

SOCIJALNA SIGURNOST U TRANZICIJI

(Neka razmišljanja iz perspektive fiskalne sociologije)*

Klaus Gretschmann

U ovom članku autor pokušava osporiti opći pogled na krizu socijalne sigurnosti. Pri tome on koristi model u kojem pritisak na transformaciju razvijenih sistema socijalne sigurnosti predstavlja zavisnu varijablu, dok su nezavisne varijable kako brojni egzogeni faktori koji djeluju iz okoline, tako i niz endogenih faktora, koji su se, u procesu razvoja sistema socijalne sigurnosti, pokazali kao posljedice na koje se nije računalo. Autor dalje raspravlja o četiri bazična modela reformiranja socijalne sigurnosti: privatizacija, porez na strojeve, garantirani dohodak i akcija solidarnosti. On smatra da svi ti modeli, iako njihovi zagovornici tvrde da predstavljaju opće modele reforme, rješavaju samo neke probleme nastale u području socijalne sigurnosti.

"Ono što su nam očevi zavještali može biti uništeno u ime toga da bude sačuvano".

(Stara germanska poslovice)

1. SOCIJALNA SIGURNOST I DRŽAVA BLAGOSTANJA: STATUS QUO ANTE

Ako se osvrnemo na šezdesete godine, opazit ćemo da su pretpostavke i težnja za postupnim i kontinuiranim rastom države blagostanja (uključujući i širenje socijalne sigurnosti) bili prihvaćeni kao stabilna obilježja, kako u teoriji društvenih znanosti, tako i u praktičnoj politici zapadnih demokracija.

Sada, 20 godina kasnije, u tim smo zemljama svjedoci žestokih rasprava oko budućnosti socijalne sigurnosti. Oštra debata ispunjena je cijelim nizom novootvorenih socio-ekonomskih problema. Čini se da je ugroženo dalje održavanje bazičnih struktura socijalne sigurnosti, kakve su se razvile od Bismarcka preko Beveridgea do poslijeratnih koncepata.

Mada se aktuelne ideje o socijalnoj sigurnosti značajno razlikuju od jedne do druge zemlje, osnovno je da su im glavni ciljevi identični: sistemi socijalne sigurnosti moraju zaštititi građane od gubitka prihoda. To se obavlja putem novčanih transfernih naknada za slučaj

bolesti, nezaposlenosti, nesposobnosti, umirovljenja, itd. Takvi aranžmani dopunjuju se cijelim nizom osobnih socijalnih usluga i putem programa javne potpore. Najveći broj poslijeratnih sistema socijalne sigurnosti kao osnovu ima elemente socijalnog osiguranja, izgrađenog na principu "plati kako stigne" (pay-as-you-go), što podrazumijeva "definirana davanja". To znači da se fondovi iz kojih se plaćaju naknade formiraju od sredstava poreza za socijalnu sigurnost i doprinosa prikupljenih od aktivno zaposlenih i da su te naknade odmjerene na osnovi individualnih zarada. S druge strane, primanja na koja korisnici u određenim okolnostima imaju pravo utvrđena su u fiksnim novčanim iznosima, nezavisno od doprinosa za socijalno osiguranje koji priteču u toj godini.

Taj sistem zadovoljavajuće funkcionira tako dugo

(1) dok je dugi vijek plaćenog rada (life-long-wage-labour) dominantni tip rada u društvu i dok je plaćanje doprinosa određeni niz godina preduvjet za stjecanje prava prema racionalnim načelima sistema;

* Ovaj članak objavljen je u časopisu *International Sociology*, Vol. 1, No 3 iz 1986. godine. Objavljujemo ga, uz izvjesna kraćenja, radi njegove temeljitosti u sagledavanju krize sistema socijalne sigurnosti u zapadnim zemljama. Članak sadrži vrlo korisne pouke za koncipiranje socijalnih politika u zemljama koje su nedavno napustile socijalizam, kao što je naša. (Opaska uredništva)

(2) dok je odnos zaposlenih i umirovljenih građana konstantan tokom određenog vremena;

(3) dok nema dramatičnih promjena u odnosu kapitala i rada, koji je određen tehničkim napretkom i marginalnim faktorom produktivnosti; i

(4) dok je osigurana visoka stopa akumulacije i ekonomskog rasta.

Ovi uvjeti, međutim, više ne važe za najveći broj zapadnih privreda i to je mnoge dovelo do zaključka da su sistemi socijalne sigurnosti u velikoj mjeri postali zastarjeli.

Ovakav razvoj odrazio se u oštroj fiskalnoj krizi, s kojom se sistem socijalnog osiguranja suočio zbog "efekta škara": tj. rasta troškova i pada prihoda, što ugrožava cijeli sistem.

Faktori koji tome doprinose jesu sljedeći: povećana nezaposlenost praćena značajnim porastom prijevremenog umirovljenja; rastuća potreba za stručnim obrazovanjem; rast prosječnog trajanja života; širenje kroničnih bolesti, itd. Uzevši sve zajedno, ovi, kao i ostali faktori, povećavaju broj "slučajeva" i proširuju socijalna prava, što vodi većim troškovima. S obzirom na stalno smanjivanje broja aktivno zaposlene populacije, smanjivanje dohoda i opadanje stopa ekonomskog rasta dolazi do smanjenih prihoda (Rosa 1982). U cilju prevladavanja takve konstelacije odnosa, često se predlaže jednostavno podizanje stopa doprinosa za socijalnu sigurnost i/ili snižavanje razine socijalnih davanja. Međutim, s obzirom na već visoko poresko opterećenje za socijalnu sigurnost i njegove posljedice - kao što su izbjegavanje poreza, siva ekonomija, itd. - kao i zakonske i političke prepreke u smanjivanju postojećih prava, jasno je da nastali fiskalni problemi zahtijevaju prije temeljnu nego li marginalnu popravku sistema socijalne sigurnosti. Ako je moje tumačenje sadašnjih događanja ispravno, zaista smo već zašli u razdoblje tranzicije i eksperimentiranja sa sistemom socijalne sigurnosti (ILO, 1984).

2. UZROČNI FAKTORI TRANZICIJE

Kako se dogodilo da su tradicionalni sistemi socijalne sigurnosti sada ušli u fazu fundamentalne praktične i ideološke krize? Odgovor počinjem pretpostavkom da fiskalne te-

škoće u koje je socijalna sigurnost zapala nisu ništa drugo nego posljedica brojnih dubljih faktora, koji se svi mogu promatrati kao nezavisne varijable koje određuju već započetu tranziciju. Među njima moguće je razlikovati egzogene i endogene varijable. Prve predstavljaju vanjski izazovi, tj. promjene u obilježjima okoline samog sistema socijalne sigurnosti, a druge predstavljaju neočekivane i/ili nenamjerne interne posljedice samog sistema socijalne sigurnosti i njegovih mehanizama.

2.1. Egzogene varijable

Faktor koji se najčešće ističe kao opasnost koja prijeti socijalnoj sigurnosti, prije svega mirovinskom osiguranju, jeste starosna struktura stanovništva, koja se označava terminom *demografske promjene*. Dok s jedne strane velike populacione kohorte, obuhvaćene mirovinskim programom, stare i odlaze u mirovinu, s druge strane kvantitativne procjene pokazuju pad fertiliteta ispod stope reprodukcije, ili, ekonomskim rječnikom, pad populacione reproduktivne stope (Felderer, 1984; Petersen, 1984). Pod pretpostavkom da su pokazatelji kao što su produktivnost, plaće, udjel radne snage itd. ostali nepromijenjeni, to će kao posljedicu imati drastičan pad udjela aktivno zaposlenih (i platiša poreza za socijalno osiguranje) u odnosu na ukupan broj umirovljenika (i korisnika). Takav trend vodi ili porastu stope doprinosa socijalnog osiguranja ili porastu deficita.

Kapital - utjelovljen u *tehničkom progresu* (Mettelsiefen 1981), te povećana produktivnost rada aktivno zaposlenih omogućava da se - uz sniženje udjela radne snage, kombinirano sa kvalitativnim poboljšanjem fonda kapitalne opreme - ostvari pozitivan prirast bruto društvenog proizvoda. Ovakvo "isključenje rada iz proizvodnje", uključujući razdvajanje tržišta roba i tržišta rada, dostiglo je novu razinu uslijed korištenja mikro - elektronike, kompjuterski zasnovanih tehnologija, zahvaćajući radnike kako s plavim tako i s bijelim ovratnicima. Zato promjenljive strukture procesa proizvodnje potkopavaju mehanizme financiranja sistema socijalne sigurnosti, i to će trajati sve dotle dok se oni budu isključivo temeljili na plaćama. Tako se čini neophodnim šire zasnovani

sistem, koji više neće biti ograničen kriterijima izvedenim iz tržišta rada.

Ovakva razmatranja mogu potaći pitanja vezana uz tržište rada, kao npr. da li model zaposlenosti kroz duži period životnog vijeka i dalje može biti osnova i mjerilo socijalne sigurnosti? Očekivani rast izvantvorničke elektronske proizvodnje i kućnih industrija, koje uglavnom koriste legalnu formu "rada po ugovoru" (work-contract) na utvrđenoj osnovi samo zapošljavanja, više negoli po osnovi "ugovora o zapošljavanju" (employment contract), vjerojatno će voditi ka većem obimu vremenski djelomičnog rada (part-time work), ka kratkim i isprekidanim radnim biografijama, novim oblicima aktivnosti na bazi razmjene i negotovinskog plaćanja (ili novčano neizražene naknade). Kada ovome dodamo (1) činjenicu da je od 20 milijuna nezaposlenih u evropskim OECD zemljama jedna trećina nezaposlenih na duži rok i (2) da je, zahvaljujući dužem razdoblju školovanja i drugim razlozima za nezaposlenost, stalno zapošljavanje na bazi stalne plaće mnogo izgubilo na značaju i regularnosti, onda nije iznenađujuće da socijalni znanstvenici govore o "kraju društva rada".

Čak ako se u cijelosti i ne složimo s takvom interpretacijom, mora se priznati da osnovno pravilo našeg suvremenog sistema socijalne sigurnosti - izraženo biblijskim jezikom "prvo radi, pa jedi" - gubi smisao, budući da više nije moguće ostvariti kontinuiranu radnu biografiju. To vodi zaključku da reforma našeg sistema socijalnog osiguranja mora uključiti i priznavanje rada koji nije zasnovan na plaći, kao i druge "neplaćene" oblike aktivnosti, koje treba priznati za društveno korisne, kako bi se uzele kao mjerilo za stjecanje socijalnih prava.

U odnosu na razdoblje obnove poslijeratnog gospodarstva, kada su npr. šezdesetih godina stope rasta bile između 6 i 10%, zbog čega je kontinuirano i značajno rastao platni fond, koji je nadmašivao socijalne izdatke, sada su se odnosi obrnuli. Posljednje dekade stope rasta su u opadanju te ozbiljno ugrožavaju ukupni platni fond.

Promjene su se dogodile u *političkoj i javnoj filozofiji* socijalne sigurnosti. One su odraz kako promjena u predodžbi o blagostanju

(Golding i Middleton 1982) koja strogo dijeli zaslužno i nezasluzeno siromaštvo, tako i u popularnim porukama "duha poduzetništva", što znači da se mora dozvoliti da bogati budu bogatiji da bi siromašni bili manje siromašni. Pored tvrdnje da su se takva "autonomna" pomjeranja zaista dogodila u sferi ideološke interpretacije socijalne sigurnosti, i da su podstaknuta i pojačana od strane lidera javnog mnijenja, čini se da nije slučajno da takvi procesi delegitimizacije sistema socijalne sigurnosti koincidiraju kako s mišljenjem prema kojem je keynesianizam propao, tako i s istodobnim gubitkom povjerenja u zajedničku snagu zapadnih politika.

To su najnoviji trendovi zbog kojih znanstvenici, političari i novinari spekuliraju o "slomu socijal-demokratskog konsenzusa". Kako se čini, keynesianska tehnika makro-ekonomskog upravljanja, koja je bila usko vezana uz razvoj države blagostanja, nije uspjela, jer joj nije pošlo za rukom da otkloni nezaposlenost i ekonomske cikluse destabilizacije bez inflacije. S druge strane, sindikalizam je izgubio mnogo od svoje atraktivnosti i utjecaja. Kao što znanstvenici poput Habermasa (1985) kažu: sindikati više ne predstavljaju one socijalne grupe i snage koje utjelovljuju utopijski pogled prema budućnosti.

Što se socijalne sigurnosti tiče, ovi tokovi relevantni su u dvostrukom smislu: (1) keynesianizam je bio podloga iz koje su izvedeni redistributivni elementi socijalne sigurnosti, nje-na snaga ekonomske legitimnosti. Naime, keynesianizam je, razmišljajući u terminima kružnih tokova ekonomskih agregata, isticao značaj osiguranja neophodnog volumena tražnje radi stabilizacije mješovitih ekonomija. Tradicionalni sistem socijalne sigurnosti savršeno je ispunio svoju funkciju kompenzirajući gubitak plaće i osiguravajući sekundarni dohodak. Ekonomska kriza 70-tih godina je, međutim, zabila klin između keynesianskih (ekonomskih) i beveridgeanskih (socijalnih) aspekata blagostanja (Mishra 1984: 87). (2) Sindikati su bili vodeći protagonisti održanja postojećeg sistema socijalne sigurnosti. Oni su gledali na njegovo postojanje kao na svoj vlastiti uspjeh i bili su nestrpljivi u njegovoj obrani od političkih i ideoloških napada. Djelujući tako, međutim, oni su se instrumentalizirali u

čuvanju inercije sistema, više nego u njegovom daljnjem razvijanju.

2.2. Endogene varijable

Iako gore opisani egzogeni faktori sami po sebi oštro dovode u pitanje postojeći sistem socijalne sigurnosti, analiza endogenih varijabli je čak važnija, s obzirom da je preispitivanje sistema socijalne sigurnosti, zamišljeno s ciljem da otkloni prijašnje neprimjerenosti, došlo pod znak pitanja. Zapažanje Offea (1984) prema kojem su sadašnji problemi i proturječnosti države blagostanja proizašli ne iz njenih neuspjeha, nego iz njenih dostignuća, može poslužiti kao početna točka za specifičiranje ovih endogenih procesa. Očigledno, kada se usporedi prevladavajuća socio-politička klima šezdesetih godina sa onom osamdesetih, prvu je obilježavao neograničeni optimizam u pogledu mogućnosti kontroliranja političkih trendova i efikasno i uspješno ostvarivanje programa politike. Nasuprot tome, osamdesete su godine otkrile rastući skepticizam u pogledu toga kako se nositi sa glavnim suvremenim problemima zapadnih politika putem racionalno zamišljenih političkih odluka i administrativno primijenjenih javnih programa. Glavni razlog ovih promjena nalazi se u "iznenadnoj" pojavi i u rastućoj svijesti o nepredvidljivim i neintencionalnim posljedicama proizašlim iz prijašnjih programa socijalne sigurnosti (Nedelman 1984).

U odnosu na socijalnu sigurnost može se identificirati cijeli niz takvih posljedica:

- po tvrdnjama, uglavnom ekonomista, socijalna sigurnost proizvodi *nepoželjne sporedne efekte na ekonomske agregate*. Ekonomisti tvrde da, prvo, teret socijalnih davanja poslodavcima podiže cijenu rada i tako sužava investicije i/ili restrukturira proizvodnu funkciju substitucijom rada kapitalom. To, razumljivo, zauzvrat uzrokuje ozbiljne probleme za socijalnu sigurnost, koja je zasnovana na plaćama, s obzirom na to da se radna snaga smanjuje, pa se smanjuju i prihodi, dok se zahtjevi za nadoknadama za nezaposlenost, pa otuda i izdaci, povećavaju. Slične se posljedice mogu pretpostaviti, kada s jedne strane doprinosi za socijalno osiguranje (za uplatioce) i, s druge strane, lagodan prijenos sredstava (za ko-

risnike), smanjuju motive za rad zaposlenih (Danzinger i sur. 1981).

Druge vrste argumenata odnosi se na utjecaj socijalne sigurnosti na uštede i formiranje kapitala (Feldstein 1974). Dok doprinosi za socijalno osiguranje smanjuju mogućnost štednje, a davanja smanjuju potrebu za štednjom, oboje zajedno, putem negativnog utjecaja na formiranje kapitala, vode ka višim interesnim stopama (cijena kapitala). To smanjuje investicije i potražnju za radnom snagom s posljedicama za sistem socijalne sigurnosti kako smo ih ranije opisali. Iako je, nema sumnje, krucijalno empirijsko pitanje koliki značaj treba pripisati takvim procesima, interna dinamika sistema socijalne sigurnosti nedvojbeno je doprinijela sadašnjim teškoćama sa kojim se suočio sistem, bez obzira da li su one ideološke ili stvarne prirode.

Komparabilni endogeni procesi i neočekivane posljedice mogu se naći i u *psiko - socijalnoj dimenziji* socijalne sigurnosti. Procedure za dobijanje javne pomoći prilagođene su srednjoj klasi, budući da one zahtijevaju sposobnosti i sredstva koje najčešće nema najveći broj ljudi niže klase, koji inače više zaslužuju tu pomoć. Istovremeno, te su procedure takve da jasno stigmatiziraju potencijalne korisnike, odvrćući ih od toga da traže pomoć. Ovakva vrsta barijere za pristup socijalnoj pomoći sastavni je dio racionalniziranih sistema, jer služi kao paravan koji filtrira potencijalne podnosiocima zahtjeva i tako sprečava prevelike izdatke. Istovremeno, ona ipak proizvodi nezadovoljavajuće rezultate u odnosu na socijalne grupe kojima je pomoć namijenjena. Još jaču poantu istakao je Illich (1975), koji je - pozivajući se na profesionalnu medicinsku brigu i njeno "kanibalisko ustrojstvo" - naglasio, kako je on to nazvao, "iatrogenic effects" javnih socijalnih davanja. Ovom formulom zapravo se hoće osvijetliti postupak, kojim profesionalizirani i birokratizirani oblici pomoći i podrške skoro uvijek rezultiraju pogoršanjem problema koji trebaju riješiti, ili bar stvaranjem novih problema. Kada se, npr., provodi javni program materijalne pomoći napuštenim ženama, dešava se da on istovremeno otvara vrata mnogim muževima da napuste svoje žene, jer mogu umiriti svoju savjest saznanjem da javna pomoć štiti njihove žene od najgore

oskudice. Zato neki stručnjaci ističu da što država više pomaže, to će više morati i dalje pomagati.

Ova vrsta kritike ističe prateće efekte sistema socijalne sigurnosti na političku sferu. Osnovna obilježja socijalnog osiguranja koja slijede pravila centralizacije, birokratizacije, monetarizacije i legalizacije (Kaufman, 1985) u središtu su te kritike. U velikoj mjeri, ova obilježja odražavaju tripartitno neo-korporativno ustrojstvo subjekata socijalnog osiguranja, koji su - bivajući kvazi-državna tijela - pod odlučujućim utjecajem poslodavaca, državnih i sindikalnih predstavnika, koji dominiraju u odborima i komitetima fondova za nezaposlene, za zdravstvo i mirovine. Ove strukture odlučivanja, koje su se pojavile tokom procesa sazrijevanja sistema socijalne sigurnosti, izazvale su, u najmanju ruku, dio sadašnjih sumnji u pogledu dobrih strana i korisnosti sistema socijalne sigurnosti.

Usko vezano za gore rečeno, socijalna se sigurnost percipira kao alijenirajuća institucija i to zbog načina na koji su organizirani fondovi i davanja. Očekuje se da se građanin kao primalac socijalnih usluga i davanja jednostavno uključi u rutinu pretežno administrativnog procesa. Dodjela takve uloge pojedincu neophodan je preduvjet za minimiziranje birokratskog diskrecionog odlučivanja i za jednaki tretman. U slučaju sistema socijalne sigurnosti i odgovarajućih socijalnih usluga, postoje i dodatni razlozi za takva impersonalna rješenja (Gretschmann 1985.: 398): samo preobrazbom solidarnosti između davalaca i primalaca u anonimne odnose između onih koji podliježu obavezni izdvajanja doprinosa i onih kojima se dodjeljuju socijalna davanja moguće je uspostaviti *ekonomski* vitalan kolektivni sistem. U usporedbi s pravom, face-to-face solidarnošću, koja je manje sigurna i mora se stalno ponovno stjecati u procesu komunikacije, cijena, koja se mora platiti za više sigurnosti unutar kolektivnih rješenja, je značajna: sve je manje prostora za različitost motivacija i socijalnog razumijevanja. Nije iznenađujuće da to vodi svim onim oblicima "moralnog hazarda" i "slobodnog jahanja", koji su, kako znamo, tipični za "zajednički pul problema" (Hardin 1984). Štoviše, nijedna grupa neće ograničiti svoje zahtjeve prema sistemu socijalne

sigurnosti, jer nema garancije da bi to isto učinile druge grupe. To, također, znači da u takvom kontekstu nema sklonosti dugoročnom planiranju i računanju, nego se radije preferiraju trenutnačini dobici. Oba ova slučaja prepoznajemo kao situaciju, koja je - u pogledu zajedničkog dobra - dobro poznata u teoriji igara: akcije ljudskih bića nisu isključivo vezane uz socijalne norme (kako pretpostavljaju sociolozi) niti su ograničene na elemente korisnosti, odražavajući samo interese individua (kako smatraju ekonomisti), nego su orijentirane ka očekivanoj akciji drugih, uslijed nepotpune informiranosti i ograničene racionalnosti.

Međutim, sa stanovišta javnih financija, "moralni hazard" i drugi oblici iskorištavanja solidarnosti kod kolektivnih doprinosa sistemima socijalnog osiguranja, samo su jedna strana medalje. Iako doprinosi socijalnog osiguranja nisu izravno usporedivi sa porezom (jer na osnovu njih nastaju beneficije na bazi načela "quid - pro - quo", pa su stoga vezani za "princip ekvivalencije"), čini se da smo dosegli granicu volje građana da oporezuju sami sebe, plaćajući za zaštitu od povećane neizvjesnosti i rizika modernog socio - ekonomskog života. Konačno, iz perspektive racionalnog izbora, promjene u relativnoj oskudici dobara i usluga, mogu također proizvesti kontra-intuitivne efekte za socijalnu sigurnost posredstvom promjena u opaženim i izvedenim koristima. Ti su efekti sljedeći: zaštita od rizika i neizvjesnosti je smišljena kao "dobra opcija", koja je visoko vrednovana i cijenjena ne samo od strane aktivnih korisnika usluga socijalnog osiguranja, nego također i od onih socio-ekonomskih subjekata, koji u stvari nemaju potrebe da se oslanjaju na resurse socijalnog osiguranja, ali su ipak voljni da plate da bi socijalno osiguranje imali u rezervi za svoje potencijalne buduće potrebe ("funkcija usklađivanja").

Međutim, činjenica da se tokom posljednja dva desetljeća razvio cijeli niz substituta za društveno organiziranu mrežu socijalne sigurnosti, kao što su privatne firme za životno osiguranje, firme za mirovinsko osiguranje itd., koje su čak jeftinije jer često udružuju "prave rizike", umanjili su relativnu oskudicu javnih usluga socijalnog osiguranja. Štoviše,

slijedeći Habermasa (1985) - država blagostanja konzumirala je značajan stupanj osobne slobode stvaranjem sistema socijalne sigurnosti, pa je prisiljena koristiti sve veći dio srednje klase s ciljem da ostvari preraspodjelu, s obzirom da za racionalne pojedince razmjena između sigurnosti i slobode zavisi od stupnja sigurnosti s kojom se raspolaze. To opet može pomoći da se objasni zašto su racionalni akteri došli do točke kada su spremni izabrati više slobode na račun socijalne sigurnosti.

socijalne sigurnosti, iako se svaki od modela koncentrira na samo ograničen broj kritičnih činilaca. U igri su, dakle, sljedeća četiri modela:

- (1) Strategija redukcije troškova i reprivatizacije, kao tip "politike isključivanja" (PR);
- (2) Uvođenje takozvanog "poreza na strojeve", kao "politika rasta fondova" (MT);
- (3) Garantirani socijalni prihod, kao proširena "politika održavanja prihoda" (GSI);

Tablica 1.

Modeli za restrukturiranje socijalne sigurnosti

VARIJABLE	MODEL	
1. Demografske promjene	MT	
2. Tehnički napredak	MT	
3. Diskontinuiteti u radnom vijeku	GSI	Egzogeni faktori
4. Sužavanje ekonomskog rasta	PR	
5. Promjene na političkoj sceni	PR/SA	
6. Destimulansi za rad i investicije	PR	Endogeni faktori
7. Stigmatizacija i jatrogenetski efekti	GSI	
8. Birokratizacija	SA/PR	
9. Otudjenje i opadanje solidarnosti	SA	
10. Otpor porezima	PR	
11. Promjene u relativnoj oskudici	GSI/PR	

MT = Porez na strojeve

GSI = Garantirani socijalni prihod

PR = Privatizacija

SA = Solidarna akcija

3. PRIJEDLOZI I MODELI ZA RESTRUKTURIRANJE SOCIJALNE SIGURNOSTI

Nije moguće konačno utvrditi da li gore razmatrane varijable potvrđuju rastuću zastarjelost i neprikladnost bazične konstrukcije sistema. Ipak, one upućuju na nesposobnost sadašnjeg sistema socijalne sigurnosti da se nosi s vlastitim unutrašnjim procesima promjena i potrebom prilagođavanja vanjskoj okolini. U tom kontekstu, prijedloge reforme, koji se razlikuju po rasponu i dubini intervencije, razradili su znalci socijalnih i ekonomskih znanosti, te praktičari i političari. Zanimajući prijedloge za manje i marginalne korekcije, mogu se razlikovati četiri modela. Zastupnici svakog od njih tvrde da rješavaju opću krizu

(4) "Solidarna akcija" radi ostvarenja socijalne sigurnosti kao post-fordistička komunalna/nedrjavna politika proizvodnje blagostanja" (SA). (Tabela 1).

3.1. Redukcija troškova i privatizacija (PR)

Prijedlozi za redukciju troškova socijalne sigurnosti i plediranje za privatizaciju socijalnih rizika uglavnom imaju za cilj uspostavljanje privatnih profitnih osiguravajućih tvrtki socijalnog osiguranja. Zastupnici ovakvog stava pozivaju se na revitalizaciju i povratak silama slobodnog tržišta, inzistirajući na ekonomskoj efikasnosti. Oni ukazuju na potrebu ponovnog uspostavljanja samoodgovornosti građana, koja je inače postala suvišnom u javnom socijalnom osiguranju. Koristeći iste argumente takvi prijedlozi polaze od kontekstualne pretpostavke da bi dobrovoljni sistem osigu-

ranja, nasuprot obaveznom javnom, smanjio destimulanse za rad i investiranje, snizio ili čak otklonio poresku odbojnost. Istovremeno, tako bi se ohrabrio ekonomski rast, reducirala averzija prema birokratskoj administraciji socijalnog osiguranja i sistem bi se mogao nositi s promjenama u tražnji građana za javnim dobrima u uvjetima relativne oskudice. U cilju da se nadoknade negativni efekti (Rosenberry 1982) regresivne redistribucije, zagovornici ovog pristupa plediraju za više poreskih olakšica za socijalno slabije građane.

Ne ulazeći ovdje u detalje, možemo jednostavno istaknuti da ovaj model uključuje neke ključne probleme: (1) privatno osiguranje vodi selekciji dobrih i loših rizika, stvarajući visoke cijene osiguranja i doprinosa za one koji prihvaćaju visoke rizike. Te cijene mogu postati diskriminativne, pa tako isključiti socijalno slabije iz privatnog sistema osiguranja. (2) Pogrešne računice i iskrivljene procjene subjektivnih rizika - građani sa visokim zaradama ili primanjima vjerojatno se manje protive riziku i vice versa - vjerojatno vode prazninama u pokrivenosti osiguranjem za one kojima je osiguranje prijeko potrebno (Diamond 1977). (3) Komponenta solidarnosti s drugim građanima putem preraspodjele od dobrih (visokih) na loše (niske) rizike (dohodak) bi propala, a preraspodjela bi ostala samo za altruiste (Musgrave 1968). (4) Za one socio-ekonomske subjekte koji traže privatno osiguranje, sistem konkurencije privatnih opskrbljivača može proizvesti visoke troškove prikupljanja informacija i donošenja odluka o tvrtki sa kojom će potpisati ugovor (Pechman i dr. 1968).

Ovi argumenti jasno pokazuju da je privatizacija, čak i ako bi mogla olakšati probleme koji proizlaze iz ranije razmatranih faktora, slaba solucija utoliko što pojačava ili stvara druge probleme i/ili pogoršava ukupnu situaciju. Čak štoviše, priznaju to i njeni zagovornici, privatizacija nije odgovarajuća strategija za hvatanje u koštac s demografskim problemima stanovništva, problemima proizašlim iz tehničkog progressa ili opadanja solidarnosti.

3.2. Model "poreza na strojeve" (MTI)

Budući da demografski i tehnički progres tendiraju smanjenju osnovice za doprinose za

socijalno osiguranje, koja je - kako je naprijed navedeno - povezana sa sumom plaća iz koje se uzima doprinos poslodavaca i doprinos zaposlenih, ulažu se naponi da se sačuva prihod socijalnog osiguranja i to proširenjem osnovice. Najšire diskutiran prijedlog politike zvane "punjenje fondova" u Njemačkoj i drugdje je model "poreza na strojeve". On bi trebao, u krajnjoj liniji, biti nadopuna sadašnjem na plaćama zasnovanom fondovskom sistemu namijenjenom mirovinama i nezaposlenosti (Rurup 1979). Mogu se razlikovati dva načina da se to učini: (1) porez na strojeve kao zamjena za doprinos koji plaća poslodavac; (2) porez na strojeve kao dopuna postojećem sistemu, kao njegov treći oslonac. Kao nova poreska osnovica alternativno je razmatrano: (a) oporezivanje knjigovodstvene vrijednosti strojeva i/ili mehaničke opreme; (b) prometna vrijednost kapitala tvrtke; (c) deprecijacija, isključujući ili uključujući ukupni platni fond poduzeća (Hujuel 1983).

Takav model značio bi da se financijski teret demografskih i tehničkih promjena može bolje podijeliti između onih koji stječu osobni dohodak i onih koji koriste kapital i tehničke subvencije, tj. korporativni prihod. Pored toga, to može pomoći da značajno poraste elastičnost prihoda socijalne sigurnosti. Nadalje, to oslanjanje ne samo na rad nego također na kapital (kao faktore proizvodnje) može smanjiti otpor poreskih davalaca, direktno - preko pravednije raspodjele poreskih opterećenja, i indirektno - preko stvaranja šire osnovice oporezivanja, što bi omogućilo niže stope doprinosa. Iako se ideja poreza na strojeve javlja kao atraktivna, ona također može dovesti do ozbiljnih problema:

(1) Došlo bi do distorzije cijene koštanja sa varirajućim posljedicama na razne grane privrede (Mackscheidt 1983).

(2) Kako bi se troškovi proizvodnje povećali preko rasta cijena angažiranog kapitala, to bi smanjilo profite i dovelo do destimulacije investiranja (Krelle 1985).

(3) Tehnološki inputi bi se usporili. Zatim bi se stope ekonomskog rasta smanjile, a međunarodna konkurentna sposobnost odgovarajućih tvrtki bila bi ugrožena.

Iako je osnovanost poreza na strojeve nedvojbeno u socio-političkom i socio-fiskalnom smislu, njegove ekonomske konsekvence mogu biti razorne u konkurentskoj privredi. Zato je prenapregnuta tvrdnja njegovih zagovornika o tome da se radi o sveobuhvatnoj reformskoj strategiji.

3.3. Garantirani socijalni prihod (GSI)

"Garantirani socijalni prihod" predstavlja novi tip politike "održavanja prihoda", u kojem plaćanje ne bi više bilo vezano za individualne doprinose za socijalno osiguranje u prošlosti, a projekat ne bi više bio ograničen na kompenziranje gubitaka u prihodu. Takav se model raspravljao i pokazao veoma popularnim u Njemačkoj. On ima za cilj da služi kao cjelovita baza novog sistema socijalnog osiguranja prema zamislima Partije zelenih (Opielka i Vobruba 1986).

Osnovna zamisao ovog prijedloga jeste da se razdvoje prava od plaćenog rada. Najradikalnija varijanta je direktno davanje u obliku socijalne plaće, fiksirane u realnoj vrijednosti, a koja ne podliježe testu provjere. Jedini uvjet da se socijalna plaća dobije jeste državljanstvo. Ovaj projekat može se modificirati korigiranjem socijalne plaće s obzirom na druge dohotke. Dakle, što su veći dohoci koji se stječu iz drugih izvora, to je manja suma garantiranog socijalnog dohotka. Ovom se modelu, koji zamjenjuje i socijalno osiguranje i socijalnu pomoć sa neuvjetovanim "socijalnim pravom", pripisuje cijeli niz prednosti (Schmid 1984):

(1) garantirani socijalni dohodak je zaštita od praznina u osiguranju do kojih može doći u slučajevima diskontinuiteta u radnom vijeku pojedinca,

(2) garantirani socijalni dohodak usklađuje različite grane socijalne sigurnosti substituirajući nekoliko drugih transfernih primanja.

(3) garantirani socijalni dohodak smanjuje obavezu sudjelovanja na tržištu rada, dodjeljujući novčana sredstva neovisno od visine plaće za rad, pa tako smanjuje višak ponude rada.

(4) garantirani socijalni dohodak nudi prostor za rad koji nije baziran na plaći kao i za

druge slične radne aktivnosti tijekom "vita activa".

Iako garantirani socijalni dohodak može pomoći razrješavanju spomenutih konflikata između ekologije i ekonomije, te zaposlenosti i nezaposlenosti, on ipak ima dva nedostatka, jedan ekonomski a drugi socijalni:

(1) financijska osnova takvog modela još je pod pitanjem i zahtijevala bi značajan ekonomski rast, koji bi u velikoj mjeri morao proizaći iz produktivnosti kapitala, jer bi garantirani socijalni dohodak smanjio potrebu za radom (Gretschmann i Heinze 1985: 102);

(2) garantirani socijalni dohodak mogao bi stvoriti novo društvo dviju klasa, u kojem bi jedna klasa, bez pristupa zapošljavanju, bila pacificirana garantiranim socijalnim dohotkom, dok bi druga klasa, koja čini jezgru radne snage, držala moć i položaj na tržištu rada.

Claus Offe (1984 b) s pravom je istakao da postoji neovisna potreba ljudskih bića ne samo da im budu dostupni materijalni resursi, nego, također, da budu i pripadnici socijalne mreže koju predstavlja svijet aktivnog rada. Radi toga garantirani socijalni dohodak ne bi mogao pružiti sveobuhvatnu reformsku strategiju.

3.4. Solidarna akcija, socijalna sigurnost i korištenje vremena (SA)

S obzirom na to da je prevladavajući koncept socijalne sigurnosti jednostran, jer je primarno usmjeren na prosjek novčanih primanja, efikasnost mnogih socijalnih mjera u sve većoj je ovisnosti o nematerijalnim činiocima, kao što su psihološka, emotivna i afektivna podrška, obrazovanje, osobna briga, socijalna ukorijenjenost, itd. Zamisao solidarne akcije u prvi plan ističe nematerijalne načine stvaranja blagostanja. To bi omogućilo više samoodlučivanja i širu slobodu izbora u sferi socijalne sigurnosti. Jedan takav substitut za novac u socijalnoj sigurnosti jeste "vrijeme" (Hardt i Struwe 1985). Na putu ka post-industrijskim strukturama ljudi opet mogu imati vremena da obnove zajednicu, da unaprijede međuljudske odnose, itd., što sve može poslužiti za razvijanje obnovljenog smisla za socijalni sklad, koji bi odstranio mnogo toga umjetnog i otuđujućeg u državi blagostanja. To se postiže stvaranjem blagostanja unutar kolek-

ktivnih mreža i putem komunalnih akcija. Kako znamo, suradnja i samopomoć građana u socijalnoj sferi mogu značajno doprinijeti očuvanju njihove samosvijesti kao socijalnih bića i njihovoj zaštiti od socio-političke ravnodušnosti. Rastuće mogućnosti raspolaganja sa slobodnim vremenom, tj. vremenom koje se ne troši na rad za plaću, mogu poslužiti za aktivnu upotrebu vremena za stvaranje građanskih, nedržavnih i netržišnih formi socijalne sigurnosti, kako za vlastite potrebe, tako i za potrebe drugih. To, bez sumnje, indicira kraj etatiističke odgovornosti, ali ujedno znači da će tradicionalni sistem socijalne sigurnosti biti proširen sa socijalnim rješenjima (Gretschmann 1983). Korištenje vremena kao (djelomične) zamjene za novac u sferi socijalne sigurnosti može odstraniti niz tradicionalnih oblika ponašanja i može, također, povećati zahtjeve socijalne kompetencije od strane raznih aktera. To, zauzvrat, može premjestiti socijalne konflikte iz područja raspodjele materijalnih sredstava u područje "životnih stilova" (Habermas 1982: 576). Ekonomski racionalitet, uključujući i životno osiguranje zaposlenih u kapitalističkim privredama, zamijenjen je sa "racionalitetom responsiviteta" u čijem su središtu nematerijalni rizici. To podrazumijeva promjenu dominantne socijalne paradigme od "društva usmjerenog na rad", uključujući i ekonomski rast i socijalno blagostanje osigurano od strane države, ka "društvu komunikacije i solidarnosti". U takvom su društvu sami socijalni akteri stavljeni u položaj da stvaraju konkretne mogućnosti za bolji i manje rizičan život orijentiran prema vlastitim individualnim i kolektivnim potrebama i idejama proizašlim iz njihovih vlastitih inicijativa.

Međutim, otvoreno je mnogo pitanja u pogledu učinkovitosti takvih socio-političkih inicijativa. Nije još jasno kako takve inicijative reagiraju na socijalne zahtjeve, kako ih selek-

cioniraju; koje troškove te transakcije zahtijevaju; kako su utvrđeni međusobni odnosi i djelokrug odgovornosti; da li se te inicijative konzistentno obnavljaju tokom vremena; koje ciljeve teže dostići; da li su prepoznatljive prema posebnim kriterijima; na koje povlastice su najosjetljivije; kako one nastaju, formiraju se i utemeljuju; koje pouke i prilagođavanja nose u sebi; koje mehanizme koordinacije koriste i kako se mogu vrednovati njihovi učinci. Sve dotle dok su takvi problemi još uvijek nejasni, bilo bi prerano osloniti se na sposobnost ovog modela i očekivati da on može odgovoriti historijskom izazovu, koji predstavlja reforma sistema socijalne sigurnosti.

4. ZAKLJUČAK

Ako je naša analiza ispravna, onda je sistem socijalne sigurnosti sazrio zahvaljujući različitim endogenim i egzogenim faktorima, dospjevši u teška fiskalna i politička iskušenja. Tradicionalne metode i instrumenti države blagostanja nisu više dovoljni da taj sistem održe na životu; stare ideje sve su manje uvjerljive. Takav razvoj podstakao je nekoliko prijedloga i modela reforme, čiji zagovornici pretendiraju da doprinesu razrješavanju sadašnjih problema države blagostanja. U ovom prilogu sam ustvrdio da je svaka od tih strategija ograničena na tretiranje samo nekih od tih problema. Na taj način svaki od predloženih modela ograničenog je dometa u prevladavanju mnogih teškoća koje imaju različite izvore. Politički zaključak koji proizlazi iz tih argumenata izgleda nejasnim unatoč postojanju nekoliko pravaca reforme i tranzicije. Meni se čini logičnim pretpostaviti da će možda kombinacija četiri bazična modela, koja smo naprijed razmatrali, biti neophodna da bismo se mogli boriti s ukupnim "krizama i promjenama" (Delcourt 1982) u sistemu socijalne sigurnosti.

LITERATURA

1. Diamond, P.A. (1977), A Framework for Social Security Analysis, *Journal of Public Economics* 8: 275-298.
2. Danziger, S., Haveman, R. and Plotnick, R. (1981), How Income Transfers Affect Work, Savings, and Income Distribution, *Journal of Economic Literature* 19: 999-1006.
3. Delcourt, J. (1982), Social Policy - Crisis of Mutation?, *Labour and Society* 7: 61-89.
4. Felderer, B. (1984), *Bevölkerungsentwicklung und Wirtschaftswachstum*, New York/Berlin: Springer.
5. Feldstein, M. (1974), Social Security, Induced Retirement and Aggregate Capital Formation, *Journal of Political Economy* 82: 902-926.
6. Golding, P. and Middleton, S. (1982), *The Images of Welfare*, Oxford: Robertson.
7. Gretschmann, K. (1983), *Wirtschaft im Schatten von Staat und Markt*, Frankfurt: Fischer.
8. Gretschmann, K. and Heinze, R.G. (1985), *Neue Technologien und Soziale Sicherung*, Düsseldorf: MAGS.
9. Habermas, J. (1982), *Die Theorie des kommunikativen Handelns*, Frankfurt/New York: Campus.
10. Habermas, J. (1985), Die neue Unübersichtlichkeit, *Merkur*: 1-14.
11. Hardt, M. and Stuwe, M. (1985), Finanzielle Stabilität und sozial-politische Problemlösungsfähigkeit, *Zeitschrift für Versicherungswirtschaft* 5: 176-182.
12. Hujoel, L. (1983), *La valeur ajoutée comme base de financement de la sécurité sociale*, Brussels.
13. Illich, I. (1975), *Némésis médicale*, Paris: Seuil.
14. Ilo (1984), *Social Security at the Horizon 2000*, Geneva: International Labour Office Series.
15. Kaufmann, F.X. (1986), Steuerung wohlfahrtsstaatlicher Abläufe durch Recht in Grimm, D. and Maihofer, W. eds., *Gesetzgebungstheorie und Rechtspolitik. Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie*, Vol. 12. Opladen: Westdeutscher Verlag.
16. Krelle, W. (1985), *Der Maschinenbeitrag*, Tübingen: Mohr-Siebeck.
17. Mackscheidt, K. (1985), Über die Belastbarkeit mit Sozialversicherungsbeiträgen aus der Sicht der Steuerwiderstandsforschung, in Schmähl, W. ed., *Versicherungsprinzip und Soziale Sicherung*, Tübingen: Mohr-Siebeck, 27-54.
18. Mettelsiefen, B. (1981), *Technischer Wandel und Beschäftigung*, Frankfurt/New York: Campus.
19. Mishra, R. (1984), *The Welfare State in Crisis: Social Thought and Social Change*, New York: Saint Martins Press.
20. Musgrave, R.A. (1968), 'The Role of Social Insurance in an Overall Programme for Welfare' in Bowen, W.G. ed., *The American System of Social Insurance*, New York: 23-47.
21. Nedelmann, B. (1982), *Eigendynamik und politische Prozesse*, Mimeo. Cologne University.
22. Offe, C. (1984a), *Contradictions of the Welfare State*, Cambridge, Mass: MIT Press.
23. Offe, C. (1984b), Perspektiven auf die Zukunft des Arbeitsmarkts, in Heinze, R.G. et al eds., *Beschäftigungskrise und Neuverteilung der Arbeit*, Bonn: Neue Gesellschaft.
24. Opielka, M. and Vobruba, G. eds. (1986), *Das garantierte Grundeinkommen*, Frankfurt: Fischer.
25. Pechman, J.A. et al (1968), *Social Security: Perspectives for Reform*, Washington: Brookings.
26. Petersen, J.H. (1984), The Political Economy of Financing Old Age Pensions, *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft - Journal of Institutional Economics* 140: 430-447.
27. Rosa, J.J. ed. (1982), *The World Crisis in Social Security*, San Francisco: Institute for Contemporary Studies.
28. Rosenberry, S.A. (1982), Social Insurance, Distributive Criteria and the Welfare Backlash, *British Journal of Political Science* 12: 421-447.
29. Rürup, B. (1979), Reform der Arbeitgeberbeiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung, *Wirtschaftsdienst* 11: 547-552.

S engleskog preveli: Vladimir Cvjetičanin i Vlado Puljiz