

Transformacija i socijalna sigurnost u Mađarskoj

Zsuzsa Ferge, Katalin Tausz
Eötvös Loránd University
Budapest

Izvorni znanstveni članak
UDK: 304:36(894)(894)
Priljeno: ožujak 2001.

Društveno-politička transformacija u Mađarskoj pridonijela je stvaranju demokratskoga političkog sustava, pravne države i tržišne ekonomije, ali se taj proces odvijao uz niz ekonomskih i socijalnih problema. Nakon deset godina tranzicije može se reći da se gospodarstvo vraća na putanju rasta, ali se socijalni indikatori popravljaju puno sporije. Zapravo, tranzicija ne samo da je uzrokovala niz socijalnih problema, već je i karakter mnogih reformi nekonzistentan te u suprotnosti s proklamiranim političkim ciljevima. To već pokazuje analiza dosada izabranih vlada u Mađarskoj, koje su imale različite političke oznake, ali su im politička stajališta i socijalna politika bili miješani, bez jasnoga političkog ili ideološkog profila. Rezultat jest stalno smanjenje socijalnih izdataka, čime su socijalni omjeri pali ispod OECD-ovog prosjeka. To se postiže nizom mjera: smanjenom univerzalnošću, ukidanjem solidarnih elemenata unutar postojećih shema osiguravanja, većom ciljanošću ili proširenjem diskrecijskog odlučivanja i sl. U radu se daje detaljna analiza desetogodišnjih promjena u svim područjima socijalne politike: zaposlenost i nezaposlenost, zdravstvo, mirovinska reforma, obiteljska politika, socijalna pomoć. Gubitak zaposlenosti bio je najveći izazov tranzicijskog razdoblja te su se tome prilagodavali programi zaštite nezaposlenih, premda se ukupan iznos sredstava za naknade postupno smanjivao. Reforma zdravstva je provedena u nizu elemenata, iako je to područje ostalo na nižem stupnju prioriteta. Najveće su se promjene desile u mirovinskom sustavu, koji od početka 1998. godine funkcionira na tzv. četiri stupa. Na reformu ovog sustava uvelike je utjecao pristup koji zagovara Svjetska banka. Obiteljska politika, koja je bila vrlo dobro razvijena u socijalističkom razdoblju, doživjela je također niz promjena, dok su se instituti socijalne pomoći nastojali prilagoditi starim i novim socijalnim rizicima. Usprkos tome, pitanje socijalne integracije i općenito socijalno uravnoteženog razvoja ostaje i dalje ključnim pitanjem mađarske budućnosti.

Ključne riječi: transformacija, socijalna sigurnost, socijalna politika, reforme, razvoj, Mađarska.

PREGLED EKONOMSKE I DRUŠTVENE TRANSFORMACIJE

U Mađarskoj, kao i u mnogim zemljama regije, radikalne društveno-političke promjene u 1989. godini pridonijele su stvaranju demokratskoga političkog sustava, pravne države i tržišne ekonomije. No za transformacijom je uslijedila gospodarska kriza, značajan pad BDP-a, pad osobnih dohodaka, pojava i porast nezaposlenosti te inflacija koja se mjeri u dvoznamenkastim brojkama, i koja će potrajati godinama. gospodarstvo se počelo vraćati na putanju rasta u 1995. godini, a 2000. godine BDP je dosegao razinu iz 1989. godine. Socijalni indikatori – zaposlenost, plaće, mirovine – popravljaju se puno polaganije.

Strukturalna je prilagodba za nužnu posljedicu imala nagli pad zaposlenosti. Nezaposlenost je dosegla vrhunac u razdoblju između 1994. i 1995. godine. Usprkos tome, stope nezaposlenosti odražavaju samo službene definicije, a ne odražavaju gubitak poslova. Broj ekonomski aktivnih osoba u 1989. godini iznosio je 5,3 milijuna, a u 1999. godini 4,2 milijuna. Stope radne neaktivnosti više su nego u većini zemalja Europske unije, zbog sive ekonomije i obeshrabrenih radnika koji se povlače s tržišta rada. Stopa zaposlenosti u grupi osoba u dobi od 15 do 64 godine (6,8 milijuna) iznosila je 54% u usporedbi sa 61% u Uniji (Employment in Europe, 1999.). Jaz je posebno značajan u pogledu muškaraca: stopa nezaposle-

nosti muškaraca u 1998. godini u EU bila je 71%, a 61% u Mađarskoj, dok su iste stope za žene iznosile 51% i 47%.

Tablica 1.

Glavni ekonomski indikatori, 1989. = 100

Godina	BDP	Realni prihod per capita	Realna plaća po aktivno zaposlenima	Realna vrijednost prosječnih mirovina	Indeks potrošačkih cijena
1989.	100	100	100	100	100
1990.	97	98	96	97	129
1991.	85	97	90	90	174
1992.	83	88	89	86	214
1993.	82	89	86	83	262
1994.	85	91	91	84	311
1995.	86	86	80	76	399
1996.	87	86	76	69	493
1997.	91	88	80	69	584
1998.	96	91	83	73	667
1999.	100	96	85	78	733

Izvor: CSO Yearbooks, Social Report 1999.:62

Trendovi marketizacije i privatizacije započeli su već oko 1980. godine. No ti su trendovi ostali marginalni u socijalnoj sferi sve do 1993. godine. Jedan od najtežih ranih socijalnih procesa bilo je ukidanje subvencija cijena i naknada za stanovanje bez kompenzacije. Subvencije su izgubile oko 70% svoje stvarne vrijednosti između 1991. i 1999. godine. Do 2000. godine su bivše javne službe privatizirane (vodovod, opskrba plinom, struja, odvoženje smeća). Od 1992. godine pa nadalje, oko 95% stambenih jedinica bilo je prodano, obično starnarima. Čini se da je ovaj potez bio koristan za većinu, jer je nagli porast troškova gradnje i stanovanja doveo do kontinuiranog zanemarivanja dijela kućanskog inventara te velikog stupnja zaduženosti.

Pozitivna strana promjena jest zdravija gospodarstvena struktura s potencijalom za razvoj, pojava pravne države te mogućnost za razvoj civilnog društva. Negativna je strana u činjenici da je više od polovice stanovništva platilo vrlo visoku cijenu u proteklih deset godina. Osim toga, još uvijek je nesigurno kako će se porast resursa odraziti na gubitnike te kako će se ispraviti socijalni deficiti.

Jedna od nastalih promjena, a koju su mnogi teško prihvatili, bio je neumjeren rast nejednakosti. Jaz između najmanjega i najvišeg dohotka u petnaest se godina povećao od četverostruke ili peterostruke razlike do osmerostruke ili deseterostruke (točnost statističkih podataka ograničena je zbog sive ekonomije).

Tablica 2.

Promjene dohodovnih nejednakosti*

Godina	1982.	1987.	1995.a	1995.b	1999.
Množitelj	3,8	4,6	7,0	7,5	8,1
Ginijev koeficijent, %	21	24	30	31	34

* Na temelju raspodjele prihoda po stanovniku.

Izvor: 1982.–1995. a: *Income distribution in Hungary*, 1998.:11; 1995.b–1999.: Szivós, P-Tóth István Gy., 1999.:31.

Zarada onih u registriranom zaposlenju slijedila je isti trend. Množitelj između ekstremnih razlika povećao se s 5 na 10 (siva ekonomija isto tako izobličuje podatke o "bijelim" zaradama.) Nažalost, nema podataka o promjenama nejednakosti u bogatstvu, iako je privatizacija većine resursa u osnovi promijenila strukturu vlasništva. Siromaštvo je eskaliralo. Ne posjedujemo posve usporedive i pouzdane podatke o širini te pojave. Povećavanje siromaštva je evidentno, ali su mjere istoga nesigurne. U tablici 3. predstavljene su serije promjena koja izgledaju najpouzdanije. Relativno siromaštvo – omjer onih koji žive ispod granice od 50% prosječnog dohotka – porastao je za 1,5%, a dohodak onih koji žive ispod ovog praga smanjio se za 20 do 35%. Drugim riječima, ima više siromašnih ljudi, i oni su postali još siromašniji. Zapravo, apsolutno siromaštvo, udio onih koji žive ispod egzistencijalnog minimuma utrostručio se: 1990. godine udio je bio 10%, a 1999. godine oko 30%.

Jedan od najtežih socijalnih problema evidentan je u slučaju romske manjine. Bivši sustav pokušao je, s određenim uspjehom, natjerati Rome na ulazak u svijet plaćenog rada (u osamdesetim godinama preko 90% muškaraca i dvije trećine žena postali su aktivni radnici s plaćom). Njihovi životni uvjeti poboljšali su se do neke mjere. Uključivanje Roma u obrazovni sustav jedva da je započeo prije 1989. godine. Stupanj obrazovanja romske populacije ostao je daleko ispod obrazovnog prosjeka.

Tablica 3.

Promjene u stopama siromaštva

Koncepti i pragovi siromaštva	1992.	1993.	1994.	1995.	1996.	1997.*	1998.*
Relativno siromaštvo (manje od 50 % prosječnog dohotka)	10,1	10,4	11,6	12,4	14,9	13,4	15,1
Apsolutno siromaštvo**	10,1	12,5	16,1	19,9	26,6	28,3	
Financijska kriza krajem mjeseca:							
Svakog mjeseca	26	26	25	25	28	31	
Nikad	29	39	41	41	31	36	

* Vlastita procjena + zasnovano na Szivós-Tóth, 1999.:31.

** Životni minimum obračunat za 1992. i povećan za indeks potrošačkih cijena.

Izvor: Spéder, Zsolt, 1999.

Tablica 4.

Distribucija odraslog stanovništva prema stupnju obrazovanja 1993., %

Stupanj obrazovanja	Odrasle osobe Romi	Ukupno odraslo stanovništvo
Bez škole	9	–
Završili 1 do 7 razreda	33	1
Ukupan broj osoba bez osnovne škole	42	1
Završena osnovna škola	43	66
Strukovna obuka	13	23
Srednja škola	2	23
Više obrazovanje	*	10
Ukupan broj sa višim stupnjem obrazovanja od osnovne škole	15	33
Ukupno	100	100

Izvor: Kertesi, G., Kezdi, G., 1998.

Pogoršanje situacije romske manjine je vrlo izraženo. Omjer onih koji žive u ozbiljnom siromaštvu je 14% za ukupno stanovništvo, a 60% za romsko stanovništvo. U siromaštvu živi 84% romske djece ispod 7 godina i oko 70% djece u školskoj dobi. Diskriminacija u školi, na radnom mjestu i u mjestu stanovanja dio je romskih problema. Stopa nezaposlenosti Roma porasla je sa 70 na 80%, a većinom se radi o dugotrajnoj nezaposlenosti. Njihov povratak na tržište rada gotovo je beznađežan. Diskriminacija se zapaža i u slučaju otvaranja novih radnih mjesta, viška radne snage i u plaćama. To i jest najsnažnija primjedba u Izvješću Eu-

ropske Komisije o Mađarskoj za 1999. i 2000. godinu (Regular Report, 1999. i 2000.). Jedna od najvećih kritika, kao i najhitnija potreba za djelovanjem, povezana je sa situacijom Roma u Redovnom izvješću Komisije o napretku Mađarske prema pristupu EU za 1999. i 2000. godinu.

GLAVNI TRENDVI U REFORMI SOCIJALNE POLITIKE

Karakter vlada

Do 2001. godine u Mađarskoj su slobodni izbori održani tri puta, a svi su na vlast doveli koalicijske vlade. Te su vlade imale svoje političke oznake – konzervativna, liberalna, socijal-demokratska, ali su im politička stajališta i socijalna politika bili miješani, bez ikakvog jasnog političkog ili ideološkog profila. Konzervativci mogu (naizgled) uvesti socijal-demokratske ili neoliberalne mjere, a socijalisti raditi po programu koji je neprikriveno neoliberalan.

Prva vlada (1990.–1994.) imala je konzervativno-kršćanski i nacionalistički karakter, a obećala je “socijalno-tržišnu ekonomiju”. U 1990. i 1991. godini, odmah nakon “baršunaste” revolucije, ona je razvila (ili dozvolila razvoj) temelja demokratske strukture. Taj je proces uključivao odvajanje vlasti, uključujući donošenje Zakona o lokalnoj samoupravi koji je radikalno decentralizirao ovlasti centralne vlade; omogućila je i stvaranje Ustavnog suda i drugih neovisnih institucija na visokoj razini; održavanje tripartitnog socijalnoga dijaloga, uspostavljenoga tijekom tranzicijskih pregovora. No nisu željeli, ili se nisu usudili, radikalno

smanjiti socijalne naknade, ali trendovi reforme opisani u tablici 6. započeli su u to vrijeme (ili čak mnogo ranije, u osamdesetima kao dio mađarske reforme tržišta). Glavne mjere socijalne reforme bile su uvođenje osiguranja nezaposlenih (1991.), transformacija javnoga zdravstva u zdravstveno osiguranje (1992.), stvaranje izabranih uprava za mirovinske i zdravstvene fondove (odvajanje fondova od proračuna napravljeno je već 1989. godine) te "Socijalni zakon" o socijalnoj pomoći i institucijama (1993.) i Zakon o dobrovoljnom osiguranju (1993.).

Druga vlada (1994.–1998.) bila je socijalno-liberalna koalicija sa socijalističkom većinom. Usprkos svojoj retorici – pretežno socijal-demokratski diskurs – vlada je postala iznimno pragmatična, a od 1995. godine nadalje (pod snažnim gospodarskim pritiskom) uvela je posve neoliberalni program, smanjujući ulogu države ukidanjem univerzalnih naknada, smanjujući većinu naknada i otežavajući uvjete za dobivanje istih. Tijekom druge dvije godine ove vlade, uvedeni su neki socijalno-liberalni elementi. Glavna postignuća ove vlade bila su: prijelaz s univerzalnih na naknade utemeljene na provjeri prihoda (1995.), Zakon o neprofitnom sektoru (1996.), uvođenje trostupanjskoga mirovinskog sustava (1997.), Zakon o zaštiti djece (1998.) te Zakon o jednakim mogućnostima hendikepiranih osoba (1998.).

Treća vlada (1998.–) ponovno je konzervativno-kršćanska i nacionalistička, ali su obilježja tih atributa znatno izraženija nego kod prve vlade. Glavni ciljevi socijalne politike ove vlade bili su: jačanje "srednje klase" i jačanje obitelji (srednje klase), s posebnim ciljem povećanja nataliteta. Glavni zakonodavni akti ove vlade jesu ponovno uvođenje univerzalnih obiteljskih naknada (1998.) sa smanjenim standardom; ukidanje zdravstvenih i mirovinskih uprava i ponovna nacionalizacija fondova (1998.–1999.); (ponovno) uvođenje i povećanje poreznih olakšica za obitelji s djecom, koje koriste boljestojećoj dvotrećinskoj većini stanovništva (1998., a odredbe se mijenjaju svake godine); privatizacija liječnika opće medicine (2000.), a uslijedit će i daljnje privatizacije; uvođenje subvencioniranih kredita i drugih dispozicija za promicanje izgradnje stanova za osobe boljega materijalnog statusa; radikalno smanjenje naknada za nezaposlenost te ukidanje pomoći za nezaposlene (1999.); progre-

sivna erozija institucija decentralizacije i kontrole vlade (naprimjer, smanjenje ovlasti poslodavaca i zaposlenika u tripartitnom socijalnom dijalogu).

Uloga države – javni troškovi

Uloga države nikada nije bila do kraja razjašnjena. Prva se vlada nije previše neprijateljski odnosila prema državi. Druga je izričito prihvatila program koji smanjuje ulogu države, a treća je činila kombinaciju prvih dviju. Njihova retorika često spominje "brižnu državu", i neki novi socijalni programi (stanovanje, stipendije za romsku djecu) uvedeni su 2000. ili 2001. godine. Sredstva za te programe obično su tek nešto iznad simbolične svote. Zapravo socijalni se proračun stalno smanjivao od 1991. (ili 1989.) unutar BDP-a. Realno gledajući, većina socijalnih naknada i usluga izgubila je 30–40% svoje vrijednosti do 1998. godine, a odonda većinom stagniraju. Ostale državne funkcije (uprava, policija, gospodarske funkcije) gube manje od svoje relativne važnosti, ili se čak povećavaju pod trećom vladom. Detalji budžeta i drugih planova pokazuju da strukture koje promiču demokratizaciju i decentralizaciju stalno slabe te da ih zamjenjuje centralna vlada. Primjerice, jaz između povećanih odgovornosti i sredstava za 3.200 lokalnih vlasti je u porastu (1990. godine dobili su 20% centralnog proračuna, a 2000. godine 12 %, a broj dodijeljenih zadataka porastao im je za 3.000). No dugovi su otplaćeni, tako da je njihovo rješavanje bio manji teret.

Tablica 5.

Glavne funkcionalne kategorije državnog proračuna u postotku od BDP-a, 1990.–2002.

Godina	1991.	1995.	1998.	1999.	2002.
Upravljanje državom	6,7	5,3	6,3	6,0	5,8
Socijalne funkcije	37,6	30,5	27,5	26,7	24,0
Ekonomske funkcije	6,6	6,1	6,0	6,1	6,3
Konsolidacija dugova i razno	5,6	11,0	10,6	7,8	5,1
Ukupni troškovi proračuna	56,4	52,6	50,4	46,6	41,2
Ukupan prihod proračuna	53,5	49,5	44,1	42,9	38,0

Izvor: 1991.–1998.: Ministry of Finance, AHIR database. Glavne funkcionalne kategorije bazirane na konsolidiranim podacima.

1991.–2002. i proračun 2000.–2002.

Tablica 6.

Promjene postotaka omjera glavnih funkcionalnih kategorija unutar BDP-a, 1991. = 100

Godina	1999.	2002.
	Promjena omjera, 1991. = 100	
Upravljanje državom	84	90
Socijalne funkcije	73	65
Ekonomске funkcije	92	95
Konsolidacija dugova i razno	139	91
Ukupni troškovi proračuna	83	73

Izvor: isto.

Sve stavke socijalnog proračuna stalno su se smanjivale, a taj se trend nastavlja i pod trećom vladom. Čak i ako se pad usporio ili zaustavio, standardi se ne vraćaju čak ni na razine na kojima su prije bili. Stopa za zdravstvo i obrazovanje pala je na oko 4% BDP-a, iako ni prvotni standardi nisu bili visoki. Smanjenje

stope i realne vrijednosti drugih troškova jednako je tako značajno. Novi socijalni omjeri većinom su ispod OECD-ova prosjeka. Kao posljedica postupnog pada, istočno-zapadni jaz socijalnih davanja i dalje se proširuje.

Nakon 1990. godine stope doprinosa postale su dosta visoke i njihova se struktura promijenila (porast udjela umirovljenika, pad stopa aktivnosti, osiguranje umjesto javnog financiranja, napor da se troškovi prebace s poslodavca na zaposlenika). Samo udio zdravstvenoga i mirovinskog osiguranja popeo se na oko 50% visine plaće. (Osim toga poslodavac mora platiti i dodatnih 3% u fond solidarne nezaposlenosti, 1,5% u fond za izobrazbu i prekvalifikaciju i neke manje stavke. Zaposlenik plaća + 1,5%). Treća vlada ubrzano smanjuje stope doprinosa (povećavajući samo jedinstvenu stopu doprinosa za zdravstvo). Smanjenje stopa između 1998. i 2002. godine je gotovo 10%, što bi trebalo pomoći poslovanju, a posljedice za financiranje zdravstva i mirovina su nesigurne.

Tablica 7.

Glavne grupe socijalnih troškova u konsolidiranom državnom proračunu u % od BDP-a, 1991.–2003.

Godina	1991.	1995.	1998.	1999.	2002. odredbe	2003. plan
Obrazovanje	5,6	5,2	4,8	4,7	4,4	4,2
Zdravstvo	5,5	4,4	4,6	4,4	3,9	3,7
Socijalno osiguranje, socijalne i osobne usluge	20,7	17,4	15,2	14,9	13,5	13,0
Stanovanje, regije	4,0	1,9	1,4	1,4	1,1	1,1
Odmor, kultura	1,7	1,7	1,2	1,2	1,1	1,0
Ukupni socijalni izdaci	37,5	30,4	27,1	26,7	24,0	22,9

Izvor: 1991.–1998.: Ministry of Finance, AHIR database.

Glavne funkcionalne kategorije bazirane na konsolidiranim podacima.

1991.–2002. i proračun 2000.–2002.

Tablica 8.
Stope doprinosa u socijalnom osiguranju

Doprinosi	Zdravstvo	Javno mirovinsko osiguranje	Privatno osiguranje – članstvo	Ukupno
1. 1. 1998.				
Zaposlenik	3	7		10
Poslodavac	15	24		39
Ukupno				49
1. 1. 1999.				
Zaposlenik, ako nije zaposlen kod privatnika	3	8	–	11
Zaposlenik, ako je privatno zaposlen	3	1	6	10
Poslodavac	11+HUF 3900	22	–	33+
Ukupno*				43–44
1. 1. 2002.				
Zaposlenik, ako nije zaposlen kod privatnika	3	2	6	11
Zaposlenik, ako je privatno zaposlen	3	2	6	11
Poslodavac	11+HUF 4500	18	–	29+
Ukupno*				40

* Postotke ne treba zbrajati. Doprinosi zaposlenika izračunavaju se na temelju individualnih plaća do najviše granice, a doprinosi poslodavaca izračunavaju se na temelju ukupnih izdataka za plaće.

Instrumenti socijalne zaštite – pluralizacija socijalnoga

Rezovi u budžetu ostvaruju se kroz promjene instrumenata socijalnog osiguranja. Te su promjene utjecale na univerzalne naknade, naknade na temelju osiguranja i socijalnu pomoć.

Univerzalnost se rijetko prihvaćala u starom sustavu, jer je većina naknada bila vezana uz zaposlenje. Ipak, kako je zaposlenje bilo na vrlo visokom stupnju, postojala je visoka univerzalnost (npr. dječji doplati) ili puna univerzalnost (javna zdravstvena služba od 1975. godine nadalje). Univerzalnost, temeljena na socijalnim pravima sada se, u neoliberalizmu smatra – pogotovo u uvjetima povećanih razlika u dohotku – preskupom zbog “propuštanja” onih kojima to nije neophodno. Univerzalne naknade mogu se promijeniti na pet različitih načina: prvo, neke univerzalne naknade mogu se temeljiti na provjeri dohotka (obiteljski doplati od 1995. do 1998. godine); drugo, univerzalni zdravstveni sustav transformiran je u zdravstveno osiguranje, ili, treće, uvođenje naknada korisnika ili participacije da bi se regulirala potražnja ili smanjili troškovi (od škol-

skih aktivnosti do farmacije); četvrto, naknada ostaje – ili se vraća – ali njezina stvarna vrijednost je smanjena (povrat obiteljske naknade od 1998. godine); peto, univerzalne usluge mogu se privatizirati ili staviti na tržište (obrazovne ili medicinske usluge).

Socijalno osiguranje (s iznimkom osiguranja nezaposlenih) postojalo je u Mađarskoj, kao i drugdje u regiji, i prije Drugog svjetskog rata za mirovine, nesreće na radu i bolovanja. Osiguranje za nezaposlene prvi je puta uvedeno 1991. godine (iako su ta davanja danas daleko manje velikodušna nego kada je ono uvedeno). Reforma ostalih shema nastoji “očistiti” postojeće sheme od njihovih solidarnih elemenata (redistribucija unutar sheme, relativno lak pristup za atipične radne karijere, ili bolovanja) te smanjiti pokrivenost kao i, ako je to moguće, razinu naknada. Marketizacija i privatizacija isto tako utječu na osiguranje. Mirovinski je sustav reformiran 1997. godine uvođenjem sustava s tri stupa, s privatnom individualnom shemom štednje kao drugim stupom. Čini se da se u 2001. godini priprema individualizacijska reforma javne sheme mirovina iz sustava “tekuće raspodjele”.

Selektivna socijalna pomoć bila je najmanje razvijeni podsustav u bivšem sustavu. Nijekalo se da postoje iole ozbiljnije situacije koje bi zahtijevale pomoć (nezaposlenost, siromaštvo itd.). Isto tako, nevolja pojedinca nikada nije bila razlogom zabrinutosti u sustavu totalitarne moći. Novi zakoni i nove odredbe stvoreni su kao odgovor na takve potrebe. Nažalost, sustav socijalne pomoći je u većoj mjeri ostao neadekvatan: razine pomoći su obično niske, administracija je manjkava, pristup često prema diskrecijskoj ocjeni, radni programi se šire a "sigurnosna mreža" ima velikih manjkavosti. Glavni dobitak u domeni ublažavanja siromaštva jest institucionalizacija socijalnog rada u Mađarskoj, ali i u cijeloj regiji.

Ukratko, univerzalnost slabi; rizici pokriveni osiguranjem mogu se proširiti (kao u slučaju nezaposlenosti) ili ograničiti (naprimjer dječji doplatak ili posmrtna naknada); uvjeti za dobivanje obično postaju sve stroži, a standard sve niži; ciljana socijalna pomoć postaje dominantnija.

Pluralizacija sustava socijalne skrbi odvija se uz te promjene. Ta pluralizacija ima nekoliko komponenti a čimbenici se mijenjaju i množe.

Uloga (centralne) države u socijalnoj politici namjerno se reducira u svim njezinim nekašnjinim funkcijama: kao vlasnika, davatelja usluge ili onoga tko plaća te usluge. Širok raspon socijalnih aktivnosti *tvrtki* – državna ili novostvorena privatna poduzeća – nestaje, često iz valjanih razloga, ili mijenja svoj oblik (naprimjer, tvrtke nude privatno zdravstveno ili mirovinsko osiguranje stabilnijim zaposlenicima).

Lokalne vlasti osnažile su svoju relativnu neovisnost te su postale odgovorne za dobrobit svojih građana. To je velik dobitak za demokratizaciju, iako se moraju riješiti još neki novi problemi.

Ponovno pojavljivanje *neprofitnoga i nevladinog sektora* isto je tako dobitak, čak iako njegova uloga nije uvijek jasna, a njegovo financiranje ostaje problemom. Godine 2000. bilo je oko 50.000 civilnih organizacija, a oko 60% njih radi na području obrazovanja, kulture i socijalne politike. Većina njih su male organizacije, usmjerene na jednu školu ili malu zajednicu, a uglavnom pružaju usluge. Nekoliko njih zastupa interese određene specifične, zapostavljene grupe (poput obitelji s puno djece, hendikepiranih osoba, umirovljenika, nezaposlenih, beskućnika), ili interese siromašnih i

općenito isključenih grupa (organizacije za civilna prava onih koji žive ispod egzistencijalnog minimuma i prava Roma). Sredstva koja takve organizacije dobivaju od vlade sve više ovise o njihovoj političkoj orijentaciji. Ostali strani i domaći izvori financiranja još su uvijek vrlo rijetki.

Mnoge funkcije koje su prije obavljali predstavnici kolektivne vlasti (centralne ili lokalne) pale su na teret obitelji ili "zajednice". Dok, teoretski gledano, to može poboljšati kvalitetu usluge, u stvarnosti to najčešće previše opterećuje nove davatelje usluga.

REFORME RAZLIČITIH SHEMA

Zaposlenost i nezaposlenost

Zaposlenost. Gubitak poslova i otvorena nezaposlenost glavni su čimbenici koji uzrokuju siromaštvo. Između 1990. i 1993. godine nestala je jedna četvrtina poslova. Stopa zaposlenosti radnosposobnoga stanovništva pala je sa 76 na 60%. Otada se smanjivanje stope usporilo, a stalo je 1997. godine, da bi od 1998. počela polagano rasti. Niska stopa aktivnosti znači da oko 3,6 milijuna osoba koje aktivno privređuju moraju zarađivati za čitavo stanovništvo od 10 milijuna. Većinu poreza na dohodak i doprinosa za socijalno osiguranje plaćaju oni, ili njihovi poslodavci za njih. Siva ili "crna" ekonomija mnogima pomaže u preživljavanju, ali je ona inače štetna i na gospodarskom i socijalnom i etičkom planu. Oni koji rade u sivoj ekonomiji nemaju prava ni socijalnu zaštitu. Uz ostale smetnje, siva ekonomija potkopava pravnu državu, a to vodi do isključenosti.

Tablica 9.

Stope ekonomske aktivnosti

Godina	Ekonomski aktivno stanovništvo	Stopa aktivnosti u dobi od 15 do 74 godine	Stopa aktivnosti ukupnog stanovništva
1990.	4795	62	46
1992.	4083	59	39
1994.	3752	54	37
1996.	3648	52	36
1997.	3646	51	36
1998.	3698	52	36
1999.	3812	53	38

Izvor: Yearbooks of CSO i podaci iz ankete radne snage 1992.–1999.

Nezaposlenost. Zakon o zaposlenosti donesen je za vrijeme vladavine prve vlade, u 1991. godini. Konsolidirao je i regulirao mrežu ureda za zapošljavanje, definirao “aktivne” i “pasivne” mjere, između ostalih i shemu osiguranja nezaposlenih. Novi su uredi za zapošljavanje precizno registrirali broj osoba koje su izgubile posao, osim ako iste nisu našle utočište u mirovinskim shemama. Najveći broj, 663 tisuće, registriran je u 1992. godini. Taj se broj postepeno smanjivao do nekih 400 tisuća u 1999. godini. Službena stopa nezaposlenosti pala je ispod 10%, što je relativno nisko u međunarodnoj perspektivi. U isto vrijeme broj umirovljenika ispod predviđene dobi za mirovinu porastao je s 260 tisuća u 1990. godini na 600 tisuća u 1998. godini, a još 500 tisuća ljudi posve se povuklo s tržišta rada.

U skladu s međunarodnim iskustvima, stopa nezaposlenosti u Mađarskoj viša je od prosjeka među najmlađima i najstarijima, među osobama s nižom spremom ili bez ikakvog obrazovanja, kao i u nerazvijenim područjima. Stopa nezaposlenosti žena malo je niža od stope nezaposlenosti muškaraca – oko 40% nezaposlenih su žene. Krutost tržišta rada također je malo neuobičajena. Stopa nezaposlenosti osoba dugo nezaposlenih – više od 12 mjeseci – vrlo je brzo porasla: dosegla je 50% u 1995. godini, a odonda pomalo opada. Stručnjaci smatraju da je to smanjenje rezultat brisanja osoba

koje su dugo nezaposlene s popisa, prije nego rezultat njihova povratka na tržište rada.

Odredbe za nezaposlenost. Zakon o zapošljavanju definirao je prve naknade za nezaposlene na temelju osiguranja, a u skladu s relativno velikodušnim europskim standardima (dvije godine, 70% prijašnjeg dohotka itd.). Socijalni zakon usvojen 1993. godine uveo je “kompenzacijski doplatka”, da popuni prazninu ostavljenu Zakonom o zapošljavanju. Time je ponuđeno 80% minimalne mirovine osobama koje su nezaposlene dulje vrijeme. Doplatak je prvotno bio dostupan bez vremenskog ograničenja.

Druga je vlada uvela strožije uvjete za dobivanje naknade za nezaposlene. Zamjenska stopa je spuštena, a razdoblje “kompenzacijskog doplatka” smanjeno je na dvije godine. Da bi se ispunila novonastala praznina, redovna socijalna pomoć, koja maksimalno iznosi 70% minimalne mirovine, uvedena je 1997. godine kao posljednji element osiguranja od nezaposlenosti. Time je uspostavljen “tročlani” sustav naknada: osiguranje, doplatka i pomoć. Ta tri elementa čine hijerarhiju u pogledu standarda: razina naknade smanjuje se kako osoba prelazi iz jednoga stupnja u drugi, a uvjeti za dobivanje pomoći su sve strožiji.

Vlada izabrana 1998. godine još je više postrožila uvjete za dobivanje tih naknada. Ta vlada vidi nezaposlenost kao element do kojeg

Tablica 10.

Broj i karakteristike nezaposlenih

Godina	Registrirani nezaposleni, (u tisućama) prema mađarskoj definiciji	Nezaposleni prema međunarodnim (LFS) standardima, u tisućama	Stopa nezaposlenosti (na osnovi kolone 2)	Postotak nezaposlenih žena (na osnovi kolone 2)	Dugotrajno nezaposleni (više od 12 mjeseci) (na osnovi kolone 2)
	1	2	3	4	5
1990.	80	*	*	*	*
1991.	406	*	*	*	*
1992.	663	442	9,8	40,1	21,0
1993.	632	519	11,9	39,1	35,2
1994.	520	451	10,7	39,0	43,2
1995.	496	417	10,2	37,0	45,6
1996.	477	400	9,9	39,0	49,8
1997.	464	349	8,7	38,6	46,5
1998.	404	313	7,8	39,6	44,3
1999.	404	285	7,0	40,0	44,9

Izvor: CSO Yearbooks (1998., 1999.)

dolazi krivnjom samih nezaposlenih. Krajem 1999. godine amandmanom na Zakon čak je smanjeno razdoblje u kojemu se može primati naknada za nezaposlenost – sa 12 na 9 mjeseci. Zamjenski doplatak (ponuđen na dvije godine) ukinut je 1. svibnja 2000. godine. Nezaposleni mogu nastaviti primati pomoć od lokalnih vlasti, ali uz dodatne uvjete: moraju odraditi barem 30 dana godišnje javnog rada (uključivanje u rad). Strogost je ublažena – i situacija je zbunjujuća – činjenicom da se pomoć može isplatiti samo ukoliko nije dostupan nikakav javni rad.

Iako su sve mađarske vlade izjavljivale da daju prednost aktivnom nad pasivnim intervencijama u tržište rada, sredstva potrošena na aktivne mjere (stvaranje poslova, obuka i dokvalifikacija i slično) povećale su se tek nešto više od ukupnih mjera, dok su naknade za nezaposlenost uvijek igrale dominantnu ulogu, te iznosile gotovo tri četvrtine svih direktnih troškova za tržište rada.

Ukupan iznos sredstava utrošen na tržište rada smanjio se. Stvarna vrijednost tog iznosa pala je oko 60% od 1992. godine. Godine 1992. potrošeno je 2,8% BDP-a na te zadaće,

dok je 1999. godine, kada je BDP bio otprilike isti, samo 1% potrošeno na nezaposlenost. To je glavni razlog za slabost aktivnih mjera i pad standarda naknada za nezaposlene.

Činjenica je da su od 1991. godine uvjeti za dobivanje naknade za nezaposlene stalno opadali. Što se osiguranja tiče, prve dvije godine nakon uvođenja sheme oko 70% registriranih nezaposlenih osoba imalo je pravo na osiguranje od nezaposlenosti. Godine 1992. takvo je osiguranje dobilo 450.000 osoba. Ti su se brojevi smanjivali na 150.000, što je 1999. godine bilo oko 37%. Kompenzacija dohotka, uvedena 1993. godine, dosegla je oko 40% do 1999. godine. Taj će se broj smanjivati od 2000. godine nadalje. Onih među registriranim nezaposlenim osobama koji ne primaju naknadu, uvijek je bilo iznad 100.000.

Kako se ukupan iznos sredstava za naknade smanjivao, tako se smanjivao i iznos koji je dobivala pojedina osoba, čak i onda kada je opadao broj nezaposlenih koji imaju pravo na naknadu. Između 1992. i 1998. godine ukupan iznos za naknade nezaposlenima izgubio je 63% svoje vrijednosti, a iznos per capita 50% vrijednosti.

Tablica 11.

Naknade za nezaposlene

Godina	Naknada za nezaposlene (prosinac)	"Zamjenska naknada"*	Ukupni iznos naknade	
			Broj, u tisućama	U % od registriranih nezaposlenih
1990.	62	*		78
1991.	312	*		77
1992.	477	41		78
1993.	327	141		74
1994.	192	207		77
1995.	199	193		79
1996.	139	212		74
1997.	137	195		72
1998.	142	158		74
1999.	150	149		74

Izvor: CSO Yearbooks (1998.) Living Standards 1988–1997, str. 55, CSO Social Report 1999. 44, str. 48.

* "Zamjenska naknada" bila je naknada za razdoblje od dvije godine nakon prestanka osiguranja. Njezin je iznos bio 80% minimalne plaće. Ukinuta je od svibnja 2000. godine. No oni koji su već bili na popisu, nastavili su primati naknadu.

Tablica 12.

Visina naknada za nezaposlene

Godina	Ukupan broj nezaposlenih koji primaju naknadu	Mjesečni iznos po osobi u HUF	Ukupan trošak iz proračuna, u milijardama HUF	Naknada po osobi	Ukupan trošak
				1992. = 100	
1992.	518	8828	62,6	100	100
1993.	468	8466	75,9	78	99
1994.	399	8438	58,9	66	65
1995.	392	9128	55,5	55	48
1996.	351	9928	57,3	49	40
1997.	332	11641	62,4	48	36
1998.	300	13752	71,3	50	37

Izvor: CSO Yearbooks i istraživanje dr. Lille Garzó, *Labour Market Informations*, 1999./13.National Labour Centre, *Information Yearbook of the Social Policy Development Centre*, 1998.

Reforma zdravstva

Zdravstvo je ostalo na nižem stupnju prioriteta u prošlom sustavu. Dugotrajna kriza socijalističkoga zdravstvenog sustava bila je obilježena sa četiri osnovna problema, a koji su zajedno doveli do slabog učinka zdravstvenog sektora: desetljeća sporoga rasta, neučinkovitosti, visokocentralizirana uprava, interna neučinkovitost i "dualna struktura" (kao posljedica fenomena "novca iz zahvalnosti"). Prednost toga sustava bila je u univerzalnoj dostupnosti te brojnim, raširenim uslugama javnog zdravstva (cijepljenje sve djece, pregledi, patnažne medicinske sestre za obitelji s djecom). No sustav je bio preopterećen: broj bolničkih kreveta – 10,2 na 1000 stanovnika 1990. godine, i broj liječnika – 3,7 na 1.000 stanovnika 1990. godine, bio je previsok, a broj medicinskih sestara bio je niži nego što je uobičajeno u Zapadnoj Europi – 4,5 na 1.000 stanovnika.

U osamdesetim godinama multidimenzionalna kriza mađarskog sustava zdravstva postala je očita, a zbog mnogih konfliktnih interesa reforma je bila spora.

U reformi provedenoj 1989. godine, a isto tako i u devedesetima, glavni su ciljevi bili stabilno, održivo financiranje, razvoj kombiniranog vlasništva, financiranje na bazi učinka, restrukturiranje servisne usluge dajući primarnu njezi veću težinu a bolničkom sektoru manju, reorganizacija sustava profesionalnog nadzora, povećanje autonomije institucionalnog menadžementa, uvođenje dodatnog osiguranja te

povećanje prava pacijenata. Postupni koraci reforme uglavnom su formalno slijedili ovaj scenarij, a u stvarnosti zdravstveni je sustav i dalje u problemima usprkos formalnim promjenama u financiranju, vlasništvu i slično.

U prvom razdoblju (1991.–1992.) javna zdravstvena usluga dosta je mehanički preobražena u takozvanu shemu socijalnog osiguranja. Dostupnost je ostala gotovo univerzalna, iako Ombudsman izvještje iz 2000. godine pokazuje da beskućnici nisu dobili propisnu medicinsku njegu, jer nisu imali iskaznicu osiguranja. Stomatološka njega uglavnom je isključena iz javnog zdravstva, kao i recepti za naočale, a popis subvencioniranih lijekova stalno se smanjuje.

Vlasništvo nad zdravstvenim ustanovama 1990. godine prebačeno je na lokalne vlade, što je utrljalo put kasnijoj privatizaciji. Crkve su natrag dobile većinu svojih bolnica. Uslužne ustanove ili bolnice mogu biti u vlasništvu, odnosno mogu ih voditi privatne ili neprofitne agencije. Nove privatne uslužne ustanove visoke kvalitete prebacuju sredstva iz drugih izvora.

Reforma primarne zdravstvene njege napravljena je 1992. godine. Poticaj liječnicima bio je broj registriranih pacijenata (broj iskaznica osiguranja). Privatizacija liječničke prakse također je započela 1992. godine, a 1998. godine većina obiteljskih liječnika (5.675 od 6.890) postali su privatnici i otvorili vlastitu praksu. Nažalost, poticaji nisu bili učinkoviti,

glavarina se smanjila, tako da se nelegalna plaćanja "ispod stola" nastavljaju, a mladi liječnici nemaju mogućnosti da otvore privatne ordinacije.

Dobrovoljno zdravstveno osiguranje odobreno je 1993. godine, ali se za njega do sada odazvalo malo ljudi. No taj oblik osiguranja ipak raste. Financiranje se postupno promijenilo. Liječnici opće medicine dobivaju naknade prema broju osoba. Njega neregistriranih pacijenata naplaćuje se prema usluzi (barem u teoriji). Sustav financiranja, na osnovi dijagnostičkih grupa (DRG), uveden je i u bolnice. Nedovoljno financiranje od strane Zdravstvenog fonda široko je rasprostranjeno. Većina bolnica upala je u goleme dugove. Bolnički kreveti (čiji je broj relativno visok u usporedbi sa zemljama Europske unije) bili su stavljeni izvan upotrebe, a nisu ih zamijenili starački domovi ni domovi za beskućnike. Jedna od posljedica smanjenja broja kreveta u psihijatrijskim bolnicama bilo je povećanje broja beskućnika.

Sustav doprinosa postao je nepravedniji. Stupanj progresivnog doprinosa osiguranju postupno je smanjen, i dodane su jedinstvene stope doprinosa. Udio privatnih troškova raste, participacije za lijekove rastu, a plaćanja "ispod stola" unazaduju financijski sustav.

Zakon o pravima pacijenata stupio je na snagu 1998. godine. Predstavnici bolesnih polako se pojavljuju, što je korak prema naprijed, čak iako nije u potpunosti iskorišten.

Budućnost zdravstvenog sustava u Mađarskoj je nesigurna. Većina u sadašnjoj vladi snažno podupire ideju o konkurentnom zdravstvenom osiguranju. Ta ideja ima svoje pobornike u većini stranaka (i liberalnih i socijalnih), a izrazito je zagovaraju privatni osiguravatelji. Suprotstavljaju joj se medicinske grupe i političke snage liječnice. Svjetska banka naizmjenično podupire jedan ili drugi scenarij (snažnije javno osiguranje s jedne strane, snažnije privatno vlasništvo i odgovornost s druge).

Iako u Mađarskoj stope mortaliteta rastu a bolesti se šire, ipak interesi pacijenata te važnost restrukturiranja njege (više prevencije i sl.) nikada nisu postali prioritetima u raspravama o reformi zdravstva.

To nije slučaj samo u zdravstvu, nego se mora napomenuti i da su i pitanja invalida duga bila zanemarivana: dobivali su određenu

pomoć pri prijevozu i poseban obiteljski doplatak, ali nisu dobivali posebna prava ni opću pomoć. Zakon o jednakim mogućnostima iz 1997. godine po prvi je put osigurao prava invalida. Nažalost, još uvijek nema dovoljno novca za provođenje zakonskih odredbi o redovnoj novčanoj pripomoći, prijevozu podešenoga potrebama invalida te posebnim uvjetima za pošljavanja.

Mirovinska reforma

Mađarski javni mirovinski sustav postoji od 1912. godine shemom za javne službenike. Godine 1928. mirovinski je program proširen. Prije 1945. godine taj je sustav pokrivao oko jedne trećine radne snage. Sustav je financirala i njime upravljala tripartitna uprava. Nakon Drugoga svjetskog rata uskoro je, zbog ratnih gubitaka i želje za bržim širenjem dostupnosti mirovine, transformiran u sustav "tekuće raspodjele". Nakon 1950. godine bivša je uprava ukinuta, a fond socijalnog osiguranja postao je dio državnog proračuna. Pa ipak se sustav širio i mijenjao: godine 1989. pokrivao je gotovo čitavu radnu snagu i dosegao relativno prihvatljiv nivo. Sustav je funkcionirao dovoljno dobro da zaštititi umirovljenike tijekom godina krize nakon tranzicije.

U međuvremenu, neplanirane promjene narušavale su transparentnost ove sheme. Njezina je održivost dovedena u pitanje zbog demografskih promjena, kao i zbog strukturalnih promjena u gospodarstvu i na tržištu rada nakon 1989. godine. Starenje je povećalo omjer demografske ovisnosti.

Omjer sustavne ovisnosti, omjer između onih koji privređuju i umirovljenika, smanjio se. Zbog nezaposlenosti, općenitog gubitka poslova i rada u sivoj ekonomiji, broj onih koji privređuju smanjio se za milijun osoba nakon 1989. godine. Jedan od načina za relativno humano rješavanje problema nezaposlenosti bio je povećati broj prijevremenih i invalidskih mirovina. Time je više od pola milijuna ljudi dobilo priliku za preživljavanje, a mirovinski je fond postao preopterećen. Godine 1990. omjer umirovljenika i zaposlenih bio je 50, a u 1994. godini 70. Drugim riječima, do 1990. godine jednu prosječnu mirovinu "plaćalo" je dvoje do troje zaposlenih. Nakon 1990. godine, manje od 1,5 aktivno zaposlenih osoba pokriva troškove jedne prosječne mirovine. Shodno tome porasle su i stope doprinosa.

Tablica 13.

Učinak mirovinskog sustava 1950.–1990.

Godina	% pokrivenih* u "aktivnim" dobnim grupama	Umirovljenici u % od stanovništva iznad dobne granice za mirovinu**	Zamjenska stopa (prosječna mirovina u % od prosječne plaće)
1950.	37	39	22
1955.	52	38	25
1960.	65	43	32
1965.	76	59	32
1970.	82	56	36
1975.	84	71	47
1980.	82	83	55
1985.	85	93	55
1990.	83	105	47

Izvor: Usvojeno iz Bod i sur.

* Postotak onih koji stječu pravo na mirovinu.

** Uključujući prijevremeno umirovljene.

Tablica 14.

Omjer demografske ovisnosti u Mađarskoj: grupe starije dobi, u % od ukupnog stanovništva

Godina	1980.	2000.	2030.
Stanovništvo iznad 60/ukupno stanovništvo	17,2	19,8	27,5
Stanovništvo iznad 65/ukupno stanovništvo	13,4	14,7	20,9
Stanovništvo iznad 80/ukupno stanovništvo	2,1	2,5	5,1

Reforma je bila neizbježna i ona je uslijedila. U njezinoj se provedbi mogu razlučiti dva razdoblja.

U prvom razdoblju (1990. do 1995./1996.) cilj je bio reformirati i zaokružiti sustav mirovina iz tekuće raspodjele. Godine 1991. Parlament je usvojio odluku o određivanju orijentacije planirane mirovinske reforme. Planiran je trirazinski sustav, odnosno osnovna shema jednake naknade, obvezna javna shema temeljena na dohotku, te dobrovoljna, privatna razina (kasnije nazvana stup mirovinskog sustava). Namjera je bila da prva razina mirovine osigura građanima osnovnu sigurnost, a da im druga razina omogući relativnu sigurnost.

Kao odgovor na nastojanja za povećanjem transparentnosti i javne kontrole, Fond socijalnog osiguranja odvojen je od državnog pro-

računa 1989. godine. Zakon o tijelima samouprave i nezavisno izabranim upravama Fonda socijalnog osiguranja usvojen je 1991. godine. Dvije uprave mirovinskog i zdravstvenog fonda izabrane su 1993. godine. Uprava mirovinskog fonda radila je na zadovoljavajući način, dok je Uprava zdravstva bila slaba.

Godine 1992. zakonom je (po prvi put u Mađarskoj) uvedena obvezna godišnja indeksacija mirovina, prvotno prema plaćama.

Održivost mirovinske sheme slabila je zbog pada gospodarske proizvodnje i poremećenog odnosa između zaposlenih i umirovljenih. Financiranje se moglo olakšati zakonski obvezujućim prijenosima još neprivatiziranih državnih dobara u mirovinski (i zdravstveni) fond, ali to se nije desilo. Prijedlog Parlamenta da se povisi vrlo niska dob za umirovljenje (60 godina za muškarce i 55 za žene) ponavljan je nekoliko puta od 1991. godine nadalje. Tome su se prijedlogu posebno protivili sindikati. No dob za mirovinu povišena je tek 1996. godine, a do 2009. godine starosna će granica za mirovinu biti jednaka – 62 godine za oba spola.

Radikalniji prijedlozi za transparentnijim i održivijim mirovinama iz sustava tekuće raspodjele pripremljeni su do 1996. godine, ali se tada program promijenio. Prema tim prijedlozima usvajanje sustava sličnoga njemačkim "točkama", povećanje dobne granice i strožiji uvjeti za dobivanje mirovine, riješili bi pro-

blem te doveli do održivog sustava za naredna desetljeća. No usprkos tome taj je plan reforme odbačen.

U drugom razdoblju, negdje od 1995. godine nadalje, sustav mirovina s više stupova po prijedlogu Svjetske banke (Svjetska banka, 1994.) prisilno je postao prioritet. Taj se sustav sastoji: od obveznog javnog sustava tekuće raspodjele, ili sheme pomoći u cilju osiguravanja osnovnih primanja za sve starije osobe (1. stup); obavezni, potpuno financirani i privatno upravljani mirovinski sustav zasnovan na osobnim individualnim računima čini 2. stup; 3. stup čini dobrovoljni sustav (isto tako potpuno financiran i kojim se upravlja privatno). "Novoj mirovinskoj pravovjernosti" (Müller, 1999.) otpor su pružali stručnjaci, mirovinska uprava i sindikati i to zbog troškova, loše stručne pripreme i povećane nesigurnosti. Javne rasprave nikada nisu bile dobro vođene, a promidžbena kampanja bila je iznimno učinkovita. Tako su pobornici reforme dobili bitku.

Zakoni u srpnju 1997. godine doneseni su bez glasova tadašnje oporbe (sadašnje vlade). Sustav ima četiri stupa. *Nulti stup* regulira naknade utemeljene na provjeri dohotka za osobe koje nisu stekle dovoljna prava na mirovinu. *Prvi stup* je malo promijenjena shema po sustavu "tekuće raspodjele" kojom upravlja država. *Drugi stup* čine naknade utemeljene na definiranim doprinosima koje se privatno financiraju, i obvezna je za one koji po prvi put ulaze na tržište rada, a za sve ostale je alternativna. *Treći stup* čine dobrovoljne privatne mirovine.

Nulti stup osigurava osobe koje ne mogu ispuniti kriterije za dobivanje mirovine. Ta je naknada definirana amandmanom na Socijalni zakon (koji je usvojen u isto vrijeme kada i Mirovinski zakon), i mijenja raniju redovnu socijalnu pomoć u starosnu naknadu, utemeljenu na provjeri dohotka. Broj korisnika ovog stupa ostao je ispod 30.000 sve do 2000. godine. Kasnije je ta naknada postala važnija, jer su uvjeti za ostvarivanje prava na mirovinu postali strožijima (nužno minimalno 20 godina plaćanja doprinosa i sl.).

Prvi stup je malo reformirana mirovinska shema socijalnog osiguranja iz "tekuće raspodjele". Pravila za izračunavanje mirovina promijenit će se nekoliko puta do 2013. godine. Uvjeti za ostvarivanje prava na mirovinu postat će nešto strožiji, mirovine neće u potpunosti biti vezane na plaće, a regresivni elementi

nastavit će se primjenjivati tako da će se raspon mirovina sve više sužavati. Regresivna pravila prestat će se koristiti nakon 2013. godine, ali će se dio plaća, koji je temelj za izračunavanje mirovina, smanjiti. Poslodavci plaćaju puni porez na plaće, dok za zaposlenike postoji limit i u pogledu doprinosa ali i temelja za izračun mirovina. Limit je dvostruka prosječna plaća. Broj umirovljenika (uključujući osobe koje primaju obiteljsku mirovinu) viši je od 3 milijuna, a prosječna mirovina izgubila je oko 30% svoje stvarne vrijednosti. Taj se gubitak vrlo sporo nadoknađuje, i vjerojatno neće biti nadoknađen u potpunosti.

Drugi stup čine obvezne potpuno financirane privatne mirovine. Obvezan je za one koji se zapošljavaju prvi put, i koji moraju ući u privatni mirovinski fond, dok ostali mogu dvije godine birati između staroga i novog sustava. Fondovi posluju pod strogom državnom kontrolom. Uspješna kampanja imala je za nužnu posljedicu to da je do kraja kolovoza 1999. godine oko dva milijuna osoba postalo članovima novih fondova, što je znatno više nego predviđenih 800.000. Zbog toga se deficit javnih fondova povećao više nego što je bilo očekivano. Deficit se djelomično pokriva državnim zajmovima (uključujući zajmove Svjetske banke), a djelomično smanjivanjem mirovina. Troškovi poslovanja iznosili su oko 8% primanja od doprinosa u 1999. godini (u usporedbi sa 2% u javnoj shemi). Kao što MOR primjećuje, većina je matičnih tvrtki (banke i velika, većinom strana osiguravajuća društva) morala osigurati subvencije (ILO-CEET, 2000.:15).

Treći stup sastoji se od dobrovoljnih mirovinskih fondova, što su regulirani zakonom iz 1993. godine. Ti fondovi sada već imaju oko milijun članova. Jedna od privlačnih strana toga stupa jest znatna porezna olakšica (kasnije je smanjena), i mogućnost da poslodavac poveća plaće bez povećanja troškova poreza i socijalnog osiguranja.

Kao rezultat novih pravila, mirovine za nove umirovljenike bit će niže nego što bi bile u slučaju reforme prvotnoga sustava. To će biti istinito i kada se združe stavke dvaju obveznih sustava.

Sve do sada reforma nije imala pravog utjecaja: broj umirovljenika i troškovi su se nastavili povećavati do 1999. godine. Iznos po osobi izgubio je oko jedne trećine svoje stvarne vrijednosti od 1990. godine, ali se od 1997. polako povećava.

Tablica 15.

Umirovljenici i mirovine, 1990.–1999.

Godina	Ukupan broj umirovljenika		Ukupni troškovi na mirovine (nominalno)		Ukupni troškovi na mirovine, 1990. (stvarna vrijednost)		Trošak po osobi	
	U tisućama	1990. = 100	U milijardama HUF	1990. = 100	1990. = 100	Md. Ft.	1990. = 100	1990. = 100
1990.	2,556	100	202,1	100	100	202	100	100
1995.	3,027	118	582,2	288	288	188	92	78
1996.	3,082	121	669,8	331	331	175	86	71
1997.	3,123	122	804,8	398	398	178	87	71
1998.	3,157	124	989,0	490	490	191	95	75
1999.	3,141	123	1117,2	553	553	196	97	78

Izvor: statistical Yearbooks.

Tablica 16.

Raspodjela mirovina, siječanj 1999. godine

Iznos	Zaslužene mirovine temeljem rada	Mirovine i naknade vezane uz njih	Zaslužene mirovine temeljem rada	Mirovine i naknade vezane uz njih
	Korisnici, u tisućama		Postotak distribucije	
–9.999	2,3	77,6	0,1	2,4
10.000–14.999	9,9	243,3	0,4	7,6
15.000–19.999	151,7	284,9	6,1	8,9
20.000–24.999	476,8	634,0	19,1	19,9
25.000–29.999	617,6	668,4	24,7	21,0
30.000–34.999	516,4	541,2	20,7	17,0
35.000–39.999	286,2	291,9	11,5	9,2
40.000–44.999	171,7	174,2	6,9	5,5
45.000–49.999	103,2	105,3	4,1	3,3
50.000–54.999	66,0	66,4	2,6	2,1
55.000–59.999	43,8	44,1	1,8	1,4
60.000–	52,1	52,5	2,1	1,6
Ukupno	2497,7	3183,8	100,0	100,0

Izvor: National Directorate of Pensions, Department of Statistics, 1999.

Statistički podaci o korisnicima mirovina i mirovinskim naknadama, isključujući naknade siročadima.

Iako umirovljenici nisu glavni gubitnici u tranzicijskom vremenu (zbog toga što primaju redovne mirovine), ipak je visina njihove mirovine preniska. Jedna četvrtina mirovina na temelju minulog rada i preko 40% ukupnih mirovina ispod su minimuma za životne potrebe. (Minimum za životne potrebe 1999. godine bio je 26.000 HUF.)

Vlada izabrana 1998. godine napravila je neke neprijateljske korake i za privatni i za javni stup mirovinskog osiguranja. Godine 1998. uprave su ukinute (uglavnom iz političkih razloga), a razdvojeni fondovi su ponovno uključeni u proračun. Doprinosi trenutno prikuplja porezna uprava. Nadgledanje fondova dodijeljeno je Ministarstvu financija. To možda neće

biti i konačno rješenje: Ministarstvo socijalnih djelatnosti bori se za kontrolu nad mirovinskim fondom, a Ministarstvo zdravstva za kontrolu nad zdravstvenim fondom. Pitanje demokratizacije nestalo je s programa reforme.

Pravila indeksacije za 1999. godinu promijenjena su krajem 1998. godine na način koji je nepovoljan za umirovljenike. (Švicarska indeksacija uvedena je prije dvije godine, ranije nego što je to bilo određeno zakonom iz 1997. godine).¹ Kao "ekonomsku mjeru", vlada je zamrznuła obveznu stopu privatnih doprinosa u drugi stup na 6% (planirano je povećanje na 8% za dvije godine). Tako su uvjeti privatnih ugovora modificirani zbog pritiska države.

Trenutni odnos vlade prema javnom stupu je kontroverzan. Prema vladinoj retorici, oni ga žele učiniti popularnijim. Vlada želi povećati broj članova javnog fonda zbog visokih troškova privatnog stupa. (Razdoblje slobode odabira ili povratka na javni stup je produženo.) Isto tako, vlada obećava reformu koja će prvi stup učiniti "popularnijim", čineći ga individualiziranijim, nasljeđujućim i zasnovanim na definiranim doprinosima. Javnosti nije razjašnjeno da glavne fraze impliciraju ukidanje obiteljskih naknada i drugih elemenata koji su "solidarni" ili povezani s javnim osiguranjem. Vlada bi voljela navesti Parlament na donošenje novog zakona već u 2001. godini, i to bez ikakvog socijalnog dijaloga.

Obiteljske naknade

Mađarska je u šezdesetim godinama razvila relativno prihvatljiv sustav obiteljskih naknada i institucija za brigu o djeci. Tako su novčane naknade iznosile oko 4% BDP na kraju osamdesetih godina. MMF i Svjetska banka zatražili su od Mađarske smanjivanje tih naknada na stupanj koji je "uobičajen u Europi", što znači na 1 do 2% BDP. Taj se proces odvijao s manjim promjenama tijekom vladavine treće vlade.

Naknade za djecu

Sustav obiteljskih naknada postao je sve više raznolik i iscjepkan. Djeca imaju pristup trima a ponekad i četirima vrsta naknada:

Obiteljski doplatak ostat će najveća stavka među obiteljskim naknadama sve do 2002. godine. Iznos toga doplatka povećava se do trećeg djeteta. Bio je povezan sa zaposlenjem do 1990. godine, univerzalan do 1995. godine, utemeljen na provjeri dohotka između 1995.–1998., a od 1998. nadalje opet je univerzalan. Stvarna vrijednost obiteljskog doplatka pala je za 30% do 35% između 1990. i 1994. godine, a ukupno je pala za 50% do 1998. godine. Nadalje je izgubila 15% vrijednosti za vrijeme vladavine treće vlade, tako da se sada nalazi na trećini prvotne vrijednosti. Pravila su promijenjena 1998. godine. Djeca školske dobi dobivaju doplatku u ime naknade za obrazovanje, a redovitost pohađanja škole se kontrolira.

Pomoć za obrazovanje ponovno je regulirana Zakonom o zaštiti djece iz 1997. godine. Ta je pomoć preimenovana u doplatku za zaštitu djece. Od vrlo diskrecione stavke, ona je postala naknada na temelju dohotka s fiksnim iznosom (20% minimalne mirovine), identična za svako dijete, bez obzira na njihov broj. Unatoč tome tehnike dodjeljivanja ove pomoći ostale su staromodne, a njezina je razina neodgovarajuća. Pravo na pomoć učinilo je novu shemu privlačnijom. Broj primatelja popeo se s oko 500.000 na nekih 800.000 samo u dvije godine. Nova vlada i lokalne vlasti smatraju da je taj broj previsok. Da bi kontrolirali prevare kućne posjete i provjere imovine dodane su testu dohotka 1999. godine.

Porezna olakšica za djecu prvi je put uvedena za vrijeme vladavine prve vlade, ukinuta je 1995. i ponovno uvedena 1998. godine. To je – u teoriji – bezuvjetna povlastica koju razlikuje samo broj djece (viša je po djetetu za obitelji s troje ili više djece nego za obitelji s jednim ili dvoje djece). U praksi ona ovisi o tome da li su prispijeli porezi dovoljno visoki da bi se puni iznos olakšice mogao odbiti od poreza. Realno, oko dvije trećine obitelji plaća dovoljno poreza da bi se njihova djeca mogla okoristiti ovom povlasticom. To je jedina povlastica na djecu koja je radikalno povećana pod trećom vladom.

Trudnička naknada uvedena je 1992. godine kao univerzalna naknada, ekvivalentna obiteljskom doplatku od 3. mjeseca trudnoće. Po-

¹ Prema zakonu donesenom 1997. godine, mirovine su trebale biti u potpunosti indeksirane prema plaćama u 1999. godini, a švicarska indeksacija se trebala primjenjivati tek u narednim godinama. To bi značilo povećanje od 18–19%, što je smanjeno na 11%. Ustavni sud nije smatrao taj potez neustavnim, iako su glasovi bili podijeljeni. Godina 1998. bila je tek druga godina nakon promjene režima, kada su se stvarne plaće znatno povećale, kako bi raniji gubici umirovljenika bili do neke mjere nadoknadani.

Tablica 17.

Naknade za djecu

2001.	Obiteljski doplatak – univerzalan	Naknada za zaštitu djece – na temelju provjere dohotka	Porezna olakšica (za one koji je mogu iskoristiti)
1 dijete + 2 roditelja	3800	4000	3000
1 dijete + 1 roditelj	4500	4000	3000
2 djece + 2 roditelja	4700	4000	4000
2 djece + 1 roditelj	5400	4000	4000
3 i više djece + 2 roditelja	5900	4000	10000
3 i više djece + 1 roditelj	6300	4000	10000

stupno je ukinuta 1995. godine, a ponovno je uvedena od 2001. godine nadalje, ali samo kao porezni odbitak. Siromašne majke ne dobivaju ovu naknadu.

Naknade za majke

Postoji nekoliko naknada.

Jednokratna naknada za porod nudi se svim trudnicama koje su za vrijeme trudnoće četiri puta imale liječnički pregled. (To je bila vrsta alternative za trudničku naknadu.)

Trudničko-porodiljna naknada znači 24 tjedna plaćenog odsustva s posla za trudnice koje su bile zaposlene 180 dana. Ova se naknada plaća iz fonda osiguranja i iznosi 70% od visine plaće. Samo 25% majki koristi ovu mogućnost zbog niske stope zaposlenosti mladih žena.

Dotacija za njegu djece (GYES) dotacija je u fiksnom iznosu za majke ili očeve koji ostaju kod kuće s djetetom do njegov 3. rođendana. Od 2000. godine naknada je bila dostupna i djedovima i bakama ukoliko ne primaju mirovinu. Uvedena je 1967. godine: prvotno je bila univerzalna, između 1995. i 1998. dodjeljivala se na temelju provjere dohotka, a odonda je opet univerzalna. Fiksni iznos trenutno je jednak minimalnoj mirovini. Dotacija je izgubila oko 15–20% svoje stvarne vrijednosti od 1990. godine. Minimalna mirovina iznosi oko 30% prosječne plaće, a u najboljem slučaju pokriva 60% minimuma za životne potrebe. To objašnjava zašto mlade majke, koje primaju GYES, spadaju u najsiromašnije društvene grupe.

Potpota za uzdržavanje djece (GYET) isto je tako fiksna dotacija za majke koje ostaju kod

Tablica 18.

Naknade za majke – GYES i GYED

Dotacija za skrb o djeci u fiksnom iznosu i dotacija vezana uz primanja, 1990.–2002.^a

Godina	1990.	1998.	2002.	1990.	1998.	2002.	1990.	1998.	2002.
	Dotacija u fiksnom iznosu (GYES)			Dotacija vezana uz primanja (GYED)			GYES i GYED, ukupno		
Korisnici, u tisućama	95	234	155	155	10	90	250	244	245
Ukupni troškovi, milijarde HUF	3,8	38,5	34,8	9,7	1,1	44,3	13,5	39,6	79,1
Iznos po korisniku, HUF/mjesečno	3303	13725	18720	5198	28027	41000	4660	14305	26900
	Stvarna vrijednost, 1990 = 100*								
Ukupan trošak	100	196	137	100	2	68	100	57	87
Iznos po korisniku	100	80	85	100	104	118	100	59	86
U % BDP	0.18	0.38	0.22	0.47	0.01	0.29	0.65	0.39	0.51

Izvor: CSO Yearbook 1998. Social Report 1999. Sažetak nekih indikatora iz planiranog vladinog proračuna dohotka i rashoda 2000.

Indeks cijena: 1990.–1998.: 517,7%, 1990.–2001 = 670.

^a GYED je obustavljen između 1995. i 1998., zadnje plaćanje bilo je u travnju 1998.

Tablica 19.

Obiteljske naknade

Tip naknade	1994.	1999.	2000. proračun	2001. proračun	2002. plan
U milijardama HUF					
Obiteljski doplatak	110,6	131,1	133,8	135,0	135,0
Trudničko-porodiljna naknada	8,3	7,8	8,1	8,9	11,6
Jednokratna naknada za porod	*	2,1	2,7	2,6	3,0
GYED	18,8	–	36,3	32,2	41,2
GYES	10,3	44,7	28,0	38,0	38,3
GYET	3,4	7,6	12,9	13,1	13,9
Redovna naknada za zaštitu djece		31,5	36,0	38,0	40,0
Ukupno	151,4	224,8	257,8	267,8	283,0
Porezni odbici za djecu	–	36,2	48,8	82,2	83,0
Sveukupno	151,4	261,0	306,6	350,0	366,0
u % BDP-a					
%, bez poreza	3,5	2,0	2,1	1,8	1,7
%, s porezima	3,5	2,3	2,4	2,4	2,3

kuće ukoliko imaju troje ili više djece u dobi ispod 10 godina. Potpora je jednaka iznosu GYES-a. Također je postala univerzalnom 1998. godine.

Naknada za njegu djece zasnovana na primanjima (GYED) prvi je puta uvedena 1982. godine kao naknada na osnovi osiguranja. Postupno je ukinuta 1995. godine, a ponovno uvedena 2000. godine kao porezno financirana. Uvjeti za dobivanje ove naknade jesu: 180 dana plaćenog zaposlenja prije poroda, bez plaćanja doprinosa (što mnogi smatraju nepravednim). Godine 1990. oko 40% majki dobivalo je GYES u fiksnom iznosu, a 60% GYED na temelju primanja. Godine 2000. omjer se promijenio te je iznosio 63% naspram 37%. U međuvremenu se jaz između te dvije naknade povećao. GYED je iznosio oko 150% GYES-a u 1990. godini, a sada je dvostruko viši. Stvarna se vrijednost GYES-a smanjivala od 1990. godine.

Usprkos retorici treće vlade o svojoj usmjerenosti na obitelj i djecu, sustav ipak daje majkama manje nego što je davao krajem osamdesetih ili čak 1994. godine, iako je smanjivanje naknada bilo zaustavljeno 1998. godine. Sustav je zapravo postao razdvajajući: naknade za srednju i višu klasu veće su i brže se poboljšavaju nego naknade za siromašne.

Socijalna pomoć

Mnogi oblici novoga, rastućega siromaštva stanovništva zahtijevaju razvitak novih oblika socijalne pomoći. Prva takva zakonska regulativa ponuđena je u Socijalnom zakonu usvojenom 1993. godine. Prema principu supsidijarnosti, odgovornost za ispunjavanje osnovnih potreba građana dodijeljena je lokalnim zajednicama. Zakon specificira individualne tipove financijske i druge pomoći, kao i pomoć u svezi s osobnom njegom, te kriterije za dobivanje pomoći, principe i institucije povezane s financiranjem socijalnih usluga, kao i glavne aspekte pravnog odnosa između davatelja i korisnika socijalnih usluga. Zakon o zaštiti djece iz 1997. godine (o zaštiti djece i skrbištvu) proširio je ulogu lokalnih vlasti u sferu zaštite djece. (Ova shema pomoći već je raspravljena u odjeljku o obiteljskim naknadama.)

Ponovno osnaženje autonomije lokalnih vlasti pokazalo se dobrim potezom. No unatoč tome, sada su se ispoljile i očite mane decentralizacije. Naprimjer, "sloboda" u izdavanju lokalnih pravila mogla bi rezultirati s više od 3.000 različitih lokalnih socijalnih sustava. Isto tako, diskreciono pravo ponekad može značiti i diskriminaciju.

Navest ćemo najvažnije tipove socijalne pomoći:

Potpore koje su postojale prije 1990. godine i koje pomažu pri “tradicionalnim rizicima” jesu:

– *pomoć starijim osobama* (socijalna pomoć za građane starije životne dobi) – postaje sve važnija kako sve teže postaje dobiti mirovinu;

– *povremena pomoć ili pomoć u krizi* (jednokratna, hitna isplata) još je jedna vrsta “tradicionalne” novčane naknade za ljude kojima je ona hitno potrebna. Iako je ova naknada po definiciji osigurana za iznimne krizne situacije, od 1995. godine ona se može davati na mjesečnoj osnovi;

– *pristojba za njegu* (doplatak za njegu bolesnih članova obitelji može iznositi od 60–100% minimalne mirovine). Oko 25.000 osoba godišnje dobiva ovaj doplatk;

– *pomoć za obrazovanje* transformirana na “normativnoj” osnovi u pomoć za zaštitu djece u školskoj dobi. (I ovo je raspravljeno pod odjeljkom o obiteljskim naknadama.)

Nove potpore usmjerene na “nove rizike” jesu:

– *dodatak obiteljskom prihodu* (postupno ukinut u 2000. godini);

– *redovita socijalna pomoć za nezaposlene*. Od 2000. godine uvjet za dobivanje te pomoći je 30 dana rada za zajednicu;

– *doplatak za stanovanje*, za koji Socijalni zakon definira okvirne kriterije (naknada na temelju provjere dohotka ako su troškovi stanovanja veći od 35% prihoda domaćinstva). No lokalne vlasti imaju pravo reguliranja “normi” stanovanja prema standardnom kućan-

skom inventaru unutar svojih izbornih jedinica. U većini slučajeva, osim u iznimnima, te se naknade plaćaju direktno općinskim tvrtkama za pružanje usluga.

– *pomoć za javno zdravstvo* zapravo je kupon za plaćanje lijekova za starije ili vrlo bolesne osobe.

Socijalna pomoć postala je dinamičnom granom socijalne politike: mora se baviti novim potrebama i nadoknaditi smanjivanje ostalih naknada. Broj osoba koje primaju socijalnu pomoć bio je u porastu do 1998. godine, a čini se da se otada stabilizirao.

Usprkos rastućem broju populacije koja prima pomoć, još uvijek se ne zna je li pomoć dostupna svima kojima je potrebna. Teoretski je bilo nemoguće izračunati stopu primanja ove pomoći sve dok je većina njezinih oblika ostala diskrecionom, jer je broj onih koji su imali pravo na nju bio nepouzdan. Do sada su mnoge naknade regulirane kao “prava siromašnih”. No teškoće su u tome što je gotovo nemoguće procijeniti potrebe i primanja zbog rasprostranjenosti sirove ekonomije. (Svjetska banka izračunava te stope na temelju *Istraživanja o potrošnji domaćinstava*, ali, prema našem mišljenju, te brojke nisu upotrebljive.)

Ne postoje pouzdani podaci o primjerenosti spomenutih naknada. No njihove razine i prosječni iznosi ipak su poznati. Ali ti podaci ukazuju i da su one neprimjerene. Minimum za životne potrebe u 1999. godini iznosio je oko 20.000 do 30.000 HUF po osobi; gotovo 70.000 HUF bio je minimum za tročlanu obi-

Tablica 20.

Broj primatelja najčešćih vrsta naknada (u 1000)

Godina	1990.	1997.	1998.	1999.
Redovita socijalna pomoć	46	27	28	34
Zamjenska naknada dohotka za nezaposlene	–	186	175	146
Stambena pomoć u gotovini	–	206	167	134
Druga stambena pomoć	–	95	103	83
Povremena pomoć u gotovini	807	742	537	474
Druga povremena pomoć	807	370	223	217
Javnozdravstvena pomoć	–	468	481	472
Redovita pomoć za djecu	101	656	743	804
Jednokratne (povremene) isplate pomoći za djecu	*	*	389	384

Izvor: *Yearbooks of CSO*.

* nema podataka

Tablica 21.

Prosječan iznos glavnih vrsta pomoći 1990.–1999. (prosjeak po osobi, u HUF)

Godina	1990.	1997.	1998.	1999.
Mjesečni prosjeak po primatelju				
Redovita socijalna pomoć	3209	8306	9444	10588
Zamjenska naknada dohotka za nezaposlene	–	9346	11005	14703
Redoviti doplatak za zaštitu djece	*	*	2777	3119
Prosječno godišnje po primatelju				
Stambena pomoć u gotovini	–	11195	13251	16193
Druga stambena pomoć	–	14594	15765	17870
Povremena pomoć u gotovini	2159	5955	6507	7235
Druga povremena pomoć	2159	5165	4061	4302
Jednokratne (povremene) isplate pomoći za djecu	*	*	5762	5688

Izvor: Yearbook of CSO, 1998, 1999.

telj, a oko 85.000 HUF za četveročlanu obitelj. Prosječan iznos redovne pomoći bio je oko 10.000 HUF, a naknade za stanovanje i pomoć u krizi iznosila je od 1.000 do 2.000 HUF mjesečno. Ti su iznosi nedovoljni za pokrivanje čak i najosnovnijih troškova.

Indeksacija naknada postoji u nekim slučajevima u kojima su one vezane za minimalnu mirovinu, a u drugim su slučajevima diskrecioni (naknada za stanovanje, za sahranu i sl.). Žalba zbog naknade nezavisnom sudu moguća je ako su pravila regulirana zakonom. Međutim, ako pomoć reguliraju lokalne vlasti, samo odbijanje prijave za pomoć može se sudski osporiti.

Nepoticajni učinci socijalne pomoći mogli bi biti znatni. Treća vlada povisila je minimalnu plaću na 40.000 HUF od siječnja 2001. Taj bi iznos mogao bi potaknuti i one koji rade u sivoj ekonomiji, ali ipak ima činilaca koji smanjuju taj učinak. Primjerice, porezna je stopa 20% od prvoga zaradenog dohotka, a nema neoporezivoga iznosa. Nema ni sužavanja nijedne sheme pomoći, tako da gubitak naknade (vrste pomoći) može biti znatan. Osim toga, većina nezaposlenih živi u slabijim četvrtima i nema tržišnih vještina.

Ipak se čini da se gospodarstvo vraća na putanju rasta. Prihod središnjega proračuna povećava se više nego što je bilo planirano (djelomično zbog inflacije). U isto vrijeme demokratske institucije slabe, kao i socijalna kontrola proračuna i vladinih planova. Vlada je napravila dvogodišnji proračun za 2001.–2002., tako da neće biti obvezujućega izvješća Parlamentu u slijedeće tri godine.

S gospodarskim rastom lagano rastu i stvarne plaće i stvarni prihodi, iako znatno manje od proizvodnje. Prema posljednjem izvješću o siromaštvu, siromaštvo se više ne širi od 2000. godine (Szivos; György, 2000). No usprkos tome naknade siromašnima povećavaju se puno manje od drugih prihoda, a neke su od njih i ukinute. Po našim procjenama, pojavila su se dva nova fenomena. Dubina siromaštva najvjerojatnije se povećava među onima koji su siromašni već godinama. Isto tako, vladine rasprave o Romima i siromašnima, kao i nove, kaznene odredbe i neprimjereni stupanj socijalne pomoći, pojačavaju političku razdvojenost u zemlji, a imaju i snažan negativan učinak na socijalnu integraciju.

LITERATURA

- Bod et al. (1995.) *For the Hungarian Pension Reform*. Study financed by the International Center for Economic Growth, a team organized by the Research Institute of the World Economy of the Hungarian Academy of Sciences. Budapest.
- Central Statistical Office (1998.) *Living Standards 1988–1997*. Budapest.
- Central Statistical Office (1998.) *Income distribution in Hungary*. Budapest.
- Central Statistical Office (several years) *Social Report*. Budapest.
- Central Statistical Office (several years) *Yearbooks*. Budapest.
- European Commission (1999. and 2000.) *Regular Report From the Commission on Hungary's Progress Towards Accession*. Brussels.
- European Commission (2000.) *Employment in Europe 1999*. Luxembourg.
- Ferge, Z. (1995.) Social policy, in: Ferge, Z., Sik, E., Róbert, P., Albert, F. *Social Costs of Transition*. International Report. Vienna: Institute for Human Sciences, SOCO Working Paper.
- Ferge, Z. (1997.a) Social Policy Challenges and Dilemmas in Ex-Socialist Systems, in: Nelson, J., Tilly, C., Walker, L. (eds.) *Transforming Post-Communist Political Economies*. Washington, D.C.: National Academics Press.
- Ferge, Z. (1997.b) The Changed Welfare Paradigm: The Individualization of the Social, *Social Policy & Administration* 31 (1): 20–44.
- Ferge, Z. (1998.) L'évolution des politiques sociales en Hongrie depuis la transformation du système, *Revue d' Études Comparatives Est-Ouest* 29 (3): 35–59.
- Labour Market Informations* (1999.) no. 13. Budapest: Institute of Labour Research.
- ILO-CEET (2000.) *Pension Reform in Central and Eastern Europe: An Update on the Restructuring of National Pension Schemes in Selected Countries*. ILO-CEET Report, no 25.
- Kertesi, G., Kézdi, G. (1998.) *Gypsy Population in Hungary*. Budapest: socio-typo.
- Ministry of Finance (1991.–1999.) *AHIR database*. Budapest.
- Müller, K. (1999.) *The Political Economy of Pension Reform in Central-Eastern Europe*. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar.
- National Labour Centre (1998.) *Information Yearbook of the Social Policy Development Centre. Vol. 1., Report on cash and in kind benefits*. Budapest.
- Spéder Zsolt (1999.) *Fluidity and Segregation*. Manuscript.
- Szívós, P. and Tóth István G., eds. (1999.) *Monitor (Monitor Report) 1999*. TÁRKI Monitor Jelentések. Budapest: TÁRKI.
- Szívós, P. and Tóth István G., eds. (2000.) *Növekedés alulnézetben. (Growth seen from below)*. TÁRKI Monitor Jelentések. Budapest: TÁRKI.
- World Bank (1994.) *Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth. World Bank Policy Research Report*. New York: Oxford University Press.

S engleskog prevela Marijana Javornik

Summary

TRANSFORMATION AND SOCIAL SECURITY IN HUNGARY

Zsuzsa Ferge, Katalin Tausz

The social and political transformation in Hungary contributed to the development of a democratic political system and to the establishment of the rule of law and market economy, but the process was accompanied by a series of economic and social problems. After ten years of transition the economy can be said to be taking an upturn, but the social indicators are improving at a much slower pace. Not only did the transition cause a number of social problems – many reforms were inconsistent and contrary to the proclaimed political goals. This is shown in the paper by an analysis of former Hungarian governments which had different political orientations, but whose political viewpoints and social policies were blurred, without a clear political or ideological profile and without a clear commitment to the welfare of all. As a result, welfare spending has constantly been reduced and is currently below the OECD average. This has been achieved by many measures: by the reduced scope of universalism, by curtailing the elements of solidarity within the existing insurance schemes, by focusing on target groups and by expanding discretionary decision-making powers. The paper provides a detailed analysis of the reforms intro-

duced in the past ten years in all the fields of social policy: employment and unemployment, health care, pension reform, family policy, social welfare. The rise in unemployment was the greatest challenge of the transitional period. It called for new programmes of social protection that were in fact implemented. Yet the funds earmarked for unemployment benefits were gradually reduced. The health care reform was implemented in a piecemeal way, as opposed interests prevented an integrated approach. The most far-reaching changes occurred in the pension system, functioning with four pillars since 1998. The reform of the pension scheme was largely determined by the approach advocated by the World Bank. Although family policy was very well developed in the socialist period, it underwent many changes as well. There were attempts at adapting elements of social welfare to old and new social risks. Nevertheless, social integration and socially balanced development in general continue to remain critical issues of Hungary's future.

Key words: *transformation, social security, social policy, reforms, development, Hungary.*