

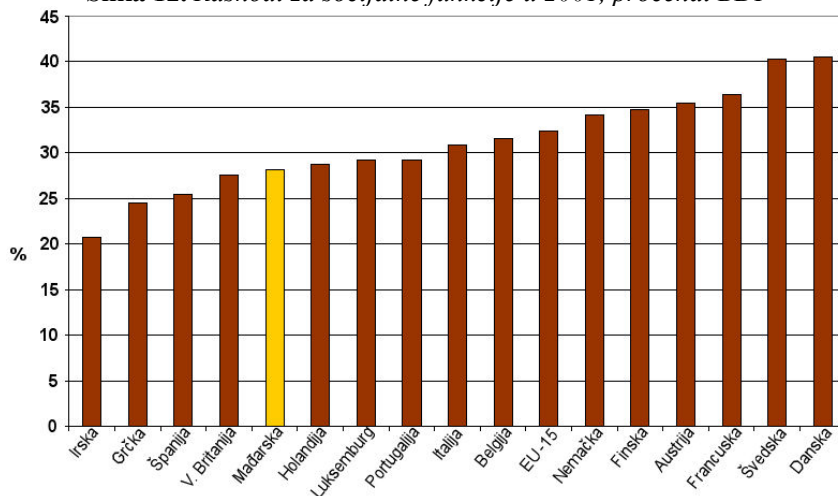
Socijalna ekskluzija u centralno-istočnoj Evropi - koncept, merenje i politika intervencije(2)*

Orsolya Lelkes**

4. Socijalna politika u Mađarskoj

Mađarska Vlada troši 28.1% svog BDP na socijalne funkcije, drugim rečima na socijalnu sigurnost i socijalna davanja, obrazovanje, zdravlje i obezbeđivanje stanovanja (Slika 12). Ovaj iznos je niži od odgovarajuće prosečne kategorije u 15 „starih” članica EU, koje troše 32.4% svog BDP na blagostanje. Ovo sugerše da je nivo socijalnih troškova (uključujući gotovinska plaćanja i socijalne usluge) u Mađarskoj blizak onom u Velikoj Britaniji, Holandiji i Portugalu, ali znatno ispod nivoa socijalnih rashoda u skandinavskim zemljama gde ovaj pokazatelj dostiže 40%.

Slika 12. Rashodi za socijalne funkcije u 2001, procenat BDP



Napomene: COFOG (Classification of Functions of Government) klasifikacija. Socijalne funkcije: socijalna zaštita, obrazovanje, zdravstvo i obezbeđivanje ili subvencionisanje

* Nastavak iz prethodnog broja

** Ovaj rad je sačinila Orsolya Lelkes, šef Programске oblasti “Dohodak, siromaštvo i modeliranje socijalne politike” u Evropskom centru za politiku i istraživanje socijalnog blagostanja, u Beču: lelkes@euro.centre.org. Originalni primerak ovog rada, objavila je Kancelarija Međunarodne organizacije za rad (International Labour Office), Ženeva, pod naslovom *Social Exclusion in Central-Eastern Europe. Concept, measurement and policy interventions*. Copyright © 2006 International Labour Organization. Srpski prevod, copyright © 2006 Panoeconomicus.

smeštaja od strane Vlade. Podaci su “konsolidovani”, drugim rečima, isključuju transfere između pojedinih delova Vlade.

Izvor: Međunarodni podaci: EUROSTAT, Mađarski podaci: Baziraju se na proračunima Budžetskog odeljenja Ministarstva finansija¹⁷

Ovako jednostavan indikator ima očigledna ograničenja. Pre svega, indikator ne izražava jasno osnovne principe redistribucije s obzirom da ne poznamo strukturu socijalnog sistema, ne znamo ko prima beneficije ili koji su kriterijumi distribucije socijalnih beneficija. Pored toga, ovaj indikator ne uključuje ostala važna sredstva redistribucije, poreski sistem, uključujući poreske olakšice koje često funkcionišu kao vrsta beneficija. Uprkos ovim očiglednim ogradama, gornja slika ipak postavlja sledeće pitanje: da li je darežljivo pružanje beneficija tokom ere socijalizma nestalo tokom transformacije u kapitalizam? Da li ovaj relativno nizak nivo rashoda pruža efektivnu zaštitu od siromaštva i socijalne ekskluzije?

Istorijski i institucionalni kontekst

Više stručnjaka iz Mađarske su pokušavali da objasne socijalni sistem devedesetih kao veoma liberalan ili kao liberalan sa konzervativno-korporativističkim elementima (Deacon, 1992; Ferge, 1992; Tóth, 1994), na osnovu Esping-Andersenove (1990) trostruke tipologije socijalnih sistema. Ipak, navedena gledišta autora su samo labavo povezana sa originalnom tipologijom. Šta više, izgleda da ova tipologija nije adekvatna za opis socijalnog sistema u fundamentalnoj tranziciji (Lelkes, 2000). Ovakav sistem se, na primer, fokusira na tekuće rashode i ne uzima u obzir promene u pravima i opredeljenjima za buduće rashode. Na ovaj način i ukoliko su tekući rashodi uglavnom rashodi javnog domena, zanemaruje se važan program privatizacije penzijske šeme. Normativni sadržaj jednog od glavnih kriterijuma tipologije, dekomodifikacija, je takođe problematičan u kontekstu tranzicije. Po terminologiji autora, izraz dekomodifikacija znači „građani mogu slobodno i bez potencijalnog gubitka radnog mesta, dohotka ili blagostanja uopšte, izabrati da ne rade kada sami smatraju da je to neophodno” (Esping-Andersen, 1990, p. 23). Uprkos problemima koji se javljaju u vezi sa motivisanošću i mogućom „zamkom nezaposlenosti”, korišćenje ovog normativnog kriterijuma za ocenu postsocijalističkog socijalnog sistema nije pogodno.

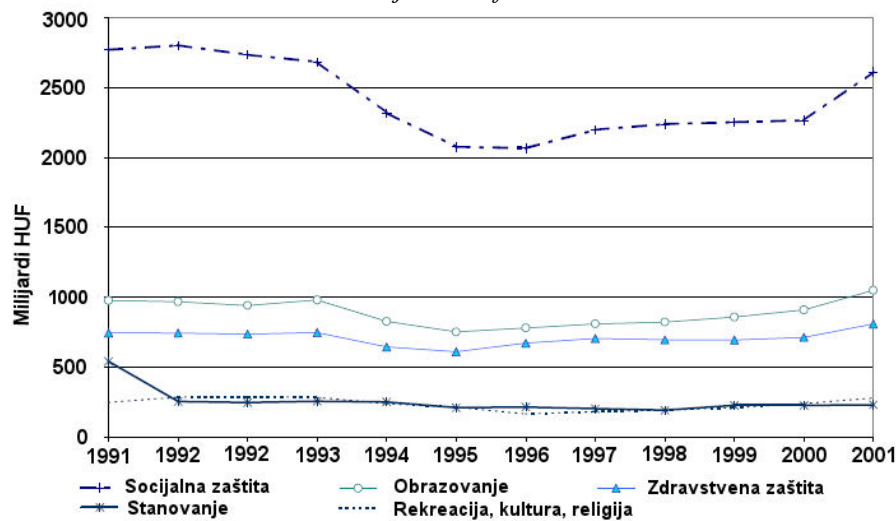
¹⁷ Bitan znak demokratizacije u Mađarskoj je povećanje transparentnosti državne politike. U prošlosti, nije bilo zvaničnih, javno publikovanih i međunarodno uopredivih podataka o socijalnim rashodima. Prethodni pokušaji, uključujući i autora (Lelkes, 1997), su bili da se takvi podaci pripreme iz budžetkih dokumenata. Ipak, u novije vreme, Ministarstvo finansija redovno daje podatke za publikacije MMF-a u vezi sa socijalnim rashodima (Government Finance Statistics Yearbook), kao i za OECD publikacije o poreskim prihodima (Revenue Statistics of OECD member countries).

Umesto ekstenzivnih generalizacija, korisnije je karakterizaciju socijalnih sistema vršiti na osnovu analiza specifičnih segmenata¹⁸.

Socijalni sistem se, tokom devedesetih godina, menjao na dva načina. Pre svega, evidentan je veliki, generalni pad socijalnih rashoda, kako u realnim iznosima tako i kao deo BDP. U realnim okvirima, ukupni rashodi za socijalne funkcije opali su za 26% u periodu između 1991. i 1997. godine (sopstveni proračuni, bazirani na podacima Ministarstva finansija, videti: Benedek, Lelkes et. al, 2005). Merenjem na drugi način, rashodi su opali sa 40% BDP na 29% BDP (isto). Nakon ovog perioda usledio je umeren porast: ukupni socijalni rashodi dostigli su nivo od 30% BDP u 2002. godini. Da zaključimo, tranzicija je uslovlila značajan pad državnih rashoda za socijalne funkcije. U cilju dobijanja celovite slike, podacima o rashodima potrebno je dodati i podatke o poreskim rashodima, tj. o poreskim olakšicama i subvencijama koje se daju u socijalne svrhe. Nažalost, ne postoje ovakvi podaci za čitav period, tako da ovaj segment socijalnog sistema, koji je naziva i „fiskalno blagostanje“, ostaje nevidljiv. S obzirom na nedavne aktivnosti Ministarstva finansija u ovom domenu i imajući u vidu uvođenje tzv. tehnike mikrosimulacije modela poreskih olakšica, imaju mogućnost da neke aspekte ovog problema razmotrim u budućim radovima. Druga važna promena socijalnog sistema odnosi se na njegovu strukturu. Tokom decenije transformacije, rashodi za socijalnu zaštitu pokazali su veće oscilacije nego druge vrste rashoda u socijalnim funkcijama. Kao što se vidi na Slici 13, rashodi za socijalnu zaštitu (koristeći stalne cene) opali su za oko 25% sredinom devedesetih, nakon čega dolazi do postepenog rasta. Realna vrednost rashoda za socijalne funkcije u svakoj od gore navedenih grupa porasla je u periodu između 1997. i 2002. godine, a najveći porast zabeležen je u oblastima socijalne zaštite, obrazovanja i zdravstvene zaštite. Naročito značajan porast zabeležen je u 2002. godini, usled velikog (50%!) porasta plata zaposlenih u ovim službama. Ovi proračuni se rade na bazi stalnih cena, što je od naročite važnosti u kontekstu visoke i varirajuće stope inflacije zabeležene tokom godina. Sama po sebi, inflacija je bila jedna od glavnih „pasivnih“ politika u zemlji: pošto nivo socijalnih davanja nije bio usklađivan sa kretanjem cena, beleži se njihov značajan pad u realnom izrazu.

¹⁸ Moja analiza je pokušala da testira „liberalnu“ hipotezu razmatranjem uloge države blagostanja u tri specifična aspekta podrške dohotku: podrška porodici, socijalna pomoć i penzije. Prema mojim nalazima, ovi različiti programi ne naslanjaju se jedan na drugi u smislu stvaranja nekog posebnog socijalnog režima. „Umesto toga, socijalni sistemi u nastajanju u periodu tranzicije, još uvek nemaju svoju fizionomiju” (Lelkes, 2000, p. 92).

Slika 13. Socijalne funkcije u stalnim (2002) cenama, između 1991. i 2002, u milijardama forinti



Izvor: Ministarstvo finansija, Mađarska, ÁHÍR baza podataka

Nivo izdataka za socijalnu zaštitu je početkom devedesetih bio relativno stabilan. Pošto je u ovom periodu došlo do velike privredne recesije (pad BDP), rashodi ove kategorije su porasli kao deo BDP. Shodno tome, realna vrednost socijalnih rashoda, uključujući penzije kao najveću stavku, ostala je očuvana u velikoj meri uprkos padu BDP. Godina 1995. označava prekretnicu, nakon koje se beleži postepeni pad rashoda vezanih za socijalnu sigurnost. Sledeći deo ovog rada razmatra povezane kategorije, uključujući i korake u reformi penzijskog sistema. Suprotno ovome, na samom početku dekade devedesetih beleži se značajan pad državnih rashoda za rešavanje stambenih problema i unapređivanje lokalnih zajednica: ukupno posmatrano, učešće ovih kategorija u BDP opalo je sa 4.1% u 1991. godini na 1.4% u 1998. godini. U realnom izrazu, ovi rashodi su opali za 61%, tokom istog perioda. Državni rashodi za zdravstvo i obrazovanje takođe beleže značajan pad: u realnim okvirima, zabeležen je pad od 10% odnosno 20%, respektivno. Ukupno posmatrajući, redukovanje socijalnog sistema je verovatno bez presedana u novijoj istoriji zapadne Evrope. Mađarska država je ipak uspeła da izvrši ove redukcije bez velike reakcije javnog mnjenja. Koja su bila glavna oruđa politike za izvođenje tako drastičnih promena? Koje su bile glavne osobine socijalne politike tokom tranzicije? Naročito ću se fokusirati na ove aspekte, s obzirom da upravo oni mogu najviše da utiču na kvalitet života.

Promene u pravima: politika „klatna“

Tokom rane faze tranzicije, država je ulagala napore za ublažavanje negativnih posledica rastuće nezaposlenosti. Vlada je donela odluku da pokrije dodatne troškove ranijeg penzionisanja, što je omogućilo da se starije osobe povuku sa tržišta rada pet godina pre uobičajenih godina za penzionisanje koje su već same za sebe bile utvrđene na niskom nivou po međunarodnim standardima (55 godina za žene i 60 za muškarce). Invalidska penzija je bila drugi način povlačenja sa tržišta rada, omogućen liberalnim popisima u vezi sa kriterijumima za dodeljivanje ovakvog statusa. Kao rezultat, došlo je do „velike, abnormalne ekspanzije penzionera“, po rečima Vanhuysse (2001). Po njegovom mišljenju, ovo je bila pre bila racionalna i svesna politika Vlade, usmerena na umirivanje ljudi i kupovinu njihovog strpljenja u periodu reformi koje su donosile visoke društvene troškove, nego što je to bio rezultat odsustva akcije, npr. usled potcenjivanja troškova (p. 860). U periodu 1996-98, došlo je do značajne revizije ovakve politike Vlade, kada je doneta odluka da se deo odgovornosti države prenese na građane. Prethodno naveden rast broja korisnika beneficija, usled ranijeg penzionisanja, uz istovremeno smanjivanje izvora prihoda, usled nezaposlenosti i neaktivnosti, kao i usled rasta sive ekonomije, rezultirali su krupnim problemima oko finansijske održivosti penzionog sistema. Reforma penzijskog sistema iz 1992. godine razrešila je institucionalna pitanja i zakonom utvrdila princip indeksacije (koji prethodno nije postojao) ali nije izmenila osnovu sistema. Tek je reforma iz 1996. godine obuhvatila prava i podigla starosnu granicu za penzionisanje na 62 godine, za muškarce i žene. Usled rastućih fiskalnih pritisaka na domaćoj sceni i na osnovu podrške Svetske banke, Vlada je odlučila da sprovede fundamentalne promene u čitavom penzionom sistemu (Simonovits, 1998). Nova šema se, na početku, smatrala jednom od varijanti reforme izvedene u Čileu ali se kasnije izbegavalo poređenje sa reformama u Latinskoj Americi¹⁹ (Müller, 2001).

Novi penzioni sistem oslanja se na tri stuba: osnovna državna penzija, obavezna privatna penzija i opciona, dobrovoljna penzija. Prema tome, sistem je mešovitog tipa i još uvek dominira državna šema koja se zasniva na tekućim doprinosima populacije radnog uzrasta.

Promena vlade, do koje je došlo 1998. godine, zaustavila je postepenu implementaciju reformi. Nova vlast donela je odluku da ne primenjuje postepeni porast doprinosa za „privatni“ stub, što je bilo predviđeno reformskim zakonom, i na taj način došlo je do smanjivanja privatnog elementa sistema. Pored toga, doneta je odluka da se napusti obaveza novih radnika da se uključuju u novi sistem, tako da se očuvao postojeći sistem uz elemente mešovitog sistema, kao dela budućeg penzionog sistema. Ovo je verovatno bila reakcija na neočekivano veliki broj radnika koji su se opredeljivali za novi „mešoviti“ sistem.

Prema Augusztinovics (1999), ovaj trend takođe ukazuje na osnovni problem penzione reforme – nedostajala je valjana procena budućih troškova i javna

¹⁹ „Izgleda da je Čile bio veoma loš primer za korišćenje u javnosti, zbog konotacija u vezi sa diktatorskom politikom tokom koje je izvedena poznata reforma penzionog sistema“

rasprava po ovim pitanjima. Tokom 2003. godine, tadašnja Vlada je ponovo aktivirala neke originalne aspekte novog penzionog sistema i nanovo uvela obavezu uključivanja u privatni deo šeme za nove zaposlene. Mladima od trideset godina data je takođe mogućnost da se uključe u novi sistem (tokom prelaznog perioda koji se završavao u decembru 2003. godine). Sa stanovišta pojedinaca, ova serija ad hoc mera u domenu starog sistema (npr. uz pravila indeksacije) i u oblasti implementacije penzione reforme uticala je na smanjivanje poverenja kako u državni sistem penzija, tako i u privatni.

Oblast u kojoj su naročito bile vidljive posledice značajnih promena tokom devedesetih godina je podrška porodici. Nije moguće ustanoviti jasan trend redukovanja prava u ovoj oblasti, s obzirom da su mnoga ograničenja, implementirana najvećim delom u 1995. godini, bila privremenog karaktera i princip univerzalnosti je ponovo uveden 1998. godine. Kao rezultat, opšta porodična nadoknada funkcioniše kao ekstenzivna „društvena nadnica“ majkama koje vode brigu o svojoj deci. Ova beneficija se smatra ekstenzivnom jedino sa aspekta broja korisnika, a ne nivoa same beneficije. Sledeći elemenat podrške porodici su porodijske beneficije, koje omogućavaju primanje nadoknade vezane za zaradu do detetove druge godine uz jedinstveni nivo nadoknade do 3. godine deteta. Pored toga, majke sa troje i više dece imaju pravo na nadoknadu ukoliko ostanu kod kuće, uz jedinstvenu porodičnu nadoknadu. Suprotno ovome, osnovni politički izbor Konzervativne vlade iz 1998. godine odnosio se na porast realne vrednosti poreske podrške na račun univerzalnih, jedinstvenih beneficija. Poreski kredit je bila olakšica samo za porodice sa zaposlenim članovima, a otežavajuća okolnost za porodice sa niskim primanjima jer nisu mogle da koriste pun iznos beneficije. Ovo je rezultiralo jačanjem normativnog elementa u podršci porodici, meritornog kriterijuma koji se vezivao za zaposlenje i viši nivo zarada, umesto jednostavne podrške troškovima na bazi dečjih potreba.

U međuvremenu su uvedene brojne nove beneficije, kao odgovor na nove socijalne potrebe, prvenstveno kao socijalna pomoć i podrška vezana za nezaposlenost (videti Annex 2). Ipak, vidljiv je jasan trend povlačenja države iz, prethodno darežljivih, funkcija podrške nezaposlenima: period u kojem se može koristiti ovo pravo i sama podrška su se više puta smanjivali, po prvi put još u 1992. godini. Postepeno smanjivanje trajanja beneficija i nivoa podrške dovelo je do značajnog pada udela nezaposlenih koji primaju osiguranje za slučaj nezaposlenosti. Prema podacima za 1997. godinu, tek 30% registrovanih nezaposlenih je primalo ovu nadoknadu (KSH, 1997). Posebna karakteristika situacije u Mađarskoj je činjenica da se korišćenje ove beneficije vezuje za odsustvo sredstava na raspolaganju pojedincu (Micklewright and Nagy, 1999, p. 317). Autori su došli do zaključka da je skoro 50% od ukupnog broja ljudi bez izvora sredstava primalo ovu vrstu socijalne pomoći tokom 1995. godine. Prema tome, beneficije koje se vezuju za nivo sredstava na raspolaganju pojedincu predstavljaju osnovni oblik podrške za nezaposlene i veći broj njih (preko 40% u 1997.) koristi ove beneficije nego osiguranje za slučaj nezaposlenosti (KSH, 1997, Table 4.3). Potrebno

je napomenuti da značajan udeo registrovanih nezaposlenih (skoro 30%) ne prima nikakve nadoknade.

Ovakva situacija je problematična sa više aspekata. Prvo, odsustvo pomoći u slučaju nezaposlenosti rezultira velikim padom dohotka (Micklewright and Nagy, 1999). Drugo, autori zaključuju da postoje značajne varijacije u vezi sa podnošenjem zahteva za beneficijama i dodeljivanjem beneficija, na primer prema stepenu obrazovanja i po regionima, ali bez korelacije sa nivoom dohotka podnosioca zahteva. Ovaj trend dovodi u pitanje princip pravednosti u sistemu podrške nezaposlenima, ali Micklewright i Nagy, kao pozitivan signal, navode da ne postoje podaci koji bi ukazivali da dodeljivanje beneficija varira u odnosu na stvarne resurse lokalnih vlasti.

Sistem stambenih beneficija je takođe radikalno smanjen, prvenstveno kroz eliminaciju visoko subvencionisanog sistema stambenih kredita početkom devedesetih. Ukupno posmatrano, transformacija sistema beneficija u smislu kvalifikacionih kriterijuma implicirala je delimičnu ekspanziju ali i delimično smanjenje odgovornosti države.

Taktika povlačenja: dozvoliti pad vrednosti beneficija, privatizaciju i plaćanje od strane građana

Bilo je potrebno da se pojedinci suoče sa indirektnim načinom povlačenja države, što se dogodilo kroz pad realne vrednosti socijalnih beneficija. Realna vrednost porodičnih dodataka je, na primer, opala za više od 50% u periodu između 1990. i 1998. godine (Ferge, 2001, p.121). Isti pad se beleži kod realne vrednosti nadoknade za nezaposlenost per capita u periodu između 1992. i 1998. godine (p. 118). „Pasivna“ politika Vlade, ignorisanjem potrebe za indeksacijom beneficija u odnosu prema inflaciji, pokazala se prilično efikasnom bez većih socijalnih nemira²⁰. Kao rezultat svih ovih promena u socijalnom sistemu, ukupni rashodi za socijalne funkcije opali su sa 46% BDP u 1991. godini na 30% u 1999. godini (MMF, 2001). Rashodi u vezi sa rešavanjem stambenih problema takođe su značajno smanjeni. Izdašno subvencionisanje izgradnje i održavanja kuća pokazalo se neodrživim u uslovima dvocifrene inflacije kasnih osamdesetih godina. Tempirani problem subvencionisanih kredita sa fiksnom kamatom je konačno eksplodirao. Kao rezultat, Vlada je 1990. godine donela odluku o značajnom podizanju kamata i ponudila otpis 40% ukupnog duga onima koji se opredele da momentalnu isplatu dugovanja. Iste godine je započeo je glavni tok privatizacije u ovom domenu. U periodu između 1990. i 1996. godine, preko pola miliona stambenih jedinica je prodato, što je predstavljalo preko dve trećine postojećeg stambenog fonda (Dániel, 1997; KSH, 1997). Sledstveno tome, udeo državnog

²⁰ Slično tome, nije bilo nikakve reakcije javnosti ni na ogroman pad realne vrednosti zarada. Svim suprotno, vidljive promene u sistemu beneficija, bez obzira koliko neznatne bile, izazivale su masovne proteste (na primer, uvođenje školarine u višem obrazovanju).

dela u stambenom fondu opao je na oko 7%²¹. Najpre su prodavani najvredniji stanovi ili kuće. Uprkos akumuliranim problemima usled nedostatka održavanja, privatizacija stambenog fonda imala je karakteristike „nacionalnog poklona“ (Dániel, 1997). Prema Danielu, glavni pobednici su bili stanari koji su živeli u većim i kvalitetnijim stambenim jedinicama, jer su dobili pribavili veću vrednost i suočili se sa nižim troškovima renoviranja. Procenjuje se da je vrednost privatizacionog „poklona“ (najskuplja petina stanova), čak i nakon odbitka troškova renoviranja, odgovarala jedaneastogodišnjem prosečnom prihodu domaćinstva. Finansiranje socijalnog sistema je sve više postajalo odgovornost pojedinaca. Dok je, u vreme socijalizma, poreski prihod dolazio od preduzeća, sa ekonomskim promenama došlo je do rasta individualnog poreskog opterećenja. Novi porezi na dohodak i potrošnju, npr. porez na lični dohodak i porez na dodatu vrednost, uvedeni su 1998. godine. Pored toga, pojedinci su delimično morali da finansiraju sopstvenu socijalnu sigurnost (uz njihove poslodavce), uključujući penzije i zdravstveno osiguranje, kao i uplaćuju doprinos „Fonda solidarnosti“ za nezaposlene. Novi penzioni sistem se takođe sve više bazira na doprinosima pojedinaca, kao i na vezivanju beneficija za uplaćene doprinose. Obavezni privatni stub i treći dobrovoljni stub sistema imaju za cilj da podignu motivisanost za uplaćivanje doprinosa, znači plaćanje od strane građana.

Upečatljivo obeležje socijalnog sistema ipak predstavlja nizak nivo poreske svesti građana. Kako pokazuju analize, kod Mađara je prisutna pogrešna predstava o „poreskoj ceni“ pojedinih socijalnih usluga koje pruža država: veliki deo populacije značajno potcenjuje stvarne troškove (Csontos, Kornai et al., 1996; Kornai, 1997; Csontos, Kornai et al., 1998). Ovakva „fiskalna iluzija“ rezultira u prekomernoj tražnji za državnim uslugama i u nostalgiji za „socijalističkim blagostanjem“. Kada su im predočeni stvarni troškovi usluga, veliki deo ispitanika se opredelio za ograničenu ulogu države, tj. za „mešoviti sistem“ javnih i privatnih usluga.

²¹ Statistički podaci ne uključuju samo državnu svojinu, već i sve druge oblike osim privatne svojine (KSH, 1997, Tabela 6.2). Udeo obuhvaćenih kategorija je 1996. godine bio 7.6%, i najvećim delom se sastojao od državne svojine.

Tabela 2. Osnovne promene socijalnog sistema u Mađarskoj, 1985-2005.

Oblast	1985-1989	1990 (izborna god.) - 1991	1992- 1993
Ekonomska politika – u vezi sa socijalnim sistemom	1988 – uvođenje poreza na lični dohodak i poreza na dodatu vrednost 1989 – liberalizacija spoljne trgovine	1990 – Država ukinula kontrolu cena 1991 – zakon o bankrotu (prvi zakon o bankrotstvu usvojen 1986, nije primenjen)	
Penzije	1989 – Fondovi socijalne sigurnosti postaju nezavisni od centralnog budžeta	1991 – uvođenje preвременog penzionisanja	1992 – Fondovi socijalne sigurnosti zamenjeni sa dva odvojena fonda za Penzije i Zdravstvo – kojima upravljaju izabrani predstavnici poslodavaca i zaposlenih (ali ne države)
Podrška porodici	1985 – uvođenje porodijske naknade vezane za prihode porodice (do 2 godine deteta) 1986 – proširena mogućnost dobijanja jedinstveno određenog iznosa porodijske nadoknade (do 3 godine deteta)	1990 – postojeća naknada se daje na univerzalnoj osnovi (zamenjujući zaposlenje kao kriterijum za kvalifikovanje)	1993 – uvođenje jednokratnog majčinskog dodatka 1993 – uvođenje dečjeg dodatka za majke koje ne rade a imaju troje ili više dece ispod 10 godina (jedinstvena stopa, vezana za resurse)
Zaposlenost	1986 – prva, parcijalna šema podrške nezaposlenima 1989 – uvođenje sveobuhvatne podrške nezaposlenima	1991 – Zakon o zaposlenju: stvaranje „Fonda solidarnosti“ (izvan budžeta) Uvođenje grantova za obuku nezaposlenih, kao i obavezne otpremnine	1992 i 1993 – snižavanje nivoa podrške nezaposlenima i skraćivanje vremena trajanja (na 12 meseci, 1993) Rast stope doprinosa
Socijalna pomoć		1990 - Glavna reforma lokalne vlasti, novi sistem finansiranja, novi izvori za finansiranje socijalnih namena	1993 – Socijalni zakon: lokalna vlast dobija ekstenzivna diskreciona prava u pružanju gotovinskih naknada Uvođenje novih beneficija, npr. sistem vaučera za javni sistem zdravstvene zaštite, besplatna zaštita Uvođenje naknade za dohodak, za dužu nezaposlenost (bez vremenskog ograničenja)
Zdravstvena zaštita		1990 – finansiranje zdravstvene zaštite se iz centralnog budžeta prebacuje u Fond socijalne zaštite	1992 – novo finansiranje, bliže principima osiguranja
Ostalo		Ukidanje državne podrške jasicama	

Oblast	1985-1989	1990 (izborna god.) - 1991	1992- 1993
Ekonomska politika – u vezi sa socijalnim sistemom	1995 – Restriktivan „Bokrosov” paket, sa nizom mera u cilju stabilizacije privrede i restriktivnih državnih izdataka (neke od mera je kasnije Ustavni sud proglasio neustavnim i ukinuo)		
Penzije	1994 – Proširuje se pravo na ranije penzionisanje (3 do 4 godine pre roka) Zabranjuje se zapošljavanje u slučaju prevremenog penzionisanja 1994 – Uvode se dobrovoljni penzioni fondovi, uz postojeći državni sistem; značajne poreske olakšice za doprinose	1997 – Starosna granica za penzionisanje se podiže na 62 godine, istovetno za muškarce i žene (prethodno 60 i 55 godina, respektivno) 1997 – Zakon o reformi penzija: uvođenje novog penzionog sistema zasnovanog na tri stuba	Izmena primene zakona o penzijama u cilju održavanja statusa quo (održavanje udela doprinosa u državnom delu)
Podrška porodici	1995 – Porodični dodatak vezuje se za resurse, za porodice sa jednim ili 2 deteta, za ostale ostaje univerzalna Eliminacija dečjeg dodatka Naknada za decu se vezuje za resurse	1997 – Zakon o zaštiti deteta: obavezan dečji dodatak, vezan za resurse	Porodični dodatak postaje ponovo univerzalan (uz uslov da deca starija od 6 godina redovno pohađaju školu) Naknada za decu postaje univerzalna Grant za decu postaje univerzalan
Zaposlenost	„Naknada dohotka” za dužu nezaposlenost skraćuje se na 2 godine	Ekstenzivnije mere na tržištu rada Poslodavci su obavezni da finansiraju 1/3 bolovanja	Zakon o jednakim mogućnostima zapošljavanja, za ljude sa invaliditetom
Socijalna pomoć			
Zdravstvena zaštita	1995 – Novi sistem subvencioniranja lekova – kao rezultat, cene lekova porasle za 53% u martu Smanjivanje broja bolničkih kreveta za 10.000	Uvođenje participacije za preglede	Ukidanje Samouprave zdravstvenog osiguranja
Ostalo	Ponovno uvođenje državne podrške jaslicama		
Ekonomska politika – u vezi sa socijalnim sistemom		Zarade do nivoa minimalne zarade bez poreza na dohodak	
Penzije			2003 - Obavezno uključivanje u privatni penzioni sistem za novo zaposlene Mogućnost za zaposlene mlađe od 30 godina da se uključe u novi sistem (do kraja 2003.) 2003 – Postepeno uvođenje 13. penzije (pun iznos isplaćen tek u 2006.)

Socijalna ekskluzija u centralno-istočnoj Evropi - koncept, merenje i politika intervencije

Oblast	1999-2000	2001 – 2002 (izborna god.)	2003 - 2005
Penzije			2003 - Obavezno uključivanje u privatni penzioni sistem za novo zaposlene Mogućnost za zaposlene mlade od 30 godina da se uključe u novi sistem (do kraja 2003.) 2003 – Postepeno uvođenje 13. penzije (pun iznos isplaćen tek u 2006.)
Podrška porodici	1999 – sistem poreskog kredita uveden za roditelje, iznos zavisi od broja dece. Od tada se postepeno podižu beneficije, naročito za roditelje sa troje i više dece	2002 – Ponovno uvođenje dečjeg dodatka (vezano za primanja, do 2 godine nakon rođenja deteta)	
Zaposlenost	1999 – skraćeno vreme trajanja naknade za nezaposlenost sa 12 na 9 meseci 2000 – Ukinuta naknada za dužu nezaposlenost	2001 – minimalna zarada podignuta za 57%. 2002 - minimalna zarada podignuta za 25%. (Porast od skoro 100% za dve godine) 2002 – porast plata u javnom sektoru za oko 50% (zdravstvo, obrazovanje)	2003 – kada dete navrší 1. godinu, dodatak može da se prebaci na roditeljeve roditelje, omogućavajući roditelju da se vrati na tržište rada 2005 – primaoci dečjeg dodatka mogu da se zaposle uz skraćeno radno vreme nakon što dete navrší 1. godinu
Socijalna pomoć			2004 – reforma dodatka za stanovanje; grantovi lokalnoj vlasti da bi se garantovalo da pomoć dobiju oni kojima je zaista neophodna; značaj porast iznosa dodatka. 2004 – program upravljanja dugovima po stambenim kreditima i neizmerenim obavezama za komunalije za najsiromašnije 2003-2004: besplatni obroci u zabavištima i jaslicama za decu koja primaju redovan dečji dodatak (odnosi se na 100.000 dece)
Zdravstvena zaštita	2000 – Privatizacija opšte prakse	2001 – Privatizacija bolnica i centara za dnevnu negu	
Ostalo			

Izvor: (Tóth, 1994; Kornai, 1996; Ferge, 2001; Ferge and Tausz, 2002; Gál, Mogyorósy et al., 2003), podaci iz Ministarstva finansija i Ministarstva blagostanja

Preduzeća kao socijalni servis

Koje su bile karakteristike socijalnih usluga na radnom mestu tokom socijalizma? Kako su se beneficije transformisale kasnih osamdesetih godina? Koje su bile glavne komponente u promenama pružanja usluga, od državnih usluga prema uslugama koje je pružalo preduzeće?

Tokom socijalizma, pružanje beneficija od strane preduzeća imalo je i političke i ekonomske ciljeve. Jedan od političkih ciljeva bio je na primer da se održi centralna kontrola, jer su u najvećem broju slučajeva (dominacija Komunističke partije) beneficije mogle da budu dodeljivane samo članovima sindikata Fajth and Lakatos, 1997, p. 168). Usluge koje su pružala preduzeća takođe se služila kao sredstvo uticaja na lokalnu politiku, jer su investicione odluke (na osnovu državnih subvencija) proizvodile korisne efekte i za lokalnu zajednicu. Primarni ekonomski cilj u pružanju socijalnih usluga bio je motivisanje radnika i neposredna korist za ljude koji su donosili odluke²². Ovakav motivacioni efekat bio je od naročite važnosti u socijalističkoj privredi, gde nije bilo veće konkurencije između preduzeća po pitanju zarada i gde ponuda rada često nije bila adekvatna, usled neelastičnosti tržišta rada. Ova specifična vrsta beneficija bila je od manje važnosti kao sredstvo za obezbeđivanje proizvoda kojih nije bilo na tržištu, nego što je to bio slučaj u drugim istočno-evropskim zemljama, zbog relativno dobre snabdevenosti robnih tržišta u Mađarskoj. Uprkos tome, ovakve specifične beneficije nisu bile regulisane u meri u kojoj su bile regulisane plate u Mađarskoj (nakon reformi iz 1968. godine) i bile su izuzete od oporezivanja. Centralni planeri su propisivali obavezni minimum „socijalnih fondova“. Kasnih osamdesetih godina, značajne privredne reforme su uključile i novi poreski sistem i široku deregulaciju. Napušten je koncept obaveznih „socijalnih fondova“. Kako napominju Fajth i Lakatos, „od toga doba, umesto partijsko-državnog pritiska na poslodavce da obezbede ovu specifičnu vrstu usluga, pitanja u vezi sa time su potpuno zanemarivana“ (Fajth and Lakatos, 1997, p. 171). Kao rezultat, došlo je do opadanja socijalnih usluga koje su pružane na ovakav specifičan način. Studije rađene sredinom devedesetih pokazuju da je došlo do velikog opadanja broja jaslica, zabavišta, dečjih letovališta i radničkih odmarališta, i nešto manjeg pada broja odmarališta (Fajth i Lakatos, 1997; Rein i Friedman, 1997). U međuvremenu je došlo do porasta beneficija kao što su subvencionisana ishrana, odeća i stambeni krediti (Rein i Friedman, 1997, Tabela 7.6, p. 146). Prema podacima iz 1992. godine, osnovna kategorija „socijalnih usluga preduzeća“ obuhvatala je hranu, uključujući tu i subvencionisanje kantina i obezbeđivanje bonova za hranu (ibid). U isto vreme, došlo je do transfera zadataka u oblasti socijalne sigurnosti od države na preduzeća. Nove oblasti odgovornosti preduzeća obuhvatale su doprinose za nadoknade nezaposlenima, otpremnine (uvedene 1991. godine) i

²² Kako zapažaju Fajth i Lakatos, privilegije visoko rangiranih kadrova prvenstveno su bile vezane za samu Komunističku partiju, a ne za preduzeće gde su bili zaposleni (Fajth and Lakatos, 1997, p. 169).

prevremeno penzionisanje. Neke od beneficija u sistemu socijalne zaštite prenete su u odgovornost preduzeća. Na primer, poslodavci su sve više postajali odgovorni za finansiranje odsustva usled bolovanja svojih zaposlenih. Kao rezultat toga, promenila se struktura beneficija vezanih za radno mesto: opada učešće specifičnih („in-kind“) beneficija a raste udeo beneficija isplaćivanih u novcu. Ukupne beneficije vezane za radno mesto sve više dobijaju na značaju: u periodu između 1988. i 1994. godine, znatno je porastao udeo ovih beneficija u ukupnoj vrednosti realnih zarada (Fajth and Lakatos, 1997, p. 184). Iako se ova činjenica može objasniti padom realnih zarada (i realna vrednost samih beneficija je opala), jasno je da raste uloga beneficija u ukupnim zaradama zaposlenih. Prema posebnom proračunu, ukupan udeo beneficija isplaćenih u preduzećima, koje nisu zarada, dostigao je nivo od 23% ukupnih bruto zarada 1992. godine (Table 8.1, p. 177)²³. S obzirom da je distribucija socijalnih usluga vezanih za radno mesto najčešće nejednaka, imajući u vidu da najviše beneficija dobijaju oni sa najvišim prihodima, ona najverovatnije doprinosi porastu dohodnih nejednakosti.

Uticaj politike raspodele dohotka

Iako Nacionalni akcioni plan za socijalnu inkluziju, pripremljen za EU, već sadrži niz specifičnih ciljeva za mere politike, realizacija ovih ciljeva neće biti moguća bez redovne i sistematske procene uticaja specifičnih mera politike. U delu koji sledi, razmatraću jedan novi instrument za procenu politike u Mađarskoj, mikrosimulacioni model poreskih olakšica²⁴.

„Mikrosimulacija je tehnika koja se koristi za procenu efekata različitih mera ekonomske politike i oslanja se na podatke dobijene od domaćinstava i pojedinaца. Razlog za ovakvu osnovu je to što su mikroekonomski efekti ekonomskih mera (npr. poreza) isto toliko važni kao i makroekonomski faktori povezani sa oporezivanjem. Cilj mikrosimulacije je da pokaže uticaj različitih aspekata politike na celinu društva. U proceni uticaja, proračuni se najčešće rade za samo dve ili tri 'tipične' grupe, na primer za grupu koja predstavlja najsiromašnijih 10% stanovništva, ili porodice sa dvoje dece. Suprotno tome, mikrosimulacija omogućava izračunavanje procene uticaja koji se odnosi na sve glavne demografske grupe.“ (Benedek i Lelkes, 2005, p. 8)

²³ Ovaj podatak uključuje socijalne nadoknade koje isplaćuju preduzeća, najčešće po principu obaveznosti, kao zamena za državne fondove. Ova plaćanja su najčešće vezana za bolovanje, prevremenu penziju, invalidsko osiguranje i otpremnine.

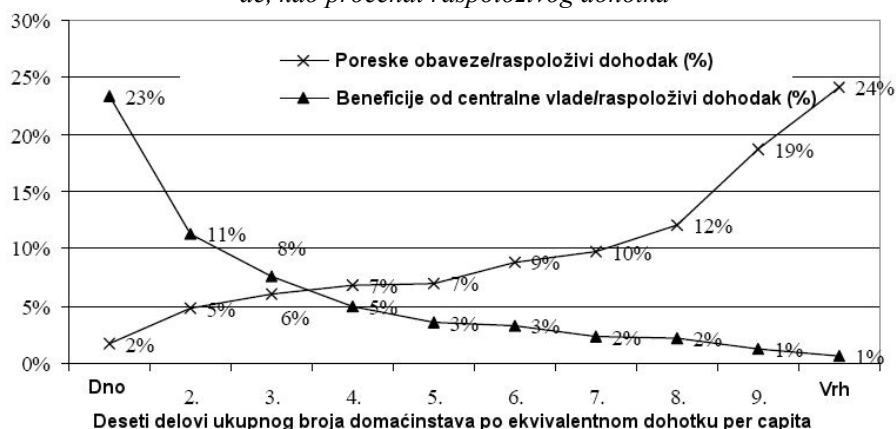
²⁴ Projekat izgradnje mikrosimulacionog modela za mađarsku Vladu iniciran je i naručen od strane Odeljenja za ekonomska istraživanja Ministarstva finansija 2004. godine, dok je model izradio TARKI, Informatički centar za socijalna istraživanja iz Budimpešte. Tokom 2005. godine, rad na razvoju modela je nastavljen uz uključjenje Ministarstva omladine, porodice, socijalnih pitanja i jednakih mogućnosti.

Po mom mišljenju, uključivanje poreza u analizu distribucije dohotka je ključno, s obzirom da porezi igraju glavnu ulogu u menjanju dohotka ljudi i na taj način u određivanju nivoa siromaštva. Diskurs socijalne politike često se fokusira samo na novčane beneficije i njihovu ulogu u redistribuciji, dok se porezi i poreske olakšice ignorišu. Razlog za to može biti praktično ograničenje: istraživanja dohotka najčešće se ograničavaju na neto dohodak te na taj način sadrže detaljne informacije o primljenim beneficijama ali ne i o plaćenim porezima. Poseban dizajn ovog instrumenta prevazilazi ovaj problem. Mađarski model mikrosimulacije se bazira na istraživanju putem nacionalno reprezentativnog uzorka domaćinstava, koji se najčešće vezuju za administrativne podatke iz poreskih evidencija. Na ovaj način, model omogućava da se analizira:

- Ukupan uticaj i poreza i beneficija na dohodak domaćinstava ili pojedinaca. Ovo na primer omogućava analizu čitavog sistema podrške porodici. Pošto podrška porodici uključuje i poreske olakšice i novčane beneficije, model daje sliku agregatnog efekta ova dva instrumenta na dohodak porodice.
- Promene u sistemu poreskih olakšica, dajući odgovor na pitanje „ko su dobitnici a ko gubitnici u reformi politike?“
- Model obezbeđuje ne samo ex-post nego i ex-ante ocenu reforme politike, omogućavajući na taj način da se donose odluke na osnovu informacija.

Pošto je sistem socijalne podrške u Mađarskoj veoma decentralizovan i lokalni organi vlasti (ima ih najmanje 3200) imaju diskrecionu moć da odlučuju i o iznosu pomoći i o osobama koje imaju pravo na pomoć, socijalna pomoć se ne može u potpunosti simulirati ovim modelom. Naročito, model ne može da oceni promene u kriterijumima dodeljivanja prava na socijalnu pomoć, ali uključuje socijalne beneficije kao komponentu dohotka u dohotku domaćinstva (do nivoa do kojeg su beneficije obuhvaćene istraživanjem). Ovo znači da model mikrosimulacije *može da oceni promene u porezima i beneficijama koje obezbeđuje centralni budžet* ali ne i u odnosnim kategorijama koje se vezuju za lokalne organe vlasti. U delu koji sledi predstaviću prve rezultate ocene sistema redistribucije dohotka u Mađarskoj. Osnovno pitanje na koje želim da dam odgovor jeste: Kako redistribucija dohotka utiče na dohodak ljudi? Posebno, kakva je uloga poreza i novčanih beneficija?

Slika 14. Poreske obaveze domaćinstava i beneficije primljene od centralne vlade, kao procenat raspoloživog dohotka

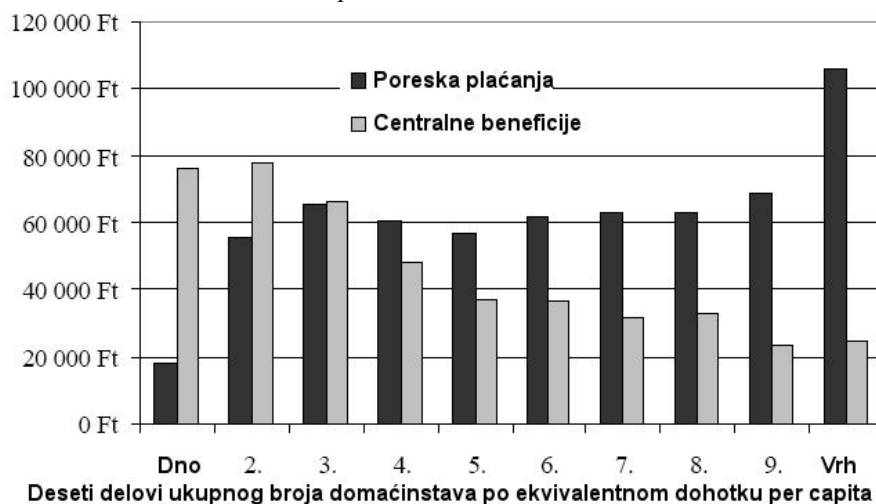


Izvor: Benedek, Lelkes, 2005

Napomena: raspoloživi dohodak: ukupan dohodak domaćinstva, korigovan za veličinu domaćinstva, uključujući gotovinske beneficije a isključujući direktne poreze (e.g. PIT)

Koristan pokazatelj redistribucije od strane države je iznos poreza i beneficija upoređen sa dohotkom domaćinstva. U ovu svrhu, izračunali smo udeo poreskih obaveza i centralnih beneficija (uključujući porodični dohodak, dečji dodatak, porodijsku naknadu i subvenciju za gas) u ukupno raspoloživom dohotku. Kao što se vidi na slici 14, 30% domaćinstava sa najnižim dohotkom imaju koristi od državne redistribucije dohotka: iznos beneficija premašuje iznos plaćenih poreza (na dohodak). Potrebno je napomenuti da je stvarni iznos primljenih beneficija, za domaćinstva na dnu dohodne skale, veći nego što je ovde prikazano, s obzirom da proračun ne obuhvata beneficije koje obezbeđuje lokalna vlast. Slika takođe upućuje na zaključak da su za domaćinstva sa niskim dohotkom glavni instrumenti redistribucije novčane naknade, dok su za domaćinstva sa visokim prihodom osnovni instrumenti poreske obaveze. Ovakav zaključak ne iznenađuje. Ono što je interesantno jeste činjenica da državna intervencija proizvodi sličan *relativan* uticaj na dohodak na vrhu i na dnu skale: jedna četvrtina dohotka za 10% domaćinstava na dnu skale se sastoji od novčanih beneficija isplaćenih iz centralnog budžeta, i slično tome jedna četvrtina dohotka domaćinstava sa najvišim dohotkom se uplaćuje u budžet kroz porez na dohodak.

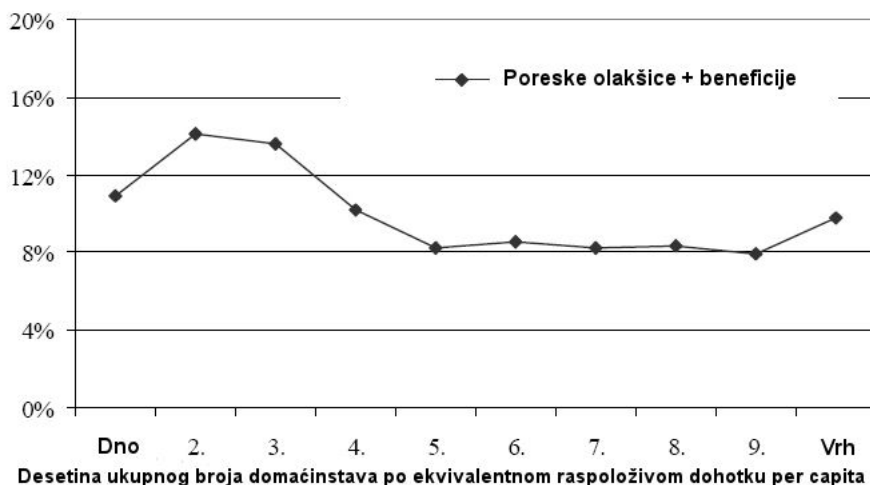
Slika 15. Ekvivalentno per capita poresko opterećenje i centralne beneficije, prema skali dohotka



Izvor: Benedek, Lelkes, 2005

Poreske olakšice mogu da bude posmatrane kao izvestan alternativni način obezbeđenja beneficija, iako su često „manje vidljive“ u nacionalnom budžetu ili tokom procene socijalne politike. Interesantno je napomenuti da je njihov iznos prilično visok te da stoga njihovo zanemarivanje podaci ne mogu da opravdaju. Prosečan iznos poreskih olakšica premašuje nivo beneficija iz centralnog budžeta u većini dohodnih grupa. Drugim rečima, domaćinstva koja pripadaju četvrtoj i višim dohodnim grupama (na skali do 10) ostvare „veću zaradu“ kroz poreske olakšice nego kroz gotovinske beneficije. Jedino grupa od 20% domaćinstava sa najnižim dohotkom prima značajno veće gotovinske beneficije nego što je vrednost njihovih poreskih oslobođenja. Kao što pokazuje slika 15, kod grupe domaćinstava (10%) sa najnižim dohotkom evidentan je nizak nivo poreskih olakšica. Ovo je rezultat činjenice da domaćinstva iz ove grupe ne ostvaruju oporezivi dohodak koji je dovoljno visok da se u potpunosti primene poreske olakšice. Visok nivo poreskih oslobođenja koji se odnosi na populaciju sa visokim dohotkom ukazuje na posebnu odliku ovog poreskog sistema: poreske olakšice često služe u svrhu koja nije uravnoteženje dohotka već, na primer, motivisanje za penzijsku štednju ili u investicione svrhe. Da zaključimo, ovi proračuni ukazuju na važnost poreskih olakšica kao redistributivnih instrumenata i na neophodnost šireg shvatanja u vezi sa njihovom upotrebom i uticajem.

Slika 16. Kombinovana distribucija poreskih olakšica i centralnih beneficija u celom društvu, prema dohotku

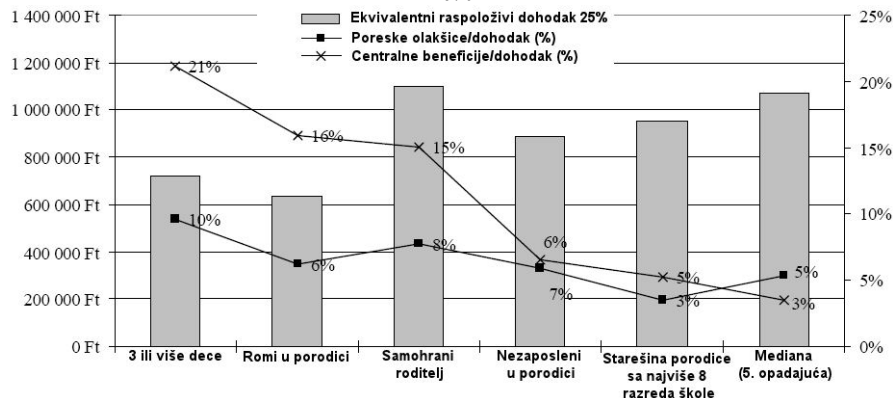


Izvor: Benedek, Lelkes, 2005

Sa makroekonomskog ili budžetskog aspekta, veoma je važno pogledati kako su ovi instrumenti distribuirani duž dohodne skale. Po ovoj logici, poreske olakšice ili „neplaćene poreze“ posmatram kao ravnopravne isplaćenim beneficijama. Ako je dat iznos ukupnih olakšica i centralnih beneficija, kako se one u stvari troše? Kao što pokazuje slika 16, distribucija ovih iznosa je prilično ujednačena u gornjim dohodnim grupama, dok grupe sa dohotkom ispod proseka primaju više beneficija. Potrebno je ukazati ovde na dva fenomena. Pre svega, grupa sa najvišim dohotkom dobija relativno veći udeo ovih olakšica, u poređenju sa brojnim grupama na nižim nivoima dohotka. Potrebno je da kreatori politike jasno uvide ovu činjenicu i da procene da li je bila njihova namera, kao i da razmotre ovu pojavu sa aspekata osnovnih principa redistribucije koje su prihvatili. Za eksternog posmatrača, ova pojava zahteva opreznost. Sa aspekta socijalne politike, drugi fenomen izaziva još veću zabrinutost. Evidentno je da grupa sa najnižim dohotkom prima mnogo manje nego druga (2/10) ili treća grupa sa najnižim dohotkom. Kao što je već objašnjeno, nizak nivo njihovog dohotka ne omogućava korišćenje poreskih olakšica u potpunosti. Zbog čega se ovde javlja problem? Grupa sa najnižim dohotkom se takođe kvalifikuje za ostale, lokalne izvore gotovinskih beneficija. Beneficije iz lokalnih izvora se, međutim, zasnivaju na utvrđivanju sredstava kojima korisnik beneficije raspolaže, dok su beneficije (i poreske olakšice) prvenstveno univerzalnog karaktera. Beneficije koje se baziraju na raspoloživim sredstvima potencijalnog korisnika često izazivaju probleme, na primer u vezi sa neodgovarajućom tražnjom, drugim rečima zahteve za beneficijama ne upućuju svi oni koji bi na to imali pravo. Garancija minimal-

nog dohotka je ostavljena u nadležnosti lokalnih vlasti, čiji budžet najčešće zavisi od prosperiteta lokalnog okruženja.

Slika 17. Odnos centralnih beneficija i poreskih olakšica prema ukupnom dohotku, kod nekih vrsta domaćinstava koja su naročito izložena riziku od siromaštva



Izvor: Benedek, Lelkes, 2005

Konačno, predstavitiću podatke vezane za uticaj državne politike dohodaka na ugrožene društvene grupe. Ove grupe uključuju velike porodice (sa troje ili više dece), romsko poreklo, samohrani roditelji, nezaposleni i oni sa nižim nivoom obrazovanja (maksimalno 8 razreda osnovnog obrazovanja). Ovo su grupe koje literatura identifikuje kao one izložene visokom riziku od siromaštva (Ferge, Tausz et al., 2002; Tóth, 2005). Radi komparacije, situacija „prosečnog“ domaćinstva (peta dohodna grupa) je takođe uključena. Stubovi na slici 17 pokazuju da sve ove ugrožene grupe, izuzev samohranih roditelja, ostvaruju ispod prosečni dohodak. Porodice sa troje ili više dece primaju više beneficija, koje po vrednosti odgovaraju 21% njihovog dohotka, i više poreskih olakšica (oko 10% dohotka). Porodice koje imaju jednog člana romske nacionalnosti primaju centralne beneficije koje odgovaraju vrednosti od 16% dohotka i 6% kroz poreske olakšice. Skoro jedna četvrtina dohotka (15%) samohranih roditelja dolazi kroz beneficije iz centralnog budžeta. U svim ovim grupama, iznos koji se prima u vidu beneficija daleko premašuje iznos poreskih olakšica. Ovo nije slučaj kod porodica sa nezaposlenima i kod onih sa nižim stepenom obrazovanja. Kod ove dve grupe, veoma je mala razlika u udelima dve vrste instrumenata u njihovom ukupnom dohotku. Relativno nizak nivo državnih transfera nezaposlenima rezultat je postepene erozije podrške nezaposlenima tokom vremena, kao što je ranije pokazano (Tabela 2).

Ovaj deo rada razmatrao je uticaj državne redistribucije na dohodak domaćinstva i naročito na dohodak ugroženih društvenih grupa. Analiza se bazirala na novom instrumentu koji koristi mađarska Vlada – mikrosimulacija poreskih ola-

kšica. Po mom mišljenju, pored očiglednih kvaliteta ovakvog pristupa (istraživanja novih podataka), ovaj pristup je dobar primer „najbolje prakse“ u radu vlade. U cilju efektivne borbe protiv socijalne ekskluzije, Vlada će morati da proširi upotrebu sličnih instrumenata, što će omogućiti monitoring socijalnih rezultata (npr. definisanih Nacionalnim akcionim planom za socijalnu inkluziju) i ustanovljavanje jasnih uzročno-posledičnih veza između mera intervencije i efekata, kao i zajedničku procenu efekata različitih mera. Ovakva praksa će napraviti jasniju razliku između bazičnih vrednosti i mera politike. U takvom idealnom svetu, kreatori politike će biti u mogućnosti da se fokusiraju na definisanje vrednosti i principa državne intervencije i da tek onda donose odluke o instrumentima politike na bazi informacija.

5. Zaključak

Rad je predstavio argumente za i protiv korišćenja dohotka ili, šire postavljeno, resursa. Zaključak koji može da se izvede jeste da je dohodak pogodan za analizu socijalnog stanja ali da ga je potrebno dopuniti drugim, nedohodnim merenjima. Idealno, ovi drugi pokazatelji su „rezultati“ blagostanja i oni takođe mogu da ukažu na uticaj politike intervencije. Bitni pomaci u metodološkom smislu uključuju napore koje ulaže Canberra grupa (u vezi sa dohotkom), prihvatanje i publikovanje Leaken indikatora od strane EU. U porastu je obim statističkih pokazatelja o socijalnoj situaciji u CIE zemljama. Harmonizovani agregatni indikatori koje objavljuje Eurostat, kao i analize koje rade European Quality of Life Survey i European Social Survey, obezbeđuju uporedive podatke za mnoge zemlje i uključuju i neophodne pokazatelje. Osnovni problem je nedostatak longitudinalnih podataka za Region, što onemogućava da se odredi do koje mere je socijalna ekskluzija (ili siromaštvo) dugoročni fenomen. Stopa siromaštva u CIE zemljama se kreće između 8% (Češka Republika) i 21% (Slovačka), koristeći kao prag siromaštva nivo od 60% nacionalnog ekvivalentnog dohotka. Monetarni izraz ovakvog nacionalnog praga siromaštva veoma varira od zemlje do zemlje. U Mađarskoj, na primer, ova vrednost je niža od 50% proseka za zemlje EU-15. Moguće rešenje za obezbeđivanje smislenog upoređivanja dato je od strane Förster et al (2003), koji se zalažu za dopunjavanje nacionalnih indikatora siromaštva jednim širim, evropskim indikatorom koji bi se bazirao na „apsolutnom minimumu“ (ne-monetarne kategorije).

Posebni ne-dohodni pokazatelji, kao što su nezaposlenost, loše zdravstveno stanje, socijalna izolacija, stope kriminala, bezbednost u naseljima i zadovoljstvo životom, detaljno su analizirani. Ozbiljni zdravstveni problemi su naročito evidentni u centralno-evropskim zemljama, kao i socijalna izolacija kada se uradi komparacija sa ostalim evropskim zemljama. Pored toga, u ovom Regionu je zabeležen najniži nivo zadovoljstva životom, prema oceni samih ispitanika. Zadovoljstvo životom je naročito opalo tokom inicijalnog perioda tranzicije, nakon kojeg dolazi do postepenog rasta ovog indikatora, od sredine devedesetih nao-

vamo. Postoji umerena veza između dohodka i ne-dohodnih pokazatelja koji se odnose na nezaposlenost i zadovoljstvo životom. S druge strane, kod siromašnih grupa u ovim zemljama nije ustanovljeno značajnije loše zdravstveno stanje, manje društvenih kontakata ili lošija bezbednosna situacija u naseljima gde žive.

Poslednji deo rada daje ilustrativan primer razvojnih momenata socijalne politike u Mađarskoj tokom poslednje decenije. Primer pokazuje da se uloga države značajno promenila. Nivo ukupnih socijalnih rashoda je pao sa 40% na 30% BDP između 1991. i 2002. godine. Kao rezultat, nivo ukupnih socijalnih rashoda odgovara nivou u Velikoj Britaniji i Holandiji, a nešto je ispod prosečnog nivoa za EU-15. Idealno posmatrano, ovu informaciju bi valjalo dopuniti podacima o poreskim olakšicama, pošto se iste mogu smatrati delom sistema socijalnog blagostanja. Pored veličine socijalnog sistema, njegova struktura se takođe promenila. Tokom dekade transformacije, rashodi u vezi sa socijalnom zaštitom su pokazivali veće oscilacije nego troškovi socijalnih usluga. Troškovi socijalne zaštite (koristeći stalne cene) su pali za otprilike 25% sredinom devedesetih godine, nakon čega je usledio njihov postepen rast. Realna vrednost socijalnih rashoda porasla je između 1997. i 2002. godine, uz najveći porast u oblastima socijalne zaštite, obrazovanja i zdravstvene zaštite. Neki teoretičari socijalni sistem ranih devedesetih opisuju kao veoma liberalan, prema tipologiji Esping Andersena. Međutim, u radu sam pokazala da ova statična tipologija nije adekvatna za karakterizaciju sistema koji se nalaze u fazi velikih transformacija. Aktivni oblik transformacije je bio evidentan kada je vlada menjala prava na beneficije i same beneficije. Najvažnija oblast reforme ove dekade jeste reforma penzionog sistema, koja je uključivala podizanje starosne granice i delimičnu privatizaciju tadašnjeg sistema. Pored toga, sistem podrške nezaposlenima je takođe doživeo postepeno smanjivanje, po vremenu trajanja podrške i iznosu beneficija. Stalne promene sistema porodične podrške imale su odlike „politike klatna“. Pasivni oblik transformacije sistema očitovao se u povlačenju Vlade, kroz omogućavanje pada vrednosti beneficija, privatizaciju i obavezno plaćanje doprinosa od strane građana. Uloga preduzeća, kao pružaoca socijalnih usluga, se takođe promenila. Specifične beneficije (in-kind), kao što su organizovanje jaslica, zabavišta i odmarališta, značajno su redukovane. S druge strane, gotovinske beneficije koje daju preduzeća su porasle, s obzirom da su na poslodavce prešle (delimično ili u potpunosti) određene obaveze države, kao što su na primer naknade za slučaj nezaposlenosti, otpremnine, bolovanja i ranije penzionisanje.

Konačno, rad razmatra politiku preraspodele dohotka, koristeći novi instrument u Mađarskoj – mikrosimulacijski model poreskih olakšica. Rezultati pokazuju da su jedino grupe koje čine 30% na dnu dohodne lestvice neto-dobitnici preraspodele dohotka od strane centralne Vlade. Ostale grupe više doprinose budžetu nego što od njega primaju kroz beneficije. Potrebno je napomenuti da su poreske olakšice, koje su manje vidljive u nacionalnom budžetu ili u ocenama, važniji izvor dohotka nego gotovinske beneficije. Ipak, ovo nije slučaj kod poje-

dinih ugroženih grupa, kao što su velike porodice, samohrani roditelji ili etničke manjine. Ove grupe najviše koristi imaju od gotovinskih beneficija.

Literatura

- (2004). National Action Plan on Social Inclusion. Hungary 2004-2006: Budapest.
- Albert, F. and B. Dávid (1998). "A barátokról [On Friends]" in *Társadalmi riport [Social Report]*. T. Kolosi, I. G. Tóth and G. Vukovich. TÁRKI: 257-276: Budapest.
- Allardt, E. (1993). "Having, loving, being: an alternative to the Swedish model of welfare research" in *The Quality of Life*. M. C. Nussbaum and A. K. Sen, Oxford University Press: 88-94: Oxford.
- Andorka, R. (1999). "Dissatisfaction and alienation" in *A Society Transformed: Hungary in Time-Space Perspective*. R. Andorka, T. Kolosi, R. Rose and G. Vukovich. Central European University Press: 147-154: Budapest.
- Arulampalam, W., P. Gregg and M. Gregory (2001). "Unemployment scarring." in *The Economic Journal* 111(November): F577-F584.
- Atkinson, A. B., B. Cantillon, E. Marlier and B. Nolan (2002). *Social Indicators: the EU and Social Inclusion*. Oxford University Press: Oxford.
- Atkinson, A. B., B. Cantillon, E. Marlier and B. Nolan (2005). *Taking Forward the EU Social Inclusion Process. An Independent Report Commissioned by the Luxembourg Presidency of the Council of the European Union*: Luxembourg.
- Atkinson, A. B. and J. Micklewright (1992). *Economic transformation in Eastern Europe and the distribution of income*. Cambridge University Press: Cambridge.
- Augusztinovics, M. (1999). "Nyugdíjrendszerek és reformok az átmeneti gazdaságokban [Pension systems and reforms in transition economies]." in *Közgazdasági Szemle* 46(July-August): 657-672.
- Barry, B. (2002). "Social exclusion, social isolation and the distribution of income." In *Understanding Social Exclusion*. J. Hills, J. Le Grand and D. Piachaud. Oxford University Press: Oxford.
- Benedek, D. and O. Lelkes (2005). *Assessment of income distribution in Hungary using a microsimulation model*. Ministry of Finance, Working Paper No. 10: Hungary.
- Benedek, D., O. Lelkes, Á. Scharle and M. Szabó (2005). "The structure of general government expenditure and revenues in Hungary, 1991-2003." in *Közgazdasági Szemle* forthcoming.
- Bernardi, F., R. Layte, A. Schizzerotto and S. Jacobs (2000). "Who exits unemployment? Institutional features, individual characteristics, and chances of getting a job. A comparison of Britain and Italy." in *Welfare Regimes and the Experience of Unemployment in Europe*. D. Gallie and S. Paugam. OUP: Oxford.
- Boeri, T. (1994). "'Transitional' Unemployment." *Economics of Transition* 2(1): 1-25.
- Burchardt, T. and J. Le Grand (2002). *Constraint and Opportunity: Identifying Voluntary Nonemployment*. London, Centre for Analysis of Social Exclusion, London School of Economics and Political Science.
- Burchardt, T., J. Le Grand and D. Piachaud (2002). "Degrees of exclusion: developing a dynamic, multidimensional measure." *Understanding Social Exclusion*. J. Hills, J. Le Grand and D. Piachaud. Oxford University Press: Oxford.
- Clark, A. E. and A. J. Oswald (1996). "Satisfaction and comparison income." *Journal of Public Economics* 61: 359-381.

- Cornia, G. A., G. Fajth, A. Motivans, R. Paniccia and E. Sborgi (1996). "Policy, poverty and capabilities in the economies in transition." *Moct-Most* 6(1): 149-172.
- Csontos, L., J. Kornai and I. G. Tóth (1996). "Az állampolgár, az adók es a jóléti rendszer reformja [Citizens and the reform of the tax and benefit system]." *Századvég* 1(2): 3-28.
- Csontos, L., J. Kornai and I. G. Tóth (1998). "Tax awareness and reform of the welfare state: Hungarian survey results." *Economics of Transition* 6(2): 287-312.
- Dániel, Z. (1997). "The paradox in the privatization of Hungary's public housing: a national gift or a bad bargain?" in *Economics of Transition* 5(1): 147-170.
- Deacon, B. (1992). *The New Eastern Europe*. London, Sage.
- Di Tella, R. and R. J. MaccCulloch (2005). "Gross National Happiness as an Answer to the Easterlin Paradox?" manuscript.
- Diener, E. and S. Oishi (2000). "Money and happiness: income and subjective well-being across nations." in *Culture and Subjective Well-being*. E. Diener and E. M. Suh. Cambridge, Mass., MIT Press: 185-218.
- Diener, E. and M. E. P. Seligman (2004). "Beyond money: Toward an economy of well-being." *Psychological Science in the Public Interest* 5: 1-31.
- Drewnowski, J. and W. SCOTT (1966). *The Level of Living Index*. Geneva, United Nations Research Institute for Social Development.
- Dziewiecka-Bokun, L. (2000). *Poverty and the poor in Central and Eastern Europe. Breadline Europe*. D. Gordon and P. Townsend. Bristol, The Policy Press: 251-265.
- Easterlin, R. A. (1974). "Does economic growth improve the human lot? Some empirical evidence." in *Nations and Households in Economic Growth. Essays in Honour of Moses Abramovitz*. P. A. David and M. W. Reder. New York, Academic Press: 89-124.
- Easterlin, R. A. (2001). "Income and happiness: towards a unified theory." *The Economic Journal* 111(July): 465-484.
- Erikson, R. (1993). "Descriptions of inequality: the Swedish approach to welfare research." In *The Quality of Life*. M. C. Nussbaum and A. K. Sen. Oxford, Oxford University Press: 67-87.
- Erikson, R. and R. Aberg, Eds. (1987). *Welfare in Transition: A Survey of Living Conditions in Sweden 1968-1981*. Clarendon: Oxford.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Polity: Cambridge.
- Estivill, J. (2003). *Concepts and strategies for combating social exclusion. An overview*. International Labour Office: Geneva.
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. Dublin (2004). *Quality of life in Europe. The First Quality of Life Survey 2003*. European Communities: Luxembourg.
- Fajth, G. and J. Lakatos (1997). "Fringe benefits in transition in Hungary." in *Enterprise and social benefits after communism*. M. Rein, B. L. Friedman and A. Wörgötter. Cambridge University Press: xxiii, 315: Cambridge; New York.
- Ferge, Z. (1992). "Social Policy Regimes and Social Structural Hypotheses about the Prospects of Social Policy in Central and Eastern-Europe." in *Social Policy in a Changing Europe*. Z. Ferge and J. E. Kolberg. Frankfurt am Main, Westview Press.
- Ferge, Z. (2001). "Disquieting quiet in Hungarian social policy." *International Social Security Review* 54(2-3): 107-126.

- Ferge, Z., E. Sik, P. Róbert and F. Albert (1996). "Societies in transition. International report on the social consequences of the transition." in *A survey carried out as part of the SOCO project initiated and coordinated by the Institute for Human Studies, Vienna; Crossnational report on five countries*. draft.
- Ferge, Z. and K. Tausz (2002). "Social security in Hungary: A balance sheet after twelve years." in *Social Policy & Administration* 36(2): 176-199.
- Ferge, Z., K. Tausz and Á. Darvas (2002). *Küzdelem a szegénység és a társadalmi kirekesztés ellen. Esettanulmány Magyarországról. [Struggle against poverty and social exclusion. Hungarian case study]*. Budapest, International Labour Organization. Subregional Office for Central and Eastern Europe.
- Förster, M. and M. M. d'Ercole (2005). *Income Distribution and Poverty in OECD Countries in the Second half of the 1990s*. OECD: Paris.
- Förster, M. F., M. Fuchs, H. Immervoll and G. Tarcali (2003). "Social inclusion in larger Europe: All about money? Uses, limitations and extensions of income-based social indicators." *Understanding Social Exclusion in a Larger Europe. An Open Debate. Proceedings from the General Assembly Meeting of the European Centre, December 2002*. M. F. Förster, F. Maas and B. Marin. Vienna, Austria, European Centre Vienna.
- Förster, M. F. and I. G. Tóth (1997). "Poverty, inequalities and social policies in the Visegrad countries." in *Economics of Transition* 5(2): 505-510.
- Förster, M. F. and I. G. Tóth (2001). "Child poverty and family transfers in the Czech Republic, Hungary and Poland." *Journal of European Social Policy* 11(4): 324-341.
- Frey, B. S. and A. Stutzer (2002). "What can economists learn from happiness research?" in *Journal of Economic Literature* XL(2): 402-435.
- Gál, R. I., Z. Mogyorósy, Á. Szende and P. Szívós (2003). *Study on the Social Protection Systems in the 13 Applicant Countries. Hungary Country Report*, Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und -gestaltung e.V.
- Graham, C. and S. Pettinato (2002). *Happiness and Hardship. Opportunity and Insecurity in New Market Economies*. Washington, D.C., Brookings Institution Press.
- Hills, J., J. Le Grand and D. Piachaud, Eds. (2002). *Understanding Social Exclusion*. Oxford University Press: Oxford.
- IMF (2001). *Government Finance Statistics Yearbook*. Washington, D.C., International Monetary Fund.
- Immervoll, H., C. O'Donoghue and H. Sutherland (1999). *An introduction to EURO-MOD*.
- Immervoll, H., H. Levy, C. Lietz, D. Mantovani and H. Sutherland (2005). "The sensitivity of poverty rates to macro-level changes in the European Union." in *Cambridge Journal of Economics*, forthcoming.
- Kornai, J. (1992). *The Socialist System. The Political Economy of Communism*. Clarendon Press: Oxford.
- Kornai, J. (1994). "Transformational recession: the main causes." in *Journal of Comparative Economics* 19(1): 39-63.
- Kornai, J. (1996). "Négy jellegzetesség. A magyar fejlődés politikai gazdaságtani megközelítésben II." in *Közgazdasági Szemle* 43(1): 1-29.
- Kornai, J. (1997). "The reform of the welfare state and public opinion." in *American Economic Review* 87(2): 339-343.

- Kornai, J. (2005). *The Great Transformation of Central Eastern Europe: Success and Disappointment*. Presidential address. I.E.A. 14th World Congress, Marrakech, Morocco. Revised.
- KSH (1997). *Statisztikai Évkönyv 1996. [Statistical Yearbook]*. Hungarian Central Statistical Office: Budapest.
- Lelkes, O. (1997). "Az állam szociális kiadásai Magyarországon 1988 és 1996 között." In *Pénzügyi szemle* XLII(12): 927-941.
- Lelkes, O. (2000). "A great leap towards liberalism? The Hungarian welfare state." In *International Journal of Social Welfare* 9(2): 92-102.
- Lelkes, O. (2002). *Well-being and inequality in transition. The case of Hungary*. London School of Economics, London.
- Lelkes, O. (2005a). "Knowing what is good for you. Empirical analysis of personal preferences and the „objective good" in *Journal of Socio-Economics. Special Issue on Well-being* forthcoming.
- Lelkes, O. (2005b). "Tasting Freedom: Happiness, religion and economic transition." in *Journal of Economic Behavior and Organization* forthcoming.
- Micklewright, J. and G. Nagy (1999). "Living standards and incentives in transition: the implications of UI exhaustion in Hungary." in *Journal of Public Economics* 73(3): 297-319.
- Micklewright, J. and K. Stewart (2001). "Child Well-Being in the EU- and Enlargement to the East." in *Child Well-Being, Child Poverty and Child Policy in Modern Nations*. K. Vleminckx and T. M. Smeeding. The Policy Press: 99-128: Bristol.
- Milanovic, B. (1998). *Income, inequality, and poverty during the transition from planned to market economy*. Washington, D.C., World Bank.
- Müller, K. (2001). "The political economy of pension reform in Eastern Europe." in *International Social Security Review* 54(2-3): 57-79.
- Namazie, C. and P. Sanfey (2001). "Happiness in transition: the case of Kyrgyzstan." in *Review of Development Economics* 5(3): 392-405.
- Nolan, B. and C. T. Whelan (1996). *Resources, Deprivation, and Poverty*. Clarendon Press: Oxford.
- OECD (2005). *Society at a Glance. OECD Social Indicators*. OECD: Paris.
- Putnam, R. D. (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. Simon & Schuster: New York.
- Rein, M. and B. L. Friedman (1997). "Enterprise social benefits and the economic transition in Hungary." in *Enterprise and Social Benefits After Communism*. M. Rein, B. L. Friedman and A. Wörgötter. Cambridge University Press: Cambridge.
- Sanfey, P. and U. Teksoz (2005). *Does transition make you happy?*, EBRD Working paper No. 91.
- Sen, A. K. (1987). "The standard of living" in *The Standard of Living*. G. Hawthorn. Cambridge University Press: Cambridge.
- Sen, A. K. (1992). *Inequality Reexamined*. Clarendon Press: Oxford.
- Senik, C. (2004). "When Information Dominates Comparison. A Panel Data Analysis Using Russian Subjective Data." in *Journal of Public Economics* 88(9-10): 2099-2133.
- Simonovits, A. (1998). "Az új magyar nyugdíjrendszer és problémái." in *Közgazdasági Szemle* XLV.(7-8.): 689-708.
- Standing, G. (1997). "Labour market governance in Eastern Europe." in *European Journal of Industrial Relations* 3(2): 133-159.

- Tóth, I. G. (1994). "A jóléti rendszer az átmenet időszakában." in *Közgazdasági szemle* 3(XXLI.): 313-340.
- Tóth, I. G. (2005). *Jövedelemeloszlás. A gazdasági rendszerváltástól az uniós csatlakozásig [Income Distribution. From Economic Transition to the Accession to the European Union]*. Századvég Kiadó. Andorka Rudolf Társadalomtudományi Társaság: Budapest.
- Townsend, P. (1979). *Poverty in the United Kingdom: A Survey of Household Resources and Standards of Living*. Harmondsworth, Penguin.
- UN and ILO (1954). *Report on international definition and measurement of standards and levels of living : report of a Committee of Experts convened by the Secretary-General of the United Nations jointly with the International Labour Office and the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*. United Nations: New York
- UNDP (1990). *Human Development Report*. Oxford University Press: Oxford.
- Vanhuyse, P. (2001). "The political economy of pensions: Western theories, Eastern facts." In *Journal of European Public Policy* 8(5): 853-861.
- Vecernik, J. (1996). "Incomes in Central-Europe: distributions, patterns and perceptions." In *Journal of European Social Policy* 6(2): 101-122.
- Whelan, C. T., R. Layte and B. Maitre (2004). "Understanding the mismatch between income poverty and deprivation: a dynamic comparative analysis." in *European Sociological Review* 20(4): 287-302.
- WHO (2005). *World Health Report 2005. Make Every Mother and Child Count*. Statistical Annex. . World Health Organization: Geneva.
- World Database of Happiness, Ruut Veehoven, Erasmus University, Rotterdam. <http://www.eur.nl/fsw/research/happiness/>.
- Zaidi, A. and T. Burchardt (2005). "Comparing incomes when needs differ: Equivalization for the extra costs of disability in the UK." in *The Review of Income and Wealth* 51(1): 89-114.

Prevela: dr Miroslava Filipović