

Socijalna zaštita za sve: ali kako?

Roger Beattie

Međunarodni ured rada

Ženeva

Velik dio svjetske populacije ne uživa nikakvu ili uživa samo djelomičnu socijalnu zaštitu. To naročito vrijedi za zemlje u razvoju. No i u mnogim zemljama razvijenoga tržišnog gospodarstva također postoje slojevi stanovništva koji su nedostavno socijalno zaštićeni. U ovom članku autor upozorava na visok stupanj nezaštićenosti stanovništva u mnogim zemljama Afrike i Azije, te na činjenicu da se stanje posljednjih godina još i pogoršava. Glavni uzrok tome autor vidi u povećanju zaposlenosti u neformalnoj ekonomiji. Naime, radnici zaposleni u neformalnoj ekonomiji imaju malu ili nikakvu sigurnost zaposlenja, niske zarade, neosigurani dohodak za vrijeme bolesti i sl. Dakle, rad u neformalnoj ekonomiji često je velik rizik, a činjenica da se odvija u potpuno nereguliranim okolnostima još ga više čini takvim. U okviru toga poseban problem predstavlja socijalna nezaštićenost žena, jer se upravo one najčešće zapošljavaju u neformalnoj ekonomiji, kako bi mogle lakše kombinirati radne s obiteljskim obvezama. Žene u neformalnoj ekonomiji ne uživaju zaštitu i prava vezana za podizanje djece, koja obično pripadaju ženama zaposlenima u formalnom sektoru (npr. obiteljski doplatak, plaćeni porodiljni dopust, pauze za dojenje, materijalna pomoć za djecu i sl.). Posebnu opasnost predstavlja tendencija da žene ostanu zarobljene u neformalnoj ekonomiji gotovo cijeli radni vijek, dok je za većinu muškaraca to tek privremeno rješenje. Stoga autor ističe neodgodivu potrebu proširivanja socijalne zaštite. Međutim, to je vrlo težak zadatak. No R. Beattie vidi četiri mogućnosti za proširivanje socijalne zaštite:

- proširivanje obuhvaćenosti obveznim doprinosima;
- unapređivanje dobrovoljnog obuhvata sustavom doprinosa, između ostaloga i kroz osiguranje koje sufinancira država;
- uvođenje univerzalnih naknada i usluga financiranih iz državnog proračuna;
- uvođenje ili proširivanje naknada i usluga uz provjeru prihoda (socijalna pomoć), također financiranih iz državnog proračuna.

Nijednu od ovih mogućnosti ne bi trebalo a priori odbaciti. Sve one mogu igrati neku od uloga u potpuno razvijenom sustavu socijalne zaštite. Međutim, potrebno je pažljivo razmotriti njihove pojedinačne uloge, te njihovu međusobnu povezanost.

Ključne riječi: socijalna zaštita, socijalna sigurnost, tipovi osiguranja, dostupnost, jednakost spolova.

Posve je jasno da velik dio stanovništva u većini zemalja svijeta ne uživa nikakvu socijalnu zaštitu ili je njome obuhvaćeno tek djelomično.¹ To je slučaj s golemom većinom ljudi u

zemljama u razvoju. Čak i u nekim najbogatijim industrijskim zemljama postoje velike pukotine u socijalnoj zaštiti stanovništva (ILO, 2000.a).

¹ Ovaj je članak, pod naslovom "Social protection for all: But how", objavljen u časopisu *International Labour Review* (Geneva). Vol. 139 (2000.) br. 2, str. 129-148. Zahvaljujemo uredništvu časopisa, te Međunarodnom uredu rada kao izdavaču časopisa, na dozvoli prijevoda i objavljivanja u *Reviji za socijalnu politiku*. Autor je iz Odjela Socijalne zaštite međunarodne organizacije rada, Ženeva, i voditelj je posebnog tima za pripremu Svjetskog izvještaja o radu Međunarodne organizacije rada, pod nazivom: Sigurnost dohotka i socijalna zaštita u promjenljivom svijetu (World Labour Report 2000: Income security and social protection in a changing world). (Nap. ur.)

Nije lako precizno izmjeriti dimenzije ova- ga problema. U nekim slučajevima (primjerice u zdravstvenoj zaštiti) najpogodniji način mjerenja njezine pokrivenosti jest izračunavanje udjela osiguranih osoba u ukupnom stanovništvu, dok je kod ostalih slučajeva (za doprinosne naknade čija je uloga zamijeniti zarade stečene radom) prihvatljiv način mjerenja udjel doprinositelja u radnoj snazi.

Daljnja poteškoća je u tome što pokrivenost socijalnom zaštitom često varira od jedne vrste socijalne zaštite do druge. Tako je npr. obično manji dio radne snage pokriven osiguranjem od nezaposlenosti i osiguranjem od nesreća na radu, za razliku od mirovinskoga, invalidskoga i životnog osiguranja. S druge strane, pokrivenost zdravstvenim osiguranjem i obiteljskim naknadama veća je od pokrivenosti mirovinskim osiguranjem. Potrebno je također obratiti pozornost na razinu pružene zaštite. Navest ćemo konkretan primjer: neka zemlja može imati 100 postotnu pokrivenost stanovništva zdravstvenom zaštitom, ali može pokrivati prosječno samo oko 50 posto troškova bolničkog liječenja, ostavljajući tako obitelji da snosi velik dio rizika. Nadalje, pokrivenost zdravstvenom zaštitom može biti relativno velika, ali kvaliteta osiguranih usluga može biti vrlo niska. Stoga uspoređivanje različitih zemalja u pokrivenosti socijalnom zaštitom na temelju bilo koje pojedinačne mjere može zavariati.²

Iz dostupnih je podataka vidljivo da je u industrijskim zemljama visok udjel radne snage (obično 80 posto i više) pokriven socijalnom zaštitom, i to obično sa širokim spektrom izdataka, dok je to u mnogim zemljama Afrike i Azije vrlo mala manjina (manje od 10 posto), i s obično restriktivnijim opsegom izdataka. U Latinskoj Americi se pokrivenost kreće od preko 60 posto do ispod 15 posto. U mnogim podsaharskim afričkim zemljama pokrivenost se procjenjuje na tek 1 posto radne snage, npr. Gambija, Nigerija i Čad (Bailey, 2000.). U sjevernoj Africi postignuta je umjerena razina, tj. 22 posto u Egiptu i 24 posto u Tunisu, iako se smatra da ovi podaci odražavaju tek zakonsku pokrivenost, a manje stvarnu uslugu, koja je u pravilu vrlo niska kod samozaposlenih.

Problem niskog obuhvata socijalnom zaštitom naravno nije nov, posebno ne u zemljama u kojima velik broj ljudi radi u obiteljskoj poljoprivredi. Međutim, posljednjih godina su izgledi za njegovo rješavanje (ili barem ublažavanje) poprimili dramatični obrat prema još lošijoj situaciji, jer je sve veći broj urbane radne snage morao pribjeći radu u neformalnoj ekonomiji. Takvo se stanje jasno vidi u sljedećoj tablici.

Tablica 1.
Zaposlenost u neformalnom sektoru

Zemlja	Godina istraživanja	Udio urbane neformalne zaposlenosti u ukupnoj urbanoj zaposlenosti		
		Ukupno	Muškarci	Žene
Afrika				
Benin ¹	1992.	47,9	52,5	41,4
Bocvana ²	1996.	19,3	12,3	27,6
Kamerun ³	1993.	57,3	-	-
Obala Slonove Kosti ⁴	1996.	52,7	37,3	73,3
Etiopija	1996.	33,0	19,3	53,4
Gambija ¹	1993.	72,4	66,1	82,7
Gana	1997.	78,5	-	-
Kenija ²	1995.	58,1	-	-
Madagaskar ¹	1995.	57,5	-	-
Mali ¹	1996.	71,0	-	-
Mauricius ²	1992.	24,0	-	-
Maroko ¹	1988.	28,2	-	-
Južna Afrika	1995.	17,4	11,1	26,4
Tunis ²	1981.	38,6	-	-
Uganda	1993.	83,7	67,6	80,5
Tanzanija ⁵	1995.	67,0	59,7	85,3
Zambija ⁶	1993.	80,7	-	-
Azija				
Bangladeš ⁷	1993.	10,0	10,0	16,0
Fidži ⁶	1990.	43,0	-	-
Indija	1993.	44,2	-	-
Indonezija ⁸	1995.	20,6	19,1	22,7
Iran ¹	1996.	17,9	3,4	89,5

² Zbog nedostatka pouzdanih podataka o pokrivenosti i poteškoćama u njihovoj intepretaciji, uputno je pogledati podatke o izdacima za socijalnu sigurnost, koji mogu pokazati stvarni opseg i kvalitetu pokrivenosti (vidjeti ILO, 2000.a, Statistički dodatak).

Kazahstan	1996.	17,3	-	-
Kirgistan	1994.	11,9	-	-
Myanmar ⁹	1996.	54,2	52,6	56,9
Pakistan ¹	1992.	67,1	65,9	80,6
Filipini ¹⁰	1995.	17,0	15,8	19,4
Sri Lanka	1985.	-	-	-
Tajland ⁶	1994.	76,8	75,3	78,6
Tajland	1994.	47,6	46,1	49,4
Turska ¹	1993.	15,0	-	-
Latinska Amerika i Karibi				
Argentina ²	1995.	45,7	-	-
Bolivija ¹	1996.	58,5	54,0	63,8
Brazil ²	1995.	48,2	-	-
Čile ¹	1997.	30,3	31,9	27,4
Kolumbija ¹¹	1996.	53,4	53,5	53,4
Kolumbija ²	1995.	51,5	-	-
Kostarika ²	1995.	39,6	-	-
Ekvador ¹	1997.	40,0	39,0	41,6
Ekvador ²	1995.	47,6	-	-
Gvatemala ⁶	1989.	53,5	-	-
Honduras ²	1995.	49,0	-	-
Jamajka ²	1996.	23,5	26,2	20,6
Meksiko ¹²	1996.	27,4	28,1	26,2
Meksiko ²	1995.	54,0	-	-
Nizozemski Antili	1997.	11,0	14,0	8,0
Panama ²	1995.	33,7	-	-
Paragvaj ¹	1996.	46,4	47,0	46,0
Peru ¹	1997.	51,9	47,7	57,5
Urugvaj	1997.	30,1	32,8	26,8
Venecuela ²	1997.	42,4	44,2	39,5

Bilješka: ¹ Poljoprivreda isključena. ² Urbana i ruralna, poljoprivreda isključena. ³ Samo Yaounde. ⁴ Samo Abidan. ⁵ Samo Dar-es-Salam. ⁶ Urbana i ruralna. ⁷ Proizvodnja i odabrane usluge. ⁸ Urbana i ruralna, samo industrijska proizvodnja. ⁹ Poljoprivreda, trgovina, hoteli i restorani isključeni. ¹⁰ Samo područje glavnoga grada. ¹¹ Deset metropolitanskih područja. ¹² Veliki gradovi, poljoprivreda isključena. Izvor: ILO, 2000.a, *Statistical Annex*, tablica 7.

U raznim zemljama Latinske Amerike gotovo sva nova radna mjesta otvaraju se u neformalnoj ekonomiji. I u ostalim dijelovima svijeta u razvoju događa se, čak lošije: ne samo da se većina radnih mjesta otvara u neformalnoj

ekonomiji nego su u formalnom sektoru zabilježeni veliki gubici radnih mjesta. Kao primjer navodimo slučaj Kenije, gdje je 1996. godine neformalna ekonomija činila gotovo dvije trećine od ukupne zaposlenosti, a 1972. godine taj je udjel iznosio svega 10 posto (ILO, 1999.a). U Indiji, ako uključimo i poljoprivredu, više od 90 posto radnika sada se nalazi u neformalnoj ekonomiji.

Naravno, neformalna ekonomija ne predstavlja "sektor" kao takav. Radi se zapravo o fenomenu kojega nalazimo u gotovo svim sektorima. Ona također obuhvaća radnike svih kategorija: zaposlenike, samozaposlene, radnike koji rade kod kuće, neplaćene obiteljske radnike itd. Neformalnost nije ograničena na mala poduzeća: u većini zemalja ona obuhvaća neregularno plaćeni rad u cijelom gospodarstvu. Tako se, naprimjer, u Argentini i Brazilu približno 40 posto plaćenih radnika nalazi u neformalnoj zaposlenosti.

U mnogim zemljama u neformalnoj ekonomiji radi velik broj žena, djelomično zato jer tako mogu lakše kombinirati radne obveze s obiteljskima, a djelomično i zbog drugih razloga, npr. diskriminacije s kojom se susreću u formalnoj ekonomiji (Lund i Srinivas, 1999.). Iz tablice 1. vidljivo je da je u dvije trećine zemalja, za koje su nam dostupni podaci, udjel žena koje rade u urbanoj neformalnoj ekonomiji viši od udjela muškaraca. Tendencija da žene ostanu zarobljene u neformalnoj ekonomiji gotovo cijeli radni vijek vrlo je raširena, dok je za većinu muškaraca to tek privremeno rješenje. Ova razlika ima važne reperkusije na dugoročnu (ne)sigurnost dohotka tih uposlenica (npr. u starijoj dobi).

Radnici zaposleni u neformalnoj ekonomiji imaju malu ili nikakvu sigurnost zaposlenja. Zarade su im obično vrlo niske i mijenjaju se više nego u ostalih radnika. Kada ne mogu raditi iz bilo kojega razloga, dohodak im nije osiguran. Kratko razdoblje radne nesposobnosti može ostaviti radnika i njegovu obitelj bez dohotka. Bolest člana obitelji može rezultirati troškovima koje će razoriti osjetljivu ravnotežu kućnog budžeta. Rad u neformalnoj ekonomiji često je pravi rizik. Činjenica da se on odvija u potpuno nereguliranim okolnostima još ga više čini takvim. Žene su suočene s dodatnim negativnostima zbog diskriminacijskog stava prema njihovoj reproduktivnoj funkciji, tj. otpuštanju zbog trudnoće ili udaje. Žene u ne-

formalnoj ekonomiji ne uživaju zaštitu i prava vezana za podizanje djece koja obično pripadaju ženama zaposlenima u formalnom sektoru (npr. obiteljski doplatak, plaćeni porodiljni dopust, pauze za dojenje, materijalna pomoć za djecu i sl.).

Sada je već posve jasno da postoji potreba da se iznađe učinkovit način za proširenje socijalne zaštite. Dosad je alternativa bila stagnacija (u postotku) radne snage obuhvaćene tom zaštitom. Danas je vrlo vjerojatna alternativa da će se stopa pokrivenosti smanjiti, pa čak i apsolutni broj zaštićenih radnika, što se već i događa u dijelovima podsaharske Afrike.

Notorna je činjenica da oni dijelovi radne snage koji uživaju dobru socijalnu zaštitu često ne brinu o onima koji su imali manje sreće od njih. Čak su u nekim slučajevima njihovi stavovi o proširenju zaštite bili negativni. Naime, radnici su strahovali da bi tako proširena zaštita izgubila na kvaliteti, jer bi se državna potpora mogla "stanjiti" šireći se na veći broj korisnika. Danas, međutim, postoji veća aktivnost organiziranoga radničkog pokreta koji nedostatak zaštite u neformalnoj ekonomiji smatra lošim ne samo za one na koje se to neposredno odnosi nego i za radnike općenito. Postoje dva glavna razloga za to: sve više i više radnika nalazi se u situaciji da će jednoga dana raditi u neformalnoj ekonomiji, zbog prirode njihovih poslova i zbog nezaposlenosti; nedostatak socijalne zaštite u neformalnoj ekonomiji čini troškove proizvodnje nižima nego što bi inače bili, stavljajući tako slabije tvrtke u formalnoj ekonomiji u položaj nelojalne konkurencije, a na taj se način ugrožavaju i radna mjesta njihovih zaposlenika.

U cilju sprječavanja nelojalne konkurencije, neki su poslodavci u formalnoj ekonomiji bez sumnje zainteresirani da se socijalna zaštita proširi i na one koji njome nisu obuhvaćeni. Međutim, za mnoge tvrtke neformalna ekonomija nije tako važan izvor kompeticije kao što su to druge u lancu proizvodnje i distribucije. Ako, naprimjer, tvrtke mogu smanjiti troškove time da radnike koji rade po ugovoru zamijene redovnim zaposlenicima, one će to učiniti. Ali mora se priznati da ako zaposlenici s regularnim radnim mjestima mogu popravke u svom domu obaviti jeftinije s radnicima koji ne plaćaju poreze i doprinose za socijalno osiguranje, oni će to i učiniti. Sve veća zabrinutost zbog porasta broja onih koji nisu obuhvaćeni

socijalnom zaštitom, imat će stanovit učinak jedino ako se prijeđe u političku akciju.

U sljedećem dijelu ovoga članka naglasit ćemo važnost uzimanja u obzir širega ekonomskoga, socijalnog i političkog konteksta pri određivanju opsega socijalne zaštite. Različita rješenja za proširenje te zaštite bit će ocjenjivana prema broju temeljnih kriterija: dostupnosti, mogućnosti brinjanja onih kojima je zaštita najpotrebnija, te mogućnosti promicanja spolne jednakosti.

UTJECAJ ŠIREG OKRUŽENJA

Kreatori politike dosad se nisu mogli pojaviti s nekim djelotvornim "lijekom" u rješavanju nedostatne socijalne zaštite. To može biti zato što postojeća politika socijalne zaštite nije adekvatna, a može biti i zato što nije uloženo dovoljno truda u sprovođenju te politike. Razlog tome može biti i taj što je nedostatna socijalna politika usko vezana za šire ekonomske, socijalne i političke probleme. Ako kreatori politike probleme definiraju preusko, njihove šanse da pronađu provedivo rješenje mogu biti znatno manje.

Stoga je uputno razmotriti šire ekonomsko, socijalno i političko okruženje. Pritom je političko stanje u zemlji prvi i najvažniji činitelj. Kao što se Amartya Sen prisjetio u svom obraćanju Međunarodnoj konferenciji rada 1999. godine, nikada nije bilo oskudice u demokratskoj zemlji. Ili ako uzmemo drugi, specifičniji primjer, uvođenje zdravstvene zaštite koja je pokrivala sve stanovnike južne Europe desilo se ubrzo nakon što su tri zemlje (Grčka, Portugal i Španjolska) izašle iz višedesetljetnih diktatura. Štoviše, povezanost između demokracije i socijalne zaštite djeluje u oba smjera, jer ljudi nastoje ostvariti daleko veću povezanost s političkim sustavom ukoliko im on pruža socijalnu zaštitu. Zato ne samo da demokracija pomaže razvoj socijalne zaštite nego je i obuhvat stanovništva socijalnom zaštitom od vitalnog značaja za unaprjeđivanje socijalne stabilnosti i demokratskog sudjelovanja svih skupina u društvu. Ova je spoznaja od velike važnosti za zemlje u kojima je demokracija uspostavljena tek nedavno, i još je uvijek krhka.

Ostali vanjski činitelji koji se moraju razmotriti jesu makroekonomska situacija i stanje na tržištu rada, te politike koje se na njih odno-

se. Šanse za proširenje socijalne zaštite (pomoću bilo koje od metoda koje se razmatraju u tekstu) uvelike će ovisiti o potražnji za radom. Sve dok je potražnja za radom slaba, mnogi ljudi neće imati pristup boljem radnom mjestu, već će ovisiti o slaboplaćenom i nezaštićenom poslu u neformalnoj ekonomiji. Međutim, ako se potražnja za radom poveća, daleko će manje ljudi morati pribjegavati neformalnoj ekonomiji i prihvaćati loše uvjete koji je prate. Mnogi stručnjaci smatraju da neformalna ekonomija neće prirodno nestati, kao dio razvojnog procesa. Ali niti njezina veličina niti njezina priroda nisu predodređene, pa vlada može utjecati na obje. Prije svega, među značajnim mogućnostima politike nalazi se makroekonomska politika, koncipirana tako da se njome postigne što bolja ravnoteža na tržištu rada. Ako vlada u tom smislu doista nastoji polučiti uspjeh (potaknuta globalnim pritiskom što steže većinu nacionalnih gospodarstava), biti će nužno na relevantnim međunarodnim forumima ovaj cilj postavljati daleko svrsishodnije nego ranije. Stoviše, vrlo je vjerojatno da će se osnovati novi forumi za međunarodno upravljanje, kako bi ta nastojanja učinili doista učinkovitima.

Sustavi socijalne zaštite ne bi smjeli izazvati pretjeranu potražnju, jer oni naprosto nisu zamjena za adekvatnu makroekonomsku politiku, a niti sami mogu postići pravednu distribuciju zarada i dohotka. Ostale politike moraju odigrati svoju ulogu, naprimjer osigurati pristojnu minimalnu plaću (praćenu obiteljskim dodatkom kao potporom radnicima koji imaju djecu), uvesti progresivno oporezivanje dohotka i porez na imovinu. Neki sustavi socijalne zaštite rapodijeljeni su od bogatih do siromašnih, ali to ne može (a ne smije) biti glavni cilj svih programa, ako je interes ljudi da budu adekvatno zaštićeni dok su bolesni, onesposobljeni, nezaposleni, umirovljeni i sl. Regionalne ekonomske politike također su značajne, jer brze strukturne promjene ostavljaju dio regija u relativno slabom ekonomskom položaju. Nacionalni sustav socijalne zaštite nije učinkovit instrument za rješavanje tih problema, čak i onda kada ima krucijalnu ulogu u ublažavanju i ograničavanju eventualnih štetnih posljedica.

Hoće li ljudi moći ostvariti adekvatan dohodak od rada, neće ovisiti samo o potražnji za njihovim radom i o mjerama koje će osigurati

da rad bude pravedno nagrađen, nego i o vještinama koje radnici mogu ponuditi, te o tome žive li u mjestu (ili dovoljno blizu njega) gdje se nude slobodna radna mjesta. Stoga obrazovanje i riješeno pitanje stanovanja snažno utječu na mogućnost zarađivanja za pristojan život. Zbog brojnih razloga tržište često ne može osigurati adekvatnu mjeru osiguravanja ovih usluga, te u većini zemalja (posebno onima koje uspješno osiguravaju visoke dohotke i dobru socijalnu zaštitu) vlade smatraju neophodnim da u tim područjima preuzmu odgovornost za to. Napori da se osigura plaćena zaposlenost i socijalna zaštita ne mogu uspjeti ako stanovništvo nema pristup ovim temeljnim uslugama.

MOGUĆNOSTI PROŠIRIVANJA SOCIJALNE ZAŠTITE

Ovaj članak neće ispitivati različite mogućnosti proširivanja socijalne zaštite. Svaka od njih ocjenjuje se prema trima kriterijima: dostupnost, mogućnost zbrinjavanja onih kojima je pomoć najpotrebnija, te mogućnost promicanja spolne jednakosti.

Nije baš vjerojatno da bilo koja pojedina mogućnost bude pravo rješenje. U praksi, socijalna zaštita se gotovo uvijek pruža u kombinaciji različitih načina, što se u industrijaliziranim zemljama često naziva "kombinirani model socijalne politike". Potrebno je bolje razumijevanje stvarnih i potencijalnih veza među različitim oblicima osiguranja, te posebno njihove dinamičke povezanosti i promjena tijekom vremena, imajući na umu da je širenje socijalne zaštite na čitavu svjetsku populaciju proces koji će, i po najoptimističnijim pretpostavkama, zahtijevati još dosta vremena.

U osnovi postoje četiri mogućnosti za proširivanje socijalne zaštite:

- proširivanje obuhvaćenosti obveznim doprinosima;
- unaprjeđivanje dobrovoljnog obuhvata doprinosnim sustavom, između ostaloga i kroz osiguranje koje sufinancira država;
- uvođenje univerzalnih naknada i usluga financiranih iz državnog proračuna;
- uvođenje ili proširivanje naknada i usluga uz provjeru prihoda (socijalna pomoć), također financiranih iz državnog proračuna.

Nijednu od ovih mogućnosti ne bi trebalo *a priori* odbaciti. Sve one mogu igrati određenu

ulogu u potpuno razvijenom sustavu socijalne zaštite. Međutim, potrebno je pažljivo razmotriti njihove pojedinačne uloge, te njihovu međusobnu povezanost. Njihovo bolje razumijevanje presudno je za postizanje napretka, i ključan je element u sadašnjem radu Međunarodne organizacije rada na ovoj problematici.

Proširivanje obuhvaćenosti obveznim doprinosima

Kada se donosi sustav doprinosa obavezan samo za dio radne snage u formalnoj ekonomiji, tada u daljnjoj fazi zakonodavac obično predviđa proširivanje obuhvata. Početna ograničenost obuhvata redovito se opravdava praktičnim preprekama, kao npr. nedovoljno razvijenom administrativnom infrastrukturom koja bi prikupila doprinose od svih radnika u malim tvrtkama ili od samozaposlenih radnika, a u ruralnim područjima nema zdravstvene zaštite, pa se od tih radnika i ne može tražiti doprinos. Ovi su razlozi vrlo opravdani. Međutim, uvijek se postavlja isto pitanje: što se može učiniti u otklanjanju ovih prepreka? U većini slučajeva odgovor glasi: vrlo malo. Razlozi tome su sljedeći:

- nedostatak učinkovitoga političkog pritiska sa strane onih koji nisu zaštićeni;
- nevoljkost države da preuzme nove, potencijalno skupe obveze;
- administrativna inertnost.

Početno zakonodavstvo vezano za socijalnu sigurnost često se prihvaćalo pod pritiskom što ga je vršila organizirana radna snaga zaposlena u javnome sektoru i velikim poduzećima (ili je imalo njenu naklonost). Ne samo da je ostatak radne snage obično mnogo slabije organiziran, nego je njezina organiziranost posljednjih desetljeća u mnogim zemljama s porastom nezaposlenosti osjetno oslabila. Ova činjenica objašnjava zašto se u brojnim zemljama u razvoju sustav socijalne sigurnosti ne samo da ne proširuje nego se već postojeći sustav nemilice zanemaruje. Tako se npr. ne uspijevaju uskladiti visine doprinosa i iznosi naknada s obzirom na porast cijena i zarade.

Postojeći sustavi socijalne sigurnosti mogu zatražiti dotacije iz državnog proračuna npr. za potporu nekim ili svim administrativnim troškovima, za troškove doprinosa koje za osigurane zaposlenike snosi (posredno ili neposredno) poslodavac, za pokrivanje troškova mini-

malnih naknada, pokrivanje deficita ili, rjeđe, za sufinanciranje doprinosa za neke ili sve koji su njime obuhvaćeni. Proširivanje pokrivenosti može znatno povećati agregatne troškove države, posebno ako bi novoobuhvaćeni radnici imali manji dohodak (što bi nepovoljno utjecalo na prosječne troškove administracije i minimalne naknade). Stoga neke vlade nisu bile voljne proširiti socijalnu zaštitu, posebno kada su javne financije već bile opterećene. (Ne bi se smjelo misliti da socijalna sigurnost uvijek prazni državnu lisnicu: u nekim slučajevima ona se u potpunosti samofinancira, a u nekim se slučajevima fondovi za socijalnu sigurnost koriste, često pogrešno, za financiranje vladine potrošnje.)

I na kraju, nikako se ne bi smjela podcijeniti administrativna inertnost. Institucije koje pripremaju zakonske prijedloge za proširenje socijalne zaštite ujedno su i institucije koje su odgovorne za funkcioniranje postojećeg sustava. U teškim uvjetima one se često nastoje osloboditi ove odgovornosti, posebice kada pravila državne službe ograničavaju broj osoba koje se može unajmiti, kao i plaću koju im mogu ponuditi kako bi privukli osobe s potrebnim specijalističkim kvalifikacijama (npr. u informatičkoj tehnologiji). Stope pristajanja su često znatno ispod 80 posto, a bile bi još niže ako bi se pokrivenost širila na manje tvrtke i/ili ruralna područja. Budući da vlada ne ohrabruje snažnije širenje pokrivenosti socijalnom zaštitom, službenici socijalne sigurnosti nemaju posebno jak motiv da to sami predlažu, jer bi im to još dodatno otežalo mogućnost da se oslobode svojih postojećih dužnosti.

Nijedan od spomenutih problema nije lako naznačiti. Nedostatak organiziranosti u radnoj populaciji nije nešto što bi država mogla riješiti, iako ona može stvoriti nužne preduvjete da se uklone prepreke slobodnom udruživanju. Financijske implikacije po državni proračun lakše je promijeniti. Tako se npr. redovito državno financiranje, koje je bilo izvedivo samo za sustav s ograničenom pokrivenošću, može postupno ukidati kako se sustav proširuje. To se, zbog administrativne inertnosti, može djelomično riješiti vladinom akcijom pojednostavljenja poslova službi socijalne sigurnosti, npr. izuzimanjem od odredbi koje vrijede za državne službenike i njihove plaće, definiranjem jasnih uputa kako u datom vremenskom roku formulirati zakonske prijedloge za proširivanje pokrivenosti, itd.

Mnogo se pisalo o nespremnosti zaposlenika i poslodavaca za plaćanje doprinosa za socijalnu zaštitu. To je doista stvaran problem, ali ni u kom slučaju nije jedinstven za zemlje u kojima postoje velike pukotine u pokrivenosti stanovništva socijalnom zaštitom. U svim zemljama postoji jedan dio nekorektnih poslodavaca koji nastojati "srezati" svoje troškove, i radnike koji će (zbog kratkovidnosti ili nepovjerenja) radije imati gotov novac u ruci nego biti socijalno osigurani. Ono po čemu se zemlje znatno razlikuju jest sposobnost i odlučnost službe socijalne zaštite da se uhvati ukoštac s problemima. Primarno je vjerodostojno procijeniti neizvršavanje obveza, kako bi se ukazalo na nužnost poduzimanja akcije i njezinu višestruku isplativost. Drugo, nužno je angažiranje većeg broja inspektora (specijalno obučeni i s uspostavljanjem uvjetima zapošljavanja koji će minimizirati vjerojatnost korupcije) koji će nadzirati aktivnosti ekonomskih agenata, kako bi pronašli one koji izbjegavaju plaćati doprinose, npr. iznenadnim posjetama na radnome mjestu, kontrolom oglašavanja slobodnih radnih mjesta koje objavljuju proizvođači robe i usluga. Treće, izvršavanje obveza može se znatno poboljšati edukacijom i uvjeravanjem poslodavaca, te s više usmjerenih administrativnih metoda koje bi im olakšalo plaćanje doprinosa. I na kraju, za određeni pojedinačan slučaj, gdje je potrebno ukazati na primjer, sankcije za nepoštivanje obveza moraju biti smislene, kako bi imale učinak odvraćanja od takvoga ponašanja, naprimjer kazne ne bi smjele biti određene prema univerzalnoj maksimalnoj tarifi (koje inflacija može brzo poništiti), nego bi njihova vrijednost trebala biti nekoliko puta veća od neuplaćenog doprinosa.

Dostupnost

Sustavi obveznih doprinosa obično se financiraju doprinosima koji su određeni kao postotak od zarade, od čega polovicu ili više uplaćuje poslodavac (tamo gdje on postoji).³ Na taj su način ova osiguranja ljudima mnogo dostupnija (što posebno vrijedi za zdravstveno osiguranje), za razliku od drugih tipova osiguranja koja se pribavljaju na tržištu. Ovi po-

sljednji tipovi osiguranja su skupi kako za radnike s niskim dohotkom tako i za one s višim dohotkom. Oni koštaju znatno više za cijelu obitelj nego za pojedinca, a poslodavac nije obvezan uplaćivati dio ovoga doprinosa.

Dostupnost je uvelike subjektivan pojam i ne ovisi samo o visini doprinosa u odnosu na osobni budžet, nego i o vrijednosti prava koja osoba očekuje da će iz njega proizići. Pretpostavlja se da će od doprinosnog sustava ljudi koji uplaćuju doprinos imati koristi, te da će iznos naknada biti u pozitivnom odnosu s iznosom uplaćenog doprinosa. (Obično niti jedan od ovih uvjeta ne važi u slučaju sustava financiranih iz državnog proračuna.) Posljedično ljudi obično smatraju da je uplaćivanje doprinosa takvim sustavima poželjnije od oporezivanja u sličnom iznosu. To je bez sumnje jedan od razloga zašto zemlje u kojima prevladava sustav doprinosa obično nude velikodušnije naknade od zemalja u kojima se naknade financiraju većinom iz poreza.

Međutim, dostupnost je stvaran problem za skupine radnika s niskim plaćama, te za mnoge samozaposlene, posebno zato što ovi posljednji nemaju poslodavca s kojim će podijeliti doprinos. Za ublažavanje ovih problema moguće je poduzeti neke mjere, naprimjer:

- minimalna se plaća može odrediti na razini koja bi uzela u obzir doprinos za socijalnu zaštitu što ga radnik mora uplaćivati;
- niža stopa doprinosa može se odrediti prema najnižim isplaćenim plaćama;
- ukupan doprinos za samozaposlene može se smanjiti tako da im se dopusti da uplaćuju paket ograničenih prava (npr. bez zaštite na radu i bez naknade za kraća bolovanja, koju je ionako teško administrativno voditi u slučaju samozaposlenih radnika);
- doprinosi samozaposlenih osoba mogu se sufinancirati ili iz državnog proračuna, ili iz prihoda od poreza na robu koju oni proizvode, ili na input koji kupuju.

Kada su se u prošlosti uvodili novi sustavi socijalne sigurnosti, oni su gotovo svi započinjali sa znatno nižom stopom doprinosa od one koja je danas na snazi. Tako je i poslodavcima i

³ Mora se priznati da mnogi ekonomisti smatraju da troškovi koje snosi poslodavac zapravo nose sami radnici (svakako na dugi rok). Poslodavci također mogu prosljediti troškove njihova dijela doprinosa u višim vrijednostima, što ovisi i o stupnju kompeticije sa stranim proizvođačima. Međutim, bez obzira na njegovu konačnu rasprostranjenost, postojanje poslodavčevog dijela doprinosa nesumnjivo pomaže radnicima da socijalnu zaštitu smatraju poželjnijom.

radnicima, koji su od samog početka bili pokriveni osiguranjem, bilo relativno lako prihvatiti troškove novih doprinosa. Međutim, kako su nadolazeće generacije stjecale prava, tako su se tijekom godina morale povećavati i stope doprinosa. Pokrivenost sustavom proširila se i na nove skupine, pa kako bi se ove više stope morale odmah primjenjivati na novoobuhvaćene osobe, mnogi radnici i njihovi poslodavci ustanovili su da ih teško mogu priuštiti. Zato je važno pronaći način kojim će se već na početku utvrditi obračunavanje niske stope koja će postepeno rasti, i to (ako je potrebno) tijekom relativno dugog razdoblja. S aktuarskog gledišta to je savršeno izvedivo, jer će novoobuhvaćenim osobama biti potrebno izvjesno vrijeme da steknu prava na dugoročne naknade, pa će prvih godina stjecanja prava sustavi socijalne sigurnosti za njih koštati relativno malo. Financijska fleksibilnost može se osigurati djelomičnim kapitaliziranjem fondova ili metodom tekuće raspodjele (*pay-as-you-go method*), bez štetnog djelovanja na naknade. (To se isto ne može reći za sustav mandatornih ušteda što ih neke zemlje koriste za financiranje mirovina i troškova zdravstvene zaštite.) Iako u prvoj fazi doprinosi mogu biti postavljeni na niskoj razini mora se naglasiti da je dužnost vlasti osigurati provođenje (i publiciranje) dugoročnih aktuarskih projekcija, te da se naknade postave na realnoj razini koju će biti moguće financirati na dulji rok.

Mogućnost zbrinjavanja onih kojima je zaštita najpotrebnija

Za razliku od socijalne pomoći, sustavi doprinosa ne određuju naknade prema principu provjere potreba. Međutim, kada su obvezni, takvi sustavi mogu imati, a obično i imaju, ugrađen određeni broj obilježja po kojima se neki radnici izdvajaju kao skupina kojoj je potrebna posebna pomoć, npr. radnici s niskim primanjima, kronični bolesnici i dugotrajno nezaposleni. Načini pomoći mogu biti u obliku pozajmica za vrijeme bolesti i nezaposlenosti, minimalnih naknada, odvađenih naknada po određenoj formuli i sl. Ovi elementi solidarnosti, iako često slabo poznati, mogu značajno doprinijeti potpori onima u nezavidnom položaju, pod uvjetom da su članovi određenoga sustava. Iskustva su pokazala da je takva raspodjela prihvatljivija za javnost (kako za korisnike tako i za financijere), primjerice od eks-

plicitnijih oblika raspodjele socijalne pomoći financiranih iz poreza. Međutim, potrebno je napomenuti da sustav mandatornih ušteda ne dozvoljava solidarnost ili podjelu rizika, jer se on temelji na računima pojedinaca. U tom slučaju svaka se solidarnost mora sprovesti kroz posebne dogovore, poput socijalne pomoći, i to kroz financiranje iz državnog proračuna.

Mogućnost promicanja spolne jednakosti

U doprinosnom sustavu žene su često zaključene, jer su mnoge od njih slabije plaćene, a i znatan dio svoga radnosposobnog razdoblja prisiljene su provesti izvan rada, brinući se o djeci i obitelji. Zbog oba ova spomenuta razloga, novčane naknade koje one primaju (posebno njihove mirovine) obično su niže od istovjetnih naknada muškarcima. Međutim, u sustavima obveznog osiguranja poduzimaju se mjere za ublažavanje ovog problema, npr. u obliku davanje kredita radnicima koji se privremeno povlače iz rada da bi skrbrili za djecu, poduzimanje mjera pripomoći radnicima s niskim plaćama (što je već ranije spomenuto), itd. (Ponovo ističemo da ove mjere ne nalazimo u sustavu mandatornih ušteda.)

Za žene-radnice najveći nedostatak doprinosnoga sustava jest taj da mnoge njime nisu obuhvaćene. Naravno i mnogi se muškarci nalaze u takvoj situaciji, ali istraživanja ukazuju na veći udjel zaposlenih žena u neformalnoj ekonomiji. Nadalje, žene češće od muškaraca ostaju u ovom obliku zaposlenosti u dužim razdobljima svoga radnog vijeka, i to zbog diskriminacije prema njima česte u formalnoj ekonomiji, te zbog toga što u neformalnoj zaposlenosti one mogu lakše uskladiti svoj radni angažman s ulogom koju imaju u obitelji.

PROMICANJE DOBROVOLJNE POKRIVENOSTI

Postoje različiti načini kako država može promicati dobrovoljnu pokrivenost socijalnim osiguranjem, a spomenut ćemo tri:

- sufinanciranje pojedinačnih doprinosa kroz porezne olakšice ili združene doprinose;
- potpora dobrovoljnim programima, npr. omogućavanje stručnog osposobljavanja za službenike, pomoć u troškovima osnivanja itd.;
- kreiranje odredbi i zakonodavnog okvira unutar kojeg će takav sustav djelovati.

Socijalno osiguranje na dobrovoljnoj osnovi u mnogim je zemljama već dugo na raspologanju onim osobama koje nisu pokrivena obveznim osiguranjem. Međutim, vrlo malo ljudi koristi ovu mogućnost, jer nisu voljni (a često i ne mogu) plaćati kombinirani radnički i poslodavčev doprinos. Samo u rijetkim slučajevima ljudi doista imaju jak poticaj za dobrovoljni doprinos, npr. da bi sačuvali svoje pravo na mirovinu ili ostvarili minimalno razdoblje potrebno za ostvarivanje mirovine.

Većina financijskih potpora koje se trenutno daju dobrovoljnim osiguranjima idu prema dopunskim mirovinama i sustavima zdravstvenog osiguranja, koji pogoduju skupinama s višim dohotkom. Dakle, ovi radnici su također pokriveni sustavima socijalnog osiguranja propisanih zakonom, tako da taj oblik dobrovoljnog obuhvata treba shvatiti više kao poboljšanje socijalne zaštite, a ne kao njezino proširivanje. Međutim, važno je kvantificirati potporu koju država daje tim sustavima. Ovo može pomoći slabije plaćenim skupinama koje uopće nisu zaštićene, kako bi mogle za sebe tražiti neku financijsku potporu. Ako bi one pritom biti uspješne, pomoć države u budućnosti bi mogla biti mnogo bolje ciljana nego što je sada.

Posljednjih godina dobrovoljna socijalna zaštita počela se razvijati u vrlo različitim oblicima mikroosiguranja (Dror i Jacquier, 1999.). Pojam mikroosiguranja odnosi se na ograničenu veličinu paketa osiguranja, a ne na veličinu sustava, iako su takvi sustavi često lokalnog karaktera i imaju vrlo mali broj članova. Primarni cilj većine ovih sustava jest pomoć u kompenzaciji smanjenog financiranja zdravstvenih usluga od strane vlade, i posebno pomoć svojim članovima u plaćanju korisničkih troškova koji su uvedeni (ili povećani) slijedom provođenja programa strukturnih prilagodavanja. Oni obično ne teže tomu da pruže sveukupno zdravstveno osiguranje, nego da daju novčanu naknadu za vrijeme neprimanja plaće. Procjenjuje se da tamo gdje postoje, ovi sustavi obično privuku oko 25 posto (ili čak manje) ciljane populacije (ILO, 1999.b). Jedini sustavi koji uspijevaju postići visoke stope obuhvata, između 50 i 100 posto, jesu oni u vrlo organiziranim zajednicama ili tamo gdje su svi pripadnici ciljane skupine pozvani da im se pridruže (npr. sindikati i profesionalna udruženja) (Atim, 1998.). Ovaj postotak, iako da-

leko od zadovoljavajućega, mnogo je veći od onoga postignutog socijalnim osiguranjem koje je na dobrovoljnoj osnovi otvoreno svim samozaposlenima, i to nesumnjivo zato što su doprinosi za mikroosiguranja mnogo niži, i što su usredotočeni na osiguravanje samo onih prava koje ljudi percipiraju kao najnužnija. Sustavi mikroosiguranja gotovo nigdje ne osiguravaju dugotrajne naknade, poput staračke mirovine i invalidnine, iako neki nude životno osiguranje.

Dostupnost

Dobrovoljni obuhvat nema problema u smislu dostupnosti, jer ljudi nisu obvezni uplaćivati doprinos. Kada dobrovoljno osiguranje dopunjava zakonom propisanu socijalnu sigurnost, onda ga obično odabiru prosperitetniji sektori gospodarstva, ili se na njega odlučuju skupine s višim dohotkom. Dostupnost će, međutim, biti problem kada ljudi ne budu imali drugi oblik socijalne zaštite, a što je često slučaj kod ciljane populacije za sustave mikroosiguranja. Doprinosi, iako niski, ubiru se jednako za sve, pa skupine niskoplaćenih radnika relativno teže mogu priuštiti sebi ovaj oblik zaštite, a posebno kada izgube posao u formalnom sektoru, te moraju preživjeti od mnogo nižih zarada što im se nude u neformalnom sektoru.

Mogućnost zbrinjavanja onih kojima je zaštita najpotrebnija

Budući da se radi o dobrovoljnom sustavu, obično nije moguće u njega ugraditi značajne elemente solidarnosti. Pa, iako bi se to i učinilo, ljudi koji tu solidarnost financiraju potražiti će povoljniji aranžman negdje drugdje, dok će ovaj sustav privući one koji očekuju da će od njega dobiti više nego što u njega ulože. Potrebno je napomenuti da ovaj problem nepovoljne selekcije pogađa sustave u kojima je individualno pridruživanje dobrovoljno, poput sustava mikroosiguranja. On ne pogađa one koje dobrovoljno osigurava kompanija, kao integralni dio uvjeta zapošljavanja. (To istodobno ne znači da sustavi osiguranja pojedinih poduzeća bolje brinu o najugroženijima. U nekim slučajevima to doista može biti tako, ali npr. u mirovinskim sustavima u kojima se mirovina određuje prema zadnjim plaćama,

obično postoji "čudna" preraspodjela u korist zaposlenika čija je zarada najviše rasla.)

Također treba uzeti u obzir prirodu paketa naknada. Naprimjer, naknade koje nude sustavi mikroosiguranja često su restriktivne – pokrivaju samo medicinske troškove, ali ne i naknade za ostale izdatke što se članovima obično plaćaju, poput mirovina, invalidnina i sl. Tema ovoga članka jest proširenje socijalne zaštite, ali je potrebno imati na umu da je socijalna zaštita daleko od homogene zaštite. Ne radi se samo o tomu jesu li ljudi njome pokriveni ili ne, a potrebno je voditi računa i o opsegu pokrivenih izdataka i razini pružene zaštite.

Mogućnost promicanja spolne jednakosti

Nedostatke doprinosnih sustava što se tiče žena već smo komentirali u sklopu razmatranja o obveznom osiguranju. U tom smislu moguće je poduzeti neke mjere za ublažavanje ovih nedostataka. Međutim, dobrovoljni doprinosni sustavi manje su pogodni za poduzimanje tih mjera, zbog njihove osjetljivosti na problem negativne selekcije. Kulturološki činitelji također mogu biti važni. Dobrovoljne sustave često nalazimo unutar relativno homogenih skupina stanovništva, koje karakterizira manja različitost u stilu života, niža razina obrazovanja i tradicionalniji pogledi na ulogu spolova od onih koje nalazimo unutar šire populacije pokrivene nacionalnim sustavom. Doista, može se ići i dalje pa i istaći važan utjecaj što su međunarodne organizacije izvršile u promicanju jednakosti među spolovima, a što se odrazilo i u promjenama nacionalnih sustava socijalne sigurnosti (npr. u Europskoj uniji).

Sustavi mikroosiguranja mogu biti samo prilika da radnici zaposleni u neformalnoj ekonomiji ostvare barem nešto od socijalne zaštite. Zbog velikog udjela žena koje rade na takvim poslovima, mikroosiguranje se također može smatrati putem koji vodi većoj jednakosti među spolovima, mada unutar takvih sustava postoji mala ili nikakva preraspodjela od muškaraca prema ženama. Kao majke, žene često više brinu o zdravstvenim problemima obitelji nego muškarci. U nekim slučajevima njihovo sudjelovanje u donošenju odluke o pridruživanju mikroosiguranju, a također o mogućem sudjelovanju u njegovu provođenju, pomaže jačanju njihova položaja i postavljanju temelja za veću jednakost među spolovima.

Iskustva su pokazala da su muškarci češće obuhvaćeni osiguranjem tvrtke nego žene, jer one vjerojatno nisu dovoljno dugo u njoj da ostvare svoj udjel, ili spadaju u kategorije koje su isključene iz osiguranja. Žene obuhvaćene takvim osiguranjem imaju od njega manje koristi od muškaraca, jer su u poduzeću zaposlene kraće vrijeme i porast njihove plaće je sporiji.

UVOĐENJE UNIVERZALNIH NAKNADA ILI USLUGA FINANCIRANIH IZ DRŽAVNOG PRORAČUNA

Univerzalne novčane naknade nalazimo u izvjesnom broju industrijskih zemalja, ali rijetko u zemljama u razvoju (npr. Mauricijusa). Univerzalne usluge, posebno zdravstvena zaštita, češće su, posebno u zemljama u razvoju. Međutim, posljednjih godina univerzalnost zdravstvenih usluga narušena je zbog tereta korisničkih opterećenja, od koji su obično oslobođeni samo siromašni.

Dostupnost

Dostupnost se obično smatra Ahilovom petom univerzalnih sustava. Po definiciji, takvi sustavi pružaju naknade većem broju ljudi nego bilo koji drugi sustav (ukoliko ostvarivanje tih prava nije postavljeno restriktivnije, npr. određivanje više dobne granice za ostvarivanje mirovine). Pod uvjetom da je sve ostalo jednako, za očekivati je da ovaj sustav bude skuplji od ostalih. Međutim, to ipak nije slučaj. Na primjer, univerzalni sustav zdravstvene zaštite može postići mnogo učinkovitiju kontrolu troškova od ostalih tipova zdravstvene zaštite, a i ne troši novac na administriranje sustavom osiguranja i na fakture pacijenata. Druga razlika između doprinosnih i univerzalnih sustava jest ta da ovaj posljednji ne osigurava više novčane naknade onima koji više zarađuju, nego univerzalne naknade u jednakim iznosima za sve osiguranike. Ovo također utječe na snižavanje troškova univerzalnih sustava.

Pravi problem univerzalnih sustava nije njihov agregatni trošak (koji je obično manji od onoga u doprinosnih sustava), nego činjenica da se za razliku od doprinosnih sustava, oni moraju financirati iz državnog proračuna, pa se svake godine moraju natjecati sa svim ostalim prioritetnim vladinim izdacima. Ono što se jedne godine može ocijeniti dostupnim, to ne

mora biti slučaj i druge godine, ako se politika ili ministri promijene. Izgleda da nijedna zemlja nije pošteđena ovakvih promjena, čak i one najdemokratskije i socijalno najsvjesnije.

U mnogim zemljama u razvoju vlade imaju posebne probleme kako ostvariti dovoljno velik proračun, čak i za postojeće programe, a kamoli za skupe nove programe. Ovi su se problemi s procesima globalizacije još i pogoršali, jer su:

- vladu lišili dijela proračuna iz tarifa kada se one smanjuju ili ukidaju;

- otežale oporezivanje kapitala, koji je sve više i više međunarodno pokretan.

Mogućnost zbrinjavanja onih kojima je zaštita najpotrebnija

Ako su naknade i usluge stvarno univerzalne, one će najugroženijima biti dostupne jednako kao i ostalom stanovništvu. Međutim, to pretpostavlja da je vlada uspostavila adekvatnu mrežu pomoću koje se osiguravaju određene naknade i usluge. Vrlo često su takve mreže adekvatne samo u gradskim područjima, dok većina najugroženijih živi u seoskim područjima i susreće se s nepremostivim problemima u ostvarivanju prava na naknade i usluge na koje u principu imaju pravo. Odgovornost je vlasti da ljudima osigura ono što im pripada. Ali to ne znači samo da se čeka da ljudi zatraže ono što im pripada, nego znači izlazak na teren i informiranje o pravima, te pronalaženje onih koji iz bilo kojih razloga ne primaju ono što im zakonom pripada. Ako se univerzalni sustavi vode na taj način, oni će predstavljati vrlo snažan instrument da se dođe do najugroženijih.

Mogućnost promicanja spolne jednakosti

Po svojoj definiciji univerzalni sustavi nisu uvjetovani zaposlenošću ili plaćama. Stoga oni predstavljaju idealan način da se osiguraju naknade i usluge velikom broju žena koje rade ili kod kuće ili u neformalnoj ekonomiji. Oni pružaju iste naknade muškarcima i ženama, bez obzira na to koliko su žene zaradile dok su radile.

Dječji doplatk koji je (uz starosne mirovine) jedna od najčešćih univerzalnih naknada, može biti od goleme važnosti u promicanju jednakosti spolova:

- on se obično plaća direktno roditelju koji brine o djetetu, a to je najčešće majka, što pomaže u boljoj raspodjeli dohotka u gotovini unutar obitelji, te istodobno osnažuje ženu u poziciju;

- mnoge obitelji su presiromašne da šalju svu djecu u školu, pa odabiru samo sinove, jer se za kćeri često smatra (naravno nepravedno) da im ne treba više formalnog školovanja, te da su korisnije u kući. Dječji doplatk pomaže pritom obitelji da može školovati svu svoju djecu, a pohađanje škole može biti postavljeno kao uvjet za isplatu toga dodatka.

Starosne mirovine su od posebnog značaja za žene, jer je zapravo u svim zemljama očekivano trajanje života znatno više za žene nego za muškarce. Više očekivano trajanje života znači da će žene, bez zajamčenog dohotka u starosti, prije iscrpiti ušteđevinu i imetak koje su stekle tijekom svoga radnog vijeka. To također znači da će žene prije obudovjeti nego muškarci i da će se, iz mnogih razloga, na njih trošiti više (naprimjer troškovi vezani za samski život), što ih s ekonomskog stajališta vraća u ranjiviju poziciju. Čak ako se, i opet s ekonomskog gledišta, univerzalni sustav starosnih mirovina mora ograničiti na osobe starije dobi (naprimjer 65 ili čak 70 godina), to će još uvijek uvelike pogodovati ženama.

USPOSTAVA ILI PROŠIRIVANJE NAKNADA I USLUGA PUTEV PROVJERE PRIMANJA (SOCIJALNE POMOĆI)

Socijalnu pomoć nalazimo zapravo u svim industrijskim zemljama, a služi da se premoste pukotine u osiguranjima (ili barem neke od njih) koje su ostale od ostalih sustava socijalne zaštite, npr. kod dugotrajno nezaposlenih koji su iscrpili sve mogućnosti dobivanja novčane naknade, ili onih koji ne mogu raditi, a ostale naknade su im preniske da bi njima i njihovim obiteljima osigurala minimalni životni standard, te onih koji trebaju skupu medicinsku i osobnu njegu, a nemaju adekvatno osiguranje.

U zemljama u razvoju socijalna pomoć je mnogo manje raširena, a tamo gdje i postoji, obično je ograničena samo na jednu ili dvije kategorije stanovništva (npr. starije ljude).

Dostupnost

Relativna nedostatnost socijalne pomoći u zemljama u razvoju svjedoči o problemima ko-

je mnoge vlade imaju u određivanju adekvatnih sredstava za tu namjenu. Na to se ne smije gledati kao na puki odraz niske apsolutne razine nacionalnog dohotka ili državnog proračuna. Naravno da su ovi činitelji važni, ali su jednako tako važni i politički prioriteti pojedinih vlada. Posve je jasno da će većina vlada potrošnju za obranu smatrati mnogo važnijom od socijalne pomoći. Situacija je posebno osjetljiva u vojnim diktaturama. Čak i u potpuno demokratskim zemljama socijalna je pomoć obično rangirana vrlo nisko na listi vladinih prioriteta. Lako je vidjeti i zašto: potencijalni korisnici predstavljaju manjinu u stanovništvu, nemaju priliku artikulirati svoje potrebe i imaju malo moći kojom će potpomoći svoje zahjeve.

U većini zemalja izdaci za socijalnu pomoć mnogo su manji od onih za ostale oblike socijalne zaštite, iako bi rijetko tko kazao da su izdaci za postojeću socijalnu pomoć adekvatni za pokrivanje svih potreba društva. To znači da se u određivanju iznosa koliko društvo može potrošiti na socijalnu pomoć ne koriste isti kriteriji kao npr. kod određivanja koliko može potrošiti na socijalno osiguranje. O spremnosti ljudi da radije plaćaju doprinose za socijalnu sigurnost nego poreze, već je bilo riječi, jer od doprinosa čvrsto očekuju primanje naknada u budućnosti. Međutim, u slučaju socijalne pomoći relativno malo ljudi očekuje, ili se nada, da će je i primati. Pritom mnogi od njih sumnjaju da oni koji primaju pomoć doista to i zaslужuju. Stoga nije čudno da postoje problemi vezani za njezinu dostupnost, iako je jasno da je mnoga društva mogu priuštiti ako je doista žele.

Iako vlade smatraju da teško mogu izdvojiti dovoljno sredstava za socijalnu pomoć, ipak često smatraju da je lakše za nju izdvojiti sredstva nego osigurati univerzalne naknade (bez provjere primanja). Smanjivanje naknada za siromašne doista smanjuje agregatne troškove, iako vjerojatno manje nego što se to obično misli, jer je administracija za učinkovitu provjeru prihoda (posebno u zemljama u razvoju) vrlo skupa. Nadalje, promišljanje samo u smislu agregatnih troškova zanemaruje činjenicu da su univerzalni sustavi daleko popularniji od socijalne pomoći (barem u demokratskim zemljama), pa imaju veću šansu da im se dodijeli veći prioritet u proračunu.

Mogućnost zbrinjavanja onih kojima je zaštita najpotrebnija

Teoretski, socijalna pomoć je namijenjena samo onima kojima je pomoć doista potrebna. Provjera prihoda može biti tako rigorozna da isključi sve, osim onih najugroženijih. U praksi stvari stoje drugačije, čak i u najsofisticiranijim sustavima socijalne pomoći. S jedne strane, nijedan način provjere prihoda nije posve pouzdan, pa će se ponegdje provući i oni koji ne zadovoljavaju kriterije, te ostvariti naknade. To posebno vrijedi za zemlje sa cvjetajućom neformalnom ekonomijom, a što je slučaj u znatnoj većini zemalja u razvoju. Ove su greške ozbiljne ne samo što uzimaju novac, već i zato što podrivaju povjerenje javnosti u cijeli sustav. S druge strane, naknade socijalne pomoći ne stižu do onih najugroženijih, i to zbog jednoga ili više sljedećih razloga:

- najugroženije osobe nisu voljne zatražiti pomoć, jer mogu biti stigmatizirane u očima susjeda i prijatelja (čak i u onim sustavima socijalne pomoći koji su dugo i uporno nastojali eliminirati stigmatizirajuću praksu, postoji mnogo ljudi koji imaju pravo na naknade ali ih ne traže);

- ljudi doživljavaju ponižavajućim i neugodnim otkrivanje detalja o svojim financijskim i osobnim prilikama trećoj osobi, a posebno nekom drugom članu njihove lokalne zajednice;

- neki ljudi nisu upoznati sa svojim zakonskim pravima (to je često slučaj čak i u zemljama u kojima stopa pismenosti iznosi blizu 100 posto, a vjerojatno je to još veći problem u zemljama u razvoju);

- nekim ljudima je teško podnijeti zahtjev za pomoć, bilo zbog komplicirane administrativne procedure (npr. prikupljanje potrebnih dokumenata i popunjavanje obrazaca), bilo zbog skupog postupka i/ili zato što na to moraju utrošiti mnogo vremena (npr. ako se ured nalazi daleko od njihove kuće ili moraju čekati u dugim redovima); mora se imati na umu da će mnogima od onih kojima je pomoć najpotrebnija, administrativni postupci biti potpuno nepoznati, imat će poteškoće u putovanju, ili neće imati vremena kao što nemaju i novaca;

- socijalna pomoć je često predmetom velike administrativne diskrecije, pa se može desiti da će službenik, odgovoran za raspodjelu pomoći, nepropisno zanijekati pravo ljudima koji

mu ne odgovaraju iz vjerskih, etičkih, političkih i drugih razloga.

Ukoliko je provjera prihoda stroža, utoliko je veća vjerojatnost da će se ljude odvratiti od traženja pomoći, te da će oni kojima je ona stvarno potrebna ostati bez nje.

Čak ako zanemarimo i ove dvije skupine problema, socijalna pomoć ima jednu drugu manjkavost: ona može obeshrabrivati štednju (odnosno ohrabrivati neštednju), ako ljudi misle da će svaka štednja koju imaju biti jednostavno odbijena od socijalne pomoći koju bi inače dobili. Slično tome, ona ih može obeshrabriti u sudjelovanju u ostalim oblicima socijalne zaštite. Na taj se način, uslijed lažnih poticaja svojstvenih sustavu provjere prihoda, mogu stvarati slučajevi potreba za socijalnom pomoći.

Mogućnost promicanja spolne jednakosti

Socijalna pomoć, poput univerzalnih naknada, ni u kom slučaju nije uvjetovana prethodnom plaćom ili zaposlenošću, tako da se ne kažnjavaju oni koji se nisu mogli zaposliti u formalnoj ekonomiji, bilo da se radi o ženama ili muškarcima. Nadalje, budući da žene imaju niži dohodak od muškaraca, naknade namijenjene siromašnima će u principu pomoći preraspodjeli dohotka u korist žena. U onoj mjeri u kojoj sustav socijalne pomoći osigurava naknade za starije osobe i za obitelji s djecom, one također mogu doprinijeti promicanju jednakosti među spolovima, na način koji je ranije opisan u slučaju univerzalnih naknada.

Međutim, što se tiče ljudskog dostojanstva i moći, čini se da sustav socijalne pomoći ima manje pozitivan učinak. Odluke o primanju naknada obično donose muškarci, što može značiti da žene koje zatraže socijalnu pomoć mogu biti predmetom većeg stupnja socijalne kontrole, posebno kad se radi o diskreciji na lokalnoj razini.

POVEZIVANJE RAZLIČITIH KOMPONENTI SOCIJALNE ZAŠTITE

Različite mogućnosti proširivanja socijalne zaštite procjenjuju se svaka za sebe. Međutim, potrebno je imati na umu da je većina sustava socijalne zaštite mješovitog karaktera, te da postoji povezanost između njihovih različitih komponenti.

Jedna očita veza jest da su neke naknade tako osmišljene da dopunjuju druge. Obvezne doprinosne naknade mogu nadopunjavati univerzalne naknade. Dobrovoljni doprinosni sustav može biti postavljen tako da nadopunjuje jedan ili oba ova sustava.

Povezivanje naknada socijalne pomoći s ostalim komponentama socijalne zaštite posve je druge prirode. Ako se preko socijalne pomoći mogu ostvariti i ostale socijalne naknade, tada će ove posljednje biti oduzete od onog što bi se inače izdvojilo za socijalnu pomoć. Ako su ove ostale naknade doprinosne, rezultat će biti taj da je određena osoba doprinosila za ništa. To naprosto može biti razočaravajuće. Međutim, ako se to može predvidjeti, kao u slučaju starosti, to može izazvati nepoželjan poticaj, npr. ohrabivanje ljudi da, gdje god je to moguće, izbjegavaju plaćanje doprinosa za socijalno osiguranje. U zemljama u kojima prevladava plaćena zaposlenost i gdje postoji pristojna minimalna plaća, ovaj problem vjerojatno neće biti od nikakvog značaja. Međutim, u mnogim zemljama u razvoju, sve veći dio radne snage ostvaruje vrlo nizak dohodak, često u neformalnoj ekonomiji. Ti će ljudi vjerojatno shvatiti da bez obzira kakav doprinos uplaćuju, to neće utjecati na njihov dohodak u starosti. Posve je logično da će tada učiniti sve da izbjegnu plaćanje.

Odnos između sustava s provjerom prihoda i doprinosnog sustava potrebno je pažljivo promišljati. Među pitanjima koja zaslužuju pozornost jesu: slijed po kojem je potrebno uspostaviti sustave socijalne pomoći i doprinosne sustave; relativne razine naknada koji svaki od sustava osigurava; trebaju li uvjeti ostvarivanja biti različiti (npr. dob za ostvarivanje mirovine). Ova pitanja otvaraju stvarne dileme. Ukoliko su kreatori politike svjesniji ovih dilema, utoliko će biti spremniji ozbiljnije se pozabaviti univerzalnim sustavom.

Socijalna se zaštita neprestano mijenja, a pravac u kojem će promjene krenuti često jako ovisi o onome što se događalo ranije. Kreatori politike trebali bi biti svjesni ovih dinamičnih veza, jer bi inače konačni rezultati njihovih odluka mogli bitno odstupati od njihovih namjera. Naprimjer, oni mogu biti vrlo zainteresirani da potiču uspostavljanje doprinosnih sustava, imajući na umu mnoge prednosti koje taj sustav nesumnjivo ima. Međutim, ako ovi sustavi ne uspiju (u jednoj neuređenoj sredini

sa sustavima koji nisu zakonom propisani to se vrlo lako može dogoditi), tada će povjerenje ljudi u takav pothvat biti dugoročno uništeno. Ili da spomenemo drugi primjer: politika poreza može rezultirati uspostavom dobrovoljnih doprinosnih sustava za neke radnike, izazivajući određene interese (poglavito u financijskih institucija koji će njima upravljati), a to će stati na put uspostavi nacionalnog sustava socijalne sigurnosti za sve radnike.

ZAKLJUČCI

Većina ljudi bez socijalne zaštite pripada društvenim slojevima lošijega ekonomskog statusa. Zato bi dugoročan cilj države trebao biti da ih se uklopi u nacionalni sustav koji će pokriti cijelo stanovništvo (ili u nekim slučajevima i svu radnu snagu), i gdje mogu imati koristi od podjele rizika i solidarnosti.

Iluzorno je smatrati da će svi radnici biti obuhvaćeni doprinosnim sustavima u kratkom, ili čak srednjem razdoblju. Obvezni sustavi se teško probijaju, posebno u nekih skupina samozaposlenih radnika, ali je potrebno izraditi planove (i uključiti ih u zakonodavstvo) kako bi se obuhvat postupno širio, barem za sve zaposlenike. Država može pomoći i poduprijeti dobrovoljne sustave za one kojima su obvezni sustavi trenutačno nedostupni, iako je jasno da mnogi iz najugroženije skupine nikada neće odabrati, ili biti u mogućnosti da uplaćuju u takve sustave, pa tako neće nikada moći imati koristi od bilo kakve potpore koju im pruža država. Razvoj dobrovoljnih sustava valjalo bi poticati na način da se pomogne njihova definitivna integracija u nacionalni sustav, te da se potakne generalizacija obveznog obuhvata.

Glavna alternativa doprinosnim sustavima jest socijalna zaštita financirana iz državnog proračuna, a koja može biti u obliku naknada uz provjeru prihoda ili univerzalnih naknada. Vlade zemalja u razvoju sporo razvijaju bilo koji od ovih sustava, jer su već mnoge od njih pod jakim pritiskom da smanje postojeću jav-

nu potrošnju u okviru programa strukturnih prilagodavanja. Međutim, takve naknade ne moraju biti vrlo skupe. Kategorija osoba koja će ih ostvariti može biti prilično usko definirana, barem u početnoj fazi, kako bi se ograničio njihov utjecaj na državni proračun. Tijekom vremena, kada naknade dokažu svoju svrhovitost i steknu političku potporu, biti će im moguće izdvojiti više sredstava i osigurati ih po manje restriktivnoj osnovi.

Obadva tipa naknada koje osigurava država mogu pomoći najugroženijima. Univerzalne naknade imaju veću prednost, jer su jednostavnije s administrativnog gledišta i predstavljaju temelj na kojem pojedinci stječu veću sigurnost dohotka za sebe i svoje obitelji, s obzirom da se takve naknade isplaćuju kako siromašnima tako i onima koji primaju druge naknade ili imaju ušteđevinu. One mogu biti snažno oružje u promicanju jednakosti među spolovima i, općenito, promicanju slobode pojedinca. Naknade uz provjeru prihoda su kompliciranije, posebno tamo gdje postoji značajna neformalna ekonomija, te ne potiču ljude na štednju i uplaćivanje doprinosa za sustav socijalne zaštite. Neki oblik socijalne pomoći morao bi uvijek biti dostupan kao posljednje rješenje. No budući da taj oblik zaštite nije popularan, niti kod poreznih obveznika ni kod primatelja, nije poželjno da se na njega oslanja velik dio stanovništva. Solidarnost s brojnim osobama koje su imale manje sreće, može se učinkovito provesti u univerzalnom sustavu ili obveznom doprinosnom sustavu.

Cilj socijalne zaštite nije puko preživljavanje, nego socijalna uključenost i čuvanje ljudskoga dostojanstva. Dok dio vlade traži načine proširivanju pokrivenosti socijalnom zaštitom, bilo bi dobro da prouče iskustva zemalja u kojima je socijalna sigurnost popularna i uživa visok stupanj javne potpore. Zadatak proširivanja socijalne zaštite jedan je od težih zadataka za kojeg će biti potrebna najšira potpora javnosti.

LITERATURA

Atim, C. (1998.) *The contribution of mutual health organizations to financing, delivery and access to health care: Synthesis of research in nine West and Central African countries*. Bethesda, MD, Abt Associates/Geneva, ILO.

Bailey, C. (2000.) Extending the range of social protection, u ILO, 2000.b:33-85.

Dror, D i Jacquier, C. (1999.) Micro-insurance: Extending health insurance to the excluded, *International Social Security Review*, 52(1):71-97.

- ILO (2000.a) *World Labour Report 2000: Income security and social protection in a changing world*. Geneva.
- ILO (2000.b) *Reflection on reform strategies for social protection in English-speaking African countries*. Geneva.
- ILO (1999.a) *Kenya: Meeting the employment challenges of the 21st century*. Addis Ababa: ILO, East Africa Multidisciplinary Advisory Team.
- ILO (1999.b). *Synthesis of case studies of micro-insurance and other forms of extending social protection in health in Latin America and the Caribbean*. Paper presented to the ILO Regional

Tripartite Meeting, with the collaboration of the Pan-American Health Organisation, on the Extension of Social Protection in Health to Excluded Groups in Latin America and the Caribbean, held in Mexico City 29. 11. – 1. 12. 1999., RRMEEX-PS/EST.4e.

- Lund, F. i Srinivas, S. (1999.) *Learning from experience: A gendered approach to social protection for workers in the informal economy*. Draft background paper for the ILO/STEP/WIEGO Workshop on Social Protection for Women in the Informal Sector, held in Geneva, 6-8. 12. 1999.

S engleskoga prevela Nada Kerovec