

Socijalna sigurnost: nužna solidarnost*

Alain Euzéby

Sveučilište Pierre Mendès France
Grenoble II, Francuska

Socijalnu sigurnost ne treba smatrati ekonomskim teretom, nego kao ukupnost mehanizama kolektivne solidarnosti utemeljenih na redistribuciji dohotka. Ekonomske i socijalne preobrazbe u različitim područjima svijeta, a posebice globalizacija ekonomije, čine socijalnu sigurnost sve potrebnijom. Umjesto da popuštamo pred nastojanjima usmjerenim na privatizaciju nekih režima - što je manje efikasna i skuplja formula - bolje bi bilo štiti i poboljšati postojeću socijalnu sigurnost; razvijati je u zemljama u kojima je ona još uvijek nerazvijena; isticati da je socijalna sigurnost, ostvarujući humane i socijalne ciljeve, nositeljica ekonomskih dobiti.

Socijalna sigurnost često se tretira jedino kao težak teret za nacionalnu ekonomiju. Međutim, takvo je stajalište suviše negativno, jer socijalna sigurnost nije institucija koja je "rasipnik bogatstva". Ona se radije treba shvatiti kao ukupnost mehanizama kolektivne solidarnosti utemeljenih na redistribuciji dohotka: od zdravih prema bolesnima, od aktivnih ka umirovljenima, od zaposlenih prema nezaposlenima, od osoba bez djece k domaćinstvima s obiteljima i, u određenoj mjeri, od bogatih ka siromašnima.¹ Dakle, suprotno nekim paušalnim i tendencioznim tvrdnjama, ništa ne iščekava iz ekonomskog ciklusa: svote uzete putem doprinosa i poreza (fiskalni doprinosi za financiranje socijalne sigurnosti) vraćaju se u cirkulaciju u obliku davanja, troškova funkcioniranja i, u zemljama u kojima postoji akumulacija rezervi fondova socijalne sigurnosti, u obliku financijskih plasmana i financiranja investicija.

Međutim, u gotovo svim zemljama svijeta, bez obzira na njihovu važnost, socijalna je sigurnost predmet kritika koje su sve naglašenije

usporedno s intenzifikacijom međunarodne konkurencije i sve jačim imperativom za konkurentnošću poduzeća. Tako se socijalnoj sigurnosti predbacuje:

- da ugrožava slobode jer prisiljava pojedince da se osiguraju protiv određenih rizika, i to tako da pri tome nemaju mogućnost izbora u pogledu osiguranja;

- da je birokratizirana i slabo upravljana jer nije podvrgnuta tržišnoj konkurenciji. Njeni upravljači nisu poticani da pokažu dinamizam, jer se oslanjaju na državu ili socijalne partnere kada treba tražiti rješenja za financijske probleme;

- da je odveć skupa i da je velik teret nacionalnoj ekonomiji, da slabi radnu motivaciju i štednju. Pored toga, u mjeri u kojoj je financirana doprinosima poslodavaca (socijalni troškovi), socijalna sigurnost povećava troškove radne snage; zbog toga ona ugrožava konkurentnost poduzeća i uzrokuje nezaposlenost; nadalje, kriva je da nezaposlene osobe ne traže

* Ovaj članak nastao je iz dva referata koja je autor predstavio u okviru AISS-a: jednog na 2. simpoziju Leo Wildmann, 25. opća skupština AISS-a, Nusa Dua, 18. studenoga 1995.; drugog prilikom 12. regionalne konferencije afričkog AISS-a, Libreville, 10.-13. prosinca 1996.

Članak je objavljen u *Revue internationale de sécurité sociale* N° 3/1997. Objavljujemo ga uz suglasnost izdavača (Napomena Uredništva).

¹ Prema kriterijima Međunarodnog ureda rada, socijalna sigurnost ima kao cilj pružiti zdravstvenu zaštitu, kurativnu ili preventivnu, jamčiti egzistencijalna sredstva u slučaju nedobrovoljnog gubitka dohotka od rada ili njegova značajnog dijela, odnosno pružiti dodatni prihod osobama s obiteljskim troškovima. Tako Konvencija 102. Međunarodnog ureda rada razlikuje devet sljedećih grana socijalnog osiguranja: 1. zdravstvenu zaštitu, 2. naknade za bolovanje, 3. naknade za nezaposlenost, 4. naknade za starost, 5. naknade u slučaju nesreće na poslu i profesionalne bolesti, 6. obiteljska davanja, 7. davanja za materinstvo, 8. davanja za invalidnost, 9. davanja za uzdržavanje nakon smrti hranitelja. Mada se zdravstvena zaštita i osiguranje starosti ovdje razmatraju u svezi s opasnostima privatizacije, u obzir smo uzeli socijalnu sigurnost u cjelini, uključujući i socijalnu pomoć.

posao zato što im osigurava sredstva za egzistenciju ("zamka nezaposlenosti i siromaštva").

Ovi različiti prigovori često se koriste kao potpora argumentima u prilog mjera redukcije i privatizacije socijalne sigurnosti. U nastavku izlaganja osporit ćemo argumente takve vrste pozivom na temelje financiranja socijalne sigurnosti, isticanjem da socijalno-ekonomske preobrazbe u raznim zemljama svijeta povećavaju potrebe koje socijalna sigurnost treba zadovoljiti i upozorit ćemo na opasnosti privatizacije te predirati za njezinu zaštitu i razvoj.²

TEMELJI SOCIJALNOG FINANCIRANJA

Razlika socijalne sigurnosti od mehanizma osiguranja jest u tome što je socijalna sigurnost u biti financirana obveznim doprinosima, pa je dakle kolektivne prirode. Nema prema tome istodobne ili izravne veze između svakog onog tko plaća i onog koji prima naknadu u slučaju nastupa osiguranog rizika. Socijalna sigurnost, u stvari, izmiče mehanizmima tržišta; ona nije područje cijena. To je izlaže kritici, ali joj također daje nezamjenjive prednosti.

Socijalna je sigurnost, precizno govoreći, sustav kolektivne solidarnosti u velikoj mjeri organiziran od javne vlasti ili pod njezinom odgovornošću. Ekonomisti je ponekad označavaju "servisom kolektivne skrbi" kako bi istaknuli činjenicu da socijalna sigurnost odgovara potrebama čije se zadovoljavanje može prepustiti individualnoj inicijativi i osigurati se putem različitih formula prilagođenih mehanizmima tržišta. Međutim, javna vlast i socijalni partneri smatraju da ona ispunjava misiju nužne zaštite. Oni djeluju kao "tutori" pojedinaca i obitelji namećući im mehanizme solidarnosti koji počivaju na redistribuciji dohotka. Socijalna je sigurnost, dakle, prije svega temeljena na nedostacima privatne zaštite; to je verificira kao pravo čovjeka.

Nedostaci privatne zaštite

Privatna zaštita može poprimiti različite oblike koji su vrlo korisni i vrijedni, ali ona ima mnoge nedostatke u usporedbi sa zaštitom u okviru socijalne sigurnosti.

- *Samoosiguranje* odgovara individualnoj štednji proizašloj iz predostrožnosti. Samoosiguranje se čini kao najnormalniji postupak koji počiva na individualnoj odgovornosti; svatko se ponaša prema svom viđenju situacije, svojoj percepciji rizika kojima je izložen i prema vlastitoj psihologiji. Međutim, samoosiguranje mogu prakticirati samo pojedinci i domaćinstva koja raspolažu dovoljnim resursima da štede i tako još pojačaju nejednakosti dohotka. Uostalom, neke osobe iskazuju naglašenu sklonost za sadašnjost i ne trude se da se osiguraju od životnih rizika i radi zadovoljenja budućih potreba.

- *Obiteljska solidarnost* također je vrlo dragocjena. Međutim, osim činjenice da se obitelj može, isto tako, suočiti s problemom nedostatnih resursa, ovaj tip solidarnosti neprimjenjiv je na izolirane pojedince. K tome, obiteljska ćelija tendira ka sužavanju, a obiteljske veze slabe usporedno s procesom industrijalizacije i urbanizacije. U razvijenim zemljama obiteljska solidarnost djeluje na vrlo uskoj osnovi.

- *Milosrđe* nikako nije zanemarivo, ali uloga koju ono danas ima, osobito u razvijenim zemljama i urbanim sredinama, vrlo je marginalna. Što se tiče pomoći koja se tako daje, ona ima istodobno fakultativan i subjektivan karakter, što slabo korespondira sa suvremenim koncepcijama socijalne pravde. Socijalna pomoć kolektivni je oblik milosrđa, ali su njezini limiti premašeni zahvaljujući više obvezujućim mehanizmima i priznavanjem prava na prestaciju (davanje).

- *Osiguranje* u odnosu prema spomenutim oblicima zaštite ima prednost da djeluje na široj bazi, što omogućava da se između svih osiguranih raspodijeli šteta koju je neki od njih pretrpio. Međutim, osiguranje se suočava s ozbiljnim limitima. Prije svega, ono je dosta nepogodno za pokrivanje određenih rizika kao što je nezaposlenost ili kao što su obiteljski tereti. Zatim, socijalno osiguranje funkcionira prema mehanizmima tržišta. Nadalje, u području pokrivanja bolesti, ako je osiguranje fakultativno, kompanije mogu odbiti osobe visokog rizika (selekcija rizika); čak i ako je osiguranje obvezno, te su kompanije ipak sklone privlačiti mlade ljude dobrog zdravlja pa pri-

² Za druge vrste pledoaja u korist socijalne sigurnosti vidjeti osobito Beck i sur. (1997), BIT (1984, 1993); Europska komisija (1994).

mjenjuju visoke kotizacijske tarife za one koji su stariji ili su prethodno liječeni.

Suprotno tome, obveznost režima socijalne sigurnosti financirane ne na osnovi tarifa nastalih prema vjerojatnosti postizanja pokrivenih rizika, nego prema porezima i doprinosima, uklanja te teškoće. Oduzimajući osobama s niskim rizikom mogućnost da se osiguraju pod povoljnijim uvjetima kod kompanija prema vlastitom izboru, socijalna sigurnost može odbaciti svaku selekciju rizika i tako uspostaviti istinsku solidarnost.

Socijalna sigurnost kao pravo čovjeka

To pravo proizlazi iz temeljnih načela držanih u Izvještaju Beveridgea (1942) te u preporukama (N^o67) o jamstvima egzistencijalnih sredstava i (N^o69) o medicinskoj zaštiti usvojenima na Međunarodnoj konferenciji rada; to su načela koja su prethodila eksplicitnom priznanju socijalne sigurnosti kao prava čovjeka u Općoj deklaraciji o pravima čovjeka (čl. 22. do 25.) usvojenoj 1948. na Općoj skupštini Ujedinjenih nacija. U tom duhu definirana su načela MOR-a koja se odnose na izvore financiranja socijalne sigurnosti.³

Preporuka N^o67 koja se odnosi na jamstva egzistencijalnih sredstava u svom 26. članku određuje da "troškovi davanja, uključujući troškove administracije, trebaju biti raspodijeljeni između osiguranika, poslodavaca i doprinosnika u jednakim uvjetima za osiguranike i tako određeni da od odveć velikih tereta zaštite osiguranika sa skromnim resursima i da se izbjegnju sve perturbacije u proizvodnji". Preporuka posebno predviđa da država preuzme na sebe teret davanja koja nije moguće pokriti doprinosima i u tom smislu sugerira subvencije za osiguranje nezavisnih radnika skromnih resursa.

Preporuka N^o69 koja se odnosi na medicinsku zaštitu u člancima 75. do 90. razlikuje kontributivne režime i javne servise: servisi socijalnog osiguranja trebaju biti financirani doprinosima, ali država treba preuzeti na sebe troškove nepokrivene doprinosima, a posebno plaćanja za osobe čiji dohodak ne prelazi minimum egzistencije; što se tiče javne medicinske zaštite, ona u potpunosti treba biti financirana iz javnih fondova.

Konvencija N^o102 o minimalnim normama socijalne sigurnosti, usvojena 1952. godine, u pogledu financiranja određuje da se ono može osigurati kolektivno doprinosima ili porezima, ili paralelno, obima tim načinima, ali prema modalitetima kojima se izbjegava da osobe sa slabim resursima ne budu previše opterećene te da se vodi briga o ekonomskoj situaciji zemlje i kategorijama zaštićenih osoba.

Međutim, usprkos tim principima, činjenica da socijalna sigurnost izmiče tržištu katkada podupire argumente u korist privatizacije.

SOCIJALNO-EKONOMSKE TRANSFORMACIJE POVEĆAVAJU POTREBE ZA SOCIJALNOM SIGURNOŠĆU

Potrebe za socijalnim osiguranjem rastu. To treba zahvaliti istodobnom djelovanju nekoliko faktora.

Prije svega zbiva se *demografska transformacija* koja se očituje starenjem populacije. Termin "kriza starenja", koji se tim povodom ponekad koristi, bez sumnje je suviše pejorativan s obzirom na proces koji nije vezan samo uz opadanje fertiliteta, nego također uz produženje prosječnog trajanja života. K tome, porast udjela starih i vrlo starih osoba (80 godina i više) u ukupnoj populaciji direktno ugrožava izdatke za medicinsku zaštitu i starosne mirovine.

Treba potom upozoriti na *tehničke transformacije*. One se, osobito u najrazvijenijim zemljama, ogledaju u procesu mehanizacije, informatizacije i robotizacije, što omogućava da se u proizvodnji sve više ekonomizira radnom snagom. Nezaposlenost s kojom se susreću te zemlje sigurno ima u sebi tehnološku komponentu, koja posebno pogada manje kvalificirane radnike, što vodi mjerama za smanjenje radnog vremena, što je posebno teško izvestivo.

Međutim, *ekonomske transformacije* bez sumnje imaju najveći utjecaj, jer su ne samo u velikoj mjeri posljedica tehnološkog napretka, nego one sa svoje strane favoriziraju difuziju tehnoloških inovacija i sve ih više čine prijeko potrebnima. Termin *mundijalizacija* i *globalizacija* dospjeli su u tekuću upotrebu i izra-

³ Ovdje se radi samo o kratkom podsjetniku. Za šira obrazloženja pogledati osobito Greber (1997); Perrin (1993a, 1993b).

žavaju tendenciju i situaciju koja proizlazi iz povezanosti triju sljedećih fenomena:

- razvoj međunarodne trgovine zahvaljujući napretku transportnih sredstava i naporima GATT-a s ciljem liberalizacije robne zamjene;

- povećana uloga međunarodnih tvrtki: one primjenjuju svjetske strategije u pogledu konstrukcije, proizvodnje i komercijalizacije svojih proizvoda i osobito obavljaju transfer proizvodnje od jedne do druge zemlje;

- ubrzanje međunarodnih kretanja kapitala: ta su kretanja nekoliko puta veća od trgovačke razmjene; kretanja se kapitala mogu u velikoj mjeri objasniti spekulativnim operacijama vezanim uz razlike u kamatnim stopama i predviđanja u pogledu tečajeva razmjene; njihov opseg i njihova brzina mogu kao posljedicu imati ozbiljnu destabilizaciju tečajeva razmjene, interesnih stopa i finansijskih tržišta.

Pod pritiskom tih triju značajnih procesa države sve više nalikuju na svjetske regije, njihova je međuovisnost sve naglašenija i, nasuprot međunarodnoj konkurenciji koja je sve izraženija, konkurentnost poduzeća javlja se kao glavni imperativ. Međutim, ako su tendencije ka slobodnoj razmjeni i globalizaciji po prirodi takve da favoriziraju dinamizam poduzeća i veću efikasnost finansijskih ulaganja, one kao posljedicu također imaju redukciju autonomije nacionalnih ekonomskih i socijalnih politika, povećanje ekonomskih neizvjesnosti i pogoršanje dispariteta dohodaka i socijalnih uvjeta u većini zemalja svijeta.

Ispod tog zastora općeg karaktera, ekonomske su transformacije ipak diferenciranije kada ih se promatra po grupama zemalja. U zemljama OCDE-a međusobna povezanost njihova velikog otvaranja međunarodnoj razmjeni i tehnoloških inovacija bez sumnje ima pozitivne globalne efekte, ali uz cijenu sve naglašenijeg socijalnog loma sa, s jedne strane, s vrlo kvalificiranim osobama ili osobama koje obavljaju svoju aktivnost u propulzivnim sektorima i, s druge strane, sa slabo kvalificiranim radnicima, koji su slabo plaćeni i čiji je posao nestabilan, mladima koji imaju poteškoća pri uključivanju u profesionalni život, a osobito je pri tome značajno siromaštvo koje je posljedica dugotrajne nezaposlenosti i nesigurnosti mnogih poslova. Za zemlje Srednje i Istočne Europe tranzicija se pokazala mnogo dužom i mnogo težom nego što se predviđalo, osobito

zbog pojave i održanja visoke razine nezaposlenosti i inflacije, što ima teške posljedice u zemljama koje, prije pada Berlinskog zida, nisu imale sustav osiguranja u slučaju nezaposlenosti i sustave indeksacije mirovina prema cijenama. Što se tiče zemalja u razvoju, mnoge od njih suočene su s teškim problemima zaduženosti, a programi strukturne prilagodbe u koje su se upustile podrazumijevaju istodobno smanjenje javne potrošnje i liberalizaciju cijena, tečajeva razmjene i vanjske trgovine. Njihovo sve veće otvaranje prema svjetskoj ekonomiji možda je donositelj ekonomskog napretka, ali - makar u prvom razdoblju čije je trajanje teško procijeniti - s negativnim socijalnim posljedicama vezanim uz povećanje nezaposlenosti i siromaštva, pad plaća nekih kategorija, često onih najnižih, i redukciju izdataka za zdravstvenu zaštitu i subvencije prehrambenih proizvoda.

U svim tim situacijama socijalna je sigurnost pod utjecajem značajnog paradoksa: ona istovremeno izgleda sve više i više potrebna - radi suočavanja s posljedicama demografskog starenja i potpore žrtvama tehničke i ekonomske transformacije - i sve teže podnošljiva za nacionalne ekonomije zahvaćene liberalizacijom, podvrgnute nemilosrdnoj međunarodnoj konkurenciji i sve više prisiljene podržavati konkurentnost poduzeća.

OPASNOSTI PRIVATIZACIJE

Kada se socijalna sigurnost predstavlja kao suviše skupa i teško izdrživa, onda je to zbog toga što nema, za svakog pojedinca i za svako domaćinstvo, neposredne veze između onog što plaća i onog što prima ili važnosti rizika koje pokriva. U stvari, obvezni doprinosi koji vode računa o kontributivnim mogućnostima osiguranika (kontributivni režimi) ili poreznim platišama (nekontributivni režimi) uvijek se teže podnose nego cijene. Odatle rizici koji proizlaze iz prijedloga u korist sustava privatne zaštite. Upozorit ćemo na opasnosti privatnih sustava osvrćući se na dva temeljna područja: bolest i starost.

Zdravstvo

Primjer SAD u znatnoj mjeri pokazuje da su privatne formule istodobno skuplje i neegalitarnije u odnosu prema osiguranju zdravlja u okviru socijalne sigurnosti. U SAD zdravstve-

no osiguranje pokriva samo osobe starije od 65 godina (Medicare) i one koje su socijalno ugrožene (Medicaid). Za sve druge zdravstveno je osiguranje privatno i fakultativno. To otvara prostor za enormne nejednakosti. Mnogi su zaposleni pokriveni kolektivnim osiguranjem unutar poduzeća. Međutim, neka poduzeća svoje zaposlene osiguravaju kod osiguravajućih kompanija izdašnim i skupim ugovorima, dok se druga zadovoljavaju ograničenim jamstvima (osobito u domeni hospitalizacije). K tome, mnoga poduzeća, uglavnom manja i srednja, ne osiguravaju svoje zaposlene od rizika bolesti. Osobe koje nisu pokrivenne ugovorom osiguranja u poduzeću mogu se slobodno osigurati: međutim, cijene osiguranja ovisne o ugovorenim jamstvima i obilježjima svake osobe (dob, zdravstveno stanje, prethodno liječenje). Za obitelji cijene koje treba platiti ovise o broju i dobi njihovih članova.

Rezultat je da u SAD, zemlji koja je ipak najbogatija na svijetu, gotovo 40 milijuna ljudi (ili 15 posto stanovništva) ne uživa nikakvu zdravstvenu zaštitu. Prije svega radi se osobito o zaposlenima čije su plaće niske i osobama koje se nisu opredijelile za osiguranje (među kojima je velik udjel onih između 18 i 35 godina). K tome, mnoge su osobe slabo osigurane jer ih njihovi ugovori nedovoljno štite, osobito u slučaju dugih i teških bolesti.

Međutim, SAD su zemlja koja na svijetu troši najveći postotak DBP-a za zdravstvo. Ti su troškovi mnogo veći nego u zemljama Zapadne Europe gdje je zdravstveno osiguranje u gotovo svim zemljama dio sustava socijalne sigurnosti. Što se tiče izdataka za police zdravstvenog osiguranja u SAD, oni su, na razini ekvivalentnih jamstava, osjetno viši nego u zapadnoeuropskim zemljama. To se, prirodno, objašnjava time što - za razliku od organizama socijalne sigurnosti - osiguravajuće kompanije nastoje ostvariti dobit; one također moraju pokriti komercijalne troškove publiciteta i privlačenja klijentele, a isto tako troškove evaluacije rizika kod kandidata za osiguranje; te kompanije nemaju prednosti ekonomije opsega koje mogu ostvariti organizmi socijalne sigurnosti koji pokrivaju cijele populacije. Stoga ne iznenađuje što su troškovi upravljanja ame-

ričkim osiguravajućim kompanijama mnogo veći nego u organizacijama zdravstvenog osiguranja u zemljama Zapadne Europe.

Starosne mirovine

Sustavi starosnih mirovina na temelju tekuće raspodjele, koji su u okviru sustava socijalne sigurnosti najbrojniji, predmet su žestokih kritika, posebno od Svjetske banke.⁴ Optužuje ih se da su previše osjetljivi na demografsko starenje (pogoršanje odnosa između doprinosnika i umirovljenika); da podrazumijevaju pretjerane doprinose iz dohodaka od rada, a posebno od plaća; da su se pokazali vrlo nepravedni prema malobrojnijoj generaciji aktivnih stanovnika, budući da oni moraju nositi financijski teret mirovina brojne generacije umirovljenika; da sadrže značajne političke rizike, jer načini obračuna mirovina mogu uvijek biti izmijenjeni od javne vlasti; da predstavljaju raspodjelu resursa koja nije poticajna s gledišta ekonomskog rasta i razvoja.

Na osnovi toga daju se razni prijedlozi u korist privatnih i kapitaliziranih mirovinskih sustava. U prijedlozima Svjetske banke ti su režimi obvezni (kao što je to slučaj u Čileu od 1981. godine) i predstavljaju središnji i glavni stup tročlanog sustava. Prvim stupom, također obveznim, upravlja država, a financira se porezima. On jamči minimalnu mirovinu starim siromašnijim osobama. Što se tiče trećeg stupa, on počiva na dobrovoljnoj štednji.

Međutim, taj je sustav sigurno opasan, jer pretežno počiva na drugom stupu koji je moguće pouzdano predvidjeti samo na dugo razdoblje, od otprilike šezdeset godina (četrdesetak godina doprinosa i dvadesetak godina isplate mirovina). Pojedinci mogu birati fond kod kojeg će se osigurati i kojem će plaćati doprinose; međutim doprinosi (kotizacije) su determinirani. Visina i kupovna moć mirovina podvrgnuti su mnogim rizicima:

- Postoje rizici koji su inherentni samom osiguraniku. Razdoblja tijekom kojih on ne može kotizirati (bolest, materinstvo, nezaposlenost itd.) nisu, normalno, uzeta u obzir.

- Postoje rizici koji su vezani uz upravljanje fondovima koji mogu dovesti do velikih

⁴ Vidjeti Svjetska banka (1994). Kritike iznesene u tom izvještaju izazvale su rasprave posebno sadržane u *Revue internationale de sécurité sociale*. Vidjeti osobito Beatic et McGillivray (1995, 1996); i James (1996). Radi analize prijedloga Svjetske banke također pogledati Gruat (1996b).

nejednakosti. Nekim se fondovima može slabo upravljati ili će oni ostvariti nepovoljne financijske plasmane, što ugrožava visinu mirovina koje će biti kadri platiti osiguranicima.

• Konačno, postoje krupni rizici vezani uz ekonomske nesigurnosti, osobito u globaliziranoj ekonomiji. Države su sve više međuzavisne. Nijedna od njih nije zaštićena od svjetskih ekonomskih turbulencija ili eventualnih međunarodnih financijskih kriza. Prema tome, nemoguće je jamčiti i najmanju sigurnost u pogledu visine mirovina, a niti čuvanje njihove vrijednosti ili akumuliranih kapitala. Sve dugoročno ovisi o kretanju kamatnih stopa, tečajeva razmjene, cijena dionica, inflacije itd. Međutim, ekonomski se rizici ne mogu osigurati.

Uostalom, režimi kapitalizacije također nisu neosjetljivi na demografsko starenje. U stvari, ako udjel starih osoba u umirovljenika raste, masovna prodaja dionica mirovinskih fondova može izazvati pad tečaja i kamatnih stopa. Čak i cijene nekretnina u tom slučaju riskiraju pad.

Nadalje, troškovi upravljanja mirovinskim sustavima kapitalizacije i privatnim sustavima (koji su podvrgnuti konkurenciji i mehanizmima tržišta) osjetno su viši nego kod obveznih sustava tekuće raspodjele u kojima osiguranik nema izbora osiguravajućeg organizma. Dok ovi drugi sustavi mogu ostvariti ekonomiju opsega s obzirom na velik broj osiguranika, prvi trebaju podnijeti troškove komercijalizacije (publicitet, marketing itd.) kako bi privukli klijente.

Konačno, treba upozoriti da bez obzira na to kakav će biti mirovinski sustav - raspodjela ili kapitalizacija - svote koje on treba za svoje financiranje u svakom slučaju predstavljaju transfere dohodaka od aktivnih prema umirovljenicima. *Izbor načina financiranja ne mijenja troškove.* Međutim, počevši od trenutka od kada privatni sustavi i sustavi kapitalizacije imaju određenu važnost (slučajevi mirovinskih fondova u SAD, Velikoj Britaniji i u Japanu to najbolje pokazuju), oni generiraju tako velika financijska sredstva da mogu utjecati na međunarodna kretanja kapitala, tečajeve razmjene i tečajeve na burzovnim tržištima. To može navesti javnu vlast tih zemalja i poduzeća kojih su mirovinski fondovi krupni akcionari da favoriziraju mjere u korist burzovnih tečajeva, a na uštrb mjera ekonomskog rasta i povećanja plaća.

Zbog svih tih razloga, počevši od trenutka od kojeg starosni mirovinski sustavi imaju zadatak jamčiti prihode umirovljenicima, treba privilegirati one sustave koji su najsigurniji. S te točke gledišta javni sustavi jedini mogu funkcionirati prema načelu raspodjele, pa dakle biti u stanju indeksirati mirovine prema cijenama ili plaćama. Ti sustavi k tome imaju prednost određene elastičnosti, jer da bi sačuvali razinu standarda umirovljenika, mogu se poduzeti mjere povećanja kotizacija, pomoći javnih vlasti ili pak obrabrenja za proizužavanje trajanja aktivnog života.

TREBA ŠTITITI I RAZVIJATI SOCIJALNU SIGURNOST

To proizlazi osobito iz Filadelfijske deklaracije, usvojene 1944. od Međunarodne organizacije rada, i Programa akcija podržanog od Svjetskog summita o socijalnom razvoju koji je održan pod patronatom Ujedinjenih nacija 1995. godine Kopenhagenu. Taj program kao cilj određuje "uklanjanje siromaštva i jamstva temeljne socijalne sigurnosti" i predlaže "izradu permanentne strategije koja omogućava postupno širenje programa socijalne zaštite na način da se primjenjuje na cijelu populaciju, prema kalendaru i modalitetima prilagođenim uvjetima svake zemlje".

Međutim, u svim zemljama svijeta sredstva potrebna za financiranje socijalne sigurnosti nedostatna su u usporedbi sa širenjem potreba koje moraju zadovoljiti. Taj raskorak između resursa i potreba utoliko je veći ukoliko je zemlja nerazvijenija: što ste siromašniji više vam je potrebna socijalna sigurnost, a istodobno se njezino širenje i poboljšanje sudara s teško savladivim financijskim preprekama. Svejedno, socijalnu sigurnost ne treba promatrati kao luksuz bogatih zemalja. Suprotno procesu globalizacije ona je sve više i više nužna i ne treba je uzimati kao teret.

Socijalni rizici i globalizacija

Globalizacija je stari proces, ali proces koji je dobio vrlo veliko ubrzanje od početka osamdesetih godina. Ona vodi konkurenciji između teritorija. Države postaju svjetske regije: ne radi se samo o tome da države izvoze i da se opiru uvozu, nego također o tome da privlače i zadrže poduzetništvo i investicije. Međutim,

narasla konkurencija izaziva rizik da se socijalna sigurnost javlja kao kočnica konkurentnosti poduzeća. Postoji opasnost da se javna vlast upusti u mjere socijalnih restrikcija tretirajući ih kao instrumente ekonomske politike.

U tom smislu mnoge zemlje u razvoju, suočene s teškim problemima zaduživanja, u programima strukturne prilagodbe koje poduzimaju predviđaju istodobno smanjenje javnih troškova i liberalizaciju cijena, tečajeva zamjene i vanjske razmjene. Iako njihovo šire otvaranje prema svjetskoj ekonomiji može biti promotor ekonomskog napretka, to donosi, makar u prvom razdoblju čije je trajanje teško procijeniti, negativne socijalne posljedice vezane uz povećanje nezaposlenosti i siromaštva, pad nekih plaća, često onih najnižih, kao i restrikcije u troškovima za zdravstvenu zaštitu i smanjene subvencije za prehrambene proizvode.

Liberalizacija međunarodne razmjene i globalizacija mogu općenito imati pozitivne posljedice, vezane uz konkurenciju i međunarodnu podjelu rada.⁵ Međutim, pri tome ima dobitaka, ali i gubitaka. Međunarodna konkurencija ima tendenciju pogoršati nejednakosti, istodobno i između pojedinih zemalja i unutar njih.⁶ Ona ima dvije žrtve: radnike otpuštene zbog zatvaranja poduzeća, restrukturacije ili realokacije poduzeća; poljoprivrednike čijim proizvodima na svjetskom tržištu padaju cijene ili čija gospodarstva nisu konkurentna; osobe čije su kvalifikacije postale beskorisne ili zastarjele. To socijalnu sigurnost čini sve potrebnijom, jer ona može biti sredstvo pomoću kojeg dobitnici pomažu gubitnicima. Međutim, ako je točno da je razvoj međunarodne razmjene i konkurencije, predviđen od 1948. (u okviru raznih sporazuma GATT-a i na poticaj Svjetske organizacije za trgovinu), promotor ekonomskog napretka, taj ekonomski napredak treba ponuditi veća sredstva za borbu protiv nezaposlenosti ili, dok se ne uvedu neki zaštitni mehanizmi u slobodnu razmjenu u smislu da je učine manje nemilosrdnom, socijalnu sigurnost koja će igrati ključnu ulogu kao bolničarka koja priskače u pomoć ranjenicima u procesu globalizacije i međunarodne konkurencije.

Socijalnu sigurnost ne treba promatrati kao teret

Ako promatramo sve zemlje svijeta kao cjelinu, zamijetit ćemo (uz nekoliko iznimaka) veliki paralelizam između ekonomskog i socijalnog razvoja. Najnaprednije zemlje na ekonomskog planu istodobno su najnaprednije na socijalnom planu i obratno. Međunarodne usporedbe također jasno pokazuju da zemlje koje imaju najrazvijenije sustave socijalne sigurnosti nisu one koje imaju najmanje ekonomske uspjehe. Suprotno tome, one u kojima je socijalna sigurnost embrionalna ne postižu najbolje ekonomske rezultate.

“Krizna socijalne sigurnosti”, izraz koji se koristi kako u razvijenim zemljama tako i u zemljama u razvoju, podrazumijeva kroničan nedostatak sredstava u odnosu prema izdaci-ma. Taj univerzalni fenomen proizlazi iz teškoća čija je socijalna sigurnost više žrtva nego što za njih snosi odgovornost: niskog ili negativnog ekonomskog rasta; visoke nezaposlenosti; produživanja prosječnog trajanja života i tendencije da, usporedno s razvojem jedne zemlje, raste ponuda, potražnja te troškovi zdravstvene zaštite. Međutim, čak u najrazvijenijim zemljama javne vlasti često zaziru od povećanja doprinosa i poreza za socijalne namjene, jer su te mjere uvijek nepopularne. U zemljama u razvoju financijski problemi socijalne sigurnosti još su zaoštreniji zbog raširenosti problema koje treba zadovoljiti i nedovoljnosti prosječnog dohotka po stanovniku, a isto tako, u mnogim od tih zemalja, zbog pogoršanja tečajeva razmjene, visoke razine troškova vezanih uz vanjski dug ili posljedica programa strukturalne prilagodbe.

U nastavku prvo ćemo otkloniti pogrešan problem tereta koji socijalni troškovi čine u odnosu prema konkurentnosti poduzeća, a potom ćemo upozoriti na ekonomske dobiti koje donosi socijalna sigurnost.

Socijalni tereti i konkurentnost poduzeća. Doprinosi koje plaćaju poslodavci predmet su oštih kritika, osobito u zemljama u kojima predstavljaju značajan udio u financiranju socijalne sigurnosti. Prigovara im se da povećavaju troškove radne snage pa, dakle, da ugro-

⁵ O tome vidjeti posebno Svjetska banka (1995).

⁶ Posebno vidjeti PNUD (1996).

žavaju konkurentnost poduzeća koja plaćaju visoke doprinose.⁷

Međutim, suprotno čestim tvrdnjama, veličina doprinosa poslodavaca nije element koji objašnjava razlike u troškovima radne snage promatrane u različitim zemljama svijeta ili unutar iste regije. Te su razlike mnogo više vezane uz razlike u razini ekonomskog razvoja i životnog standarda nego uz modalitete financiranja socijalne sigurnosti. Ako se referiramo na zemlje Europske unije, za koje postoje najprecizniji podaci za usporedbu, utvrdit ćemo da su u zemljama u kojima su socijalni troškovi najveći direktne plaće relativno niske; u cjelini promatrano, usprkos veličini socijalnih troškova, poduzeća u tim zemljama nemaju odveć visoke troškove radne snage. Slučajevi Francuske i Španjolske, s jedne, i Danske, s druge strane, posebno su znakoviti. U prve dvije zemlje socijalni troškovi poduzeća izgledaju vrlo visoki, ali plaće i porezi (posebno porezi na dohotke fizičkih osoba) relativno su niski (u odnosu prema drugim zemljama na otprilike komparativno jednakoj razini ekonomskog i socijalnog razvoja, kao što je to, grubo uzevši, unutar Europske unije). U Danskoj, suprotno tome, poduzeća doduše snose male socijalne troškove, ali za uzvrat daju visoke plaće i poreze, koji su, osobito na dohodak fizičkih osoba, također vrlo visoki. Dakle, troškove radne snage treba promatrati kao cjelinu, a nevažan je način njihova razlaganja između direktnih plaća i socijalnih troškova.

Uostalom, konkurentnost poduzeća ne ovisi samo o visini troškova koje ono plaća za radnu snagu. Konkurentnost također, i osobito, ovisi o razini kvalificiranosti zaposlenika, kvaliteti upravljanja poduzećem, socijalnoj klimi koja u njemu vlada, kao i varijablama "izvan cijena", tj. faktorima kao što su kvaliteta i reputacija proizvoda, poboljšanje komercijalne mreže, poštovanje i skraćivanje rokova isporuke, itd. Nadalje, u konkurenciji između teritorija, u koju se upuštaju različite zemlje svijeta kako bi privukle i zadržale investicije i poduzeća, faktori koje smo netom spomenuli, kao i kvaliteta infrastrukture i efikasnost javnih usluga, igraju primarnu ulogu. S te točke gledišta ne treba zanemariti ulogu socijalne sigurnosti.

Ekonomski dobici od socijalne sigurnosti. Sigurno je: ako socijalnu sigurnost promatramo samo s gledišta davanja namijenjenih za njezino financiranje, onda ona izgleda kao velik teret. Međutim takva optika, mada široko proširena, potpuno je iskrivljena, jer zanemaruje dobitke od socijalnih prestacija. Upravo te prestacije (davanja) pružaju prednosti koje su znatno šire od onih koje imaju njihovi direktni korisnici. Tako zdravstvena zaštita pridonosi sprječavanju širenja zaraznih bolesti i poboljšava stanje zdravlja cijele populacije. Isto tako, naknade za nezaposlenost i davanja namijenjena najugroženijim osobama pridonose ne samo održanju socijalnog mira i kohezije nego isto tako podržavaju potrošnju, pa prema tome i aktivnost poduzeća u razdobljima ekonomske depresije.

Kod zemalja u razvoju socijalna sigurnost po prirodi stvari ne pridonosi samo zadovoljavanju osnovnih potreba. Njezino povoljno djelovanje na životni standard i zdravlje stanovništva koje pokriva isto je tako instrument valorizacije ljudskih resursa, što je povoljno za razvoj.⁸ Tako je uspostava doprinosa na kontinuirani rad u određenom razdoblju faktor stabilizacije radne snage i, istodobno, poboljšanja profesionalne konkurentnosti. Isto tako, obiteljski dodaci mogu pogodovati uspješnosti obrazovnog sustava u mjeri u kojoj omogućuju djeci da se bolje hrane, da su zdravija i, posljedično tome, sposobnija za obrazovanje. Isplata tih dodataka, uostalom, uvjetovana je dokazom o redovitom pohađanju škole, što je samo po sebi faktor razvoja. Uostalom, zdravstvena zaštita poboljšava fizičke sposobnosti korisnika i favorizira, dakle, produktivnost rada te sposobnost i želju za poduzetništvom. Nadalje, socijalna sigurnost može smanjiti stope demografske reprodukcije, koja je često prepreka razvoju zemalja trećeg svijeta. Sa socijalnom sigurnošću, u stvari, djeca su u manjoj mjeri izvor socijalne sigurnosti u očima roditelja koji očekuju da će im djeca pomoći kada budu bolesni, invalidni ili stari. Starosne mirovine mogu tako predstavljati, pored njihove čiste namjene, dragocjen faktor opadanja fertiliteta. Na širem planu, u mjeri u kojoj pridonosi oslobađanju konstruktivnih potencijala individue, socijalna sigurnost potiče stanje du-

⁷ O tome i radi šire analize vidjeti posebno BIT (1983a) i Euzéby (1995).

⁸ O tome također vidjeti BIT (1983b) i PNUD (1996).

ha, individualno i kolektivno, koje je povoljno za rad i napor.

Socijalna se sigurnost, dakle, pokazuje kao generator prednosti koje nisu čisto osobne, nego su također široko kolektivne u mjeri u kojoj favoriziraju ekonomski razvoj. To daje dodatnu potvrdu činjenici da pokriavanje određenih rizika treba nametnuti javna vlast - umjesto da budu prepuštene slobodnoj individualnoj inicijativi - i da ga treba financirati ne cijenama, nego obveznim doprinosima.

Glavni problemi s kojima se u svom širenju i poboljšanju susreću sustavi socijalne sigurnosti u slabo razvijenim zemljama sigurno su financijske prirode. Socijalna davanja na osnovi raznih socijalnih poreza i doprinosa uglavnom su niska, jer je za javnu vlast teško uvesti značajnije doprinose u situaciji kada veliki dijelovi populacije žive u teškim uvjetima.⁹

To ipak ne treba dovesti do zanemarivanja važnosti socijalne sigurnosti, istodobno kao središnjeg elementa strategije zadovoljavanja bitnih potreba i faktora ekonomskog i socijalnog razvoja. Treba, dakle, izbjeći njezinu redukciju, ili čak kočenje njezina širenja u funkciji međunarodne konkurencije i programa strukturne prilagodbe. To vodi mnogim pitanjima i razmišljanjima o strukturi i funkcioniranju sustava fiskalnih i socijalnih prelevmana, o razini i korištenju pomoći industrijskih zemalja zemljama u razvoju, o uvjetima u kojima se razvija međunarodna razmjena i određuju cijene sirovina, itd.

ZAKLJUČCI

Kada se socijalna sigurnost optužuje kao odgovorna za slab ekonomski rast i zaposlenost, *griješi se u izboru krivca*. Socijalna je sigurnost više žrtva nego uzrok ekonomskih teškoća: to je činjenica u svim zemljama svijeta. Zar je krivnja socijalne sigurnosti ako u najrazvijenijim zemljama tehnološki napredak i imperativi sve veće međunarodne konkurencije dovode do toga da se proizvodi sve više sa sve manje rada, a da pri tome rad, kojeg je sve manje, nije pravedno raspodijeljen? Je li gre-

ška socijalne sigurnosti ako je tranzicija zemalja Srednje i Istočne Europe prema tržišnoj ekonomiji generator inflacije i nezaposlenosti? Je li greška socijalne sigurnosti ako masovni pokreti kapitala destabiliziraju tečajeve razmjene? Je li greška socijalne sigurnosti ako su izvozne cijene u nekim zemljama u razvoju podložne fluktuacijama svjetskih cijena sirovina? Je li krivnja socijalne sigurnosti ako su mnoge zemlje u razvoju žrtve krize zaduživanja? Je li grijeh socijalne sigurnosti ako se sve veće otvaranje međunarodnoj razmjeni odražava kroz gubitak autonomije nacionalnih ekonomskih i socijalnih politika?

- Velik problem socijalne sigurnosti je u tome što su njezini troškovi poznati, dok prednosti koje ona nudi nisu pogodne za kvantifikacije. Kako, na primjer, izmjeriti pozitivne učinke poboljšanja zdravlja stanovništva; ili prednosti koje daju obiteljski dodaci sa stajališta razvoja i edukacije djece; ili dobrobit koju predstavlja nezavisnost i dostojanstvo starih ljudi, itd.? U razvijenim zemljama, izloženim visokoj nezaposlenosti i obnovi siromaštva, kako možemo evaluirati cijenu socijalnog mira i kohezije koje davanja nezaposlenima i ugroženima mogu "kupiti"?

- Socijalna sigurnost nije luksuz bogatih zemalja, nego bitan faktor ekonomskog i socijalnog razvoja. Čak ako su financijske teškoće socijalne sigurnosti prije svega vezane uz ekonomski i socijalni kontekst u kojem djeluje, obrana socijalne sigurnosti zahtijeva najviše moguće standarde u samom njezinom upravljanju. Dobro upravljani sustavi, sa što je moguće manjim administrativnim troškovima, ne omogućavaju samo bolje financiranje socijalnih davanja nego su također manje izloženi kritici i služe kao važna obrana protiv mogućih pokušaja privatizacije.

- Ekonomski napredak ima smisla jedino ako ga slijedi socijalni napredak. Socijalni napredak nije prepreka ekonomskom napretku. Istinski kriterij za ocjenu uspjeha društva jest njegova sposobnost da ne isključuje svoje članove i da čuva ljudsko dostojanstvo.

⁹ O tome posebno vidjeti Gruat (1990, 1997); Abel-Smith (1991); Cichon i Gillion (1993); Jenkins (1993).

LITERATURA

- Abel-Smith, B. (1991) Comment financer la santé pour tous?, u *Forum mondial de la Santé*, n° 2.
- Association internationale de la sécurité sociale (1995a) *Le sécurité sociale demain: permanence et changements* (Etudes et recherches, no 36) Genève, AISS.
- (1995b) *Protecting retirement incomes: Options for a reform* (Studies and Research, n0 37). Genève, AISS.
- Attias-Donfut, C.; Rozenkier, A. (ur.) (1995) *Les solidarités entre les générations: vieillesse, famille, Etat.* Paris, Nathan.
- Banque mondiale. (1994) *Averting the old age crisis: Policies to protect the old and promote growth.* New York. Oxford University Press.
- (1995) *Rapport sur le développement dans le monde.* Washington (DC).
- Beattie, R.; McGillivray, W. (1995) Une stratégie risquée: Réflexions sur le rapport de la Banque mondiale: La crise du vieillissement, u *Revue internationale de sécurité sociale*, vol. 48, no 3-4.
- (1996) "Réplique", u *Revue internationale de sécurité sociale*, vol. 49, n° 3.
- Beck, B.; Van der Maesen, L.; Walker, A. (ur.) (1997) *The social quality of Europe.* La Haye /Londres/Boston, Kluwer Law International.
- BIT (1983a) *Sécurité sociale: Quelle méthode de financement? Une analyse internationale.* Genève, Bureau international du Travail.
- (1983b) *Les aspects sociaux du développement en Afrique* (Rapport du Directeur général, Sixième Conférence régionale africaine, Tunis, octobre 1983). Genève, Bureau international du Travail.
- (1984) *La sécurité sociale à l'horizon 2000.* Genève, Bureau international du Travail.
- (1993) *Assurances sociales et protection sociale* (Rapport du Directeur général). Genève, Bureau international du Travail.
- (1994) *Des valeurs à défendre, des changements à entreprendre. La justice sociale dans une économie qui se mondialise: un projet pour l'DIT* (Rapport du Directeur général (partie I)). Genève, Bureau international du Travail.
- (1997) *L' action normative de l'DIT à l'heure de la mondialisation* (Rapport du Directeur général). Genève, Bureau international du Travail.
- Cichon, C. (1997) *Are there better ways to cut and share the cake? The European Welfare States at the crossroads* (Issues in social protection: Discussion paper). Genève, BIT.
- Cichon, M.; Gillion, C. (1993) Le financement des soins de santé dans les pays en développement, u *Revue internationale du Travail*, vol. 132, n° 2.
- Commission européenne. (1994) *Politique sociale européenne. Une voie à suivre pour l'Union. Livre blanc.* Bruxelles, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes.
- Euzéby, A. (1995) Les charges sociales et l'emploi: allègement ou rationalisation?, u: *Revue internationale du Travail*, vol. 134, n° 2.
- Euzéby, A.; Euzéby, C. (ur.) (1996) *Les solidarités, Fondements et défis.* Paris, Economica.
- Ewald, F. (1996) *Histoire de l'Etat providence. Les origines de la solidarité.* Paris, Grasset.
- Fraginière, J. P. (ur.) (1995). *Repenser la sécurité sociale* (rapport établi à l'intention du Département de la sécurité sociale du BIT), Genève, BIT.
- Gruat, J.V. (1990) Les régimes de sécurité sociale en Afrique, u *Revue internationale du Travail*, vol. 129, n° 4.
- (1996a) *Protection sociale: objectifs et priorités essentielles*, Genève, BIT.
- (1996b) Le débat capitalisation / répartition: quelques-uns des enjeux, u *Regards*, no 11. Paris, Economica.
- (1997) *Extending coverage under basic pension schemes - General and Chinese considerations: Review of policy issues* (Issues in social protection: Discussion paper no4). Genève, BIT.
- James, E. (1996) Fournir une meilleure protection et faciliter la croissance: arguments en faveur du rapport *La crise du vieillissement*, u *Revue internationale de sécurité sociale*, vol. 49, n° 3.
- Jenkins, M. (1993) L'élargissement de la protection de la sécurité sociale à l'ensemble de la population: problèmes et enjeux, u *Revue internationale de sécurité sociale*, vol. 46, n° 2.
- Kingson, E. R.; Schulz, J. H. (1997) *Social security in the 21st century.* New York, Oxford University Press.
- Marmor, T. R.; Mashaw, J. L.; Harvey, P. L. (1990) *America's misunderstood Welfare State: Persistent myths, enduring realities.* New Haven, Basic Books.
- Perrin, F. (1993a) *Sécurité sociale.* Lausanne, Réalités sociales.
- (1993b) *Le sécurité sociale - Son histoire à travers les textes.* Paris, Association pour l'étude de l'histoire de la sécurité sociale.
- Ploug, N.; Kvist, J. (1996) *Social security in Europe: Development or dismantlement?* La Haye/Londres/Boston, Kluwer Law International.
- PNUD (Programme des Nations Unies pour le développement) (1996) *Rapport mondial sur le développement humain.* Paris, Economica.

Rein, M. (1996) La solidarité intergénérationnelle: étude dans cinq pays, u *Retraite et société*, vol. 14, pp. 75-93.

Silver, H. (1994) Exclusion sociale et solidarité sociale: trois paradigmes, u *Revue internationale du Travail*, vol. 133, n° 5/6, pp. 585-638.

Von Maydell, B. (1994) "L'avenir de la sécurité sociale", u *Revue internationale du Travail*, vol. 133, n° 4, pp. 551-560.

Zapater, H. R. (1996) *Nuestro modelo: la solidaridad*. Quito, Instituto ecuatoriano de seguridad social.

S francuskog jezika preveo Vlado Puljiz