne usluge također imaju svoje značenje, posebno ako je cilj stimuliranje određene vrste potrošnje dobara ili usluga među spomenutim skupinama ljudi. Pitanje naknade u gotovini u odnosu prema neposrednim uslugama zahtijeva pažljivu analizu. Slučajevi kada davanje usluga može odgovarati odnose se na usluge koje se teško nalaze na privatnom tržištu, ako ih uopće ima: primjer je osnovno obrazovanje zbog nepotpune informiranosti korisnika ili nedostatka druge ponude, slučaj studentskih zajmova; drugi je primjer cijepljenje protiv zaraznih bolesti (zbog vanjskih svojstava). Dodajmo da neke kompenzacije u uslugama mogu biti samoselektivne. Ako siromašni troše određene količine nečega što ne troše bogati, samoselektivnost može biti učinkovita. Pažljivo usmjerena nenovčana naknada može kombinirati dobro pokriće s troškovnom učinkovitošću.

Značajnu je pažnju potrebno posvetiti planiranju programa usluga. Takvi programi općenito imaju dva cilja: ublažavanje potpune nestašice, izravnim davanjem hrane, ili ograničiti potrošnju siromašnih na onu vrstu potrošnje za koju kreatori politike misle da je odgovarajuća. Što se prvog cilja tiče, opće je mišljenje da bi nestašicu trebalo ublažavati

(Ravaillion 1987, 1991) davanjem prihoda prije nego izravnim davanjem hrane. Ipak mogu postojati slučajevi za ograničena izravna davanja hrane kada tijekom tranzicije nestašica postane akutna. Program bonova za hranu i slično ne bi bio uspješan ako bi mu cilj bio kontrola potrošnje siromašnih. Skupina ljudi na koju se to odnosi je velika; obiteljski prihod može biti usmjeren i na druge stvari osim hranu na koju bi se inače potrošio. Konačno, potrebna su značajna sredstva da bi se organizirao taj program.

Dva moguća zaključka preostaju. Jedan je, u terminima političke ekonomije, da se mogu lakše dodjeljivati direktne usluge nego naknade u novcu. Ovaj argument treba uzeti u obzir, ali ga ne treba precjenjivati. Drugi je argument jači: u veoma specifičnim uvjetima izravna davanja su dobro usmjerena i neprenosiva, posebno kad postoji definirana ciljana skupina. Primjer su trudne žene i mala djeca (prehrambeni programi, kao što su besplatan narančin sok u rodilištima, medicinski pregledi) i školska djeca (besplatno mlijeko, obroci i zdravstveni pregledi). Takvi su programi usmjereni na precizno određenu i lako obuhvatnu skupinu i nije ih lako zamijeniti. Općenitije rečeno, usmjerena obiteljska potpora, posebno za prehrambene i medicinske svrhe, može biti korisna nadopuna naknadama u novcu u suzbijanju siromaštva koje nastaje (Grosh, 1994).

Stvaranje i provedba sustava socijalne pomoći. Uz naknadu za nezaposlenost razvijanje operativnog sustava socijalne pomoći najveći je prioritet. Takav bi sustav trebao imati sljedeća široka obilježja: trebao bi biti univerzalan (ostvarivanje prava ne bi trebalo ovisiti o tome je li osoba zaposlena), trebao bi osigurati prihvatljivu razinu prihoda (točna razina ovisila bi o tome da li se slijedi politika tipa A ili politika tipa B); trebao bi biti fleksibilan; trebao bi biti jednostavan za razumijevanje i upravljanje i do maksimalnih razmjera u skladu s političkom zbiljom, trebao bi imati nacionalni okvir¹⁰. Kao zadnja točka, zakonodavni okvir (uvjet za ostvarivanje prava i određivanje opsega potpore za pojedine lokalitete) trebao bi biti nacionalan; provedba bi trebala biti lokalna.

Važne su i veze s ostalim naknadama. Primatelji naknada socijalnog osiguranja trebali bi imati pravo i na socijalnu pomoć. Na primjer, osoba koja prima obiteljsku mirovinu i obiteljski doplatok koji se isplaćuje za ovisno dijete trebala bi primiti socijalnu pomoć ako joj je ukupni prihod domaćinstva niži od razine socijalne pomoći. Razlika bi se mogla isplatiti u gotovini ili posebnim naknadama, kao što je financijska potpora za obrazovanje djeteta, školski obroci, subvencija za stanovanje, čime bi se omogućilo zadovoljavanje prioritetnih potreba. Posebno kada se radi o liniji siromaštva tipa B, naknada u novcu kojoj je namjena da se obiteljski prihod dovede do li-

Tablica 1
Instrumenti socijalne pomoći i njihova veza s tržištem

Instrument	Opskrbljivač	Cijena	Primjeri
Davanje u novcu	Općenito privatni trgovci	Tržišne cijene	Obiteljski doplaci, socijalne mirovine, pomoć u novcu
Davanje u uslugama, direktno javno davanje	Vlada, državna poduzeća	Slobodne ili visoko subvencionirane (ispod vladinih troškova)	Javno obrazovanje, javno zdravstvo, javne usluge
Vaučeri	Privatni trgovci	Tržišne cijene	Bonovi za hranu, stanovanje, zdravlje
Proizvođačke subvencije	Privatni trgovci	Tržišne cijene	Socijalni fondovi
Administrativne kontrole cijena	Privatni trgovci, državna poduzeća	Subvencionirane cijene	Hrana, stanovanje, usluge

Izvor: Jimenez, 1993.

¹⁰ Historijat Britanskog zakona o siromašnima, posebno za razdoblje između Prvog i Drugog svjetskog rata, poučan je kao primjer lokalnog financiranja socijalne pomoći; povijest Zakona o socijalnom osiguranju 1935. u SAD primjer je kako se može ponovno nametnuti središnja kontrola nad lokalnim sustavom (Barr, 1993b, poglavlje 2).

nije siromaštva ne bi bila dostatna da se pokriju troškovi tih važnih potreba. Tu opet kreatori politike trebaju izabrati, a njihov je izbor zapravo političko opredjeljenje.

Plan takvog sustava podrazumijeva sklop raznih odluka:

- Kakvu vrstu testova treba i treba li ih uopće izvoditi (da li bi naknade ovisile o drugim mjerilima osim o prihodu, kao što je dob ili status zaposlenosti)?

- Kako će se uspostaviti linija siromaštva? To zahtijeva odluke o pokrivenosti potrošačke košare i dobara te o tome kako postupiti s obiteljima raznih veličina.

- Koju vrstu naknada ponuditi (kombinacija naknada u novcu i u uslugama)?

- Kako će se organizirati provjeravanje imovine?

To uključuje čitav niz odluka. Koji je prihod relevantan za određivanje naknada (na primjer, kako će se tretirati hrana koju ljudi sami proizvode)? Čiji prihod je relevantan (hoće li se prihod starijeg roditelja koji dijeli obiteljsku kuću također uključivati)? Koliko će se prihoda, ako će se uopće, zanemariti da bi se odredila naknada? Koliko će naknade biti izgubljeno za svaki dolar prihoda iznad bilo kojeg prihoda koji nije uzet u obzir?

- Tko će upravljati naknadom? Hoće li to biti novi posao (što bi povećalo administrativne troškove i kompliciralo sustav za one koji traže svoja prava), ili bi to bio dodatak postojećoj administraciji (što bi smanjilo administrativne troškove, ali bi izazvalo dodatnu komplikaciju uređima koji se bave s naknadama)?

- Koji su zakonodavni uvjeti postupaka izbora osoblja i potrebe za obučavanjem?

Takav plan treba provesti što je prije moguće.

Redoslijed. Na ovom području, kao i drugdje, redoslijed je presudan. Postupno ukidanje općih subvencija stvara uštede putem kojih bi se dijelom mogla financirati socijalna pomoć. Međutim, ukidanje subvencija i uvođenje socijalne pomoći treba biti usklađeno. Standardne greške nastaju kada se ukinu subvencije bez povećavanja dotacija za socijalnu pomoć ili kada nije ostvarena institucionalna osposobljenost za pružanje usluga. Na primjer, ukinuće hotela za sezonske radnike koje su subvencionirala poduzeća ili država razlog je ve-

likog povećanja broja ljudi bez doma u srednjoj i istočnoj Europi. Mjere kojima se taj teret skida s poduzeća i državnog proračuna trebalo je koordinirati s mjerama preseljavanja radnika ili otvaranja prenočišta za takve ljude. Sveobuhvatno ukidanje subvencije cijena bez odgovarajućeg mehanizma usmjeravanja i institucija socijalne pomoći (provjeravanje prihoda za naknadu u novcu, bonova za hranu, javnih kuhinja itd.) moglo bi prouzročiti mnoge nevolje koje se inače mogu izbjeći.

Premještanje funkcije socijalne pomoći iz socijalnog osiguranja također zahtijeva sinhronizaciju. Reforma socijalnog osiguranja vjerojatno će tijekom vremena smanjiti preraspodjelu u okviru sustava. Tako će se socijalna pomoć izdvojiti kao posebna briga za ranjive skupine. Izdvajanje financiranja i davanja naknada socijalne pomoći iz programa socijalnog osiguranja jako će poboljšati transparentnost obaju sustava. Takva promjena zahtijeva odgovarajuće formiranje fondova socijalne pomoći i razvoj učinkovitog alternativnog mehanizma distribucije. Ovo posljednje zahtijeva institucionalni transfer ili razvoj novih administrativnih kapaciteta.

PROVEDBA REFORMA

Napori na reformiranju sustava obiteljske potpore i pomoći siromašnima neće uspjeti ako se ozbiljno ne prione prevladavanju praznine u institucionalnom i političkom djelovanju.

IZGRADNJA INSTITUCIONALNIH KAPACITETA DJELOVANJA. Potreba za stvaranjem institucionalnih kapaciteta velik je izazov. Kao i kod socijalnog osiguranja, pojava velikog broja malih poduzetnika i samozaposlenih znači da bi administracija koja upravlja ovim sredstvima trebala prijeći iz poduzeća u posebne socijalne institucije.

Slabo razvijen sustav socijalne pomoći trebalo bi brzo podignuti na viši stupanj kako bi učinkovito odgovorio na povećani broj zahtjeva. Pri tome kritično usko grlo nastaje uslijed (a) nemogućnosti da se provjeravaju prihodi tako velikog broja ljudi i (b) nedostatka savjetodavnog osoblja. U doba komunizma pomoć siromašnima bila je rezidualna, zanemareno područje. Na siromaštvo se gledalo kao na patologiju koja pogađa neke pojedince. Mreža socijalnih radnika uglavnom nije posto-

jala, s nekoliko izuzetaka, kao što su Hrvatska i Slovenija i do stanovite mjere Mađarska. U većem dijelu srednje i istočne Europe u lokalnim organima vlasti i lokalnim uredima ministarstava na tim su mjestima uglavnom radili službenici opće naobrazbe. Specijalizirana edukacija službenika i socijalnih radnika koji će obavljati te poslove urgentna je potreba.

Da bi se ispunila ta praznina, i ostvario prošireni sustav, potrebna je reforma u bar tri područja. Prvo, regulatorni okvir općenito zahtijeva bolje vođenje i utvrđivanje naknada. Druga promjena je potreba pažljivog razlikovanja uloge socijalnog radnika od uloge službenika koji se bavi naknadama. Socijalni rad (koji znači pomoć obiteljima s problemima) zahtijeva visoku stručnost. Razrez naknada mogu, velikim dijelom, obavljati službenici s relativno malom obučenošću. Jasno je da te dvije djelatnosti nikako ne bi trebali obavljati isti ljudi; ravnoteža između tih dviju službi trebala bi do određene razine ovisiti o tradicijama svake zemlje. Treće, postupak određivanja naknade trebalo bi pojednostaviti, jer treba pretpostaviti da će velik broj ljudi vjerojatno tražiti socijalnu pomoć kad jednom prestane dobivati naknadu za nezaposlenost.

Odgovarajuće obrazovanje moglo bi jako poboljšati sposobnost djelovanja na svim razinama vlasti - od ministarstva pa sve do lokalne razine - te kontrolu kvalitete aparata socijalne skrbi. To je presudno za vođenje sirotišta, staračkih domova, prenočišta i drugih institucija socijalne skrbi, gdje administracija - bez obzira na to osigurava li sama ili ne usluge - treba definirati, obznani i nametnuti standarde.

IZGRADNJA POLITIČKIH KAPACITETA DJELOVANJA. Cilj je davanje potpore cjelokupnoj reformi radi prevladavanja napetosti između održavanja sadašnjeg životnog standarda, s jedne, i oslobađanja sredstava za investicije, s druge strane. Što se tiče siromaštva, treba računati s time da su i siromašni građani dio biračkog tijela. Pomoć onima koji su u najvećoj oskudici, pored solidarnosti, jest instrument kojim se sprečava slom socijalne strukture s političkog aspekta (nemiri) i građanskog aspekta (kriminal, delinkvencija i zloupotreba droge). Premda bi reintegracija siromašnih koji su marginalizirani trebala biti cilj socijalne pomoći, na što se neke inicijative i mogu odnositi, uskraćivanje "depriviranim" siromašnim građanima pristupa socijalnoj po-

moći moglo bi uzrokovati raznovrsne troškove društvu.

Održavanje izvjesne razine socijalne zaštite bitno je da bi se osigurala podrška najglasnijih skupina. To je teško postići bez žrtava u obliku ustupanja naknada osobama kojima one zapravo i nisu toliko potrebne, ali koje bi inače mogle izgubiti interes za podržavanje sustava pomoći siromašnima. To se posebno može primijeniti na obiteljske naknade. Općenito, to je slabo osvijetljena zona u kojoj bi kreatori politike trebali uspostaviti ravnotežu između čvrsto usmjerene naknade najsiromašnijima (fiskalni razlozi) i osiguranja šireg pokrivanja populacije (politički razlozi; vidi Cornia i Stewart, 1992).

Najpraktičnija razina stvaranja političke potpore ima dva glavna spekta: usvajanje politike koja ima podršku javnog mišljenja i poduzimanje akcija da se promijeni to javno mišljenje. Što se tiče prvoga, državna mirovina vezana uz dohodak smatra se jako važnom u većini država bivšeg SSSR-a. Stoga treba biti jasno da je politika koja, zapravo, svakome daje nešto blizu minimalne mirovine, privremeno prikladna. Slično tome, javno mišljenje u bivšim socijalističkim zemljama skloni je dati prednost obiteljskim naknadama. Stoga bilo kakav pokušaj da se smanji njihova razina treba voditi računa o tim javnim prioritetima. Da bi se to postiglo i da bi se spriječilo nanošenje prekomjerne štete najsiromašnijim segmentima društva, barem nešto od uštede postignute smanjenjem obiteljskih naknada moralo bi se usmjeriti za povećanje izdataka za socijalnu pomoć i novu obiteljsku potporu koja podliježe provjeri. Politika bi trebala voditi računa o najvećim ljudskim zebnjama. Uzmimo, na primjer, da je u nekim zemljama inflacija uglavnom zbrisala uštede ljudi i da se mnogi stariji ljudi boje da neće imati sredstava za pokop. Potpora u slučaju smrti dostatna da se plati jednostavan pokop urodila bi značajnim političkim dobitkom među starijim ljudima, i njihovom sredovječnom djecom. Naknada ne bi bila skupa, prvo što se radi o jednokratnoj isplati i drugo što se samim zahtjevom za potporom u slučaju smrti nadležnim organima automatski daju obavijesti koje oni trebaju da bi obustavili mirovinu preminule osobe ili da bi je smanjili na razinu koja pripada supružniku. Potpora stoga ima administrativne i političke prednosti.

Drugi aspekt stvaranja političke potpore jest akcija oblikovanja javnog mišljenja. Političko prihvaćanje iz te perspektive zahtijeva javno razumijevanje tih pitanja. Pogrešno je mišljenje (uobičajeno također i na Zapadu) da bi životni standard umirovljenika, ili obitelji s malom djecom, mogao biti povećan ako im se dade više novaca, a da vlada ima puno novca, i da ona uvijek može tiskati više novaca. Važno je da biračko tijelo shvati da ono što je važno nije novac, već nacionalni dohodak, i da će, ako umirovljenici dobiju veći dio nacionalnog dohotka, manje preostati za plaće radnicima ili za investiranje koje bi vodilo većem nacionalnom dohotku u budućnosti. Takav politički odgoj važan je kao zaštita od populističkih političkih pritisaka.

ZAKLJUČCI: PRIORITETI I REDOSLIJED

Pad realnih plaća i premještanje velikog broja ljudi vodi do ubrzanog rasta siromaštva. Ublažavanje siromaštva jasan je imperativ zbog političkih razloga i zbog održanja ljudskog kapitala; to je posebno važno u zemljama koje su naslijedile vrlo nizak životni standard ili tamo gdje su stabilizacija i drugi šokovi bili posebno okrutni.

KRATKOROČNE POLITIKE

Kratkoročne politike trebale bi ojačati ili razvijati sustav socijalne pomoći koji je kadar dati pomoć potencijalno velikom broju tražitelja. Nadalje sustav mora imati potrebne kapacitete i mora promicati praktične mjere za čvrsto usmjeravanje naknada u cilju kontrole troškova.

Pomoć siromašnima, zbog političkih i ekonomskih razloga, treba ublažiti pad realnog dohotka putem relativno visokih obiteljskih doplata i različitih naknada nakon provjere prihoda:

- Obiteljski doplati trebali bi se isplaćivati bez provjere prihoda, barem tijekom rane tranzicije, budući da je veličina obitelji dobar pokazatelj siromaštva kad su razlike u plaćama male. Obiteljski bi doplati trebali biti nadopunjeni ciljanom obiteljskom potporom s posebnom orijentacijom na obitelji s dojenčadi i jako malom djecom. Financijska odgovornost za sve te naknade trebala bi biti prenesena iz fonda socijalnog osiguranja u opći proračun.

- Izdaci za socijalnu pomoć trebali bi rasti u skladu s rastom broja tražitelja i razinom naknada. Treba izabrati između politike tipa A, kojoj je cilj sprečavanje siromaštva i politike tipa B kojom se nastoji ublažiti najakutnije siromaštvo. Dodatni izdaci za socijalnu pomoć mogli bi se financirati od dijela ušteda koje bi se ostvarile kada bi se jednom uopćene, neusmjerene subvencije cijena ukinule.

- U slučaju velikih regionalnih razlika u dohotku, socijalna bi se pomoć mogla financirati pretežno iz određene svote potpore centralne vlasti lokalnim organima, koja je svota utvrđena na osnovi pokazatelja siromaštva. Stvar je izbora hoće li socijalnu pomoć kontrolirati centralna vlada ili, prema odgovarajućim propisima, lokalna administracija.

- Zakonske prepreke sudjelovanju domaćih i međunarodnih nevladinih organizacija trebalo bi odmah ukloniti. Sudjelovanje tih organizacija u davanju socijalne pomoći, prema propisanom režimu, trebalo bi svakako poticati.

Administrativni kapacitet mora biti prikladan kako bi se u kratkom razdoblju moglo udovoljiti velikom broju zahtjeva za socijalnom pomoći. Stoga treba težiti poboljšanju sposobnosti usmjeravanja pomoći:

- Tamo gdje je moguće, administracija se treba radije osloniti na postojeće institucije kao što su lokalne vlasti ili centri za socijalni rad nego na stvaranje novih institucija.

- Tijekom rane tranzicije usmjeravanje socijalne pomoći trebalo bi zasnovati na lako provjerljivim pokazateljima siromaštva (veličina obitelji, dob, socijalna skupina i krizna regija) da bi se minimalizirali administrativni zahtjevi provjere prihoda. Provjera prihoda trebala bi postati uobičajena onda kada se administracija socijalne pomoći modernizira.

- Nedostaci pri prikupljanju podataka trebali bi se ispraviti, kako bi se vlada mogla pravilno obavijestiti o broju siromašnih ljudi i o skupinama koje nerazmjerno pate od siromaštva. Taj je podatak važan zbog mnogih razloga, a jedan od njih je potreba planiranja troškova. U većini zemalja kratkoročni je prioritet uvođenje odgovarajućeg (katkad čak improviziranog) sustava za praćenje siromaštva. U zemljama koje nisu imale administraciju za socijalnu pomoć prije tranzicije isto je tako važan razvoj administrativne statistike.

Mjere za kontrolu troškova, premda od životne važnosti, zahtijevaju suptilnije balansira-

nje ekonomskih i političkih faktora vodeći računa o veličini, jasnoći i političkoj osjetljivosti programa naknada u novcu:

- Uz administrativne prednosti, upotreba pokazatelja siromaštva za usmjeravanje naknada vjerojatno će biti učinkovitija u pogledu troškova, barem na početku, nego preuranjeno uvođenje provjere prihoda. U zemljama gdje su dohoci u neformalnom sektoru i novčane pošiljke iz inozemstva važni, ta bi metoda mogla biti nadopunjena tako da se vlastima ili socijalnim radnicima dopusti diskrecijska dodjela naknada, naravno propisima regulirana.

- Kako se razlike u plaćama povećavaju i administrativne mogućnosti rastu, univerzalni bi se obiteljski doplaci mogli umanjivati i nadopunjavati sustavima provjere prihoda.

SREDNJOROČNE POLITIKE

Političke srednjoročne dometa trebale bi se usredotočiti na konsolidiranje socijalne pomoći kao dopune reformiranom sustavu socijalnog osiguranja i drugih oblika transfera dohotka.

Treba napraviti ključni izbor:

- Potrebne su odluke o željenom kombiniranju politike tipa A i tipa B, a u slučaju obiteljskih doplataka o ciljevima horizontalne pravednosti.

- Ta pitanja i njihov troškovni ekvivalent moraju biti jasno postavljeni u političkom procesu i trebaju činiti dio javne rasprave.

Administrativni kapaciteti traže neprekidnu akciju:

- Administrativni troškovi trebali bi se snižavati jednostavnim, standardiziranim procedurama.

- Kad su odgovarajuće administrativne i financijske institucije na pravom mjestu, integracija socijalne pomoći i obiteljskih doplataka sa sustavom poreza na osobne dohotke može se razmatrati, ali to ne treba smatrati jedinom opcijom. U svakom slučaju, potreban je pomoćni sustav koji bi odgovarao pojedinim slučajevima. Takav bi sustav mogao biti osnovan na nizu pravila ili bi mogao funkcionirati unutar slobodne procjene socijalnog radnika.

- Praćenje siromaštva trebalo bi poboljšati integracijom sustava statističkih pregleda sa sustavom sakupljanja informacija od socijalnih radnika i podataka potrebnih za administraciju.

Struktura naknada treba biti prilagođena tome da uskladi pomoć siromašnima s ostalim naknadama u novcu:

- Tamo gdje razina prihoda dozvoljava politiku tipa A naglasak treba staviti na usklađivanje socijalnog osiguranja, socijalne pomoći i drugih naknada u novcu vezanih uz dobro definiranu liniju siromaštva i na način koji na najmanju moguću mjeru svodi suprotne inicijative.

- U zemljama s politikama tipa B obiteljski bi se doplaci trebali razlikovati prema razini prihoda, i mogli bi se ukinuti za obitelji koje imaju viši приход.

Financiranje pomoći siromašnima može biti raznovrsno:

- Dugoročnije, više bi se lokalnih i privatnih agencija kao što su nevladine organizacije, karitativne organizacije i samopomažuće skupine moglo uključiti u financiranje, a posebno u pružanje socijalne pomoći.

- Regionalne različitosti trebalo bi tretirati putem različitih centralnih subvencija s tim da se na taj način ne destimulira motivacija za povećanom lokalnom odgovornošću.

Dugoročno, pomoć siromašnima u novcu i u uslugama trebalo bi u najvećoj mogućoj mjeri zamijeniti politikom čiji bi cilj bio razvijanje ljudskog kapitala siromašnih i davanje mogućnosti da oni zarade za život.

Razne reforme istaknute u ovom prilogu imaju cijeli niz prednosti. Boljim usmjeravanjem te reforme poboljšavaju pomoć siromašnima i u isto vrijeme obuzdavaju troškove. Sustav je fleksibilan i može se primjenjivati i u druge svrhe, pored pomoći siromašnima, kao što je raspoređivanje dohotka u ekonomskim i političkim uvjetima koji se stvaraju u svakoj pojedinoj zemlji. Oslobođajući tržište radne snage za njegov pravi zadatak, što znači za pomaganje radnicima da traže poslove koje mogu najučinkovitije obavljati, reforma naknada u novcu integralni je dio cjelokupnog procesa reforme.

LITERATURA:

1. Ahmad, Ehtisham, Jean Dreze, and John Hills, (1991), *Social Security in Developing Countries*. Oxford, Clarendon Press
2. Andorka, Rudolf, Tamas Kolosi, and György Vukovich (1992), *Társadalmi riport 1992* (Social Report 1992). Budapest, Tarki
3. Atkinson, Anthony B. (1983), *The Economics of Inequality*, 2d ed. Oxford, Oxford University Press
4. Barbu, Gheorghe, Viorel Gheorghe, and Hildebard Puwak (1992), *Dimensinua saracei in Romania* (The dimension of poverty in Romania). Seria Politica Sociala 2. Bucharest, Centrul de Informare si Documentare Economica, Institutul de Cercetare a Calitatii Vietii
5. Burrows, Leland C. (1994), *Gains and Losses: Women in Transition in Eastern and Central Europe*. Bucharest, Romania, Metropole Publishing Co. for UNESCO
6. Burtless, Gary (1986), Public Spending for the Poor; Trends, Prospects, and Economic Limits, in: Sheldon H. Danzinger and Daniel H. Weinberg, eds., *Fighting Poverty; What Works and What Doesn't*. Cambridge, Mass., Harvard University Press
7. Chernozemski, Ivan (1991), *Children and the Transition to Market Economy in Bulgaria: Shock Therapy with a Difference?*, in: Cornia and Sipos 1991.
8. Commission of the European Communities (1990), *Employment in Europe*. Luxembourg: Employment, Industrial Relations, and Social Affairs, Office for the Official Publications of the European Communities
9. Cornia, Giovanni Andrea, and Sándor Sipos, eds. (1991), *Children and the Transition to the Market Economy: Safety Nets and Social Policies in Central and Eastern Europe*. Aldershot, Eng., Avebury
10. Dimitrov, Philip (1992), *Rebuilding a Civil Society*. Wall Street Journal (Europe), March 23.
11. Esping-Andersen, Gosta (1990), *Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge. Eng., Polity Press
12. Esping-Andersen, Gosta, and John Micklewright (1991), *Welfare State Models in OECD Countries: An Analysis for the Debate in Central and Eastern Europe*, in: Cornia and Sipos 1991.
13. Ferge, Zsuzsa (1993), *The Situation of Families in Central and Eastern Europe*. Paper prepared for a United Nations European and North American preparatory meeting for the International Year of the Family, Malta, April 26-30
14. Fong, Monica S. (1993), *The Role of Women in Rebuilding the Russian Economy*. Studies of Economies in Transformation 10. World Bank, Middle East and North Africa Regions, World Bank, Washington, D.C.
15. Friedman, Milton (1962), *Capitalism and Freedom*. Chicago, Ill.; University of Chicago Press
16. Friedman, Milton, and Rose Friedman (1979), *Free to Choose*. New York, Avon. Also London, Penguin, 1980.
17. International Labour Organisation (1989), *From Pyramid to Pillar: Population Change and Social Security in Europe*. Geneva
18. Jarvis, Sarah J., and John Micklewright (1993), *The Targeting of Family Allowance in Hungary*. European University Institute, Florence
19. Kroupová, Alena, and Ondrej Huslar (1991), *Children at the Turning Point: Economic Reform and Social Policy in Czechoslovakia*, in: Cornia and Sipos 1991.
20. KSH (Központi Statisztikai Hivatal) (1992), *Statisztikai Havi Közlemények* (Monthly review of statistics) 8. Budapest
21. - 1993a. *A létminimum szintjén és alatta élő népesség jellemzői* (Characteristics of populations living at or below subsistence minimum). Budapest
22. Leipziger, Danny M., David Dollar, Anthony F. Shorrocks, and Su-Yung Song (1992), *The Distribution of Income and Wealth in Korea*. EDI Development Studies, Washington, D.C., World Bank
23. Lodemel, Ivar (1992), *European Poverty Regimes*. Paper presented at the International Conference on Poverty and Distribution. Oslo. Norway. November 16-17.
24. Lodemel, Ivar, and Bernd Schulte (1992), *Social Assistance: A Part of Social Security of the Poor Law in New Disguise?* Paper presented at the annual colloquium of the European Institute of Social Security, University of York, York, Eng., September 27-30.
25. McGreevey, William (1990), *Social Security in Latin America: Issues and Options for the World Bank*. Washington, D.C.: World Bank
26. Mesa-Lago, Carmelo (1991), *Social Security and Prospects for Equity in Latin America*. Discussion Paper 140. Washington, D.C., World Bank
27. Milanović, Branko (1991), *Poverty in Eastern Europe in the Years of Crisis, 1978 to 1987: Poland, Hungary, and Yugoslavia*. *World Bank Economic Review* 5, pp. 187-205.
28. Milanović, Branko, (1992), *Distributional Impact of Cash and In-Kind Transfers in Eastern Europe and Russia*. Research Project on Social Expenditures and Their Distributional Impact in East-

- ern Europe Paper 9. World Bank, Policy Research Department, Washington, D.C.
29. Moffitt, Robert (1992), Incentive Effects of the U.S. Welfare System: A Review. *Journal of Economic Literature* 30:1, pp. 1-61.
 30. Murray, Charles (1984), *Losing Ground: American Social Policy, 1950-1980*. New York, Basic Books
 31. Neményi, Maria (1990), *Family Policy and Child Care in Hungary*. Paper presented at the conference Child Care Policies and Programs in International Perspective, Stockholm, Sweden, September 10-13.
 32. Northrop, Emily M. (1991), Public Assistance and Antipoverty Programs or Why Haven't Means-Tested Programs Been More Successful at Reducing Poverty? *Journal of Economic Issues* 25:4R (December), pp. 1017-27.
 33. Parker, Hermione (1989), *Instead of the Dole: An Enquiry into Integration of the Tax and Benefit Systems*. London, Routledge
 34. Popkin, Barry (1992), *Poverty in the Russian Federation; Demographics and Coverage by Current Support Systems*. University of North Carolina at Chapel Hill, December 8.
 35. Popkin, Barry M., Marina Mozhina, and Alexander K. Baturin (1992), *The Development of a Subsistence Income Level in the Russian Federation*. University of North Carolina at Chapel Hill, December 8.
 36. Psacharopoulos, George (1990), Poverty Alleviation in Latin America. *Finance and Development* 27:1, pp. 17-19.
 37. Psacharopoulos, George, Samuel Morley, Ariel Fiszbein, Haeduck Lee, and Bill Wood (1992), *Poverty and Income Distribution in Latin America; The Story of the 1980s*. Report 27. World Bank, *Latin America and the Caribbean Technical Department*, Regional Studies Program, Washington, D.C.
 38. Ravallion, Martin, Dominique Van de Walle, and Madhur Gautam (1993), *Testing the Social Safety Net: A Dynamic-Behavioral Analysis for Hungary*. World Bank, Washington, D.C.
 39. Rutkowska, Izabela (1991), *Public Transfers in Socialist and Market Economies*. Research Project Social Expenditures and Their Impact in Eastern Europe Paper 7. World Bank, Policy Research Department, Washington, D.C.
 40. Sik, Endre, and Istvan Tóth, eds. (1992), *Magyar Háztartás Panel Műhelytanulmányok 1* (Hungarian Household Panel Studies 1). Budapest, Budapest University of Economics and TARKI.
 41. Sipos, Sándor (1992), *Poverty Measurement in Central and Eastern Europe before the Transition to the Market Economy*. Innocenti Occasional Papers Economic Policy Series 29. Firenze, Italia, UNICEF/ICDC
 42. Tavazza, F., C. di Francia, E. Falbo, M. Giordano, and M. Scalise (1990), *Social Assistance and Social Security in Italy*. Roma, Ministry for Internal Affairs, Civil Service Department.
 43. Topinska, Irena (1991), *The Impact of Social Transfers on Income Distribution: Poland, 1989*. Research Project Social Expenditures and Their Distributional Impact in Eastern Europe Paper 2. World Bank, Policy Research Department, Washington, D.C.
 44. Vukotić-Cotić, Gordana (1991), *Social Transfers and Income Inequality in the Ante-Bellum Yugoslavia, 1988*. Research Project Social Expenditures and Their Distributional Impact in Eastern Europe Paper 6. World Bank, Socialist Economies Reform Unit, Washington, D.C.
 45. Wiktorow, Aleksandra, and Piotr Mierzewski (1991), *Promise or Peril? Social Policy for Children during the Transition to the Market Economy in Poland*. in: Cornia and Sipos 1991.
 46. Yeun, Ha-Cheong, (1986), Social Welfare Policies in the Republic of Korea. *International Social Security Review* 39:2, pp. 153-62.
 47. Zám, Maria (1991), *Economic Reforms and Safety Nets in Hungary: Limits to Protection*. in: Cornia and Sipos 1991.
 48. Zimakova, Tatiana (1992), *Social Policy in Central and Eastern Europe: From Socialism to Market, 1960-62*. Study sponsored by UNICEF/ICDC, Firenze, and the University of Michigan, Ann Arbor.