

me programu studija imaju sadržaje iz socijalne politike, ali isto tako i svim onima koji na različite načine i na različitim razinama kreiraju ili provode socijalne zakone, programe ili pojedinačne mjere. Broj takvih osoba u nas nije malen te stoga očekujemo da će ova knjiga naći brojno čitateljstvo i da će mu pružiti zanimljive i korisne sadržaje.

Dušan Milinković

SOCIAL INSURANCE IN EUROPE

Jochen Clasen (ed.)

The Policy Press, Bristol, 1997.

Ova knjiga rezultat je seminara *Social Insurance in Europe* (Socijalno osiguranje u Europi) koji je pod pokroviteljstvom Britanskog udruženja za socijalnu politiku održan u srpnju 1996. godine.

Knjiga se sastoji od dvanaest poglavlja, posebne bilješke o autorima priloga objavljenih u knjizi te od opsežnog pregleda literature.

U prvom poglavlju J. Clasen uvodno raspravlja o temi "Socijalno osiguranje-zastarjeli koncept socijalne zaštite". Tema socijalnog osiguranja već odavno je sporna stvar između liberala i konzervativaca na jednoj strani, te socijalista i sindikata na drugoj strani. Prvi su uvođenjem socijalnog osiguranja odgovorili na "socijalno pitanje" kako integrirati rastuću radničku klasu u postojeći socijalni i politički poredak. Drugi su držali da se uvođenjem takvih mandatornih socijalnih programa zanemaruju postojeće radničke mutualističke sheme i da se dovodi u pitanje radnička solidarnost. To je sve za njih bio pokušaj uspostavljanja socijalne kontrole nad radnicima i odgađanje nužnog kraha kapitalizma.

Socijalno osiguranje postepeno se proširilo na sve slojeve građana i obuhvatilo nove kategorije rizika (nezaposlenost). Socijalno osiguranje uspostavljalo se u početku "odozgo" (social policy from above), poslije Prvog svjetskog rata socijal-demokrati ga uspostavljaju "odoz-

do" (social policy from below). Međutim, socijalno osiguranje doživljava procvat poslije Drugog svjetskog rata. Ono je tada utemeljeno na visokim stopama gospodarskog rasta, niskoj nezaposlenosti i širim političkim kompromisima. Nadalo se da će socijalno osiguranje promovirati solidarnost i socijalnu koheziju držeći zajedno radnike, srednje slojeve, zaposlenike koji će zajedno doprinositi i imati koristi od sustava. Programi socijalne sigurnosti, osiguravajući potpore na bazi zaposlenja, postali su kamen temeljac rasta modernih socijalnih država, protjerujući, barem se tako nadalo, ulogu provjere davanja potpora kroz rezidualni pristup u većini europskih zemalja. Ovaj optimizam počeo je nestajati krajem 1980.-tih. Tradicionalni programi socijalnog osiguranja dovedeni su u pitanje i sve se više pribjegava upotrebi means testa (provjere) za davanje potpora. Tome su doprinijele promjene na tržištu rada i u društvu te promjene u globalnom svjetskom okruženju.

Clasen navodi da su istraživanja socijalne politike do sada bila uglavnom određena programima socijalnih država. Sredinom 70.-tih Wilensky je u socijalnim troškovima prepoznao glavne indikatore razvoja socijalnih država. Poslije toga, Flora i Heidenheimer pojavu socijalnog osiguranja, obuhvat rizika i pokrivenost istih vide kao glavne parametre razvoja socijalnih država. Istraživanja G. Esping-Andersena krajem 80.-tih glavni naglasak stavljaju na tri glavne sheme socijalnog osiguranja (mirovine, nezaposlenost i bolovanje) kao indikatore derobizacije (decommodification). Poslije ovog značajnog istraživanja i nove tipologije socijalnih režima razvile su se brojne rasprave. Kvist i Torfing ističu sve brojnije zahtjeve istraživača za analizom socijalnih indikatora naspram instituta socijalnog osiguranja. Predviđa se da će instituti socijalnog osiguranja sve više gubiti na važnosti.

U novije vrijeme političke rasprave koje se vode u Europskoj uniji, pa čak u Francuskoj i Njemačkoj, sve više dovode u pitanje socijalno osiguranje kao dominantni koncept razvoja socijalnih država. Clasen u tim raspravama vidi dvije alternative socijalnom osiguranju. Prva zagovara daljnu ulogu države i vezana je uz lijeve političke opcije. Država bi trebala popunjavati rastuće procjepe u socijalnom osiguranju uvodeći oblike socijalne zaštite koji nisu (ili su manje) zasnovani na zaposlenju, a više na

statusu građanina. Ove programe treba reformirati kako bi se u njih uključilo i građane koji nisu osigurani preko zaposlenja. Političke stranke desnice sve manje vjeruju u javne socijalne programe i traže veću ulogu privatnih inicijativa. Oni stavljaju naglasak na tipove socijalne sigurnosti koji će se ostvarivati preko provjere prihoda i imovinskog stanja pojedinaca (means test). To će pomoći bolje razlikovanje onih koji stvarno trebaju pomoć od onih kojima je to nepotrebno. To će, također, dovesti do smanjenja javnih troškova i potaknuti privatne oblike socijalne zaštite kupljene na tržištu ili pružene preko poduzeća njihovim zaposlenicima.

Clasen najavljuje da je zadatak ove knjige da ispita u kojoj mjeri je socijalno osiguranje već postalo ili bi trebalo postati zastarjeli koncept socijalne zaštite u Europi.

Raspravljajući o definiciji socijalnog osiguranja autoru se čini jednostavnim odrediti ga naspram dva druga glavna principa na kojima počiva shema statutarne socijalne zaštite (socijalna pomoć i univerzalne potpore) na jednoj strani i privatno osiguranje na drugoj strani. Pojam socijalne pomoći općenito se primjenjuje na potpore dobivene poslije provjere usmjerene na prevenciju i ublažavanje siromaštva. Univerzalne potpore se plaćaju neovisno od potreba svima ili skupinama građana. Nasuprot toga, prava na potpore socijalnog osiguranja nisu utemeljena na potrebama niti su data kao socijalna prava po sebi, već su uvjetovana obveznim doprinosima jednom ili više fondova socijalnog osiguranja. Tako je plaćeni rad ključni kriterij socijalnog osiguranja. Dvije su glavne razlike u odnosu na privatno osiguranje: obvezno članstvo i plaćanje doprinosa koje nisu determinirani kategorijama rizika. Naspram ovakvog jasnog terminološkog određenja postoji niz sivih zona i slika je puno kompleksnija. Česti su i "hibridni" modeli koji znače kompromise socijalnog osiguranja i socijalne pomoći. Programi socijalnog osiguranja uglavnom su novčani transferi (mirovine, bolovanja, naknade za nezaposlenost), međutim mogu biti i usluge (zdravstvena zaštita, smještaj u različite socijalne ustanove).

Najznačajniji zajednički nazivnik programa socijalnog osiguranja je veza između prava na potpore i plaćenog zaposlenja. Ova veza, prema Clasenu, u središtu je kritika onih koji

traže ukidanje ili značajnu reformu programa socijalnog osiguranja.

U knjizi se u deset priloga prikazuju socijalna osiguranja deset europskih zemalja. Prilozi su strukturirani tako da se vide troškovi i pokriveni rizici kako bi se ilustrirala posebna uloga, obim i nacrt programa socijalnog osiguranja u pojedinim zemljama. Zatim se iznose novije promjene u glavnim programima socijalnog osiguranja. Treće, navode se različiti pritisci na programe socijalnog osiguranja s procjenama usmjeravanja i budućnosti programa socijalnog osiguranja.

J. Kvist u prilogu, *Smanjenje troškova ili restrukturacija? Pojava višesložene socijalne države u Danskoj*, dovodi u pitanje univerzalnost i vrijednost teorija smanjenja troškova (retrenchment) na primjeru Danske. K tome, raspravlja o percepciji socijalnog osiguranja u Danskoj u svjetlu novijih promjena. Kvist izlaže teoriju socijalne sigurnosti i posebno obrazlaže pojmove: socijalno osiguranje, socijalna pomoć i univerzalna - poreski financirana socijalna sigurnost. Nadalje, autor analizira pojmove: institucionalnog oblikovanja socijalne sigurnosti, ciljeva socijalne sigurnosti, višeslojne socijalne sigurnosti. "Višeslojna socijalna sigurnost" sačinjena je od nekoliko javnih i privatnih shema novčanih potpora za osobe koje su suočene sa izvjesnim socijalnim rizicima.

Nakon toga autor nas upućuje u programe socijalne sigurnosti u Danskoj s novijim promjenama. Autor drži da pored programa socijalne države u analizu socijalne politike trebamo uključiti poreze i socijalne potpore koje se dobiju preko zaposlenja. Više pažnje treba posvetiti institucionalnom oblikovanju socijalne države. Na djelu je postepena transformacija danske socijalne države. Pojava višeslojnog sustava socijalne sigurnosti je "tiha revolucija", koja će rezultirati restrukturacijom danske socijalne države. Budući sustav socijalne sigurnosti uključivat će: jamčenje osnovnog dohotka, poduprtog univerzalnim i poreskim financiranjem, ali s naglašenim aktiviranjem uvjeta za ove potpore. Druge sheme će biti utemeljene na financiranju i aktuarskim principima te će osigurati djelomičnu kompenzaciju dohotka za radne ljude.

Ann-Charlotte Ståhlberg u tekstu *Švedska: na putu od standardne do osnovne sigurnosti* upozna nas sa situacijom u zemlji koja je pro-

totip socijal-demokratskog, odnosno skandinavskog modela socijalne države. U 90-tim godinama program socijalnog osiguranja postao je središnji problem u Švedskoj. Na djelu je smanjenje socijalnih prava. Kroz historijski prikaz razvoja socijalne države u Švedskoj autorica nas uvodi u suvremene probleme njenog razvoja. Zatim posebno analizira novi sustav staračkih mirovina, zdravstvenog osiguranja, prijevremenog umirovljenja, osiguranja u slučaju nesreće te osiguranja u slučaju nezaposlenosti.

U okviru tekućih socijalnih reformi autorica prepoznaje važnost činjenice da su građani stavljeni u neizvjesnu situaciju. Orijehtacija prema privatnim shemama socijalnog osiguranja u takvoj situaciji je izvjesnija. Važni su u ovom kontekstu i grupni interesi srednjih slojeva predstavljeni kroz različite političke opcije koje definitivno vode promjenama sustava.

Urednik ove knjige, Jochen Clasen pojavljuje se i kao autor priloga *Socijalno osiguranje u Njemačkoj - demontaža ili rekonstrukcija*. Prema njemu socijalno osiguranje je srž institucionalnog principa njemačke socijalne države. Pet ograna postojeceg sustava socijalnog osiguranja čini blizu dvije trećine svih troškova u okviru "socijalnog proračuna". Radi usporedbe najvažnije potpore koje se dodjeljuju kroz provjere: socijalna pomoć i subvencije za stanovanje, čine manje od 5% socijalnog proračuna koji je 1993. godine bio 34% BDP Njemačke.

Na početku teksta autor nas uvodi u karakteristike socijalnog osiguranja u Njemačkoj po pojedinim područjima. Porijeklo i razvoj ovog sustava važan su dio Clasenovog priloga. Prikaz razvoja sustava u 70-tim, 80-tim i 90-tim daje posebnu vrijednost ovom prilogu. Sustav socijalnog osiguranja u Njemačkoj, premda u krizi, dio je moralne infrastrukture i način na koji se obavlja socijalna integracija. Postavlja se problem transparentnosti financiranja sustava. Kao rezervne i potencijalne uštede vidi se povlašteni status državnih službenika te poreske povlastice onih koji dobro zarađuju. Strukturalne promjene u njemačkom društvu i integracija u Europsku uniju sve odlučnije stavljaju zahtjeve za reformom sustava socijalnog osiguranja u Njemačkoj.

'Liberalna' dinamika transformacije francuskog sustava socijalne politike prilog je Brune Paliera u kojem se iznose glavne karakteristike

sustava socijalnog osiguranja u Francuskoj. Daju se i glavne informacije o upravljanju i financiranju ovog sustava. Sustav je zapao u ozbiljnu krizu. Nastojanja premijera A. Juppea da reformira sustav temeljila su se na idejama pravde, odgovornosti i ažurnosti. Ovim planom htjelo se reformirati i sustave mirovinskog i zdravstvenog osiguranja. Početkom 1996. donesene su ustavne promjene kojima se parlamentu dozvoljava mogućnost oblikovanja smjernica i političkih ciljeva socijalnog osiguranja.

Značajno je da se u Francuskoj sve više socijalnih troškova financira kroz poreze te se diversificiraju izvori za financiranje socijalnih programa. Socijalna država u Francuskoj proživljava "liberalnu" transformaciju.

Giuliano Bonoli u prilogu *Švicarska: institucije, reforme i politika usuglašenog smanjenja troškova* upućuje nas u osobenosti sustava socijalnog osiguranja u Švicarskoj i važnih odluka koje se veoma često donose referendumom. Autor daje iscrpan pregled sustava socijalnog osiguranja po područjima. Reforme u 90-tim obuhvatile su zdravstveno, mirovinsko i osiguranje u slučaju nezaposlenosti. Nisu na vidiku značajnije promjene ovih sustava. Vlada se služi politikom ograničenja socijalnih troškova i proširenjem prava na druge kategorije. Srednjeročno gledano sustav socijalnog osiguranja u Švicarskoj ostat će stabilan.

O socijalnoj situaciji u Britaniji piše Angus Erskine *Uvencu socijalnog osiguranja u Britaniji*. On iznosi argumentaciju za tezu da je u Britaniji princip socijalnog osiguranja bio potkopan restrikcijama prava i darežljivosti osigurana te raširenošću potpora koje se dobiju na osnovi provjere. U prvom dijelu članka opisuju se karakteristike socijalnog osiguranja u Britaniji. U drugom dijelu iznose se promjene u sustavu. U trećem dijelu ispituju se sadašnji pritisci na sustav socijalnog osiguranja. Erskine upozorava da postoje tri vanjska čimbenika koji snažno utječu na promjene sustava socijalnog osiguranja: promjene na tržištu rada, demografske promjene i porast privatnih osiguranja. Unutarnji čimbenici koji čine pritisak na promjenu sustava su: struktura sustava, financiranje i razina pokrivenosti. Što se tiče mogućih promjena postavlja se okvir za tri scenarija: daljnje uvenuce socijalnog osiguranja, jačanje socijalnog osiguranja te radikalna reforma socijalnog osiguranja. Jedno je izvjesno: na

djelu je stalna rezidualizacija socijalnog osiguranja u Britaniji.

Problemi u Portugalu na ovom području izloženi su u tekstu Jacka Hampsona *Socijalna zaštita i socijalno osiguranje u Portugalu*. Prema analizama Leibfrieda Portugal pripada, zajedno sa Španjolskom i Grčkom, "latinsko-rimskom" tipu socijalnog režima. Socijalna politika u ovim zemljama je rudimentarna i tek je u razvoju. Tek 70-tih i 80-tih u Portugalu dolazi do značajnijeg razvoja socijalne politike. U Portugalu puno veću ulogu ima sustav socijalnih pomoći od sustava socijalnog osiguranja.

Socijalno osiguranje i statizam u Grčkoj tekst je Theodorosa N. Papadopoulasa. U Grčkoj postoji fragmentirani sustav socijalnog osiguranja. Analizirajući socijalne troškove autor nas upoznaje sa sustavom mirovinskog osiguranja, zdravstvenog osiguranja, naknada u slučaju nezaposlenosti i obiteljskih potpora. Iz povijesnog prikaza razvoja sustava socijalnog osiguranja vide se brojna njegova ograničenja koja su poglavito vezana uz dominaciju autoritarne vlasti. U tom smislu se koristi pojam statizam kao poseban tip odnosa države i društva u kojem je slabo razvijeno civilno društvo i tržišno gospodarstvo. Politička vlast i državni aparat su sredstva prisvajanja dohotka, a kontrola državnog aparata je primarni cilj socijalne i političke borbe. Početkom 90-tih sustav socijalnog osiguranja našao se pred brojnim financijskim problemima. Na djelu je liberalni koncept smanjenja socijalnih troškova i daljna "periferizacija" socijalne države u Grčkoj.

U desetom poglavlju ove knjige Tony Moltby *Socijalno osiguranje u Mađarskoj: individualizacija socijalnog?* upoznaje nas s ovom temom u susjednoj tranzicijskoj zemlji. Autor nas upoznaje s povijesnim razvojem socijalnog osiguranja te posebno s ideologijom socijalnog osiguranja u doba socijalizma. Promjene sustava počinju 1989. i odvijaju se uz brojne probleme. Svi pokazatelji govore da je broj siromašnih u Mađarskoj u porastu. Naspram toga vlade, bez obzira na to da li su lijeve ili desne, preferiraju liberalni sustav "means testa" pred sustavom socijalnog osiguranja. To se događa pod pritiscima Svjetske banke i Međunarodnog monetarnog fonda koji time uvjetuju nove kredite. Na taj način socijalne potrebe se individualiziraju, odbacuje se obveza socijalne in-

tegracije, nema solidarnosti i društvo kao zajednica dovodi se u pitanje.

Mita Castle-Kanerova u tekstu *Socijalna sigurnost i socijalno osiguranje u Republici Češkoj* iznosi osnovne podatke o sustavu socijalne zaštite i socijalnog osiguranja u Češkoj. Češka s niskom stopom nezaposlenosti, malim udjelom siromašnog stanovništva i visokim stopama rasta pokazuje se kao država sa stabilnim sustavom socijalnog osiguranja. Autorica drži da češki sustav socijalnog osiguranja još nije ozbiljno testiran kako bi smo o njemu mogli donositi pouzdane sudove.

U dvanaestom, završnom poglavlju ove knjige A. Erskine i J. Clasen u tekstu *Socijalno osiguranje u Europi - adaptacija na promjenu* vraćaju se na glavne probleme iznesene u uvodu te komentiraju razlike i sličnosti između aranžmana socijalnog osiguranja u europskim zemljama. U tretiranim zemljama oni prepoznaju pet bitnih razlika između socijalnog osiguranja i drugih oblika socijalne zaštite. Poslije stoljetnog iskustva socijalnog osiguranja promjene socijalno-ekonomskog konteksta unutar kojih sheme socijalnog osiguranja djeluju dovele su u pitanje prikladnost modela socijalnog osiguranja kao djelotvornog tipa socijalne zaštite. Glavne promjene su: promjene na tržištu rada, promjene u oblikovanju obitelji i socijalnim odnosima te pojava novih tipova rizika. Europske integracije daljnja su činjenica o kojoj treba voditi računa prilikom rasprava o poželjnim konceptima socijalnog osiguranja. Jedno je očito, sustav socijalnog osiguranja u promatranim zemljama nalazi se u situaciji prilagodbe promijenjenim socijalnim prilikama. Sve veći broj ljudi nije pokriven programima socijalnog osiguranja. Trend rasta sredstava i osoba u "means test" programima više je nego očit.

Ova knjiga veoma je poticajno štivo svima onima koji se bave socijalnom politikom i onima koji se bave suvremenim socijalnim problemima. U knjizi se mogu naći zanimljiva teorijska raspravljanja i rezultati novijih istraživanja iz ove veoma aktualne problematike. Osim znanstvenicima i studentima knjigu valja preporučiti svima onima koji se bave reformama našeg sustava socijalnog osiguranja.

Gojko Bežovan