

Socijalno osiguranje i prijelaz na tržišno gospodarstvo*

Günter Hedtkamp
Ost-Europa Institut
München

U ovom prilogu autor upozorava na niz teškoća na koje nailaze zemlje u tranziciji u području socijalnog osiguranja na svom putu prema tržišnom gospodarstvu.

Pojam "socijalno osiguranje" autor tumači prema široj definiciji, pa njime osim zdravstvenog osiguranja obuhvaća i mjere koje se moraju poduzeti radi izjednačavanja javnog tereta koje nose obitelji s različitim brojem članova, zatim osiguranje rizika nezaposlenosti i starosti te socijalnu pomoć.

Cilj je ovoga izlaganja razmatranje velikih socijalnih problema koji su povezani s transformacijom socijalističkih gospodarstava u tržišno gospodarstvo.

Izraz socijalno osiguranje širi je od uobičajenog sadržaja tog pojma, pa ga je, prije svega, nužno objasniti u kontekstu ovog izlaganja.

Prema toj široj definiciji pojmom socijalnog osiguranja obuhvaćene su sve ponuđene, iako ne uvijek i sve korištene, usluge javnih institucija koje se odnose na egzistencijalne rizike ljudi. To su, prije svega, rizici koji imaju utjecaja na njihovu sposobnost privređivanja i radnu sposobnost, a time i na njihovu obvezu da pokrivaju troškove svoga života.

Osiguravanjem rizika te vrste, i to posebno onih koji se najčešće događaju i stoga smatraju normalnima, bave se uz javne institucije još i privatne institucije osiguranja. Iskustvo je pokazalo da su privatne institucije na tom području vrlo djelotvorne.

Međutim, u većini zemalja usluge osiguranja te vrste smatraju se meritornim dobrima.¹ To prije svega iz paternalističkih razloga, ali i zbog pomanjkanja informacija.

Najveći broj pojedinaca smatra da se iz političkih razloga mora provesti korektura u odlučivanju u problemima socijalne sigurnosti. Naime, čini se da su još mnogi rizici negativno korelirani s individualnom razinom dohotka te da je elastičnost potražnje za uslugama privatnih osiguravajućih institucija visoka. Sve to govori u prilog tome da se javne aktivnosti na području osiguranja životnih rizika moraju ojačati.

Navedena šira definicija socijalnog osiguranja obuhvaća i zdravstvo i izjednačavanje javnog tereta između obitelji s više i s manje članova.

Međutim, o tim područjima socijalnog osiguranja, koja su inače vrlo značajna za zemlje u transformaciji, nema u brojnim programima konferencija ni u pisanim raspravama gotovo nikakvih naznaka. U najboljem se slučaju s tim u svezi razmatraju samo novčana davanja koja se kao zamjena za dohodak isplaćuju osiguraniku za vrijeme privremene nesposobnosti uslijed bolesti.

Budući da je reforma zdravstva i uspostava novog sustava izravnjanja javnog tereta između obitelji s različitim brojem članova od izuzetne

* Günter Hedtkamp istaknuti je financijski teoretičar, direktor Ost-Europa Instituta u Münchenu i umirovljeni profesor javnih financija na Ekonomskom fakultetu u Münchenu. U siječnju 1995. godine u International Partnership Initiative u Wolfsburgu održao je izlaganje pod gornjim naslovom. Tema nam se učinila zanimljivom i aktualnom, a profesor Hedtkamp je rado pristao da objavimo njegovo izlaganje u našem časopisu. (Napomena Redakcije)

¹ Meritornim dobrima (merit goods) nazivaju se gospodarska dobra koja imaju obilježja i javnih i individualnih dobara i kojima se zadovoljavaju kolektivne potrebe (na primjer, opera, visoke škole, itd.). Njih može ponuditi i privatna osoba. Međutim, u pravilu ih nudi država budući da potražnja za njima nije dovoljno velika jer većina pojedinaca ne vrednuje pravilno koristi od njihove upotrebe. (Napomena prevoditelja)

važnosti za zemlje u transformaciji, ukratko bih se osvrnuo na tu problematiku.

REFORMA ZDRAVSTVA I REORGANIZACIJA PODUZEĆA

Jedno je od bitnih obilježja socijalističkih poduzeća bilo da su ona obuhvaćala sve životne aktivnosti čovjeka, da su njima upravljala i starala se o njima (to se, prije svega, odnosi na rad kao primarnu životnu čovjekovu potrebu).

Prema tome, u djelatnost socijalističkog poduzeća spadalo je, u načelu, i područje zadovoljavanja onih potreba koje se mogu smatrati troškovima reprodukcije radne snage.

O zadovoljavanju tih potreba u individualističkom društvu mora se brinuti ili sam pojedinac ili posebne institucije koje su bilo javne, tj. pod političkom kontrolom parlamenta, bilo samoupravne ili privatne.

Socijalistička su poduzeća, osim toga, osiguravala i pružanje raznih drugih usluga koje spadaju u domenu zdravstvenih organizacija, pojedinih institucija infrastrukture, kulture, brige za djecu, upravljanje stanovima, pa čak i opskrbe radnika živežnim namirnicama.

Jedna od velikih teškoća takvih poduzeća ogleda se u tome što ona transformacijom moraju postati konkurentna i moraju se privatizirati, dok se njihove ukupne ranije aktivnosti moraju reducirati samo na osnovi funkcija poduzeća u tržišno-gospodarskom sustavu.

Taj postupak ni u kom slučaju nije jednostavan i nije ga moguće izvesti na jedinstven način. Naime, u svakom bi konkretnom slučaju bilo potrebno znati koje djelatnosti neki pogon u poduzeću treba zadržati, a koje bi se mogle prenijeti na druge institucije. U kojoj je mjeri to teško odrediti pokazuju brojni sporovi koji se vode, na primjer u Njemačkoj, između institucija Treuhanda, s jedne strane, i zainteresiranih općina ili privatnih kupaca socijalističkih poduzeća, s druge strane.

Zatim, istovremeno se mora restrukturirati i država, jer u skladu s načelom supsidijarnosti i u duhu zapadnih demokracija velik dio njezinih funkcija u doba socijalizma zapravo je funkcija općina. Međutim, općine u smislu zapadnog razvijenog svijeta nisu postojale u socijalističkim državama.

Ukratko, uspješno restrukturiranje zdravstvenih organizacija, kao i drugih institucija koje pružaju socijalne odnosno javne usluge,

preduvjet je uspješne transformacije socijalističkog gospodarskog sustava.

OSIGURANJE RIZIKA BOLESTI

U području osiguranja rizika bolesti ne postoji ni na Zapadu općeprihvaćeni model.

Naime, čini se da je rizik bolesti takva vrsta rizika koja se ne može financirati, pa je stoga teško i zamisliti reformiranje onog segmenta sustava osiguranja koji se odnosi na njega. Takvo stajalište i nije začuđujuće uzmu li se u obzir nepotpunost tržišta na kojem se nude usluge osiguranja, zatim visoki stupanj meritizacije ponuđenih usluga te teškoće pri organizaciji konkurencije.

Reforma zdravstvenog osiguranja otvara, osim toga, i na području novčanih činidaba potrebu izgradnje sustava koji bi bio kompatibilan tržištu.

Naime, i pri osiguranju rizika bolesti morala bi se poštovati načela osiguranja koja u ovom području znače vođenje računa o uzajamnosti novčanih činidaba sa staranjem i rehabilitacijom osiguranika, zatim potrebu uređenja odgovarajućeg kontrolnog sustava te vođenje brige o efikasnosti alokacije sredstava.

Na tom se području može mnogo naučiti iz analiza iskustava zapadnih zemalja, i to posebno s obzirom na adekvatnost visine novčanih činidaba i na sudjelovanje poslodavaca u financiranju tog oblika osiguranja.

Osim toga, iskustvo zemalja s tržišnim gospodarstvom pokazuje da se upravo u tom području u kojem ponuda određuje potražnju i u kojem je konkurencija slaba pojavljuju problemi koji su identični problemima socijalističke alokacije sredstava.

Stoga bi se ovdje trebalo usmjeriti na rješenja koja su učinkovitija i orjentiranija ka konkurenciji (na primjer, konkurentnost između "kasa" s obzirom na razlike u visini novčanih činidaba i "kasa" s obzirom na razlike u vrstama i kvaliteti usluga koje pružaju).

IZRAVNAVANJE JAVNOG TERETA IZMEĐU OBITELJI S RAZLIČITIM BROJEM ČLANOVA

Na ovom području uz progresivno je opozicijavanje dohotka potrebno provesti diferencijaciju prema materijalnom položaju i broju članova obitelji.

O načinu kako to provesti može se mnogo naučiti iz iskustva zapadnih zemalja. Prije svega, treba odrediti jasan cilj. To može biti ili distributivni cilj, ili cilj naknade troškova, ili demografski cilj.

Zatim, treba ispitati može li se visina doprinosa za starosno osiguranje uvjetovati s brojem članova obitelji te prethodno istražiti kumulativne učinke različitih instrumenata.

Izjednačavanje javnog tereta između jednako velikih obitelji s obzirom na broj članova imalo je u tradicionalnom socijalističkom gospodarstvu drugačiju ulogu nego što ima u tržišno orijentiranim gospodarstvima.

U socijalističkom gospodarstvu u tu su se svrhu obiteljima pružale, prije svega, specifične javne usluge namijenjene djeci (kao što su dječji vrtići i jaslice), zatim, usluge zdravstvenih i obrazovnih institucija i institucija koje se brinu o provođenju slobodnog vremena.

U zapadnim se zemljama, pak, u tu svrhu koriste novčana davanja u obliku dječjeg doplatka.

Doduše, izjednačavanju u nošenju javnog tereta između obitelji s različitim materijalnim mogućnostima pridonio je jedan od instrumenata porezne politike, iako tek u posljednjem razdoblju socijalizma. Bio je to porez na dohodak koji se ubire prema poreznoj sposobnosti obveznika.

Porezna sposobnost građana je veličina o kojoj se već od samog početka transformacije socijalističkih zemalja i nadalje mora voditi računa. To je posebno potrebno zbog učinaka posrednih poreza i zbog teškoća u svezi s pronalaženjem odgovarajuće računске metode za izračunavanje dohotka. Uloga izjednačavanja javnog tereta između obitelji s različitim materijalnim mogućnostima postaje stoga u postupku transformacije socijalističkih zemalja sve značajnija.

Razlike u opterećenju javnim davanjima trebale bi se smanjiti paušalnim novčanim davanjima, ponajprije s dječjim doplatkom. Prethodno je, međutim, potrebno utvrditi cilj, izraditi grubi nacrt cjekopunog sustava i izgraditi takav porez na dohodak koji bi vodio računa o tome da se primaoci najnižih dohoda-ka rasterete javnih davanja.

U tako koncipiranom dualnom sustavu (porez na dohodak - dječji doplatok) može doći i do kolebanja učinaka u sferi rasterećenja

ako se djelovanje obaju instrumenata prethodno ne uskladi.

Problem koji se, također, pojavljuje jest sljedeći: s jedne je strane u razdoblju transformacije ideološka težnja za visokim zaradama nerealna, a s druge strane mnoge usluge u naturi namijenjene djeci, koje su prvenstveno pružala poduzeća, moraju se ukinuti, odnosno svesti na mjeru koja odgovara privređivanju žena.

OSIGURANJE RIZIKA NEZAPOSLENOSTI

Već se iz političkih razloga mora postaviti pitanje kako još tijekom transformacije i orijentacije poduzetnika na ostvarenje što veće dobiti materijalno osigurati radnike za vrijeme njihove nezaposlenosti.

U kojoj je mjeri na to pitanje teško odgovoriti pokazuje dramatičnost tog procesa na području novih saveznih država u okviru Njemačke.

Ne smije se, naime, zanemariti da sudbina "velike privatizacije" i uređenje stečajnog prava (koje je neizbježno zbog potrebe zatvaranja mnogih pogona) uvelike ovisi o instituciji financiranja nezaposlenih.

Financiranje na duži rok u obliku subvencija određenih gospodarskih grana ili mnogih velikih poduzeća na teret državnog proračuna bilo bi protivno makroekonomskoj stabilizaciji.

Veliki i hrabri reformski koraci na tom području učinjeni su u Mađarskoj, posebno u domeni stečajnog prava.

U Njemačkoj, pak, s tim se u svezi pojavila dilema treba li problem financiranja radnika koji su kao posljedica transformacije ostali bez radnog mjesta, a time i bez egzistencije, riješiti uz pomoć nekog drugog (u Njemačkoj konkretno uz pomoć "velikog brata", tj. onog njezinog razvijenijeg dijela) ili samostalno i iz vlastitih sredstava.

Opravdano se smatra da bi drugo rješenje bilo adekvatnije. Naime, primjenom vlastitih mjera za otvaranje novih radnih mjesta i osnivanjem institucija na svom području, koje bi se brinule o ponovnom zapošljavanju otpuštenih radnika, socijalna politika saveznih država tog dijela Njemačke postala bi time komplementarnija.

Problematika nezaposlenosti u zemljama transformacije posebno je upečatljiva jer postotak nezaposlenosti u tim zemljama prelazi čak 15%. Doda li se k tome da su njihovi proračuni preopterećeni socijalnim rashodima te da je opterećenje plaća raznim socijalnim davanjima u međunarodnim usporedbama doseglo najvišu točku, problem postaje još ozbiljniji.

Stoga je potrebna reforma cjelokupnog sustava kojoj bi cilj bio smanjenje opterećenja uvođenjem bitno djelotvornijih i selektivnijih usluga. Ako se to ne postigne, moglo bi vrlo brzo doći do nepremostivog "trade off" između socijalno prihvatljivog, s jedne strane, i financijski prihvatljivog, s druge strane. To utoliko više što se u svezi s tranzicijskim zemljama radi o relativno siromašnim zemljama, čiji dohodak po glavi stanovnika ne doseže ni polovicu dohotka najsiromašnijih zemalja OECD-a.

Pravi problem na ovom području nije kako pronaći najpogodnije i najracionalnije dugoročno rješenje. Za to, naime, postoje već provjereni modeli. Mnogo je teže otkriti koje je kratkoročno rješenje socijalno prihvatljivo te na koji način spriječiti da transferna davanja (osobama koje su zbog posljedica privatizacije ostale bez svojih radnih mjesta) svojom visinom ne štete pobudi za zaposlenjem.

Što se visine takvih davanja tiče, ona sigurno još u dogledno vrijeme neće negativno utjecati na motive zapošljavanja. Međutim, poticaji i motivi zapošljavanja teško će se moći, zbog djelovanja "crnog" i "sivog" tržišta te zbog izobličene strukture dohotka, realno procijeniti, što će prouzročiti i donošenje pogrešnih odluka na tom području. Smatramo da je nedvojbeno da osiguranje rizika gubitka radnog mjesta treba zadržati u državnoj režiji. Takva vrsta rizika ni u kom slučaju ne može biti kandidat za privatizaciju jer se premija osiguranja, kada bi ona bila u privatnoj sferi, ne bi mogla razborito utvrditi.

Problem je, međutim, samo u kojoj mjeri i kako se dugo taj rizik, u početnom razdoblju transformacije, može financirati iz dohotka. Jer, neprijeporno je da će se, promatrano na dugi rok, zbog tehničkog napretka morati osigurati visoka razina zaštite rizika gubitka radnog mjesta.

OSIGURANJE RIZIKA STAROSTI

Zapadni stručnjaci iz socijalne politike usredotočili su svoju pažnju na proučavanje

skupog, u socijalističkim zemljama i široko rasprostranjenog mirovinskog osiguranja, i to prema vrstama, opsegu i činidbama. Rezultati proučavanja pokazuju da je i na tom području nužna reforma.

Kao i u drugim područjima socijalnog osiguranja, i ovdje, naime, postoji tzv. "trade off" između kratkoročnih i dugoročnih rješenja. Sve to upućuje na to da neće biti lako još tijekom transformacije naći prihvatljiva rješenja i za dugi rok.

Problematika transformacija u mirovinskom osiguranju izuzetno je zanimljiva i za zapadne autore, jer je područje mirovinskog osiguranja za njih dobro poznat i duboko "preoran" teren. Jer, tko od njih ne poznaje čitav katalog problema i dilema, kao što su:

1. financiranje mirovinskog osiguranja iz kapitala ili iz prihoda i poreza,
2. javnopravne institucije u ulozi nosioca mirovinskog osiguranja ili privatne osiguravajuće institucije koje međusobno konkuriraju,
3. mirovinskim osiguranjem obuhvatiti cjelokupno stanovništvo ili obuhvatiti samo zaposlene osobe,
4. povezati mirovinsko s invalidskim osiguranjem ili oba vida osiguranja odvojeno organizirati,
5. utvrditi vjerojatnu nesposobnost za privređivanje uvjetovanu starošću ili utvrditi stvarnu neposobnost za privređivanje ili obavljanje određenih poslova,
6. ovisnost doprinosa i činidaba o dohotku ili uz osnovno mirovinsko osiguranje omogućiti dodatno dobrovoljno privatno osiguranje,
7. indeksacija ili dinamizacija,
8. na plaćanje doprinosa obvezati samo jednog tarifnog partnera ili obvezati oba tarifna partnera.

Za svaku od tih dilema razraden je i čitav niz mogućih rješenja te je upozoreno i na ekonomske i tehničke posljedice svake od njih. U nizu tih rješenja moguće je naći i smjernice o kojima bi trebalo voditi računa.

Za tranzicijske zemlje važan je i problem financiranja mirovinskog osiguranja u prijelaznom razdoblju, tj. u razdoblju kumuliranja kapitala za potrebe te vrste osiguranja.

Ne treba posebno dokazivati da već iz fiskalnih razloga nije prihvatljivo da socijalno osiguranje u opsegu iz razdoblja socijalizma i

dalje ostane u proračunu. O tome, međutim, najveći broj zemalja ne vodi računa.

Nadalje, smatra se da su fondovi za osiguranje pojedinih rizika najpogodnija rješenja sve dok se privatni nosioci osiguranja ne uključe u sustav.

Budući da se u suvremenim zemljama Zapada ne teži k tome da se polovica radno sposobnih osoba umirovi, trebalo bi, također, i u tranzicijskim zemljama propisati strožije uvjete za stjecanje prava na mirovinu, tj. za ostvarenje statusa osobe koja je zbog starosti nesposobna za rad.

Nadalje, trebalo bi dugoročno dati prednost načelu ekvivalentnosti između činidbe i protučinidbe pred načelom socijalnog zbrinjavanja, i to bez obzira radi li se o privatnim ili javnim institucijama osiguranja. Načelo je ekvivalentnosti između činidbe i protučinidbe, naime, jedno od osnovnih načela na kojem se temelji suvremeni sustav osiguranja. Time bi se spriječila diskriminacija osiguranika prema njihovim zanimanjima ili prema političkim stajalištima.

Preporučuje se, nadalje, da se privatne institucije osiguranja, gdje god je to moguće, oslone na financijsko tržište.

Ocijeni li se da privatni oblik osiguranja ima određenu političku vrijednost ili da makar predstavlja mogućnost poreznog odterećenja, tada su porezne olakšice koje se odobravaju osiguranicima adekvatno sredstvo u sustavu osiguranja.

Gospodarske prednosti od povećane stope štednje (kao što su gospodarski rast, tehnički napredak, itd.) u tranzicijskim zemljama također nisu zanemarive za cjelokupni sustav osiguranja.

Rane mirovine nisu, prema mišljenju stručnjaka, prednost za osiguranika. To, međutim, ne treba značiti da se tržište rada pri vođenju politike (posebno u prijelaznom razdoblju kada su sanacije poduzeća češće) ne motivira i ranim mirovinama.

U svakom se slučaju mora odustati od primjene načela solidarnosti koje je dominiralo u socijalističkom sustavu osiguranja.

Konačno bi trebalo povesti brigu i o osiguranju žena koje ne privređuju da bi se izbjegla problematika izvedenih mirovina.

Kod svih tih rješenja mora se voditi računa o mogućnosti njihova financiranja. S pravom se upozorava da predviđeni demografski razvoj u tranzicijskim zemljama zahtijeva vođenje politike zbrinjavanja odnosno osiguravanja posebno na području zdravstva i mirovinskog osiguranja.

SOCIJALNA POMOĆ

Sustav socijalnog osiguranja bio bi nepotpun kada njime ne bi bila obuhvaćena i socijalna pomoć.

Institut socijalne pomoći ne može u državama s tržišnim gospodarstvom biti instrument za isključenje siromaštva.

U socijalizmu su, pak, kriteriji za ocjenu siromaštva bili s današnjeg stajališta neprihvatljivi. Pojmovi "oskudnost" i "siromaštvo" ideološki su bili inkompatibilni socijalističkom sustavu.

Socijalna ravnoteža cjelokupnog stanovništva ostvarivala se dodjeljivanjem pomoći određenim skupinama stanovnika (kao što su stanovnici iznad određene dobi, zatim, stanovnici s većim brojem djece, invalidi, itd.). Takav bi sustav bio nezamisliv za društvo sa slobodnim tržištem rada i slobodnim odlukama o načinu života i rada svakog pojedinca.

Želi li se, dakle, izgraditi cjelokupni sustav osiguranja, tada se u nj mora uključiti i socijalna pomoć, iako tek na posljednjem mjestu.

Iz cilja radi kojeg se dodjeljuje socijalna pomoć također se može zaključiti da se njome može osigurati samo određena socijalna i kulturna egzistencija njezinog primaoca i osoba koje je dužan izdržavati. Prema tome, suvremenom sustavu osiguranja imanentna je samo ona socijalna pomoć kojom se korisniku osigurava egzistencijski minimum i ništa više od toga.

S njemačkog prevela
Olivera Lončarić - Horvat