

Borba protiv siromaštva u SAD

Predrag Bejaković
Institut za javne financije
Zagreb

Pregledni članak
UDK: 364.013(79)
Primljeno: veljača 2000.

U radu se iznosi povijesni razvoj i obrazlažu najvažniji suvremeni oblici očuvanja dohotka i osiguranja protiv siromaštva u SAD-u, odnosno onoga što se naziva socijalnom zaštitom. Prvi dio rada posvećen je povijesti borbe protiv siromaštva. Drugi dio rada bavi se problemima vezanim uz mjerenje siromaštva i odlučivanje kome dati pomoć, te se navode pravila i ograničenja pri izradi podataka. Pregled programa za socijalnu skrb u SAD-u sadržan je u trećem dijelu, a tu se podrobnije objašnjava Pomoć obiteljima s malodobnom djecom i reforma američkog sustava socijalne skrbi. U posljednjoj, kraćoj četvrtoj dionici, Umjesto zaključka – Jesu li programi socijalne skrbi u SAD-u od pomoći? navode se neki problemi i kritike, pogotovo usmjerene na učinkovitost sustava socijalne skrbi u SAD-u. U radu se tek rubno razmatraju složena pitanja mirovinskog i zdravstvenog osiguranja, jer ona zahtijevaju posebne sveobuhvatne analize.

Ključne riječi: socijalna politika, socijalni rashodi, nejednakost i siromaštvo, sustav programa socijalne pomoći i socijalne skrbi, očuvanje dohotka, Sjedinjene Američke Države.

Engleski književnik i leksikograf Samuel Johnson (1709.–1784.), istaknuti predstavnik razdoblja građanskog neoklasicizma i prijatelj slikara Reynoldsa, te povjesničara Burkea i Gibbonsa, napisao je "Odgovarajuća briga za siromašne prava je provjera civilizacije". Iako je pomoć siromašnima sigurno važna zadaća suvremenog društva, ona nije laka i jednostavna zbog činjenice da prvo treba ustanoviti tko je siromašan i koji oblik pomoći mu treba. U Hrvatskoj je nekoliko autora (na primjer Puljiz, 1995.; Oračić, 1995.) pisalo o sustavu socijalne skrbi u SAD-u, ali mi mu ponovno posvećujemo pozornost, jer je taj sustav doživio velike promjene posljednjih nekoliko godina. Članak se sastoji od tri dijela: u prvome je dan kraći povijesni pregled razvoja borbe protiv siromaštva u SAD-u, u drugome se navode poteškoće pri određivanju kojim skupinama stanovništva treba pomoći, a treći je dio posvećen programima socijalne skrbi u SAD-u. Težište je na pitanjima socijalne skrbi i zapošljavanja, a problemi mirovinskog sustava i zdravstvenog osiguranja promatraju se tek rubno.

POVIJEST BORBE PROTIV SIROMAŠTVA U SAD

Velika kriza 1930-ih godina pokazala je da kapitalističko tržišno gospodarstvo, prepušteno samo sebi, teško može savladati teškoće.

Cijena *laissez-faire* gospodarskih i društvenih odnosa (dramatični pad proizvodnje, masovna nezaposlenost, političke i socijalne napetosti) bila je izuzetno visoka. Nesavršenost i nedostaci tržišnog gospodarstva mogli su se ublažiti intervencijom države. Kada se 1929. godine dogodio bankovni slom, zatvorene su sve banke i burze, započela je gospodarska kriza te se broj nezaposlenih do 1932. povećao u SAD-u na petnaest milijuna osoba. Pobjedom na predsjedničkim izborima u studenome 1932. demokratskog kandidata F. D. Roosevelta, počinje novo razdoblje američke vanjske i unutarnje politike pod nazivom *New Deal* po kojem država mora biti trajno odgovorna za blagostanje naroda, pa se nastojalo prevladati stagnaciju gospodarstva i socijalnu nesigurnost. Roosevelt je pristupio ekonomskom razvoju i suzbijanju nezaposlenosti načelnim napuštanjem krajnjega ekonomskog liberalizma, a to je dovelo do preuređenja radnih odnosa i do uvođenja mirovinskoga i radnog osiguranja. Roosevelt je više puta isticao da se u obrani američke slobode prva obrambena linija mora sastojati od mjera za zaštitu socijalne sigurnosti građana i razvoja odgovarajućeg sustava socijalnog osiguranja.

Dugotrajna kriza i masovna nezaposlenost prvi put su u američkom društvu dovele do prihvaćanja stava da čovjek može ostati nezaposlen bez svoje krivnje (Baker, 1934.). Usvaja-

njem *Second New Deal* 1935. godine ojačan je sustav socijalnog osiguranja (među ostalim donošenjem zakona o mirovinskom osiguranju – *Social Security Act*), te imenovan Odbor za ekonomsku sigurnost koji je bio zadužen za razvoj osiguranja za vrijeme nezaposlenosti, javnog zdravstvenog i mirovinskog osiguranja. (Prvi privatni mirovinski fond u SAD-u organizirala je 1875. American Express Company za svoje radnike na željeznici.). Odbor su sačinjavali nadležni ministri i stručnjaci sa sveučilišta i iz znanstvenih ustanova. Već na početku rada Odbora postavilo se temeljno organizacijsko pitanje: treba li osiguranja organizirati na razini pojedine države ili jedinstveno na saveznoj razini; treba li ih povjeriti saveznoj državi ili ih dati u nadležnosti (tadašnjih) četrdeset osam država. Odbor je predlagao da se sustav mirovinskog osiguranja organizira i upravlja na saveznoj razini, da postane obvezan (iskustvo i teorije nepovoljnog izbora i ekonomiziranja u troškovima donošenja odluka pokazivali su nemjescnost samoizbora na tom području – opširnije pogledati u Rosen, 1999.) te da ga financiraju i poslodavci i radnici, s time da ga može financirati i država. No, oživotvorenje tog prijedloga zakočio je sam predsjednik Roosevelt koji je smatrao da još nisu sazreli uvjeti za takav sveobuhvatni sustav. Član odbora Abraham Epstein smatrao je da je takvo rješenje proturječno, sastavljeno od logike i apsurdna, pravde i nepravde. Tražio je da u financiranju mirovinskih fondova više sudjeluje država i to sredstvima koje prikupi oporezivanjem poduzetničke dobiti jer bi bogati, inače, bili manje opterećeni nego što su bili u Engleskoj u doba zakona o siromasima. Tvrdio je da bi bez takvih progresivnih poreza sustav mirovinskog osiguranja i cjelokupna socijalna skrb više opterećivali siromašniji dio stanovništva; zaposleni bi plaćali doprinos dva puta: kao radnici i kao potrošači, a poslodavci bi svoj dio doprinosa povećanjem cijena prebacivali na korisnike svojih roba i usluga. Tako bi zamišljeno smanjivanje socijalnih razlika zapravo vodilo njihovu povećanju, te izazvalo još neravnomjerniju raspodjelu dohotka koja je i prouzročila tadašnju veliku krizu. Ujedno, u nepovoljnijem položaju bila bi manja poduzeća koja bi, opterećena doprinosima, vrlo teško mogla konkurirati velikim kompanijama.

U strahu od velikih kompanija, postojećeg konzervatizma u društvu, a i Rooseveltove ne-

naklonjenosti, Odbor nije prihvatio ta Epsteinova upozorenja, te je potkraj 1934. izradio prijedlog zakona o mirovinskom osiguranju u kojem su doprinose plaćali i radnici i poslodavci. Henry Morgenthau, predsjednikov savjetnik i prijatelj koji je na Roosevelta imao velik utjecaj, predložio je da se iz mirovinskog osiguranja isključe pojedine kategorije radnika (u prvom redu poljoprivrednici i sezonski radnici), a iz osiguranja za vrijeme nezaposlenosti osobe koje rade kod poslodavca koji zapošljava manje od deset radnika. Morgenthau je smatrao da će biti teško ostvariti naplaćivanje doprinosa za te kategorije radnika. Roosevelt je prihvatio te prijedloge, vjerojatno u strahu da bi preširoki sustav socijalne zaštite mogao imati nepovoljne ekonomske posljedice na cjelokupno gospodarstvo, da bi bio preveliko opterećenje za proračun i prouzročio povećanje proračunskog deficita. Desno usmjereni političari i menadžeri jako su napadali razvoj sustava socijalnog osiguranja kao mjeru koja će ugroziti štednju, poticati lijenost, razbiti poduzetnost pojedinca i, općenito, pogoršati uvjete rada i života te uništiti radnu etiku. Kako je vrijeme prolazilo, desno usmjereni kritika bila je sve neuvjerljivija i njeni su zastupnici postali svjesni da je “kotač povijesti” okrenut protiv njih. Konzervativna kritika se gotovo potpuno ugasila početkom 1936. godine, pa su u travnju iste godine bez većih opiranja usvojeni odgovarajući zakoni. Saveznim zakonom o zaštiti nezaposlenih (*Federal Unemployment Tax Act*) bilo je predviđeno da novčanu naknadu mogu dobiti samo radnici koji su prije radili u poduzećima s više od osam zaposlenih. Zanimljivo je navesti da su najveća grupa koja nije imala pravo na novčanu naknadu za vrijeme nezaposlenosti bili zaposleni u državnoj i saveznoj upravi i službama što je, vjerojatno, u najvećoj mjeri posljedica njihove slabe sindikalne organiziranosti i opće njihove nesklonosti sindikatima. Tek su početkom 1954. godine, na zahtjev sindikata zaposlenih u poštama, razvijeni oblici zaštite radnika zaposlenih u javnoj upravi i službama.

Prihvaćeni program mirovinskog osiguranja u SAD-u bio je vrlo sličan sustavu privatnog osiguranja kapitaliziranog pokrića, u kojem tijekom svoga radnog vijeka pojedinci ulažu u fond određeni dio svojih plaća. S vremenom fond ostvaruje kamate, pa će nakon umirovljenja za plaćanje naknade biti korištene

glavnica i ostvarene kamate. Taj je sustav promijenjen već 1939. godine u tekući mirovinski sustav generacijske solidarnosti, u kojem se naknade isplaćuju postojećim umirovljenicima od tekućih doprinosa onih koji rade u tom trenutku. Svaka generacija umirovljenika financira se uplatama sadašnje generacije radnika, a ne iz povrata od uloženi sredstava. Važan razlog za prelazak na tekući mirovinski sustav bila je ocjena da su zbog Velike krize uništene uštedevine mnogih starijih ljudi te da oni zaslužuju veći iznos mirovine od onoga kojeg bi mogli ostvariti nakon samo nekoliko godina plaćanja doprinosa. Ujedno su iste godine, uvedene mjesečne naknade za malodobnu djecu i obiteljske mirovine osiguranog radnika (Rosen, 1999.).

U drugoj polovici tridesetih godina američko se gospodarstvo polako oporavljalo od Velike krize. Proizvodnja i cijene su rasle, ali je nezaposlenost i dalje bila vrlo visoka. Nakon pet godina ustrajnih napora, 1937. godine u SAD-u je još uvijek bilo deset i pol milijuna muškaraca i žena bez posla. Nije došlo ni do značajnije preraspodjele bogatstva u društvu, koju su toliko zagovarali zastupnici *New Deal*. To je i bio razlog da je potpredsjednik Henry Wallace jednom otvoreno priznao kako započeti posao nije napravljen do kraja. U jednom pismu on piše: "Mi smo djeca prijelaza, napustili smo Egipat ali još nismo stigli u Obecanu zemlju." Kada je 1939. u Europi izbio rat, u Americi je još bilo devet i pol milijuna nezaposlenih, odnosno 17 posto ukupne radne snage. Rat je uvjetovao da su se učetverostručili državni izdaci i proračunski deficit, nezaposlenost je pala na beznačajnu razinu, a na mnogim mjestima pojavila se oskudica radne snage. Kako kaže John Kenneth Galbraith (1977.), povijesni je paradoks da je Hitler najprije dokrajčio nezaposlenost u Njemačkoj, a zatim je omogućio i svojim neprijateljima da je dokončaju kod sebe. Usprkos neostvarivanju svih zacrtanih ciljeva, po općem priznanju Rooseveltova je administracija za vrijeme *New Deal* postigla velike uspjehe i korjenito izmijenila politički život i društvenu sliku SAD-a.

Sustavnom socijalnom politikom stanje siromaštva ipak se poboljšalo, te je pogođenost siromaštvom u SAD-u danas značajno niža nego pred tri desetljeća. Na primjer, u SAD-u udjel ljudi ispod granice siromaštva 1960. godine iznosio je 22,2 posto ukupnog stanovništva,

a 1996. godine smanjio se na 13,7 posto ukupnog stanovništva. Usprkos očekivanju, siromaštvom su bile više pogođene osobe mlađe od 18 godina, kojih je siromašnih bilo više od petine (20,5 posto bilo je ispod granice siromaštva), nego osobe u dobi od 65 i više godina (kojih je ispod granice siromaštva bilo 10,8 posto) (U. S. Bureau of the Census, 1997.). Tako je starije stanovništvo relativno manje pogođeno siromaštvom. Teško je dati sigurno objašnjenje te pojave, ali je vjerojatno da bogatije osobe s većim dohotkom uglavnom žive duže, dok siromašnije s manjim dohotkom većinom imaju više djece i umiru mlađe. Zato je mjere za suzbijanje siromaštva u društvu važno usmjeriti na pomoć mladim obiteljima.

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

KAKO MJERITI SIROMAŠTVO I KOME DATI POMOĆ

Podaci o raspodjeli dohotka u SAD-u u izabranim godinama, prikazani u tablici 1., navode na postojanje velike nejednakosti koja se povećava posljednjih godina. Godine 1996. najbogatija petina cjelokupnog stanovništva ostvarivala je 49 posto ukupnog dohotka, dok je udjel najsiromašnije petine iznosio samo 4 posto. Godine 1996. udio od 40 posto najsiromašnijih u ukupnom dohotku bio je najniži u posljednjih trideset godina. Zanimljivo, sadašnje povećanje nejednakosti nije zabilježeno samo u SAD-u. Ono je uočeno u svim razvijenim zemljama, iako u manjem opsegu (Topel, 1997.).

Drugi način utvrđivanja raspodjele dohotka jest izračunavanje broja ljudi koji su ispod granice siromaštva (*poverty line*), što je utvrđena razina realnog dohotka koji se smatra dovoljnim za osiguranje minimalno doličnog životnog standarda. Pri izračunavanju granice siromaštva prvi je korak procjena minimalnih troškova prehrane koji udovoljavaju odgovarajućim prehrambenim standardima. Drugi je korak određivanje dijela dohotka što ga za hranu troše obitelji različitih veličina. Granica siromaštva dobiva se množenjem recipročnog iznosa tih odnosa troškovima odgovarajuće prehrane. Iako je jasno da postoji određena proizvoljnost u određivanju što je odgovarajuća prehrana, utvrđivanje granice siromaštva sigurno je korisna polazna osnovica za daljnje razmatranje. Granica siromaštva za četveročlanu obitelj u SAD-u iznosila je 1996. godine 16.036

dolara. Tijekom iste godine medijalna vrijednost dohotka – do koje je bilo pola obitelji SAD-a, a druga polovica njih bila je iznad – iznosila je 35.492 dolara. Godine 1996. ispod granice siromaštva bilo je 36,5 milijuna ljudi (13,7 posto stanovništva). Siromaštvo je osobito izraženo među kućanstvima kojima je glava obitelji žena i u kojima nema supruga – 32,6 posto tih obitelji su ispod granice siromaštva. Znatno više stope siromaštva nego stanovništvo u cjelini (13,7 posto) također imaju Crnci (28,4 posto) i Hispanoamerikanci (29,4 posto).

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

Tablica 2.
Stopa siromaštva (u odabranim godinama)

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

Izvor: U.S. Bureau of the Census: "Poverty 1996." Podaci su za 1996.

Tablica 1.
Raspodjela novčanog dohotka među kućanstvima u SAD-u

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

Izvor: U.S. Bureau of the Census, *Current Population Reports*, 1996. Ovi podaci ne obuhvaćaju vrijednost davanja u naturi.

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

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

Pravila i ograničenja pri izradi podataka

Podaci o raspodjeli dohotka i stopi siromaštva predmet su opsežnih javnih rasprava pa je važno razumjeti pravila koja se obično primjenjuju pri izradi tih podataka i njihova ograničenja. Pri tumačenju podataka o raspodjeli treba imati na umu da se:

- Popisni podaci o dohotku odnose samo na gotovinski dohodak u obitelji. Dohodak osobe tijekom promatranog razdoblja zbroj je iznosa potrošenog tijekom razdoblja i uštedenog iznosa. Obiteljski dohodak ne sastoji se samo od dobivenog novca nego i od *primitaka u naturi* – plaćanja u robi i uslugama, za razliku od gotovine. Tako su popisni podaci o dohotku podcijenjeni za iznos primitaka u naturi. Jedan od glavnih oblika primitaka u naturi jest vrijednost vremena koju odrasle osobe posvećuju

svom kućanstvu. Službeni podaci ne obuhvaćaju značajnu razliku razine ekonomskih mogućnosti kojima raspolaže obitelj samohranog roditelja u usporedbi s obitelji s oba roditelja, kao ni između obitelji u kojoj su oba roditelja u radnom odnosu i one u kojoj je jedan roditelj kod kuće.

- I trajna dobra omogućuju dohodak u naturi. Najslikovitiji je primjer kuća ili stan koji vlasniku pružaju niz pogodnosti. Vrijednost tih pogodnosti je cijena koju bi vlasnik trebao platiti za iznajmljivanje sličnoga stambenog objekta. Stoga, ako obitelj posjeduje kuću ili stan koje bi se moglo unajmiti za 10.000 kuna godišnje, taj iznos treba biti uključen u dohodak obitelji.

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

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

- Dohodak se izračunava godišnje. Prema definiciji dohotka, koncept ima smisla samo ako se mjeri u određenom razdoblju. Ali nije jasno koliko treba biti to razdoblje. Dnevna ili tjedna izračunavanja bila bi apsurdna, jer čak i bogati pojedinci u nekom kratkom razdoblju mogu imati nulti dohodak. Ima mnogo više smisla priljeve dohotka mjeriti po godinama,

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

• Postoje problemi u definiranju jedinice promatranja. Većina ljudi živi s nekim i barem donekle zajednički donose ekonomske odluke. Treba li raspoređeni dohodak mjeriti po pojedincima ili po kućanstvu. Ako su ekonomska dobra ostvarena u zajedničkom životu, treba li ih uzimati u obzir pri izračunavanju dohotka pojedinca? Na primjer, jesu li osobe dvočlanog kućanstva s ukupnim godišnjim dohotkom od 30.000 kuna u povoljnijem položaju od osobe koja živi sama, a ostvaruje dohodak od 15.000 kuna? Iako dvoje možda ne mogu živjeti tako jeftino kao jedna osoba, oni možda mogu živjeti uz jednake troškove kao jedna i pol osoba. Ako je to točno, članovi zajedničkog kućanstva u realnim su pokazateljima u boljem položaju. Ali nije lako pronaći pravi način prilagodbe podataka. Dodatni se problem pojavljuje kada se struktura kućanstava tijekom vremena mijenja. Razmislimo što se događa kada viši životni standard i/ili izdašniji programi javnih transfera omogućue pojedinom članu kućanstva (mladiću ili djedu) da se odseli i žive sami u svom stanu. Stvorena je nova ekonomska cjelina, vjerojatnije nižeg dohotka, čime se snižava prosječni iznos dohotka i povećava nejednakost. I ekonomski će pokazatelji, stoga, navoditi na pogoršanje u blagostanju, iako se može

pretpostaviti da te promjene u uređenju života promatranim osobama zaista omogućuje bolji život (Blinder, 1980.:418). Stoga se, posebno kada se uspoređuju raspodjele dohotka u određenom vremenskom razdoblju, moraju uzeti u obzir promjene u sastavu kućanstava. Prema jednoj procjeni, pomicanje demografskih modela prema *osamostaljivanju* vodilo je dvopostotnom povećanju stope siromaštva od ranih 1970-ih (*Economic Report of the President*, 1992.:146).

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

PREGLED PROGRAMA ZA SOCIJALNU SKRB U SAD-U

Socijalna skrb u SAD-u sadrži više od 80 programa kojima se pružaju naknade, ponajprije pojedincima s nižim dohotkom. Ti programi pomoći prema imovinskom stanju (*means-tested*) usmjereni su samo prema onima čija su financijska sredstva ispod određene granice. Državna pomoć prema imovinskom stanju iznosila je 1968. godine oko 1,8 posto bruto domaćeg proizvoda (BDP-a). Taj je iznos do 1996. godine porastao na 4,8 posto. Najveći dio porasta ostvaren je u obliku transfera u naturi. Novčani transferi iznosili su 1968. godine 48 posto naknada u programima pomoći prema imovinskom stanju, dok su u 1996. iznosili

samo 25 posto ukupnog iznosa (Burke, 1997.: 16, 18).

Važnost transfera u naturi pokazana je u tablici 3., u kojoj su navedene različite kategorije potrošnje socijalne skrbi. Iako tablica pruža odgovarajući uvid, to nije sveobuhvatni "proračun za siromaštvo" stoga što neki programi, u kojima se ne provodi izričita preraspodjela, ipak dodjeljuje znatne iznose siromašnima. Socijalna skrb obično se smatra više programom osiguranja nego programom raspodjele. Ipak, oko 40 posto isplata u sustavu socijalne skrbi ide kućanstvima koja ostvaruju niski dohodak. Neki siromašni također primaju novčanu naknadu za nezaposlene i mirovine za ratne veterane. Ujedno, mnoge obitelji koje nisu ispod granice siromaštva, primaju neku vrstu pomoći iz programa namijenjenih siromašnima. Na primjer, oko 10 posto kućanstva koja primaju bonove za hranu, nalazi se iznad granice siromaštva (CWM, 1996.:42, 880).

Tablica 3.

Rashodi za najvažnije programe pomoći u 1996.

(milijarde dolara)

Program	Savezni	Državni i lokalni
Zdravstvena zaštita	103,6	74,0
Novčana pomoć	69,6	22,0
Naknada u hrani	37,1	1,9
Pomoć za stanovanje	25,1	2,1
Obrazovanje	15,3	0,96
Usluge	5,4	4,7
Zapošljavanje / osposobljavanje	4,0	6,1
Pomoć za nabavu ogrjeva i energenata	1,2	0,73

Izvor: Burke (1997.)

Pomoć obiteljima s malodobnom djecom

U starom sustavu pomoći siromašnima, promijenjenom 1996. godine usvajanjem novog zakona o socijalnoj skrbi, gotovo najznačajniji program bila je *Pomoć obiteljima s malodobnom djecom* (*Aid to Families with Dependent Children* – AFDC) koja je opozvana novim zakonom. Razumijevanje AFDC-a važno je zbog dvaju razloga. Prvo, nesuglasice koje su se pojavile u vezi s AFDC-om odredile su rasprave oko zakona iz 1996. i utjecale na njegov

oblik. Drugo, mnoga obilježja AFDC-a ostala su i u novom zakonu. Usvojen u 1935. godini, AFDC je odobravao novčanu pomoć obiteljima s malodobnom djecom i samohranim, invalidnim ili nezaposlenim roditeljima. Pravo iz AFDC-a većinom su ostvarivale obitelji u kojima je glava obitelji bila žena.

U 1995. godini u programu je sudjelovalo oko 4,9 milijuna obitelji. Ukupne isplaćene naknade iznosile su 22 milijarde dolara. Oko 55 posto novca za AFDC-program osigurala je savezna država, a ostalo su dale državne i lokalne vlasti. Programom su zajednički upravljale savezne i državne vlasti. Svaka je država određivala visinu svojih naknada i uvjete za ostvarivanje prava koja moraju zadovoljiti vrlo općenite upute savezne države. Zbog toga između država postoje velike razlike u naknadama. Na primjer, u 1996. godini najveći iznos isplate iz AFDC-programa iznosio je za tročlanu obitelj u Missisipiju 120 dolara, a u New Yorku 703 dolara. Savezni zakon zahtijeva da se naknada AFDC-a pojedincu umanjuje u istom iznosu za svaki dolar zaradenog dohotka. Pritom se ne uzimaju u obzir neki mali iznosi dohotka: npr. pojedincu se odobrava 90 dolara za troškove rada i 175 dolara za brigu o djeci. Zbog posve praktičnih razloga svaki dodatno zaradeni dolar ipak smanjuje naknadu za dolar.

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

Sigurno mnoge obitelji ostvaruju AFDC-naknadu tijekom duljeg vremenskog razdoblja: 25 posto žena korisnica AFDC-programa ostaju u njemu 10 ili više godina (Blank, 1997.a:151). Ipak, iz toga ne treba zaključiti da

socijalna skrb mijenja sklonosti tih ljudi. Čini se da pojedinci ostaju na socijalnoj skrbi jer su njihove mogućnosti i dalje slabe. Dosad nijedna empirijska studija nije uspjela razlučiti te dvije mogućnosti. Stoga i nadalje ostaje pretpostavka da AFDC-program mijenja sklonosti korisnika.

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

Ta je činjenica potvrđena Autelovom (1992.) ekonometrijskom analizom u kojoj je utvrđeno da će sudjelovanje majke u socijalnoj skrbi, uz ostale nepromijenjene uvjete, povećati vjerojatnost da će njezina kći također biti korisnicom socijalne skrbi. Ipak, taj nalaz ostavlja otvorenim pitanje, je li primjena AFDC-programa uzrokovala da kći također postane njegovom korisnicom ili su krive druge okolnosti obiteljskog okruženja.

Moffit (1992.) navodi da su se naknade socijalne skrbi realno smanjile u razdoblju od 1960-ih do 1980-ih, a ipak je nastavio rasti udjel djece koja ne žive s oba roditelja. Ako je socijalna skrb glavna odrednica obiteljske strukture, moglo bi se očekivati preusmjerenje kretanja kada se naknade smanjuju, ali se to nije dogodilo. Naravno, takva jednostavna usporedba ne uzima u obzir druge varijable koje su, istodobno, mogle utjecati na obiteljsku strukturu. Ekonometrijska istraživanja koja su razmatrala te čimbenike, općenito nisu otkrila postojanje povezanosti ili su ustanovila slabu povezanost socijalne skrbi i strukture obitelji. Podaci ne mogu potvrditi uobičajenu pretpostavku kako je socijalna skrb pokretačka snaga koja uvjetuje razbijanje siromašnih obitelji. Zapravo još nisu dobro spoznati razlozi promjena u obiteljskoj strukturi.

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

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

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

Kako su zamislili mnogi ekonomisti, negativan porez na dohodak mogao bi biti *nekategorijski* program socijalne skrbi: naknade bi ovisile samo o dohotku, a ne o tome je li osoba u pojedinoj kategoriji (samohrani roditelj, invalid itd.). Privlačnost nekategorijskog programa potječe iz činjenice da na njega svatko ima pravo pa, stoga, korisnici nisu prisiljeni proživljavati ponižavajući postupak dokazivanja da pripadaju određenoj kategoriji. Kako nije potrebna potvrda birokracije da je podnositelj zahtjeva zaista samohrani roditelj ili invalid, smanjuju se upravni troškovi. Nasuprot tome, taj bi sustav mogao uvjetovati veće povlačenje iz radne snage. Ali, u sadašnjem je trenutku rješavanje tog problema uglavnom akademsko pitanje. Politički sustav odlučno je odbio taj pristup i u sadašnjim je uvjetima doslovno nezamislivo njegovo prihvaćanje. Ipak, pojedini dijelovi sustava socijalne skrbi nose barem naznake negativnog poreza na dohodak.

Naknada uz rad. Uobičajeni AFDC-program i negativni porez na dohodak dopuštaju

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

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

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

REFORMA AMERIČKOG SUSTAVA SOCIJALNE SKRBI

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

reformom socijalne skrbi iz 1996.) Raspraviti ćemo najvažnije dijelove novog zakona.

- Za vrijeme AFDC-a svatko tko je imao dohodak ispod određene razine i ispunjavao neke druge propisane uvjete, imao je pravo na stalnu novčanu pomoć. Reformom socijalne skrbi iz 1996. godine ukinut je AFDC i pravo na stalnu novčanu pomoć. Novčane se pomoći nakon toga odobravaju samo u određenom trajanju i uz propisane uvjete.

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

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

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

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

države su u AFDC-programu same određivale visinu socijalne pomoći.

Prava novost u reformi jesu nove ovlasti što su države dobile u provođenju programa socijalne skrbi. Ključno je pitanje, kako će se države koristiti tim ovlastima. To nitko ne zna. Neke će države, vjerojatno, nastaviti provoditi programe slične AFDC-u, dok će neke države odrediti i strože uvjete od onih koje propisuje savezni zakon. Teksas, Tennessee i Florida, na primjer, najavili su da će punoljetni korisnici novčane pomoći u sustavu socijalne skrbi morati odmah raditi. Druge države mogu davati socijalnu pomoć samo pojedincima koji su u braku ili su prije bili u braku.

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

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

Sniženje poreza na zarađeni dohodak

Možda će iznenaditi činjenica da se najopsežniji program za ostvarivanje *novčanih* transfera pojedincima s niskim dohocima ne provodi putem sustava socijalne skrbi nego putem poreznog sustava. Snizjenje poreza na zarađeni dohodak (*earned income tax credit* – EITC) potpora je zaradama obitelji s niskim dohocima. Pravo na EITC ostvaruju samo siromašni koji rade, te je u tom smislu to potpuno u skladu s nedavnim nastojanjem za jačim poveziva-

njem socijalne skrbi s radom. Kako i sam naziv kaže, potpora je u obliku *snizjenja poreza*, što jednostavno znači smanjenje porezne obveze. Na primjer, ako netko duguje državi porez na dohodak u iznosu 1000 dolara, ali istodobno ima 600 dolara snizjenja poreza na zarađeni dohodak, onda treba platiti samo 400 dolara. Osobito je važna ova pogodnost: ako je EITC veći od nečije porezne obveze, razlika mu se vraća (refundira), te mu država šalje ček. Zapravo, snizjenje poreza isto je što i gotov novac.

Iako je EITC već dugo godina dio poreznog sustava, njegov se obuhvat dramatično povećao 1993. Procjenjuje se da će troškovi EITC-a u 1998. godini biti veći od 22 milijarde dolara. Jedno od prednosti EITC-a je da siromašne potiče na rad. Postupnim sniženjem iznosa savezna vlast dodaje 40 posto na svaki zarađeni dolar; zapravo, to je negativna granična porezna stopa od 40 posto na zarade. (Ta je porezna stopa "granična" jer se primjenjuje na dodatni dolar zarade.) Ipak, činjenica da se snizjenje poreza smanjuje, očito stvara pozitivnu graničnu poreznu stopu u postupnom iznosu, te se za svaki zarađeni dolar snizjenje smanjuje za 21,06 posto; zapravo 21,06 posto granična je porezna stopa. To je znatna porezna stopa, odnosno viša od uobičajene stope poreza na dohodak od 15 posto koja se obračunava na najniži dohodovni razred. Tako se, istodobno dok EITC povećava dohodak siromašnih, mogu stvoriti vrlo negativni poticaji za rad, što može postati vrlo ozbiljnim problemom. Nedavno provedena istraživanja pokazuju da negativni poticaji na rad (iskrivljavanja u ponudi rada) nisu tako ozbiljni kako bi se moglo očekivati (Eissa & Liebman, 1995.).

Dodatni sigurnosni dohodak

Dodatni sigurnosni dohodak (*Supplemental Security Income* – SSI) ozakonjen je 1972. godine saveznom programom koji predviđa osnovnu mjesečnu naknadu za ostarjele, slijepce i nemoćne. Prosječni mjesečni iznos pomoći za ostarjelu osobu iznosio je u 1997. godini 234 dolara. Imovina korisnika SSI-pomoći ne smije prelaziti: 2.000 dolara za pojedinca, odnosno 3.000 dolara za bračni par. SSI-korisnici smiju zaraditi do 65 dolara na mjesec a da se iznos njihovih pomoći ne smanji. Ako su im zarade veće, pomoć se smanjuje za 50 centi po svakom zarađenom dolaru. Iznenađuju velike razlike između SSI-pomoći i drugih vrsta pro-

grama socijalnih pomoći, namijenjenih onima koji nisu ostarjeli, slijepi ili nemoćni. Prvo, za SSI postoji jedinstveno minimalno savezno jamstvo kakvo ne postoji za druge programe, iako po svojoj procjeni države mogu uvećati savezno utvrđenu pomoć. Drugo, SSI-pomoći bitno su više od prosječne pomoći u drugim programima. Treće, poticaji za rad u SSI-u mnogo su bolji. Utvrđena porezna stopa na dodatnu zaradu u SSI-u samo je 50 posto. Nadalje, ne postoji obveza rada. Zašto je SSI izdašniji? Posve je različit stav javnosti prema dvjema promatranim skupinama. Korisnici SSI-a smatraju se siromašnima bez svoje krivnje pa im stoga "stvarno treba". Naprotiv, mnogi ljudi misle da su korisnici ostalih oblika socijalne pomoći siromašni zbog vlastitih odluka, pa stoga ne zaslužuju pomoć.

Zdravstveno osiguranje siromašnih

Najveći je program rashoda za pojedince s nižim dohocima zdravstveno osiguranje siromašnih (*Medicaid*) koje se ne smije brkati s programom *Medicare* (zdravstvenog osiguranja ostarjelih). *Medicaid* je ozakonjen 1965. godine za plaćanje zdravstvene njege siromašnim pojedincima te pokriva širok raspon naknada, uključujući bolničku i izvanbolničku njegu, naknade za laboratorijske i rendgenološke pretrage, liječničke usluge itd. Većinu tih usluga korisnici dobivaju potpuno besplatno. Neke države u taj program uključuju i dodatne usluge, poput zubarskih i optičarskih. Ukupna *Medicaid* izdvajanja veoma su porasla tijekom vremena. Ukupna (savezna i državna) izdvajanja za *Medicaid* bila su 12,6 milijardi dolara u 1975. godini, dok su u 1997. godini iznosila 185 milijardi dolara (CWM, 1996.:896). Savezna izdvajanja za medicinsku zaštitu obitelji s nižim dohocima povećala su se i u 1997. godini usvajanjem zakona kojim su državama u petogodišnjem razdoblju preraspoređene 24 milijarde dolara za osiguranje neosigurane djece. Države se mogu koristiti tim novcem za proširenje *Medicaida* ili za kupnju privatnog osiguranja za djecu.

U svjetlu rasprave iz prethodnog poglavlja o prednostima i nedostacima transfera u gotovini i o transferu u naturi, možemo se upitati zašto se u SAD-u odlučilo za tako velike transfere u obliku medicinskih usluga. Rosen (1999.) vjeruje da je jedno od objašnjenja egalitarizam u robama i uslugama, odnosno po-

stojanje velike društvene suglasnosti o tome da svi trebaju dobivati temeljne medicinske usluge. Također, mogu biti prisutni i elementi paternalizma. Vjeruje se da bi siromašnima, čak kada bi za njih postojale pristupačne mogućnosti zdravstvenog osiguranja, nedostajalo znanje o načinu pribavljanja odgovarajućeg osiguranja. Zahtjevi za ostvarivanjem prava na *Medicaid* u pojedinim državama se razlikuju. Pojedinci koji ostvaruju pravo na novčanu pomoć koriste se i *Medicaidom*. Dodatno, reforma sustava socijalne zaštite iz 1996. godine zahtijeva od država da pružaju *Medicaid* obiteljima koje nemaju više pravo na novčanu pomoć, jer ostvaruju veće dohotke radom. Cilj je države smanjiti implicitnu poreznu stopu na zarade pojedinaca koji napuštaju sustav socijalne pomoći. Konačno, posljednjih godina osiguranje je prošireno na trudnice s niskim dohotkom i djecu koja nisu u sustavu socijalne skrbi. Broj korisnika *Medicaida* veoma je porastao. U 1988. godini njime je bilo obuhvaćeno 22,9 milijuna korisnika, a do 1997. godine taj se broj povećao za gotovo 50 posto i iznosio je 33 milijuna.

U kojoj je mjeri uspio *Medicaid*? Najvažniji razlog za pokretanje *Medicaida* bilo je poboljšanje zdravstvenog položaja siromašnih. Prema svim pokazateljima *Medicaid* je povećao dostupnost zdravstvene zaštite siromašnima. Te spoznaje, naravno, malo govore o kakvoći zdravstvene zaštite koju ostvaruju siromašni: poboljšava li ona njihovo zdravlje? Čini se da postoje neke spoznaje kako se zdravlje siromašnih poboljšalo nakon uvođenja *Medicaida*: "Smrtnost dojenčadi siromašnih majki je smanjena, produljeno je očekivano trajanje života, smanjena je opasnost od raznovrsnih zaraznih bolesti, iako su siromašne osobe i dalje izložene većim medicinskim problemima nego osobe koje žive u obiteljima s visokim dohocima" (Blank, 1997.b:165). Naravno, neka od tih poboljšanja mogu se pripisati drugim čimbenicima, poput promjena u načinu života. Iako je teško razlučiti djelovanje različitih čimbenika, postoji opća suglasnost da su izdaci *Medicaida* imali važnu ulogu u tim poboljšanjima.

Bonovi za hranu i prehrana djece

Bonovi za hranu su kuponi koje izdaje država, a mogu se iskoristiti samo za kupnju hrane (nije dopuštena kupnja hrane za životinje, duhana i duhanskih prerađevina, te uvoz-

ne hrane). Tijekom 1997. godine prosječno je 22,9 milijuna ljudi mjesečno primalo bonove za hranu, a ukupni su izdaci iznosili 20 milijardi dolara (Office of Management and Budget, 1998.). Neposredne troškove bonova za hranu plaćala je savezna vlast. Ipak, upravljanje programom, uključujući raspodjelu bonova za hranu, provodile su same države. Doslovno, svi siromašni ljudi imaju pravo na bonove za hranu, uključujući siromašne obitelji bez djece i samce. Iznos bonova za hranu, što ih obitelj dobiva mjesečno, temelji se na njezinoj brojnosti i dohotku. Prosječni mjesečni iznos bonova za hranu po osobi iznosio je u 1997. godini 71 dolar.

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

Zapravo, biljeg sramote može biti jedan od razloga što je država odlučila ne isplaćivati bonove za hranu u gotovini. Ako postoji određena neugodnost zbog uključivanja u program, ljudi će biti manje voljni u njemu sudjelovati, pa će i troškovi biti manji. Naravno, postoje i drugi razlozi što je država, možda, sklonija bonovima za hranu umjesto gotovini. Jedan je upravo spomenuto opravdanje paternalizma. Osim toga, s političkog je stajališta, možda,

lakše dobiti potporu za program koji ukida glad nego koji isplaćuje gotovinu.

Programi prehrane djece

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

Pomoć za troškove stanarine

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

Mnogi ekonomisti vjeruju da svakako treba prekinuti praksu davanja javnih stanova na

upotrebu čak i, ako trebaju postojati stambene potpore za siromašne. Ako se korisnicima koji stanuju daju potpore u privatnim stanovima, javni sektor više ne treba biti uključen u izgradnju i upravljanje stambenim objektima. Dodatno, korisnici pomoći više ne bi bili prostorno koncentrirani ni javno označeni.

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

Mnogi bi ekonomisti željeli vidjeti daljnji korak u tom pravcu i podržavaju program potpora usmjeren na ponudu, a utemeljen na pomoći u snošenju troškova stanovanja. Po tom bi programu svaki pojedinac, koji ostvaruje pravo na naknadu za troškove stanovanja, prima od države iznos što odgovara razlici programom utvrđenih standardnih troškova stanovanja i nekog dijela dohotka. Pomoć može biti potrošena na bilo kojem privatnom tržištu stanova koje udovoljava određenim standardima kakvoće. Krajem 1970-ih u nekoliko je gradova proveden krupni društveni pokus: Program eksperimentalne pomoći stanovanju (*The Experimental Housing Allowance Program*) da bi se utvrdilo kako će pomoć za stanovanje utjecati na ponašanje ljudi. Analiza prikupljenih podataka, koju su proveli Hanushek i Quigley (1981.:204) upućuje na blage posljedice u izdavanjima za stanovanje: porast dohotka od

10 posto vodi povećanju rashoda za stanovanje do 5 posto. Zanimljivo, veća potražnja, nastala zbog pomoći u snošenju dijela troškova stanovanja, čini se da nije mnogo utjecala na cijene lokalnih stanova, možda stoga što je ponuda stambenih objekata prilično elastična i što se posljedice povećanih pomoći za stanovanje odražavaju postupno.

Programi kojima se povećavaju prihodi

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

Obrazovanje

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

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

Zapošljavanje i programi obrazovanja i osposobljavanja uz rad

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

Država je u AFDC-u imala niz takvih programa, a reformom socijalne skrbi iz 1996. oni su još dobili na značenju. Jesu li ti programi djelotvorni? Ekonometrijske studije pokazuju da neki programi, vjerojatno, omogućuju veće zarade dijelu sudionika. Ali, pritom je važno upozoriti da pojedinci sami odlučuju hoće li sudjelovati u programu. Ljudi koji se uključuju u program mogu biti energičniji ili ambiciozniji nego cjelokupna populacija s niskim dohotkom, pa činjenica da su se njihove zarade povećale, ne mora biti rezultat programa. U nekoliko istraživanja ljudi su raspoređivani metodom slučajnog uzorka u skupinu koja je pohađala program obrazovanja i osposobljavanja i u kontrolnu skupinu. Iako je u nekima od tih istraživanja bilo pozitivnog utjecaja na primanja, on je bio relativno malen s obzirom na troškove programa. Prema Heckmanu (1996.) za godišnje povećanje zarade polaznika programa od 5.000 dolara, potrebni su troškovi od najmanje 50.000 dolara. Ukratko, programi obrazovanja i osposobljavanja uz rad nisu svemoćni lijek za rješavanje problema siromaštva, barem ne na način kako su ostvarivani u prošlosti.

UMJESTO ZAKLJUČKA: JESU LI PROGRAMI SOCIJALNE SKRBI U SAD-U OD POMOĆI?

Razuman način započinjanja ocjene sustava socijalne skrbi jest ispitivanje njegova utjecaja na stope siromaštva. Taj je utjecaj vrlo bitan. Na primjer, u 1995. godini novčane pomoći, transferi u hrani i udjel u troškovima stanovanja smanjili su stopu siromaštva 47 posto (Primus, 1996.:1). Taj podatak, naravno, ne uzima u obzir činjenicu da bi zbog nedostatka socijalne skrbi zarade ljudi možda mogle biti

veće. Programi socijalne skrbi popularno se nazivaju sigurnosnom mrežom i u nju se, iako mnogi promaknu kroz njezine rupe, brojni ipak uhvate. Sustav socijalne skrbi SAD-a nakon mnogih opravdanih i manje opravdanih kritika (na primjer AFDC-program jako se razlikovao u pojedinim državama, smatrao se ponižavajućim, visina pomoći smatrala se neprikladnom za pristojan, minimalni životni standard, samci i brakovi bez djece bili su isključeni iz programa pomoći, osim ako se nije radilo o slijepim ili invalidnim osobama, osoba koja je radila puno radno vrijeme nije mogla koristiti program, upravljanje programom bilo je složeno i skupo te, najvažnije: program nije poticao na rad – Musgrave, 1993.), doživio je veliku reformu 1996. godine, ali kritike sustava nisu prestale. Liberalni i konzervativni ekonomski teoretičari usmjerili su velik dio svojih kritika na nered u postojećem sustavu. On je sigurno zbrkan. Neki programi daju pomoć u novcu, drugi u naturi, jedni se ostvaruju relativno lako, drugi su nepristupačni čak i za ljude čiji je dohodak znatno ispod granice siromaštva. Administrativna odgovornost i financiranje nasumce su podijeljeni između savezne, te državnih i lokalnih vlasti. Zašto se umjesto programa pomoći u naturi ne bi davala gotovina ili se oba programa i različiti drugi programi novčane pomoći ne bi zamijenili s jedinstvenim negativnim porezom na dohodak koji ne uzima u obzir nikakve posebne kategorije?

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

Drugo, sa stajališta učinkovitosti, sustav bezuvjetnih programa mogao bi biti koristan. Ako se relativno velik iznos pomoći može usmjeriti na skupine kojima nisu važni poticaji za povećano zapošljavanje (npr. radno nesposobnima), tada bi mogla biti poboljšana ukupna učinkovitost sustava. Stoga, iako postojeći sustav sigurno nije idealan, postojeća struktura

podjela korisnika na kategorije nije nužno velika pogreška.

Možda najviše dvojbi u postojećem sustavu izaziva pitanje, jesu li naknade dovoljno visoke. Uobičajena ekonomika blagostanja navodi da ispravan odgovor ovisi o snazi (nečije) sklonosti za dohodovnom jednakošću i iskrivljenjima u poticajima koja stvara sustav. Ipak, neki su kritičari naveli da je, vjerojatno, loša ideja

svaki sustav socijalne skrbi, bez obzira na njegovu strukturu, jer socijalna skrb, poput mnogih drugih izraza plemenitih namjera, sadrži klicu kvarenja. Na početku možete prihvatiti milostinju jer je zaista trebate. Ali, kako navodi Kenan (1982.:A29), ako je ne prestanete prihvaćati istog trenutka kada možete sami zarađivati za sebe – čak i za skroman život – tada gubite dušu.

LITERATURA

- Aaron, H. J. (1984.) Six Welfare Questions Still Searching for Answers, *Brookings Review* 3(1): 12–17.
- Atkinson, A. B. (1987.) Income Maintenance and Social Insurance, u: Auerbach, A. J. and Feldstein, M. (ed.) *Handbook of Public Economics*, Vol. II. North – Holland: Elsevier Science Publishers B.V.
- Autel, J. J. (1992.) The Integration Transfer of Welfare Dependency: Some Empirical Evidence, *Review of Economics and Statistics*, August: 467–473.
- Baker, J. (1934.) Work Relief; The Program Broadens, *New York Times Magazine*, 11. november 1934.
- Blank, R. (1997.a) *It Takes a Nation – A New Agenda for Fighting Poverty*. New York: Russell Sage Foundation.
- Blank, R. (1997.b) 1996 The Welfare Reform, *Journal of Economic Perspectives* 11:169–177.
- Bank, R., Ruggles, P. (1996.) When Do Women Use AFDC and Food Stamps? The Dynamics of Eligibility vs. Participation, *Journal of Human Resources* 31:57–89.
- Blinder, A. S. (1980.) The Level and Distribution of Economic Well-Being, in: Feldstein, M. (ed.) *American Economy in Transition*, Chicago: University of Chicago Press.
- Braithwaite, J., Grootaert, Ch., Milanovic, B. *Determination of Poverty and Targeting of Social Assistance in Eastern Europe and in the Former Soviet Union*. Washington DC: The World Bank.
- Burke, V. (1997.) Cash and Noncash Benefit for Persons with Limited Income: Eligibility Rules, Recipient and Expenditure Data, FYs 1994–1996. *Congressional Research Service*. Washington DC.
- Committee on Ways and Means (1996.) *Overview of Entitlement Programs*. Washington, DC: US Government Printing Office.
- Currie, J., Thomas D. (1995.) Does Head Start Make a Difference, *American Economic Review*, June: 341–364.
- Davis, S. K. (1986.) *FRD, The New Deal Years 1933–1937, A History*. New York: Random House.
- Economic Report of the President* (1992.) Washington DC: US Government Printing Office.
- Eissa, N., Liebman, J. B. (1995.) Labor Supply Response to the Earned Income Tax Credit. *Working Paper No. 5158*. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Erikson, R. et al. (1987.) *The Scandinavian Model, Welfare States and Welfare Research*. New York: M. E. Sharpe.
- Feldstein, M. (1996.) The Missing Piece in Policy Analysis: Social Security Reform, *American Economic Review*, Paper and Proceedings 86 (2) (Prevedeno i izdano u *Financijskoj praksi* br. 4. iz 1997. godine pod nazivom “Reforme mirovinskog sustava: dio koji nedostaje u političkim analizama”).
- Fraker, T. M., Martini, A. P., Ohls, J. C. (1995.) The Effect of Food Stamps Cashout on Food Expenditures: An Assessment of the Finding from Four Demonstrations, *Journal of Human Resources* 30:633–649.
- Galbraith, J. K. (1977.) *Doba neizvjesnosti*. Zagreb: Stvarnost.
- Golding, P. (1987.) *Excluding the Poor*. London: Child Poverty Action Group.
- Hanushek, E., Quigley, J. M. (1981.) Consumption Aspects, in: Bradbury, K. L. and Downs A. (ed.) *Do Housing Allowances Work*. Washington DC: Brookings Institution.
- Harrington, M. (1962.) *The Other America*. New York: Macmillan.
- Hoynes, H. W. (1996.) Work, Welfare and Family Structure: What Have We Learned. *Working Paper No. 5644*. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Kenan, A. (1982.) Smothering Israel, *New York Times* 26: A29.
- Levine, Ph. B., Zimmerman, D. J. (1995.) An Empirical Analysis of the Welfare Magnet Debate Using the NLSY, *Working Paper No. 5264*. Cam-

- bridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Moffit, R. (1992.) Incentive Effects of the U. S. Welfare System: A Review, *Journal of Economic Literature* 30(1):1–61.
- Musgrave, R., Musgrave, P. (1993.) *Javne financije u teoriji i praksi*. Zagreb: Institut za javne financije.
- Office of Management and Budget (1998.) *Analytical Perspectives, Budget of the United States Government, Fiscal Year 1999*. Washington DC: US Government Printing Office.
- Oračić, D. (1995.) Negativni efekti socijalne pomoći u SAD, *Revija za socijalnu politiku* 2(2):155–161.
- Primus, W. (1996.) *The safety Net Delivers* (WWW Document). URL: <http://www.cbpp.org/safety.htm> (Novembre 15)
- Puljiz, V. (1995.) Programi socijalne sigurnosti u Sjedinjenim Američkim Državama, *Revija za socijalnu politiku* 2(1):61–66.
- Ringen, S. (1988.) Direct and Indirect Measures of Poverty, *Journal of Social Policy* 17 (6).
- Rosen, S. H. (1999.) *Public Finance*. Boston: Irwin McGraw-Hill.
- Slesnick, D. T. (1993.) Gaining Ground Poverty in the Postwar United States, *Journal of Political Economy* 101:1–38.
- Topel, R. H. (1997.) Factor Proportions and Relative Wages: The Supply-Side Determinants of Wage Inequality, *Journal of Economic Perspectives* Spring: 55–74.
- U. S. Bureau of the Census (1996.) *Current Population Reports*, series P-60, no. 197. Washington DC: US Government Printing Office.
- U.S. Bureau of the Census (1997.) *Poverty 1996* (WWW Document) URL: <http://www.census.gov/hhes/poverty>. 1. listopad 1997
- Weicher, J. (1996.) Problems with Section 8: Comment, *Illinois Real Estate Letter* Winter/Spring: 8–11.
- Wilson, J. Q. (1994.) A New Approach to Welfare Reform: Humility, *Wall Street Journal* Decembre 19: A10.

Summary

BATTLE AGAINST POVERTY IN THE USA

Predrag Bejaković

This paper discusses the historical development and the main contemporary forms of income maintenance and insurance against poverty in the USA, in other words, what is called social protection or welfare. The first part of the paper is devoted to a historical view of the forms of help to the poor and the establishment of the modern system of welfare. The second part of the paper deals with the issues connected with the data about poverty, the decision on whom to help, the conventions used to construct these figures and their limitation. Part three is a review of the US welfare system, where Aid to Families with Dependent Children and welfare reform are explained. In the shorter part four of the work, "Instead of Conclusion – Have Welfare Programs Helped?" stress is placed on the problems and critiques specially oriented to the efficiency of the American welfare system. The complex problems of the retirement and health insurance systems are not addressed, for they require separate and comprehensive analysis.

Key words: social policies, social expenditures, inequality and poverty, welfare system, income maintenance, United States of America.