

Socijalna zaštita kao produktivan čimbenik

Jos Berghman

Faculty of Social Sciences, University of Leuven

Didier Fouarge

Tilburg Institute of Social Security Research, Tilburg University

Rad raspravlja o dominantnom, ali jednostranom i pojednostavljenom gledištu prema kojemu socijalna zaštita i, troškovi povezani s njom, predstavljaju prepreku ekonomskom razvoju. Priznajući, međutim, i moguće negativne učinke socijalne zaštite, rad pokazuje kako socijalna zaštita ispunjava šire funkcije i ciljeve, relevantne za društvo. Zato socijalnu zaštitu valja razumjeti kao produktivan čimbenik u društvu. Raspravljajući o nizu pokazatelja koji govore tome u prilog, autori pokazuju na koji način i do koje mjere socijalna zaštita djeluje kao produktivan čimbenik unutar postojećih ekonomskih sustava te, čak, kako ona može biti redizajnirana kako bi postala još produktivnijim čimbenikom.

Ključne riječi: socijalna zaštita, socijalni sustavi, socijalni troškovi, produktivan čimbenik, pravičnost, učinkovitost

ODREĐIVANJE SOCIJALNE ZAŠTITE RADI OCJENE NJENOG DOPRINOSA KAO PRODUKTIVNOG ČIMBENIKA

Što je socijalna zaštita?

Pojam "socijalne zaštite" je realitvno novi pojam.* Posebice na razini EU on zamjenjuje i, istodobno, obuhvaća stare pojmove kao što su socijalna sigurnost, socijalno osiguranje i socijalna pomoć (Berghman, 1996.). Ona se razumije kao isti institucionalni set programa koji je prije bio označavan imenom "socijalne sigurnosti", barem ako se ovaj izraz uporablja u svom širem značenju.

Ipak, kako bi se omogućila valjana diskusija o socijalnoj zaštiti, potrebno ju je shvatiti u još širem značenju. Naime, socijalna zaštita bi trebala obuhvatiti ne samo državne već i zaposleničke i financijske programe koji čine skriveni dio cjelokupne socijalne zaštite (Berghman, 1986.; Sinfield, 1989.) Privatno osiguranje teško može biti shvaćeno kao treći stup socijalne zaštite. "Socijalna" zaštita, zapravo,

pretpostavlja kolektivne aspekte, neovisno jesu li državni ili zaposlenički, a koji se ne mogu naći unutar privatnih shema. To, međutim, ne isključuje činjenicu da privatni programi kao, primjerice, u mirovinskom području, mogu činiti važnu dopunu državnim i zaposleničkim programima te da, stoga, zavrijeđuju pozornost kad se raspravlja o socijalnoj zaštiti (Commission of the EU, 1994.b).

Unutar državnih programa socijalne zaštite bitna razlika postoji između socijalnog osiguranja i programa socijalne pomoći. Socijalni (i zaposlenički) programi se razlikuju od programa privatnog osiguranja, posebice u načinu na koji se odnose prema tradicionalnim izazovima negativne selekcije i moralnog hazarda. Dok je osnovna logika privatnog osiguranja bitno uvjetovana potrebom negativne selekcije, socijalni i, u nešto manjoj mjeri, zaposlenički programi zaobilaze ovaj izazov započevajući s obvezom osiguranja. Izazov moralnog hazarda, međutim, ostaje prisutan te može, čak, biti ojačan ciljem socijalnog osiguranja da

* Ovo je rad koji su autori napisali za potrebe tzv. V. upravnog odjela EU (*Directorate-General V: Employment, Industrial Relations and Social Affairs*), a objavljen je kao radni materijal *Europskog instituta za socijalnu sigurnost (European Institut of Social Security)* u rujnu 1998. godine. Prevedeno je više od polovice teksta. Numeracija tablica, slika i fusnota prilagođena je hrvatskom prijevodu, dok se popis literature navodi u cijelosti. Najsrdajnije zahvaljujem autorima na dozvoli prijevoda i objavljivanja, kao i na korisnim sugestijama o tome koje bi dijelove njihova rada valjalo prezentirati hrvatskim čitateljima. (Prim. prev.)

jamči barem neku vrst standarda minimalnog dohotka. Dok je situacija gotovo pune zaposlenosti ograničila opasnost moralnog hazarda u 60-im i ranim 70-im, on je kasnije postao najvećim izazovom socijalnog osiguranja, usporedo s rastućom nezaposlenošću, oskudicom radne potražnje i neadekvatnom radnom ponudom. Ipak, mora biti istaknuto da se izazov moralnog hazarda ne pojavljuje na istovjetan način te da može znatno varirati ovisno o područjima socijalnog osiguranja.

Uz glavne programe socijalnog osiguranja sve zemlje EU imaju određeni oblik socijalne pomoći. U većini zemalja-članica djeluju nacionalni programi socijalne pomoći na osnovi provjere imovnog stanja, s ciljem jamčenja minimalne životne razine. U nekim, posebice u južnoeuropskim državama članicama, takvi nacionalni programi ne postoje, ali i u tim zemljama postoje regionalni programi minimalnog dohotka, usporedo s lokalnim programima socijalne pomoći (Guibentif i Bouget, 1997.).

Njeno određivanje kao produktivnog čimbenika

Drugi izvor poteškoća u ocjenjivanju socijalne zaštite nalazi se u opasnosti njenog nepovezivanja s društveno-političkim kontekstom. Politike socijalne zaštite su se, zapravo, u dužem vremenskom razdoblju fokusirale na unutarnje, endogene čimbenike te tako izgubile pogled na šire društvene funkcije sustava socijalne zaštite.

Te funkcije mogu biti najbolje objašnjene ukazivanjem na osnovni društveni proces na koji se ucjepljuje socijalna politika (Berghman, 1997.). Taj proces pretpostavlja da mi obrazujemo i obučavamo ljude kako bi bili sigurni da su oni sposobni ući na (plaćeno) tržište rada te da tako imaju mogućnost zarađivanja osnovnog dohotka. Socijalna zaštita, tada, primarno djeluje kao *by-pass* mehanizam u onim slučajevima gdje uključivanje u radnu snagu nije više moguće ili poželjno. U takvim slučajevima njen cilj je održati sustav jamčenjem dostupnosti (zamjenskog) dohotka, kako bi se sačuvala društvena integracija. Ipak, politike socijalne zaštite ne mogu sebe ograničiti na puku zaštitu dohotka, bilo da je ona na minimalnoj razini ili ovisna o zaradama. Dohodovne sheme moraju biti kom-

pletirane – iako ne zamijenjene kao što je OECD izvorno nastojao sugerirati – reintegrativnima akcijama kao što su ponovno obučavanje, posredovanje u traženju posla i rehabilitacijski programi (Sinfield, 1997.)¹ Lociranje socijalne zaštite unutar njenoga šireg društveno-političkog konteksta čini nas svjesnim istinske veze koja postoji između socijalne zaštite, potražnje i ponude rada. Socijalna zaštita je za društvo produktivan čimbenik u mjeri u kojoj podupire osnovne društvene procese, a to čini na učinkovit način.

Na ovaj je način moguće razumjeti da programi socijalne zaštite pridonose trima eksplicitnim ciljevima. Od njih se traži da jamče zaštitu minimalnog dohotka (beveridgeovska baština) i da osiguraju zaštitu dohotka ovisnu o zaradama (bismarckovska baština), na način da ne ometaju reintegraciju (skandinavska baština). Štoviše, dohodovna zamjena, bilo da je na minimalnoj razini ili onoj ovisnoj o zaradama te reintegrativne akcije nisu cilj sam po sebi, već samo načini kojima se pridonosi krajnjem cilju očuvanja društvene participacije i društvene integracije, a čime se sprječava socijalna isključenost. Stoga, eksplicitni ciljevi socijalne zaštite ne isključuju produbljivanje njihove društvene relevantnosti i funkcionalnosti, što se postiže doprinosom širim društvenim ciljevima.

U tom je smislu važno istaći “društveni” karakter programa socijalne zaštite. Zapravo, u uporabi su društveni, tj. državni i kolektivni programi, a ne samo privatna osiguranja, jer se samo društvo želi zaštititi kroz obvezne programe protiv disfunkcionalnih posljedica prekida primitka dohotka, što se manifestira kod nekih njegovih članova i neovisno o njihovoj volji i odgovornosti. Vlada ohrabruje građane, i čak obvezuje, da se osiguraju protiv brojnih socijalnih rizika. To se čini, ne toliko da bi se zaštitila dohodovna situacija građana, već više da bi se spriječilo da to postane teretom ostalim dijelovima društva.

Posredovana sustavima političkog odlučivanja i industrijskih odnosa, od socijalne zaštite se očekuje doprinos ostvarenju društvenog ugovora kojim se osvaruju socijalna integracija, socijalni mir i socijalna kohezija. Locirana unutar šireg procesa socijalne politike, gdje se odluke donose u širem kontekstu odlučivanja o vezi dohodak-rad i o društvenom ugovoru,

¹ Sinfield reagira na *OECD Jobs Study* (1994.) i *OECD Employment Outlook* (1995.).

ona je svezana svojim društveno-ekonomskim učincima na mikro, mezo i makro razini. Ti učinci moraju biti što je više moguće funkcionalniji za društvo. Upućena predaktivnom, aktivnom i postaktivnom stanovništvu te prema individualnim kućanstvima i građanima, ona mora imati i motivacijske učinke. Stoga, ideja socijalne zaštite kao produktivnog čimbenika mora uključiti poruku pojedinom radniku i građaninu o putu unaprijed, poziv na ojačavanje njegovih ili njezinih sposobnosti te o osiguravanju platforme s koje se mogu poduzimati inicijative (Kaufmann, 1970.; Van Veldhoven, 1984. i von Grumbkow, 1988.).

SOCIJALNA ZAŠTITA KAO PRODUKTIVAN ČIMBENIK: O ČEMU ZBORE DOKAZI?

Ekonomska teorija često sugerira da se uklanjanjem materijalnih nagrada kao poticaja za rad izaziva neučinkovitost, što je štetno po blagostanje većine. Stoga se čini da postoji neuravnoteženost između učinkovitosti i pravičnosti. Zbog tog je razloga socijalna zaštita često izložena napadu (neoklasičnih) ekonomista.

Međutim, mogu se pronaći i argumenti u ekonomskoj literaturi koji pokazuju da socijalna zaštita može biti viđena kao produktivan čimbenik. Drugim riječima, učinkovitost i pravičnost mogu ići ruku pod ruku. Mi ćemo osvijetliti te argumente u ovom poglavlju. S obzi-

rom na ograničeno vrijeme i prostor ovog izvješća, nećemo detaljno raspravljati o teorijskim argumentima, već ćemo samo prezentirati najbitnije argumente i, kada to bude moguće, podržati ih empirijskim dokazima. S obzirom na analizu argumenata koji govore u prilog socijalnoj državi, oslanjat ćemo se na djela Atkinsona i Stiglitz (1980.), Barra (1987.; 1989.; 1992.), Stiglitz (1988.). Nećemo balansirati među argumentima koji govore u prilog ili protiv socijalne zaštite, već ćemo se usredotočiti na argumente koji pokazuju da socijalna zaštita jest produktivan čimbenik.

Što je produktivan čimbenik?

U radu o socijalnoj zaštiti kao produktivnom čimbeniku MacGillivray, Lingayah i Zadek (1996.) su pomoću matrice socio-ekonomske politike konceptualizirali raspravu o produktivnom društvu i socijalnoj politici. Naveli su da produktivnost može biti viđena kao rast (stopa promjene BDP-a) ili, mnogo šire, kao kvaliteta života (što uključuje društvena, ekološka i ekonomska dostignuća). Socijalna politika, s druge strane, može biti procjenjivana u smislu potrošnje (socijalna politika kao defanzivan instrument koji zadovoljava kratkoročne potrebe) ili u smislu ulaganja (socijalna politika kao element razvoja budućih produktivnih sposobnosti). Socio-ekonomsku matricu, koju su predložili autori, pokazujemo na slici 1.

Slika 1.

Socio-ekonomska matrica

		Produktivnost viđena kao	
		Rast	Kvaliteta života
		Napredak u BDP-u je glavni signal "uspjeha"	Odnosi se na društvena, ekološka i ekonomska "dostignuća"
Socijalna politika viđena kao	Potrošnja	① Izdaci za socijalnu politiku trebaju biti ograničeni - oni ne djeluju sukladno kriterijima uspjeha, BDP-a. Oni otežavaju, a ne doprinose rastu.	③ Otvoreno gledanje na izdatke za socijalnu politiku - oni mogu imati pozitivne implikacije po kvalitetu života (legitiman cilj sam po sebi) i zato su zanimljivi političarima.
	Ulaganje	② Otvoreno gledanje na izdatke za socijalnu politiku - oni su viđeni (barem djelomično) kao ulaganje usmjereno rastu u budućnosti i stoga potencijalno validni.	④ Izdaci za socijalnu politiku gledani pozitivno - gdje je produktivnost društva interpretirana u širem smislu kvalitete života - socijalna politika ostvaruje kvalitetu života kratkoročno i predstavlja ulaganje u nju za budućnost.

Izvor: MacGillivray i dr., 1996.:13.

Potrošnja/rast (dio ①) ne vidi pozitivnu ulogu troškova socijalne politike. Na posve je drugoj strani ulaganje/kvaliteta života (dio ④) gdje se prepoznaje uloga socijalne politike u humanom razvoju kroz opskrbu vještinama i naobrazbom te zadovoljenjem osnovnih čovjekovih potreba. Međutim, kao što priznaju autori, s obzirom na izazove s kojima se suočava Europa i nedostatak snažne empirijske potvrde politička opcija ulaganja/kvalitete života suočena je sa sve većim napadima.

Prema ovoj matrici, socijalna zaštita kao produktivan čimbenik može biti interpretirana u smislu promocije rasta ili, mnogo šire, promocije kvalitete života. *Produktivnost viđena kao promocija rasta* pretpostavlja da je rast dohotka po glavi stanovnika ključan politički cilj. Ova opcija odbija pristup kvalitete života kao loše definiran i nepraktičan (MacGillivray i dr., 1996.:16). *Produktivnost viđena kao promocija kvalitete života* podvlači nedostatke sirovih ekonomskih indikatora (primjer stope rasta BDP-a) i koncentrira se na evaluaciju doprinosa socijalne politike alternativnom setu indikatora kvalitete života (primjer humanog razvoja).

U sljedećim ćemo poglavljima prezentirati činjenice po kojima je socijalna zaštita produktivan čimbenik u smislu "kvalitete života" te pokazati da ne postoje jasni dokazi koji bi sugerirali da je socijalna zaštita kontraproduktivna u smislu "promocije rasta".

Socijalni sustav

Izdaci za socijalno osiguranje utječu na razinu bogatstva i njegovu distribuciju. Iako krajnji cilj socijalne zaštite nije poboljšanje ekonomskog rasta ili ekonomskih dostignuća, socijalna zaštita također igra nepogrešivo pozitivnu ulogu u ekonomiji. Bez namjere da propisujemo ikakvu optimalnu veličinu javnoga sektora, možemo ilustrirati učinke javne potrošnje (od kojih oko polovica čini troškove socijalne sigurnosti) na ekonomske i društvena dostignuća. Tanzi i Schuknecht (1997.) su procjenjivali određeni broj socijalnih indikatora za zemlje grupirane prema razini javne potrošnje u odnosu na BDP. Njihovi rezultati predstavljeni su u tablici 1.

Tablica 1.
Veličina javnih troškova i socijalni pokazatelji, 1990.

Indikatori	Veličina javne potrošnje u postotku od BDP-a		
	Više od 50% ¹	Između 40 i 50% ²	Između 30 i 40% ³
Ukupni javni izdaci ⁴	55,1	44,9	34,6
Ekonom. indikatori:			
Stvarni rast BDP-a (1986.-1994.)	2,0	2,6	2,5
Stand. devijacija rasta BDP-a	1,6	2,1	1,9
Bruto fiksne investicije ⁴	20,5	21,3	20,7
Stopa inflacije	3,9	3,7	3,7
Stopa nezaposlenosti	8,5	11,9	6,6
Javni dug ⁴	79,0	59,9	53,3
Socijalni indikatori:			
Očekivano trajanje života (godine)	77	77	77
Mortalitet dojenčadi (na 1000 rođenih)	6,7	7,1	6,4
Obuhvać. srednjošk. obrazovanjem	92,8	(99,1) ⁵	89,0
Udio u dohotku najsiromašnijih 40%	24,1	21,6	20,8

¹ Uključuje Belgiju, Italiju, Nizozemsku, Norvešku i Švedsku.

² Uključuje Austriju, Kanadu, Francusku, Njemačku, Irsku, Novi Zeland i Španjolsku.

³ Uključuje Australiju, Japan, Švicarsku, UK i SAD.

⁴ Postotak od BDP-a

⁵ Čini nam se da je ovaj postotak pogrešan. On bi trebao iznositi oko 90-91%.

Izvor: Tanzi i Schuknecht, 1997.:167.

Autori zaključuju da "mali vladin sektor općenito pokazuje bolje indikatore od velikoga vladinog sektora" (Tanzi i Schuknecht, 1997.: 168). Dok to može biti točno kod varijabli kao što su stopa nezaposlenosti i javnog duga, za ostale su ekonomske varijable razlike vrlo male. Osim toga, veći javni sektor poboljšuje socijalne indikatore kao što su obuhvaćenost srednjoškolskim obrazovanjem i nejednakost. Premda su ovi podaci zanimljivi jer daju opću deskriptivnu sliku, njihova relevantnost za procjenu (kontra) produktivnih učinaka javnih intervencija je vrlo ograničena. Ipak, ovi podaci ne govore o tome da veći javni sektor vodi do siromašnijih rezultata.

Teorijski argumenti za postojanje sustava naknada mogu biti artikulirani prema trima klasičnim ekonomskim funkcijama vladine intervencije: alokacija, stabilizacija i redistribucija (Musgrave, 1959.). Premda je glavna uloga socijalne države u redistribuciji sredstava, ona ima također alokativnu i stabilizacijsku funkciju. Briga za *pravičnost* jedna je od glavnih razloga sustava socijalne zaštite. Ali, razmatranje *učinkovitosti* također može biti relevantno. Alokativna i stabilizacijska funkcija opravdane su iz razloga učinkovitosti.

Argument pravičnosti

Dostojanstvo čovjeka je vrijednost prihvaćena od mnogih. Zato, u mjeri u kojoj tržišna ekonomija ne osigurava dostojanstvo čovjeka, ono mora biti zaštićeno drugim sredstvima (primjerice, socijalnom državom). Distribucija dohotka do koje se dolazi djelovanjem tržišta

ne mora maksimalizirati socijalne funkcije. Drugim riječima, društvena preferencija prema pravičnosti može se razlikovati od one koju proizvodi tržište. Istraživanje Nizozemskog ureda za socijalno i kulturno planiranje pokazuje da je 1997. godine 64% nizozemskog stanovništva smatralo razlike u dohotku prevelikima. 68% smatra da razlike u dohotku trebaju biti (mnogo) manje (SCP, 1998.:12). U ranim 90-ima, ovi su postoci iznosili 50 i 56%. Druga je studija pokazala da je, 1995. godine, nešto više od polovice nizozemskog stanovništva (jako) podržavalo stav da javne vlasti trebaju promovirati jednakost dohotka (52%) i povećati poreze na visoke prihode (52%) (SCP, 1996.:488). Slično, uporabom podataka *International Social Survey Program*, Svallfors (1997.) pokazuje da 60 i više posto stanovništva smatra da je odgovornost vlade smanjiti razlike u dohotku između bogatih i siromašnih u Norveškoj, Njemačkoj i Austriji (vidi tablicu 2.). Postoci za SAD (38%) i Australiju (43%) su posve različiti.

S obzirom na mogućnosti rada, podrška ulozi države je jača u europskim zemljama. Dok velika većina stanovništva Norveške, Novog Zelanda i Njemačke podržava stav prema kome država treba osigurati zajamčeni osnovni dohodak, on ima značajno manju podršku u SAD-u i Švedskoj.

Jedan od osnovnih učinaka socijalne zaštite je realokacija sredstava (dohotka) između pojedinaca. Otuda utjecaj na razinu *siromaštva i nejednakosti*. Potpuni komparativni podaci za sve države članice EU bit će dostupni tek sljedećih godina, kad će Eurostat provesti nekoli-

Tablica 2.

Stavovi prema redistribuciji u 8 zemalja. Postotak onih koji se slažu s određenim stavom (1992.)

	Odgovornost je vlade smanjiti razlike među ljudima s visokim dohotkom i onih s niskim dohotkom	Vlada mora osigurati posao svakome tko želi raditi	Vlada mora osigurati svakome zajamčeni osnovni dohodak
Švedska	53,7	74,1	45,5
Norveška	60,0	78,3	78,4
Njemačka	65,5	66,3	58,1
Austrija	69,5	72,1	51,2
Australija	42,6	39,4	50,9
Novi Zeland	53,1	49,1	60,5
Kanada	47,9	40,1	48,6
SAD	38,3	47,1	34,2

Izvor: Svallfors, 1997.:288.

Tablica 3.

Postotak siromašnih osoba nakon socijalnih transfera i redukcija stope siromaštva nakon socijalnih transfera; linija siromaštva = 50% prosječnog dohotka s ekvivalentnom skalom od 1, 0,5 i 0,3.

		Stopa siromaštva nakon socijalne sigurnosti (%)	Redukcija stope siromaštva (%)
Australija (1989.)	AUST	16,1	40,4
Belgija (1992.)	B	5,5	84,1
Kanada (1991.)	C	13,2	55,3
Danska (1992.)	DK	5,5	85,0
Finska (1991.)	FIN	6,4	72,2
Francuska (1984.)	F	11,9	69,0
Njemačka (1983.)	G	8,0	69,5
Grčka (1988.)	GR	17,9	47,8a
Irska (1987.)	IRL	21,2	62,8a
Nizozemska (1991.)	NL	7,7	74,5
Norveška (1991.)	N	5,3	79,3
Portugal (1989.)	P	24,5	
Španjolska (1988.)	S	15,7	51,0a
Švedska (1992.)	SW	6,0	86,2
UK (1986.)	UK	13,0	65,1
SAD (1991.)	USA	22,6	28,2

a = izračunato na razini kućanstva na osnovi ekvivalentne skale 1, 0,7, 0,5 (Deleack, Van den Bosch i De Lathouwer, 1992.).

Izvor: Cantillon, Marx i Van den Bosch, 1996.; Deleack, Van den Bosch i De Lathouwer, 1992.

ko istraživanja pod naslovom *European socio-economic household panel (ECHP)*. Prve procjene o nejednakosti i siromaštvu na osnovi prvih podataka dobivenih od *ECHP* su već objavljene (Eurostat, 1997.b; Callan & Nolan, 1997.). Poradi praktičnih razloga, iznosimo ovdje ponešto različite podatke za neke zemlje OECD-a koje su uključene u *Luxembourg Income Study*. Tablica 3. pokazuje da je siromaštvo znatno smanjeno postojećim programima socijalne sigurnosti. Čak i grčki sustav pokazuje bolje rezultate od američkoga. S obzirom na to važno je biti svjestan činjenice da taj učinak nije samo rezultat osnovnih programa minimalne zaštite, već ukupnih učinaka sustava socijalnih transfera. To znači da je gotovo polovica socijalnih transfera upućena kućanstvima koji ih ne trebaju kako bi dostigli minimalnu razinu. Istodobno, činjenica da svi dijelovi stanovništva primaju socijalne transfere jača javnu podršku tim sustavima te, na taj način, također jamči da će programi minimalnog do-

hotka koji su u njih ugrađeni zadržati svoj legitimitet.

Na osnovi podataka o siromaštvu iz tablice 3., na slikama 2. i 3. pokazujemo da postoji negativan linearan odnos između stope siromaštva, s jedne strane, i BDP-a po glavi stanovnika i razine izdvajanja za socijalnu sigurnost u postotku od BDP-a, na drugoj strani (slike su preuzete iz Fouarge, 1997.). Postoji visoka negativna korelacija (-0,88) između ova dva mjera i stope siromaštva.

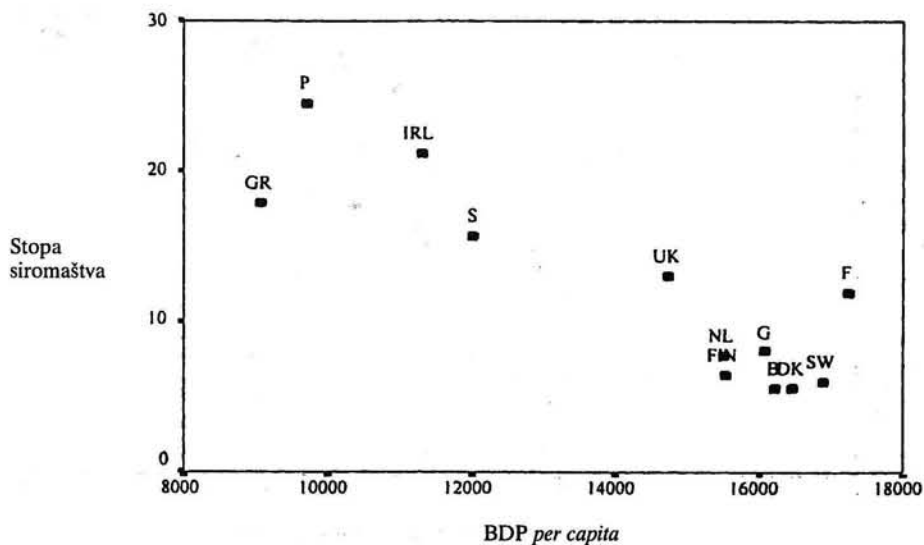
Samo zemlje koje troše značajan dio svojeg proračuna na socijalnu sigurnost uspijevaju značajno smanjiti siromaštvo (slika 4.). Ipak, nijedna zemlja ne uspijeva u potpunosti ukloniti siromaštvo.

Treba istaći da ovi podaci imaju samo ilustrativan karakter. Očividno je da bi uključivanje ostalih zemalja promijenilo sliku. Osim toga, odnosi predstavljeni ovdje ne svjedoče o smjeru uzročne veze među varijablama.

Bilo bi kratkovidno ograničiti cilj socijalne zaštite na samo minimalnu zaštitu. Namjera je,

Slika 2.

Stopa siromaštva i BDP-a po glavi stanovnika; dijagram i regresijska analiza



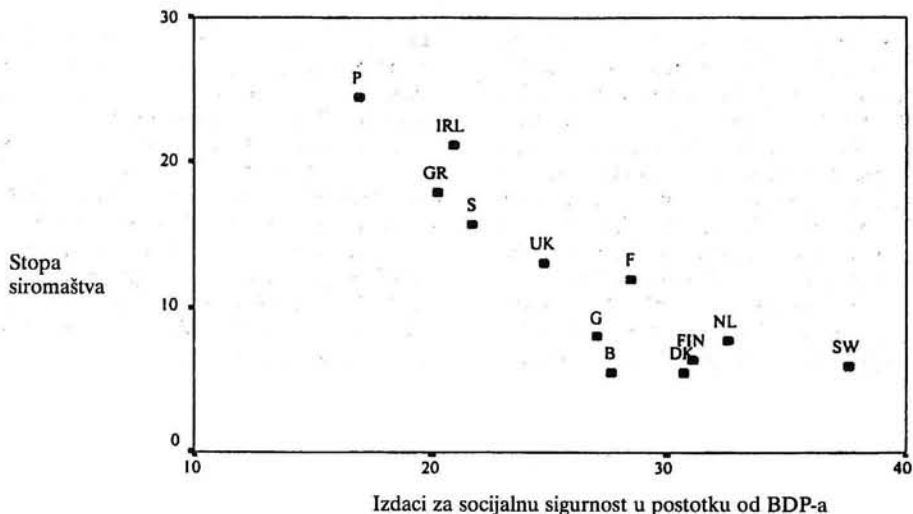
Regresijska analiza:

$$\text{stopa siromaštva} = 40,352 - 0,002 * \text{BDP/per capita}$$

$$R^2 = 0,778$$

Slika 3.

Stopa siromaštva i izdaci za socijalnu sigurnost; dijagram i regresijska analiza



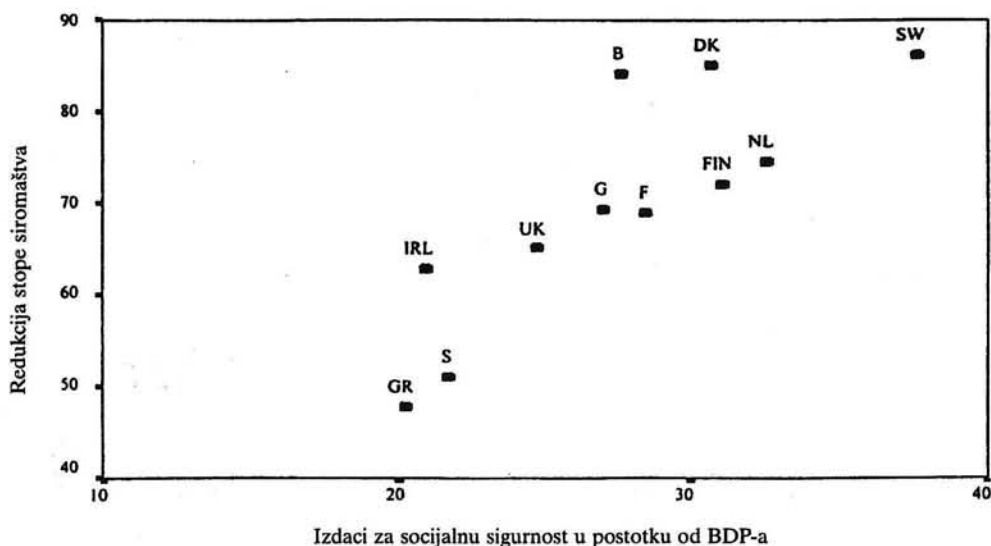
Regresijska analiza:

$$\text{stopa siromaštva} = 37,893 - 0,975 * \text{izdaci za socijalnu sigurnost}$$

$$R^2 = 0,783$$

Slika 4.

Redukcija stope siromaštva i izdaci za socijalnu sigurnost; dijagram i regresijska analiza



Regresijska analiza:

stopa redukcije siromaštva = 15,068^(*) + 1,988 * izdaci za socijalnu sigurnost

(*) nije značajno na razini 5%

R² = 0,698

zapravo, spriječiti da ljudi dođu do situacije minimalne razine, ili da se spuste ispod nje. Nije slučajno da su komparativne analize pokazale da je *radno zasnovani sustav, iznad minimalne zaštite*, glavni program kojim se sprječava padanje starijih, onesposobljenih ili kratkoročno nezaposlenih na minimalnu razinu zaštite, do siromaštva i dalje prema situaciji multidimenzionalne deprivacije i socijalne isključenosti. Primjer koji naglašuje važnost mehanizma mobilnosti daje se u tablici 4. Ona pokazuje da otprilike stabilan broj siromašnih, o kojem se općenito izvješćuje u aktualnim studija-

ma, skriva značajan proces mobilnosti, tj. ulaznje u i izlazenje iz siromaštva. Komparativni podaci za određeni broj europskih zemalja pokazuju da 82-83% njemačkog i nizozemskog stanovništva nije iskusilo siromaštvo u razdoblju od 1990. do 1995. godine, dok je to kod Britanaca slučaj za samo 69% stanovništva. Dok je većina siromašnih u Njemačkoj i Nizozemskoj siromašna samo u kratkom vremenskom razdoblju, siromaštvo je mnogo postojanije u UK (viši postotak trajnije siromašnih i veća vjerojatnost ostajanja u siromaštvu nakon dužeg razdoblja siromaštva).²

² Komparativni podaci o dinamici siromaštva u Belgiji navedeni su u Fouarge & Dirven (1995., komparacija s Njemačkom i Nizozemskom) i Dirven & Fouarge (1998., komparacija s Nizozemskom). Detaljniji pregled nizozemskog slučaja može se pronaći u Muffels & Fouarge, 1997.

Tablica 4.

Profili siromaštva i stopa izlaska iz siromaštva nakon n-godina u siromaštvu u Njemačkoj, Nizozemskoj i UK; 1990.-1995.; linija siromaštva = 50% prosječnog dohotka s ekvivalentnom skalom od 1, 0,5 i 0,3.

	Nje- mačka	Nizo- zemska	UK
Profili siromaštva			
Nikad siromašan	82,3	83,4	69,1
Siromašan jednu godinu	7,6	8,6	11,4
Siromašan više jednogod. razdoblja	5,7	4,1	9,4
Trajno siromašan (≥ 3 godine)	4,4	3,6	10,1
Stopa izlaska iz siromaštva nakon n-godina siromaštva			
1 godina	87,5	88,2	58,7
2 godine	52,0	47,6	40,7
3 godine	26,3	25,4	31,3

Izvor: Muffels i Fouarge, 1998.

Komparativne informacije o učinku socijalne zaštite na distribuciju dohotka oskudne su na razini usporedbe različitih zemalja, a još više na longitudinalnoj razini³, za što treba čekati rezultate analize ECHP-a. Podaci iz nekih bolje analiziranih zemalja, međutim, podcrtavaju vjerojatnost rastuće dohodovne nejednakosti te rastuće dualizacije u distribuciji dohotka i socijalnoj zaštiti. Podaci također pokazuju da promjene na tržištu rada i u socijalnom statusu, kao i humanom kapitalu i demografskim čimbenicima u velikoj mjeri objašnjavaju promjene u ulasku i izlasku iz siromaštva (Duncan i dr., 1993.; Muffels & Fouarge, 1997.).

Kako je (horizontalna i vertikalna) pravičnost važan čimbenik akumuliranja *humanog kapitala* (jednog od determinanti ekonomske kompetitivnosti), element pravičnosti u sustavima socijalne zaštite ne smije biti grubo smatran neproduktivnim. Pravičnost je sigurno produktivna u smislu kvalitete života, ali ona to može biti i kad se produktivnost definira u smislu rasta. Dodatna empirijska istraživanja o vezi pravičnost – produktivnost moraju biti poduzeta.

Argument učinkovitosti

Ne raspravljamo, ovdje, o argumentima poznatima iz literature (Atkinson i Stiglitz, 1980.; Barr, 1987., 1989., 1992.; Stiglitz, 1988.), već našu pozornost usmjerujemo k objašnjava-nju zašto je nedovoljna razina socijalne opskrbe neučinkovita.

... s obzirom na redistribuciju

Polazeći od pregleda literature koja govori o vezi dohodovnih *nejednakosti i rasta*, Bandonlini i Rossi (1995.) razlikuju dva tipa pristupa: "političko-institucionalni pristup" i "socijalno-institucionalni pristup". Prvi pristup naglašuje ulogu političkog sustava u generiranju pritiska k neproduktivnoj redistribuciji, dok drugi podvlači pristup pojedinaca investicijskim mogućnostima, kao što je obrazovanje. Stoga, za političko-institucionalni pristup dohodovna redistribucija može samo biti kontraproduktivnom, dok je socijalno-institucionalni pristup smatra produktivnom. Novi su dokazi izloženi u studiji Svjetske banke o rastu u azijskim zemljama, gdje je izvješćeno da kohezivnija društva polučuju bolja ekonomska dostignuća (World Bank, 1993.). Druga studija Svjetske banke sugerira da su zemlje u razvoju, koje su postigle najjače stope ekonomskog rasta, ujedno i uspješnije u ublažavanju siromaštva (Bruno i dr., 1996.).

... s obzirom na stabilizaciju

Možda je najpriznatiji učinak socijalnog sustava u *ublažavanju ekonomskih ciklusa*, smanjivanjem nestalnosti ponude. Taj anti-ciklički utjecaj dolazi od izražaja jer izdaci tendiraju rastu kad se ekonomski ciklus nalazi u silaznoj putanji, a padu kad je on u uzlaznoj putanji. Podaci iz SAD-a i Kanade pokazuju da federalna sredstva ublažuju 50 do 60% regionalnih poremećaja u dohotku (Bayoumi i Masson, 1995.). Argument mora biti smješten unutar konteksta keynsianske ekonomske politike: jamčenjem dohotka u slučaju nezaposlenosti, bolesti itd., socijalni sustav stimulira potražnju i ponovno uspostavlja ekonomski rast. Ipak, sustav socijalne zaštite je često napadan jer se vjeruje da sprječava *rast*. Međutim, pregled

³ Vidi, primjerice, Muffels i Fouarge (1998.) te Heady, Goodin, Muffels i Dirven (1997.) o međunarodnom komparativnom istraživanju učinaka socijalnih transfera na dugoročno siromaštvo i promjene u siromaštvu u Njemačkoj, Nizozemskoj, UK i SAD.

Tablica 5.

Korelacije između indikatora socijalnog kapitala, dohodovne nejednakosti i nasilnog oružanog kriminaliteta (39 država)

	1	2	3	4	5	6	7	8	9
1 dobno-usklađena ubojstva									
2 dobno-usklađena oružana ubojstva	0,99*								
3 oružani napadi	0,61*								
4 oružane pljačke	0,57*	0,56*	0,53*						
5 oružana samoub.	0,41*	0,48*	0,50*	0,45*					
6 dohodovna nejed.	0,73*	0,76*	0,48*	0,31*	0,43*				
7 članstvo u organiz.	-0,51*	-0,49*	-0,34*	-0,33*	-0,05	-0,40*			
8 povjerenje 1a	0,82*	0,83*	0,55*	0,52*	0,49*	0,73*	-0,54*		
9 povjerenje 1 b	0,72*	0,73*	0,34*	0,46*	0,44*	0,71*	-0,65*	0,79*	
10 bespomoćnost	0,72*	0,75*	0,60*	0,54*	0,51*	0,71*	-0,54*	0,81*	0,78*

* p < 0,05

a = postotak slaganja: "većina ljudi te želi iskoristiti, ako za to ima mogućnosti".

b = postotak slaganja: "teško je biti preoprezan u kontaktu s ljudima"

Izvor: Kennedy i dr., 1998:13.

brojnih Atkinsovih studija (1996.) pokazuje da nijedan odlučan dokaz tome u prilog nije pronađen.

Kao što ćemo pokazati kasnije u poglavlju o mirovinama, sustav starosnih mirovina, neovisno je li *pay-as-you-go* ili fondovski može biti interpretiran kao oblik *institucionalne štednje*. Kroz obvezno starosno osiguranje, radnici provode međugeneracijski (ili vremenski u slučaju fondovskog sustava) transfer dohotka. Oni razmjenjuju potrošnju danas za potrošnju kada budu umirovljeni.

Aдекватna razina socijalne zaštite doprinosi, također, *socijalnom miru*. Stoga što društveni sukobi ometaju zapošljavanje, uništavaju infrastrukturu i otežavaju ulaganje, njihova se prevencija kroz socijalni sustav pokazuje korisnom za ulaganja i produktivnost. Kennedy i dr. (1998.) otkrivaju neke dokaze odnosa između *nejednakosti, socijalnog kapitala i socijalnog mira*. Autori su, rabeći podatke za 39 američkih država, došli do zaključka da je dohodovna nejednakost jako povezana s nasilnim oružanim kriminalitetom i indikatorima socijalnog kapitala, kao što su udruživanje ljudi i nedostatak društvenog povjerenja (vidi tablicu 5.). Varijable socijalnog kapitala također su jako povezane s nasilnim oružanim kriminalitetom. Autori također sugeriraju da je učinak nejednakosti na kriminalitet djelomično ublažen socijalnim kapitalom. Oni su pronašli jaki

indirektan učinak nejednakosti na oružani kriminalitet kroz socijalni kapital.

... i s obzirom na alokaciju

Moderne ekonomije ostvaruju profit s dobro obrazovanom, dobro obučenom i zdravom radnom snagom. To, zaista, stimulira produktivnost i ulaganja. Sustav socijalne zaštite, kroz zdravstvo i obrazovanje, pozitivno pridonosi poboljšanju kvalitete i vještina radne snage. Mnogo je istraživanja posvećeno otkrivanju pozitivnog učinka *humanog kapitala* na ekonomska dostignuća. Barro i Sala-I-Martin (1995.) daju pregled literature o tome. Midgley (1997.) govori o sličnim naporima Colemanana i Putnama (1986.) da istraže *formiranje socijalnog kapitala*. Solidaristički ili "gusti" društveni odnosi, prema Colemanu (1986.), nisu zanimljivi samo sa sociološkijske točke gledišta, već i s ekonomijske. Netko će se radije upustiti u ekonomsku razmjenu s ljudima kojima se vjeruje. Gusti društveni odnosi omogućuju socijalno povjerenje i reciprocitet te tako povećaju mogućnosti angažmana ljudi u ekonomskoj razmjeni. Putnam i dr. (1993.) također pokazuju da je socijalna integracija ključni element ekonomskog razvoja. Oni podastiru dokaze po kojima viša razina socijalne intergracije ide ruku pod ruku s visokim ekonomskim uspjehom: članstvo u pjevačkom društvu, zadruge i nogometni klubovi dobar su predik-

tor jake i učinkovite lokalne demokracije i ekonomije. U mjeri u kojoj socijalna država pridonosi socijalnom uključivanju, ona pridonosi ponudi rada i, dugoročno, poboljšanju njegove kvalitete (Pedroso, 1997.). Odsustvo socijalnog sustava može, također, proizvesti dodatne troškove u smislu gubitka alokativne učinkovitosti. To je najuočljivije u slučaju *zdravlja i sigurnosti*. Profesionalne nesreće i bolesti nameću troškove ekonomiji u smislu gubitka produktivnosti. Socijalna država igra preventivnu funkciju u oblikovanju zdravstvene i sigurnosne regulative koja pomaže prevenciji nekih nesreća i s time povezanog gubitka produktivnosti. Kad se nesreće ili bolesti dogode, kurativna zdravstvena skrb doprinosi promptnom obnavljanju dobrog zdravlja te ograničava gubitak produktivnosti.

Dok se općenito priznaje da socijalni sustav ima nepoticajan učinak na rad može se, istodobno, tvrditi da on može potaći rizične poslovne aktivnosti. Na osnovi teorijskog modela Sinn (1995.) tvrdi da socijalna država ispunjava funkciju smanjenja rizika. No, kad su zaštićeni socijalnim sustavom, ljudi se angažiraju u rizičnim i profitabilnim ekonomskim aktivnostima, koje vjerojatno inače ne bi poduzimali. Međutim, potrebna su daljnja istraživanja kako bi se odredilo do kojeg stupnja dominantna kultura naroda (primjerice, SAD nasuprot europskim zemljama) utječe na ponašanje pojedinca.

Može se također tvrditi da dohodovna potpora (kod nezaposlenosti, bolesti, porodnog dopusta, itd.) ima pozitivan učinak na *promjene na tržištu rada*. Zbog postojanja socijalne sigurnosti veća fleksibilnost može biti uvedena na području ugovora o radu pa i potraga za poslom može biti učinkovitija. U Europi, programi poput porodnog dopusta, obiteljskog dopusta, palijativne skrbi itd., predstavljaju mogućnosti koje nudi sustav socijalne zaštite, a na čemu se može nadograditi veća fleksibilnost na tržištu rada. Takve mogućnosti odgovaraju na potrebe obitelji dok, istodobno, jamče visoku razinu sigurnosti posla. Ovakav je europski pristup posve različit od američkog pristupa.

Socijalna zaštita može igrati ulogu u potpomaganju rasta produktivnosti. To može biti postignuto *podizanjem produktivnosti* radnika – obrazovanjem i obučavanjem – čija je razina produktivnosti preniska u usporedbi s razinom minimalne plaće. U prvom dijelu ovog izvješća

to smo okarakterizirali skandinavskim pristupom.

Općenitije, postoji oportunitetni trošak ako nema (ili ne na dovoljnoj razini) socijalne zaštite. Primjerice, u odsustvu socijalizirane zdravstvene skrbi, zdravstveno se osiguranje mora osigurati privatno. To se može pokazati jako skupim, a mnoge još ostavlja nezaštićenima, kao što to jasno pokazuje slučaj SAD-a. Slično, oportunitetni trošak neadekvatne redistributivne politike nije samo nejednakost, već također i visoki kriminal i socijalni nemiri, što vodi do viših troškova privatne sigurnosti i osiguranja.

Sektori socijalne zaštite

Mirovine

Izvorno, mirovine su kreirane kao program *smanjenja radne ponude* starijih radnika, kako bi se stvorio prostor za mlade radnike. To je bio način oslobođenja od starijih, manje produktivnijih radnika, a to je još uvijek cilj programa ranijeg umirovljenja u kojem je predviđeno ranije i potpuno umirovljenje radnika, ali i formula postupnog, fleksibilnog i djelomičnog umirovljenja.

Postoje dva osnovna načina organizacije mirovinskog sustava. Unutar *pay-as-you-go* programa (PAYG) država oporezuje radnike kako bi platila mirovine umirovljenima. To može biti shvaćeno kao intergeneracijski transfer od radnika k umirovljenicima, ali i kao ugovor u kojem javne vlasti obećavaju da će platiti mirovine u budućnosti, ako pojedinac pridonese sustavu danas. Općenito, unutar PAYG sheme, doprinosi i naknade se ne poklapaju. U *fondovskom sustavu* se radnički doprinosi mirovinskom fondu ulažu u financijska sredstva. Kad radnik ode u mirovinu fond vraća njegove/njegove doprinose, uključujući kamate i dividende. U tom smislu, kad ode u mirovinu, onaj koji je plaćao fondu ne dobiva ništa više ili manje od onoga što je platio (plus kamate).

Mnoge su europske socijalne države, nakon razdoblja visoke inflacije (Svjetski rat), koja je razorila prijašnji fondovski sustav, usvojile PAYG sustav kako bi on financirao starosne mirovine. Održivost tog načina financiranja je pod sve većim pritiskom zbog problema *starenja*. Nisu samo demografski pritisci ti koji čine probleme PAYG sustavu. Raspro-

stranjeno je mišljenje da PAYG sustav ima negativne učinke na *štednju* i, stoga, na rast. Međutim, alternativni financijski sustavi ne moraju biti ništa bolji: mirovine na osnovi provjere prihoda mogu stvoriti tzv. zamku štednje, dok fondovski privatni sustav vodi porastu institucionalnih dioničara, s mogućim negativnim učinkom na stopu ulaganja poduzeća (Atkinson, 1995.b, 1996.).

Neovisno o izabranom financijskom sustavu (PAYG ili fondovski), na mirovinske se programe može gledati kao na oblik *institucionalne štednje*. Dakako, makroekonomski učinci obaju sustava će biti različiti. Dok PAYG sustav utječe na potrošačku stranu, fondovski sustav na investicijsku stranu (zbog učinka gomilanja na tržištu kapitala). Izbor jednog ili drugog sustava imat će utjecaj na *odnos potrošnja/ulaganje*.

Već smo naglasili osjetljivost PAYG sustava na demografske promjene (rastući udio starijih). Očekuje se da će u zapadnim zemljama udio starijih od 65 godine porasti s 15% danas na 25% 2040. godine. Fondovski sustav je neosjetljiv (ili samo indirektno) na ove demografske pritiske. Ali, on je osjetljiv na inflaciju jer ona smanjuje sadašnju vrijednost mirovinskog fonda. Kako se tržište ne može osigurati od inflacijskog rizika, fondovski privatni mirovinski programi mogu biti problematični kad je stopa inflacije dugoročno nesigurna. Rizici inherentni i jednom i drugom sustavu mogu se ublažiti *njihovom zajedničkom uporabom* i potragom za adekvatnim mehanizmom solidarnosti među njima.

Zapošljavanje i naknade za nezaposlenost

Poznato je iz akademske literature da zbog problema moralnog hazarda i negativne selekcije, kao i međuovisnosti vjerojatnosti rizika, privatno osiguravajuće tržište ne osigurava rizik nezaposlenosti. Rizik nezaposlenosti je, stoga, briga države ili kolektivnih organizacija. Naknade za nezaposlenost su *kontra-cikličke*. U razdoblju negativnog smjera ekonomskog ciklusa, one osiguravaju izvor prihoda nezaposlenome, omogućujući mu potrošnju koja, pak, pridonosi obnavljanju ekonomske aktivnosti. Osim toga, kako osiguranje od nezaposlenosti čuva dohodak kad je osoba nezaposlena, ono omogućuje nezaposlenom *potragu* za prikladnim poslom, sukladno njegovim potencijalima (Atkinson i Mogensen, 1993.). Dvije se poslje-

dice toga vide u učinkovitijoj uporabi humanog kapitala i manje vjerojatnoj neprilagodivosti. Aktivna politika tržišta rada ima očitu ulogu u tome. Zbog istog razloga, očekuje se da naknade za nezaposlenost imaju blagotvoran učinak na *mobilnost i fleksibilnost* radne snage. To može izgledati čudno čitateljima jer je socijalna država često izložena napadima zbog navodno izopačenog utjecaja radnih propisa i socijalnih programa, za koje se kazuje da smanjuju fleksibilnost tržišta rada. Zapravo, malo je ili uopće nema dokaza da socijalni programi imaju negativan učinak na fleksibilnost tržišta rada (vidi, primjerice, Blank, 1994.). Radovi autora objavljenih u ovom zborniku (Blank, 1994.) pokazuju da:

- ublažavanje radne regulative o otpuštanju s posla u Belgiji, Francuskoj i Njemačkoj nije dovelo do razlika u količini radnih sati, kao odgovoru na makroekonomske poremećaje;

- usprkos strožoj regulaciji tržišta rada, Japan je postigao višu stopu ekonomskog rasta u 80-ima, u usporedbi sa SAD-om;

- iako se očekivalo da će država, politikom stambenog tržišta, sprječavati mobilnost i fleksibilnost tržišta rada (jer tendira vezivanju radnika uz jednu lokaciju), o tome ima vrlo malo dokaza;

- u Španjolskoj su dodatne poreske olakšice imale mali utjecaj na tržištu rada;

- u SAD i UK postoji vrlo mala razlika u odgovoru tržišta rada na ekonomske promjene između javnog i privatnog sektora.

S obzirom na analizu *poticaja* na tržištu rada, dolazi se do zaključka da je prilagodljivost tržišta rada sasvim mala te da su učinci poreza i transfera na ponudu rada također mali (Atkinson i Mogensen, 1993.). Iako postoje dokazi da određena socijalna plaćanja (mirovine, bolovanja, porođni dopust) utječu na broj radnih sati, porezi i transferi općenito imaju mali utjecaj na participaciju muškaraca u radu, ali veliki utjecaj na participaciju žena (Atkinson i Mogensen, 1993.; vidi, također, Moffit, 1992., koji daje ekstenzivan pregled poticajnih učinaka socijalnog sustava u SAD-u).

Prema teoriji "potrage za poslom" očekuje se da više naknade za nezaposlenost povećavaju *trajanje nezaposlenosti*. Ipak, pregled obavljenih istraživanja pokazuje da nema odlučnih

dokaza koji bi potvrdili ovo teorijsko očekivanje u Nizozemskoj (Jehoel-Gijsbers i dr., 1995.).

Dugoročno, možemo vidjeti dvije prednosti osiguranja od nezaposlenosti. Kako nezaposleni primaju naknadu dok ne rade, ona im pomaže da ostanu aktivni u ekonomskom i društvenom životu te da ulažu u svoje obrazovanje i ponovno obučavanje. Na dugu stazu, to im pomaže da zadrže svoju *uposljivost* i olakšava njihovu *reintegraciju* u radnu snagu. Ovdje ponovno, *aktivna politika na tržištu rada* može pomoći ostvarenju tih ciljeva. Posebice za dugo nezaposlene, aktivna politika povećava mogućnosti ponovnog ulaska na tržište rada.

Konačno, kako socijalna država osigurava dohodovnu pomoć nezaposlenima, ta bi činjenica trebala otežati funkcioniranje *sive ekonomije*.⁴ Međutim, empirijska istraživanja u Nizozemskoj pokazuju da nema jasnih zaključaka o tome. Čini se da je participacija unutar sive ekonomije manje karakteristična za neaktivno stanovništvo, no ono koje već participira na tržištu rada.

IZAZOVI SOCIJALNOJ ZAŠTITI KAO PRODUKTIVNOM ČIMBENIKU

Čimbenici i trendovi

Bazično, europski su društveni model i sustavi socijalne zaštite proizašli iz postratnog razdoblja te su bili prilagođeni industrijskom društvu koje se od tada razvilo. Unutar tog okvira socijalna je zaštita počivala na tri pretpostavke. Prva je puna zaposlenost (prema Beveridgeovu izvješću): ponuda rada mora biti dovoljno visoka kako bi se ograničio broj nezaposlenih te omogućila reintegracija onih s (djelomičnom) nesposobnošću za rad. Druga je pretpostavka ona o obiteljskoj odgovornosti osiguranog radnika. Naknade moraju biti dovoljno visoke kako bi radnik, koji o njima ovisi, mogao živjeti. Otuda izvedena prava i obiteljske naknade (zajedno s dječjim doplacima). Takva obiteljska orijentacija može odnositi do 30% proračuna socijalne sigurnosti (Meulders, 1996.). Konačno, postoji pretpostavka o tipičnom industrijskom radniku u stabilnoj zaposlenosti, s punim radnim vremenom.

Te su pretpostavke važne jer su suprotstavljene glavnim izazovima s kojima su se posljednjih godina suočili sustavi socijalne zaštite. Visoka stopa nezaposlenosti nije samo suočila sustave socijalne sigurnosti s rastućim brojem korisnika naknada za nezaposlenost i izazvala porast troškova već je, također, nagrizla osnovicu doprinosa. Ženski pokret, rastuća participacija žena na tržištu rada i promjene u kompoziciji obitelji nisu samo umanjile potrebu za obiteljskim naknadama, već je poopćenje sustava obitelji s dva primanja kao socijalnog standarda, u međuvremenu, dovelo kućanstva s jednim dohodkom (i, posebice, samohrane roditelje) u veći rizik. Atipičan i djelomičan rad predstavljaju manje stabilnu osnovicu na kojoj se mogu graditi socijalna prava, što vodi k osmišljavanju kompleksnijih administrativnih procedura. Na vrhu tih promjena, progres u medicinskoj tehnologiji, porast očekivanog trajanja života, *de facto* pad mirovinskih godina (sheme ranijeg umirovljenja) i *baby boom* generacije, konfrontiraju zdravstvenu zaštitu i mirovinsko osiguranje s rastućim troškovima.

Nakon punog sazrijevanja sustava socijalne zaštite u šezdesetim i ranim sedamdesetim, mogu se razlikovati tri politička razdoblja. Prvi, koji je započeo u kasnim sedamdesetim i ranim osamdesetim, kada su se učinci naftne krize sedamdesetih potpuno materijalizirali u povećanom broju korisnika naknada i snažnim proračunskim pritiscima. To je rezultiralo povećanim stopama doprinosa, smanjenim razinama naknada i sužavanjem kvalifikacijskih uvjeta.

Međutim, nakon određenog razdoblja u kojem je na dnevnom redu bila samo proračunska politika, postalo je jasno da valja poduzeti fundamentalniji pristup fokusiranjem na smanjenje broja korisnika naknada i, stoga, samo indirektno na manje proračunsko opterećenje. Reaktivacija intenzivnih programa ponovnog obučavanja i shema reintegracije, kao okvira politike ponude radne snage, karakterizira ovu drugu fazu.

Ipak, čini se da smo u međuvremenu ušli u treće razdoblje. Postalo je jasno da doseg politike ponude rada ostaje ograničenim u kontekstu ograničene radne potražnje. Stoga su na

⁴ Valja zabilježiti da je Europska komisija nedavno objavila studiju o neprijavljenom radu, koja raspravlja o tom problemu, odnosno "namjerava pokrenuti raspravu o uzrocima neprijavljenog rada i političkim opcijama za borbu protiv njega" (Commission of the EU, 1998.b:3).

dnevni red stavljen pitanja osnovnoga društvenog ugovora koji implicitno definira cjelokupnu potražnju za radom, načina na koji se on distribuira, primarne i sekundarne dohodovne distribucije što iz toga proizlazi te pomiješanih vrijednosti učinkovitosti i pravednosti, radne etike i solidarnosti, koje su pozvane da potražnju za radom potpomognu. Istodobno se preispituju bitne osobine društvenog ugovora na kojem počivaju socijalna kohezija i stabilnost.

Produktivniji pristup

Ove tri političke faze sumiraju fundamentalnu tranziciju naših društava, njihov socio-ekonomski sustav i sustave socijalne zaštite koji nastoje biti instrumentalnima i funkcionalnima za novi društveni okvir. Ovaj je okvir, međutim, daleko od svoje kristalizacije. Zato, kako bi odgovorili vremenu, sustavi se socijalne zaštite nastoje nositi s neadekvatnostima ponude i potražnje radne snage i nastoje biti korisni u njihovu poboljšanju. Europa prolazi političku fazu u kojoj je na dnevnom redu prilagodba sustava socijalne zaštite, njihovim poboljšanjem i modernizacijom (Commission of the EU, 1997.; Commission of the EU, 1998.c).

Kad je u pitanju ponuda radne snage, druga politička faza je reaktivirala uporabu poticaja i prepreka kojima se suprotstavila moralnom hazardu i povećala odgovornost onih koji plaćaju i onih koji koriste doprinose. Prijašnje je poglavlje pokazalo, međutim, da kažnjavanje korisnika i snižavanje razina naknada ima samo ograničeni utjecaj, ako se ne želi ugroziti adekvatna minimalna zaštita. Nedavne su inicijative pokazale, međutim, da u Nizozemskoj povećanje odgovornosti poslodavaca ima veći utjecaj. Iako su te inicijative tek nedavno uvedene pa nije još moguće u potpunosti ocijeniti njihov utjecaj, one već pokazuju istaknutiju svijest zastupnika socijalne sigurnosti da vode sustav transfera koji može biti i adekvatan i učinkovit. Posebice se privatizacija i mogućnosti optiranja iz sustava, u smislu financiranja i administriranja programima, pokazuju obećavajućima. Ipak, treba naglasiti, da odlučivanje o uvjetima za ostvarivanje prava nije privatizirano, kako bi se izbjegli problemi negativne selekcije i neprihvatljive dualizacije socijalne zaštite. Štoviše, jasno je da se relativna "demon-taža" razine naknada u obveznim programima

socijalne zaštite mora, u najvećoj mjeri, kompenzirati zaposleničkim shemama (Boos i van Oorschot, 1997.).

Suočena s rastućim zahtjevima informacijskog društva, neodređenim radnim ugovorima i fleksibilnim radom, glavni je izazov za politike tržišta rada učiniti sustav socijalne zaštite instrumentalnim prema inicijativama obučavanja i ponovnog uključivanja u rad. Posljednje, međutim, stvara rizik da stariji, slabije obrazovani i manje talentirani radnici ostanu osuđeni na isključenost iz plaćenog rada (Commission of the EU, 1998.a).

To zahtijeva pozornost upućenu važnoj ulozi koju programi socijalne zaštite mogu igrati u sprječavanju rizika i socijalne isključenosti. Ne samo da su zanemareni preventivni programi unutar shema socijalne zaštite, već često i preventivni učinci koje mnogi programi imaju za druge programe. Dječji doplaci i studentski krediti su glavna oruđa u sprječavanju nezaposlenosti; naknade za nezaposlenost igraju važnu ulogu u sprječavanju pogoršanja zdravlja te sprječavaju transfer prema invalidskim shemama; isto čine i adekvatni dopusti za bolovanje (Roebroek i Bosch, 1998.).

Ponuda rada može, u osnovici, biti poboljšana na tri načina: kratkoročno, snižavanjem troškova rada kako bi se generirala viša potražnja za radom i, dugoročno, redistribucijom dostupnosti ponude rada te redefiniranjem koncepta rada. Kako bi se spriječili simultani disfunkcionalni učinci kao, primjerice, "demon-taža" socijalne države, takve inicijative moraju uzeti u obzir europski društveno-ekonomski kontekst. To zahtijeva razgovore, inicijative i, čak, dogovore na ovoj razini.

U mjeri u kojoj je poboljšanje potražnje za radom neuspješno, direktno čuvanje socijalne integracije zaslužuje pozornost. To, međutim, pretpostavlja zaštitu dohotka. Ipak, povrh toga treba voditi računa da su ljudi stalno motivirani u nastojanjima da ostanu socijalno integrirani. Kako je radna etika vjerojatno najosnovnija vrijednost našeg društva, na nju ne treba gledati kao na potrebu iskazivanja jasnog dokaza volje da se radi, a u kontekstu tržišta rada koje jedva nudi neku perspektivu za nalaženje posla. Takav pristup prije vodi oslabljenju no aktiviranju radne etike. Mnogo motiviraniji pristup bio bi traženje dokaza volje k socijalnoj integraciji na lokalnoj razini, primjerice, zahtjevom za participacijom u programima po-

novnog obučavanja ili dobrovoljnog rada. Na kraju, kombinacija obiju linija akcije, prava na zaštitu dohotka i obveza društvene participacije, može predstavljati jedino uvjerljivo kratkoročno protusredstvo dualizaciji društva.

Krajnji izazovi

Tri se krajnja izazova nalaze pred politikama socijalne zaštite. Prvi se odnosi na unutarnje prioritete socijalne zaštite: kako pomiriti adekvatnu dohodovnu zaštitu i prevenciju socijalne isključenosti s poticajima k ponovnom uključivanju na tržište rada i ojačavanju sposobnosti zaštićene populacije.

Drugi je šireg dosega i odnosi se na mjesto sustava socijalne zaštite u širim procesima socijalne politike. Ovdje se traži da politike socijalne zaštite budu bitno usidrene u politikama zapošljavanja. Kako je zaštita dohotka bitan element u sprječavanju socijalne isključenosti potrebno je, istodobno, i da politike socijalne isključenosti budu usidrene u politike socijalne zaštite.

Treći je izazov najšireg dosega. Veza rad – dohodak počiva na društvenom ugovoru oblikovanom u političkoj borbi glavnih uključenih društveno-ekonomskih stranaka. Ipak, sve je više nejasno koje su stranke uključene, i do koje mjere njihove organizacije i glasnogovornici(ce) mogu izraziti njihova gledišta. To je slučaj na europskoj razini, ali i na nacionalnoj razini. Posebice u kontinentalnim (i skandinavskim) zemljama, u kojima su jezgro socijalne politike uobičajeno stvarali socijalni partneri i u kojoj su te politike, obično, bile zasnivane na socijalnom ugovoru između tih partnera, a ne između nacije-države i njenih građana, proces stvaranja politike postaje zamagljenijim. U mjeri u kojoj puna zaposlenost biva implicitno napuštenom, a veliki broj nezaposlenih, nedovoljno obučanih ili (rano)umirovljenih više ne predstavljaju sindikati, te kategorije traže nove glasnogovornike te se organiziraju unutar posebnih pokreta. Ovo će sve komplicirati proces političkog odlučivanja te će otežati elaboraciju

ravnoteže nužne društvu na nacionalnoj i europskoj razini, kako bi ono moglo preživjeti na učinkovit i pravičan način.

Ipak, modernizacija i globalizacija, tehnološki razvoj i informacijsko društvo, starenje stanovništva i nova spolna ravnoteža te potražnja za fleksibilnom i mobilnom radnom snagom, predstavljaju važne izazove socijalnoj zaštiti. Ali, ti se izazovi mogu samo adekvatno i solidno apsolvirati ako su kanalizirani unutar procesa donošenja odluka koji može osigurati politička rješenja inspirirana pravičnošću, solidarnošću i socijalnom kohezijom. Ipak, novi socijalni pokreti, nevladine organizacije i tzv. *grass roots* inicijative, iako su izraz relevantnih potreba, teško se usklađuju s tradicionalnim kreatorima socijalne politike, tj. socijalnim partnerima. Oni imaju poteškoća u nalaženju pristupa k i u adekvatnoj ulozi u političkoj areni. Na taj način, prilagodba socijalne zaštite i njeno postojanje funkcionalnom novom društveno-ekonomskom okolišu, može više ovisiti o adekvatnoj prilagodbi strukture donošenja socijalno-političkih odluka, no o samoj prilagodbi socijalne zaštite. Prilagodba te strukture može biti važnim preduvjetom modernizacije socijalne zaštite. Atlantska tradicija, s fokusom na direktnoj odgovornosti države za minimalnu zaštitu svojih građana i s istaknutijom tradicijom društvenih nejednakosti, može imati manje poteškoća u suočavanju s time, nego skandinavska i kontinentalna tradicija. Od ove će posljednje dvije, skandinavska s fokusom na politici ponude i potražnje radne snage, biti bolje osposobljena da učini to u odnosu na kontinentalne zemlje u kojima društveni ugovor igra ključnu posredničku ulogu. Za njih će novi stabilni društveni ugovor biti teško mogući, sve dok se ne iskristalizira nova struktura političkog odlučivanja. Može se pretpostaviti, stoga, da će kontinentalne zemlje poput Belgije, Francuske, Njemačke i Austrije imati najviše poteškoća u prilagodbi te da će očitovati najveći pritisak k ponovnom promišljanju političkih procedura, na nacionalnoj i europskoj razini.

LITERATURA

- Advisory Council for the Concerted Action in Health Care (1997.) *The health care system in Germany. Cost factor and branch of the future.* Summary. Bonn.
- Atkinson, A. and Stiglitz, J. (1980.) *Lectures on Public Economics.* London: McGraw-Hill.
- Atkinson, A. (1989.) *Poverty and Social Security.* London: Harvester Wheatsheaf.
- Atkinson, A. and Mogensen, G. (1993.) *Welfare and work incentives. A north European perspective.* Oxford: Oxford University Press.
- Atkinson, A. (1995.a) *Incomes and the welfare state.* Cambridge: Cambridge University Press.
- Atkinson, A. (1995.b) The welfare state and economic performance. *National Tax Journal* 48(2): 171-198.
- Atkinson, A. (1996.) Growth and the welfare state, *New Economy* 182-186.
- Bandolini, A. and Rossi, N. (1995.) Income distribution and sustainable growth in industrial countries, *LIS Working Paper Series* no. 130.
- Barr, N. (1987.) *The economics of the welfare state.* London: Weidenfeld and Nicolson.
- Barr, N. (1989.) Social insurance as an efficiency device, *Journal of Public Policy* 9(1):59-82.
- Barr, N. (1992.) Economic theory and the welfare state: a survey and interpretation, *Journal of Economic Literature* 30:741-803.
- Barro, R. and Sala-I-Martin, X. (1995.) *Economic Growth.* New York: McGraw Hill.
- Bayoumi, T. and Masson, P. (1995.) Fiscal flows in the United States and Canada: lessons for monetary union in Europe, *European Economic Review* 39(2):253-274.
- Berghman, J. (1986.) *De onzichtbare sociale zekerheid (The invisible social security).* Deventer: Kluwer.
- Berghman, J. (1996.) Concepts in social protection: the lack of a common language, in: Pieters, D., dir., *Social Challenges of the EU and the Intergovernmental Conference.* Helsinki: Edita Ltd, Publ. Social Affairs and Health 9:12-20.
- Berghman, J. (1997.) The resurgence of poverty and the struggle against exclusion: A new challenge for social security in Europe?, *International Social Security Review* 1: 3-21.
- Beveridge, W. H. (1942.) *Social Insurance and allied services.* London: HMSO.
- Blank, R. (ed.) (1994.) *Social protection versus economic flexibility.* Chicago: University of Chicago Press.
- Boos, C. and Van Oorschot, W. (1997.) *Sociale zekerheid aan arbeidsvoorwaarden gekoppeld. Publieke en private zekerheid (Social security as part of labour conditions. Public and private security).* Tilburg: Tilburg University.
- Bouget, D. (1998.) The Juppé Plan and the future of the French social welfare system, *Journal of European Social Policy* 8(2):155-172.
- Bradshaw, J., Ditch, J., Holmes, H. & Whiteford, P. (1993.) A comparative study of child support in fifteen countries, *Journal of European Social Policy* 3(4):255-272.
- Bruno, M., Ravallion, M. and Squire, L. (1996.) *Equity and growth in developing countries.* The World Bank.
- Callan, T. and Nolan, B. (1997.) *Income distribution and socio-economic differences in international perspective,* Report for Eurostat under contract nr 57420016, SUP.COM(95/S-44193/EN) Lot5.
- Cantillon, B., Marx, I. and Van Den Bosch, K. (1996.) *Armoede, Arbeidsmarkt en Sociale Zekerheid in de Landen van de OESO.* Antwerp: Centre for Social Policy.
- Card, D., Freeman, R. B. (1993.) *Small Differences that matter: Labour markets and income maintenance in Canada and the United States.* National Bureau of Economic Research, University of Chicago Press.
- Chiu, W. (1998.) Income inequality, human capital accumulation and economic performance, *The Economic Journal* 108:44-59.
- Coleman, J. (1986.) *Individual interests and collective action.* Cambridge: Cambridge University Press.
- Commission of the EU (1994.a) *Social Protection in Europe - 1993.* Brussels - Luxembourg.
- Commission of the EU (1994.b) Supplementary Pensions in the European Union: Development, Trends and Outstanding Issues, Report by the EU network of Experts on Supplementary Pensions, in: *Social Europe*, supplement 3/94. Brussels.
- Commission of the EU (1997.) *Communication on modernising and improving Social Protection in the EU.* Brussels: Com 102.
- Commission of the EU (1998.a) *On undeclared work,* Communication from the Commission. Brussels: Com 219.
- Commission of the EU (1998.b) *Social Action Programme 1998-2000.*, Communication from the Commission. Brussels: Com 259.
- Commission of the EU (1998.c) *Social Protection in Europe.* Brussels: DGV/E2.
- Deleeck, H., Van Den Bosch, K. and De Lathouwer, L. (1992.) *Poverty and the Adequacy of Social Security in the EC.* Aldershot: Avebury.

- De Neubourg, Ch. (1990.) *Unemployment and Labour Market Flexibility: The Netherlands*. Geneva: ILO.
- De Neubourg, Ch. (1998.a) *Productivity below sea level: Economic Leadership and Market Distortions-led Productivity Growth 1973.-1994.*, paper for the 25th General Conference of the International Association for Research in Income and Wealth, August 23.-28. Cambridge, UK.
- De Neubourg, Ch. (1998.b) *The inevitable cost of managing social risks, some preliminary remarks*. Mimeographed, Maastricht.
- Dirven, H.-J. & Fouarge, D. (1998.) Impoverishment and social exclusion: a dynamic perspective on income and relative deprivation in Belgium and the Netherlands, in: Andress, H.-J. (ed.) *Empirical Poverty Research in a Comparative Perspective*. Aldershot: Ashgate.
- Duncan, G. J., Gustavsson, B., Hauser, R., Schmauss, G., Messinger, H., Muffels, R., Nolan, B. and Ray, J. C. (1993.) Poverty Dynamics in Eight Countries, *Journal of Population Economics* 6: 215-234.
- European Commission DG V. (1996.) *Adopting to new economic and social realities: What challenges, opportunities and new tasks for social security?*, Papers of the European Conference in Aarhus, Denmark, 19-21 November 1996.
- EUROSTAT (1995.) *Basic statistics of the European Union*. Luxembourg: Office for Official Publication of the European Community.
- EUROSTAT (1997.a) Social protection in the European Union, *Statistics in Focus, Population and Social Conditions*. 3.
- EUROSTAT (1997.b) Income distribution and poverty in the EU 12 - 1993., *Statistics in Focus, Population and Social Conditions*. 6.
- Fouarge, D. & Dirven, H.-J. (1995.) Income dynamics among the elderly: Results of an international comparative study, in: *Actes des XV^{èmes} Journées de l'Association d'Economie Sociale* 1:409-429. Nancy: Berger-Levrault GTI.
- Fouarge, D. (1997.) *Minimum protection and subsidiarity in Europe: preliminary results*. Paper for the European Institute of Social Security Workshop. March 31 - April 6. Greece: Portaria
- Gelauff, G. and Graafland, J. (1994.) *Modeling welfare state reform*. Amsterdam: North Holland.
- Guidentif, P. and Bouget, D. (1997.) *Les politiques du revenu minimum dans l'Union Européenne*. Lisbonne: Uniao das Mutualidades Portugesas.
- Headey, G., Goodin, R., Muffels, R., and Dirven, H.-J. (1997.) Welfare over time: three worlds of welfare capitalism in panel perspective, *Journal of Public Policy* 17 (3):329-359.
- Henke, K. D., Martin, K. and Behrens, C. (1997.) Direkte und indirekte kosten von krankheiten in der Bundesrepublik Deutschland 1980 und 1990, *Z. f. Gesundheitswiss* 5:123-145.
- Jehoel-Gijsers, G., Scholten, H. and Vissers, A. (1995.) *Sociale zekerheid en arbeidsparticipatie*. OSA-werkdocument W 126.
- Kaufmann, F. X. (1970.) *Sicherheit als soziologisches und sozialpolitisches Problem*. Stuttgart: F. Enke Verlag.
- Kennedy, B., Kawachi, I., Prothrow-Stith, D., Lochner, K. and Gupta, V. (1998.) Social capital, income inequality and firearm violence crime, *Social Science and Medicine* 47(1):7-17.
- MacGillivray, A., Lingayah, S. and Zadek, S. (1996.) *Social protection as a productive factor: Exploiting new accounting frameworks and new techniques of measurement*. New Economics Foundation.
- Manning, W., Newhouse, J., Duan, N., Keeler, E., Leibowitz, A. and Mraquis, S. (1987.) Health insurance and the demand for medical care: evidence from a randomized experiment, *American Economic Review* 77(3):251-277.
- Martin, C. (1997.) Social Welfare and the family in Southern Europe: are there any specificities?, in: *Comparing Social Welfare Systems in Southern Europe*, Florence Conference, 3:315-335. Paris: MIRE.
- Meulders, D. (1996.) Individualisation of Rights and Social Protection, in *AISS*, and
- Midgley, J. (1997.) *Social welfare in global context*. Sage Publications.
- Moffit, R. (1992.) Incentive effects of the U.S. welfare system: a review, *Journal of Economic Literature* 30:1-61.
- Muffels, R., e. a. (1992.) A multi-method approach to monitor the evolution of poverty, *Journal of European Social Policy* 3:193-213.
- Muffels, R. (1993.) *Welfare Economic Effects of Social Security Essays on Poverty, Social Security and Labour Market: Evidence from Panel Data*. Reeks Sociale Zekerheids-wetenschap, Rapporten nr. 21. Tilburg: KUB.
- Muffels, R. & Fouarge, D. (1997.) Duurzaamheid van armoede. Blijfkansen in armoede en determinanten van instroom en uitstroom in Nederland 1985-1995, in: G. Engebensen, Vrooman, J. & Snel, E. (eds.) *De kwetsbaren. Tweede jaarrapport armoede en sociale uitsluiting*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Muffels, R. and Fouarge, D. (1998.) *Welfare dynamics in three typical welfare states*, Paper for the TSER panel working group, June 1998.
- Musgrave, R. (1959.) *The theory of public finance: a study in public economy*. New York: McGraw-Hill.

- Nederland-Tweede Kamer (1997.) *Sociale note 1997*, nr. 25002, I & 2, p. 112 and further references.
- Netherlands, Ministry of social affairs (1997.) *The Dutch welfare state in an International and Economic Perspective*. The Hague.
- OECD (1994.) *The OECD Jobs Study: Facts, analysis, Strategies, and The OECD Jobs Study: Evidence and Explanations, Parts I and II*. Paris: OECD.
- OECD (1995.) *Employment Outlook*. Paris: OECD.
- Pedroso, P. (1997.) Achieving integration of all within society, *Bulletin Luxembourgeois des Questions Sociales*. Report of the conference of Modernising and Improving Social Protection in Europe: 59-61.
- Putnam, R., Leonardi, R. and Nanetti, R. (1993.) *Making democracy work: civic tradition in modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Roebroek, J. Bosch, A., e. a. (1998.) *De effectiviteit van gemeentelijk arbeidsmarktbeleid (The efficacy of local labour market policy)*. Tilburg: KUB-FSW-SZW, forthcoming.
- SCP (1996.) *Sociaal en cultureel rapport 1996*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SCP (1998.) *Sociale en culturele verkenningen 1998*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Sinfield, A. (1989.) *Social security and its social division: a challenge for sociological analysis*. University of Edinburgh: New Waverley Papers, SP nr. 2.
- Sinfield, A. (1997.) Blaming the benefit: The costs of the distinction between active and passive programmes, in: A. Bosco and Hutsebaut, D. (eds.) *Social Protection in Europe: Facing up to changes and challenges*: Brussels: ETUI.
- Sinn, H.-W. (1995.) A theory of the welfare state, *Scandinavian Journal of Economics* 97(4): 495-526.
- Stiglitz, J. (1988.) *Economics of the Public Sector*. New York: W. W. Norton and Company.
- Svallfors, S. (1997.) Worlds of welfare and attitudes to the redistribution: a comparison of eight Western nations, *European Sociological Review* 13(3):283-304.
- Tanzi, V. & Schuknecht, L. (1997.) Reconsidering the fiscal role of the government: the international perspective, *American Economic Review* 87(2):164-168.
- Van Veldhoven, G. (1984.) Het stelsel van sociale zekerheid als een sociaalpsychologische onderzoekopgave (The social security system as a topic for sociological and psychological research), in: Veldkamp, G. M. J. *Paradoxen in de sociale zekerheid*. Deventer: Kluwer.
- Van Grumbkow, J. (1988.) De rol van het individu: psychologie en sociale zekerheid (The role of the individual: psychology and social security), in: J. Rieken (ed.) *Venster op sociale zekerheid*. Deventer: Kluwer. 1988.
- Veldkamp, G. M. J. (1978.) *Afscheid van de verzekeringsgedachte (Farewell to the idea of insurance)*. Deventer: Kluwer.
- World Bank (1993.) *The East Asian miracle*. Oxford: Oxford University Press.

Preveo s engleskoga Siniša Zrinščak