

tvne svijesti o nepravilnostima u pretvorbi i privatizaciji subjekata nacionalnog bogatstva tijekom 90-ih. U formi sažetih misli prezentirani su rezultati istraživanja tematskog kompleksa korupcije, pretvorbe, privatizacije i njihovih strukturalnih pogrešaka, s naglaskom na rezultate istraživanja javnog mnijenja u pogledu recepcije i stavova građana o nepravilnostima pretvorbe i privatizacije, a koje su provedene upravo uz potporu državnih institucija, «producirajući politički klijentelizam i podupirući korupcionašku korporacijsku kulturu i kodeks ponašanja.»

U autorskom bloku o gospodarenju nacionalnim bogatstvom i pretvorbeno-privatizacijskim nepravilnostima naglašen je imperativ izgradnje institucija zakonodavstva u zaštiti nacionalnoga gospodarstva, odnosno funkcioniranja institucija pravne države kao neizostavnog uvjeta svakoga daljnega racionalnog postupka gospodarenja nacionalnim bogatstvima, ali i koncept održivog razvoja, odnosno gospodarskog razvoja zasnovanoga na principima zaštite okoliša, te iskorištavanjem komparativnih prednosti našega gospodarstva, «jer u globalnoj utrci možemo uspjeti jedino ako se sačuva posebnost».

Josip Prgomet

THE ECONOMICS OF SOCIAL POLICY

Peter G. Rosner

Cheltenham, UK; Northampton, MA, USA:
Edward Elgar, 2003., 356 str.

U posljednjih nekoliko godina u svijetu je izrazito poraslo zanimanje i za probleme siromaštva, nejednakosti i socijalne isklju-

čenosti, mirovinskog i zdravstvenog osiguranja, ali i za učinkovitost (relativno) velikih sredstava koja se izdvajaju za raznovrsne oblike socijalnih programa. U većini zemalja izdvajaju se velika sredstva, koja često ne dolaze do najviše ugroženih skupina. Postojeći su problemi pojačani i starenjem stanovništva te globalizacijom gospodarstva, tako da se neka prava u sustavu socijalne skrbi ukidaju, ili su barem znatno strožiji uvjeti njihova korištenja.

Usprkos složenoj problematici (ili možda baš zbog te složenosti) i velikom broju radova koji razmatraju pojedine dijelove socijalne politike, u znanstvenim razmatranjima već duži niz godina nedostaje udžbenik koji bi s ekonomskog stanovišta istražio probleme socijalne politike u cjelini. Izdavač Edward Elgar nedavno je objavio knjigu *The Economics of Social Policy* (Ekonomika socijalne politike) autora Petera Rosnera. Autor je profesor na Ekonomskom fakultetu Sveučilišta u Beču i na Srednjoeuropskom sveučilištu u Budimpešti. Na temelju svojih predavanja u ovoj je knjizi pripremio vrlo uspješan pregled iz raznih područja socijalne politike. Knjiga se sastoji od osam poglavlja, a u ovom prikazu osvrnuti ćemo se ukratko na najvažnija obilježja pojedinih dionica u njoj.

U *Predgovoru* knjige Rosner pojašnjava što ga je navelo na izlaganje problematike zdravstva, mirovina, nezaposlenosti i tržišta rada, pomoći obiteljima i siromaštvu. Autor upozorava da to nije štivo za *početnike* u javnim financijama, pa prije čitanja njegove knjige potrebno se dobro upoznati s problematikom javnih financija, makro- i mikroekonomike. Iako se u ovoj knjizi ponajviše iznose austrijska i njemačka iskustva, isto tako ima i velik broj usporedbi sustava mnogih zemalja, pogotovo iz Europske unije i Sjeverne Amerike.

U uvodnom se poglavlju objašnjava opseg socijalne politike koja je postala važan predmet razmatranja suvremenih ekonom-

skih teorija. Sve razvijene zemlje za te namjere izdvajaju znatan dio proračuna. No udio socijalne politike u BDP-u ne može se jednoznačno protumačiti postojećom političkom strukturom ili prevladavajućom ideologijom u zemlji. Ipak bez obzira na razlike po pojedinim skupinama zemljama (Irska je za socijalne potrebe krajem prošlog desetljeća izdvajala oko 18% BDP-a, a Danska, Francuska i Švedska više od 30%), može se zaključiti da se ovi rashodi apsolutno i relativno povećavaju s razvojem gospodarstva i bogatstva društva. Ciljevi socijalne politike ponajviše su usmjereni na smanjivanje siromaštva, preraspodjelu postojećeg dohotka, osiguranje za vrijeme bolesti ili starosti, te zakonsku i institucionalnu zaštitu slabijih i nemoćnih.

U svemu je tome posebno važan sustav preraspodjele. Općenito, postoje četiri vrste preraspodjele: *vertikalna* – između osoba ili kućanstava različite razine dohotka, *horizontalna* - između skupina podjednagog dohotka, *tijekom životnog vijeka* – ljudi koriste vlastita sredstva koja su ranije uštedjeli ili se zadužuju (za vrijeme školovanja ili studiranja) pa će kasnije vraćati dugove (za vrijeme radne aktivnosti), te konačno *između različitih dobnih skupina* – koja se najbolje očituje u sustavu međugeneracijske mirovinske solidarnosti. Naravno, za ostvarivanje socijalne politike bitan je politički okvir, pa se mnoge zemlje znatno razlikuju u oblicima i obuhvatu programa koje pružaju svome stanovništvu. Glavna područja socijalne politike jesu mirovinsko i zdravstveno osiguranje, tržište rada i ublažavanje nezaposlenosti, socijalna pomoć i njega, pomoć porodici i djeci, što sve Rosner detaljno opisuje u kasnijim poglavljima.

Drugo je poglavlje posvećeno ravnoteži, blagostanju i nesigurnosti. Tu se polazi od objašnjenja poznatog koncepta *Pareto - učinkovitosti* (alokacije resursa u kojoj niti jednoj osobi ne može biti bolje, a da drugoj ne bude gore), te se vrlo dobro tumače neus-

pjesi tržišta (ponajviše vezani uz javno dobro, vanjske učinke ili eksternalije i monopole na tržištu). U ublažavanju nesigurnosti ili materijalne ugroženosti važno je djelovanje i *Pareto - poboljšanja* - realokacija resursa u kojoj je barem jednoj osobi bolje, a da nikome nije gore. Pritom se javljaju mnoge popratne, otežavajuće pojave kao nemogućnost utvrđivanja vjerojatnosti neželjenog događaja (bolesti ili nezaposlenosti), nepovoljan odabir (stanje kada neke oblike osiguranja kupuju upravo pojedinci koji će, najvjerojatnije, i ostvariti koristi od tog osiguranja), te moralni hazard (promjene u ponašanju pojedinca pod utjecajem činjenice da je osiguran). Uz različitu pojedinačnu (ne)sklonost riziku, sve navedeno uvelike otežava procjenjivanje vjerojatnosti neželjenog događaja i načina osiguranja od njega. To je znatno složenije od običnog osiguranja imovine, pri čemu se razmjerno lako mogu izračunati vjerojatnosti štete i odgovarajuće premije.

Način uvjetnog ublažavanja navedenih teškoća jest sustav socijalnog osiguranja. U trećem se poglavlju preciznije izlažu ekonomski aspekti socijalnog osiguranja i politike. Premije u socijalnom osiguranju nisu uvijek točno podijeljene po pojedinim korisnicima, tako da unutar sustava uvijek postoji određena preraspodjela. Neki se ljudi okoriste socijalnim osiguranjem na uštrb drugih. Ono je ujedno i osiguranje protiv rizika, protiv kojega se - zbog velike vjerojatnosti loših posljedica - ne može osigurati na uobičajenom tržištu osiguranja. Naprimjer, defektno rođeno dijete, sa zdravstvenim problemima, gotovo sigurno neće naći osiguravatelja. Rosner navodi da je značenje nepovoljnog odabira u obveznosti socijalnog osiguranja vjerojatno precijenjeno, ali da se, zajedno s nepostojanjem pouzdanih pokazatelja o budućoj osobnoj sudbini, sigurno ne može zanemariti pri oblikovanju socijalne politike. Ekonomisti često navode da *ne postoji besplatan ručak*, jer svako se dobro mora na neki način platiti.

Rosner proširuje spomenuti navod i na (ne)promišljenosti u pogledu socijalnog osiguranja, te ističe kako (gotovo sigurno) *ne postoji bogati ujak, niti ujna* - koji će pojedincu pomoći ako se nađe u teškoćama.

U ekonomskim analizama socijalne politike često se zaboravlja učinak prevaljivanja troškova ili koristi, jer zakonsko utvrđivanje snošenja troškova ili ostvarivanja prava ne znači da je ta osoba i stvarni nositelj obveze ili prava. U socijalnoj se politici mnogo raspravlja o opravdanosti davanja pomoći u novcu ili u naturi. Iako je prvo vjerojatno učinkovitije, drugo se i dalje mnogo češće primjenjuje. Postoji vjerovanje da je javnost sklonija pomoći onima kojima je nužna pomoć u dobrima, poput stanovanja, hrane i medicinske njege, ali nije voljna siromašnim ljudima dati gotovinu da bi oni ta dobra sami pribavili.

Četvrto je poglavlje posvećeno problematici zdravstvene zaštite. Rosner ističe da u raspravi oko financiranja sustava zdravstvene zaštite treba imati na umu dvije činjenice: prvo, izdvajanja za pokriće troškova zdravstva su rastući dio BDP-a u svim razvijenim i tranzicijskim društvima; drugo, velik dio rashoda za zdravstvo izdvaja se kroz javni sustav osiguranja. I tu se javljaju mnoge nepoznanice i teškoće: prije svega *slabe informacije*. Pretpostavlja se da su potrošači prilično dobro informirani o dobrima koja kupuju - kada kupujete jabuku, znate kakvog će ona biti okusa i koliko će vam zadovoljstva dati. Naprotiv, kada ste bolesni, možda nemate prave spoznaje o tome kakav bi vam medicinski postupak odgovarao. Da bi problem bio još složeniji, osoba kojoj ćete se vjerojatno obratiti za savjet, vaš liječnik, ujedno je i osoba koja vam to dobro prodaje. Nadalje, u svijetu gotovo da i nema dva istovjetna organizacijska modela zdravstvene zaštite. Postoje javno organizirani sustavi zdravstvene zaštite (u Velikoj Britaniji, Švedskoj i Norveškoj), zavodi za zdravstveno osiguranje

(*Krankenkassen* u Njemačkoj i Austriji), javno upravljani sustav osiguranja i pružanje usluga u privatnom sektoru (Švicarska i Nizozemska), te javno financirani sustavi osiguranja za pojedine skupine stanovništva (naprimjer siromašne ili starije osobe u SAD-u).

Problemi se javljaju i u načinu obračuna i plaćanju troškova. Najčešće se koriste nadoknade prema troškovima ili naknade za uslugu, ili neka kombinacija obaju sustava. Nadoknada prema troškovima pruža slabe poticaje za smanjenje troškova s obzirom na način pružanja zdravstvene usluge. Naprotiv, što se po pacijentu provede više analiza, propiše više lijekova i sl., to ustanova koja pruža zdravstvenu njegu dobiva više novca. S obzirom na visoke i rastuće troškove zdravstvene zaštite, znatan broj zemalja uveo je ili razmišlja o uvođenju nadoknada prema korisniku, prema kojemu davatelji zdravstvenih usluga dobivaju godišnji iznos po svakom pacijentu, bez obzira na usluge kojima se on stvarno koristi.

No velik iznos sredstava za zdravstvo i nije jamstvo učinkovitosti i dostupnosti potrebne zaštite. Tako, prema istraživanju Svjetske zdravstvene organizacije, zemlja koja najviše izdvaja za zdravstvo - SAD je gotovo 4.500 dolara godišnje uložio po stanovniku krajem prošlog desetljeća - nikako se ne može uzeti kao pozitivan primjer, jer velik dio stanovništva nije zdravstveno osiguran i/ili prima vrlo nekvalitetnu zdravstvenu zaštitu. Na taj će način iznalaženje optimalnog sustava zdravstvenog osiguranja i zaštite i nadalje ostati vrlo zahtjevna zadaća ekonomskim analitičarima i praktičarima koji neposredno predlažu i provode organizaciju sustava.

Sličan je slučaj i s mirovinskim osiguranjem: skoro da i ne postoji dobar mirovinski sustav. U petom poglavlju Rosner objašnjava da mirovinski sustav u suvremenom društvu ima više funkcija. Njegove su najvažnije funkcije raspoređivanje dohotka

pojedinaca i obitelji tijekom cijeloga životnog vijeka, pojedinačna i nacionalna štednja, te održavanje socijalne kohezije, ublažavanje siromaštva za vrijeme starosti i radne neaktivnosti. Te se funkcije mogu ostvarivati na različite načine, pa stoga postoje i različiti modeli mirovinskog sustava izrasli iz tradicija socijalne politike pojedine zemlje, ili skupina zemalja. Kada je riječ o obuhvatu mirovinskog osiguranja, osnovne su razlike između mirovinskih sustava koji se odnose na sve građane i financiraju se porezima, i sustava koji se odnose samo na zaposlene koji plaćaju mirovinske doprinose i ostvaruju pravo na mirovinu.

Posebno je važno razlikovati mirovine temeljene na međugeneracijskoj solidarnosti i tekućoj raspodjeli (u kojem sadašnji zaposlenici plaćaju za sadašnje umirovljenike), i mirovine zasnovane na kapitaliziranim fondovima. Mirovinski su sustavi u cijelom svijetu u krizi, iako postoje bitne razlike u oblicima i teškoćama sustava po pojedinim zemljama. Razlozi teškoća mogu se pojednostavljeno svesti na dvije skupine: demografski i financijsko-sistemske. Obje su međusobno usko povezane. Demografski razlozi općenito su ponajviše vezani uz starenje stanovništva (fenomen prisutan u svim razvijenim zemljama, kojeg treba razdvojiti od biološkog starenja) što, uz smanjeni prirodni priraštaj, utječe na povećanje udjela staračkog u ukupnom stanovništvu. Financijsko-sistemske razlozi vezani su uz prirodu i obilježja sustava međugeneracijske solidarnosti. Postojeći sustav međugeneracijske solidarnosti u početku je vrlo izdašan prema osiguranicima. Njegovo je obilježje da osobe koje su sudjelovale u vrijeme osnivanja programa a sada su umirovljene, plaćale su doprinose po relativno nižim stopama a ostvaruju prava (primaju mirovine) što se financiraju po mnogo većim stopama doprinosa, koje terete sadašnje zaposlenike. Takav mirovinski sustav često utječe na smanjene radne napore, ranije umirovljenje ili nedovoljnu štednju za vri-

jeme radne aktivnosti. Dodatno, u mirovinskom sustavu generacijske solidarnosti uglavnom ne postoji izravna jasna povezanost mirovinskih doprinosa i isplata, budući da se sve uplate troše na izdržavanje današnje generacije umirovljenika, one ne jamče niti postojeću razinu mirovina u budućnosti, a kamoli povišenje mirovinskog standarda. Ujedno, ako je mirovinski sustav izdašniji, zdrav razum i svakodnevno iskustvo kažu da će osobe koje očekuju tako visok stupanj zamjene dohotka vrlo malo štedjeti za mirovinu, što nepovoljno utječe na nacionalnu štednju.

Stoga su mnoge zemlje započele s poboljšanjima svojih mirovinskih sustava, ili čak s njihovim korjenitim promjenama, i to najčešće podizanjem dobi za odlazak u mirovinu, drugačijim izračunom iznosa mirovine, a često i privatizacijom mirovinskog sustava. Pošto je iznio stanje u mnogim zemljama, Rosner zaključuje da je teško predvidjeti financijsku opterećenost pojedinih naraštaja, učinkovitost promjene mirovinskog sustava te njegovo buduće djelovanje na siromaštvo, radno aktiviranje i štednju.

Najbolja brana protiv siromaštva jesu rad i zapošljavanje, pa Rosner u idućem poglavlju razmatra povezanost socijalne politike i tržišta rada. Pritom upozorava na nejednakost u mišljenjima ekonomista: dok jedni vjeruju da je nezaposlenost ponajviše posljedica nedovoljne potražnje za radom, drugi smatraju da je ona uzrokovana (nepotrebnim i štetnim) miješanjem države, sindikata i zakonske regulative na tržištu rada. Zaposlenost i nezaposlenost se obično izražavaju stopama (udjelom zaposlenih i nezaposlenih u aktivnom stanovništvu). Sama stopa može uvelike zavarati jer ne pokazuje *trajanje* nezaposlenosti, što je najčešće presudna odrednica siromaštva i socijalne isključenosti. Nezaposlenost je uglavnom veća u zemljama sa strožijim radnim zakonodavstvom - u kojima je teže otpustiti radni-

ka, pa onda poslodavci i ne zapošljavaju ili barem ne zapošljavaju na neodređeno vrijeme. U njima je pretežno manji opseg tokova iz zaposlenosti u nezaposlenost, i obratno.

Nezaposlenost ima nepovoljne posljedice na društvo (ponajviše smanjenje opsega proizvodnje i potrošnje, veća izdvajanja za raznovrsne oblike pomoći), ali i na njome pogođenog pojedinca (gubitak ili zastarijevanje znanja, stručnosti i sposobnosti, gubitak samopovjerenja i osjećaja samooslanjanja, narušavanje radnih navika i discipline, što sve lako vodi do socijalne isključenosti). U cilju ublažavanja problema nezaposlenosti u većini je zemalja ustanovljen sustav odobravanja novčane naknade ili pomoći, a poduzimaju se i različite mjere u lakšem pronalaženju posla. One su obično usmjerene na pojedine kategorije stanovništva (mlade bez radnog iskustva, dugotrajno nezaposlene, invalide i slično). Ekonomisti nisu jednoglasni u ocjeni opravdanosti novčanih naknada za vrijeme nezaposlenosti. Neki misle da one ne prisiljavaju na aktivnije traženje zaposlenja, te time smanjuju ponudu radne snage, dok drugi navode da nezaposlena osoba sebi tako može naći posao koji joj više odgovara ili je bolje plaćen, pa se na taj način poboljšava djelovanje tržišta rada.

Analitičari su podjednako nejedinstveni u ocjeni aktivne politike zapošljavanja, koja obuhvaća različite mjere daljnjeg obrazovanja, usavršavanja i prekvalifikacije, subvencionirano zapošljavanje u privatnom i javnom sektoru i sl. Sve navedeno može pomoći u rješavanju neusklađenosti ponude i potražnje zaposlenja s obzirom na znanja i stručnosti, ali može biti i koristan instrument u poboljšanju i obnovi ljudskog kapitala za neke od dugotrajno nezaposlenih. Značajan je problem mjerenja učinkovitosti i dugotrajnog djelovanja pojedinih mjera pogotovo što se, usprkos porastu posljednjih godina, i nadalje teško provode "prave" evaluacije "netoutjecaja" aktivne politike

zapošljavanja na zapošljivost i zarade sudionika programa. Iako su se takve studije provodile pomoću "kontrolne skupine", rezultati nisu bili posve jasni. U prosjeku, vjerojatnost sudionika u povrat ili ulaz u redovito zaposlenje ili poboljšanje zarada, nisu značajno porasli (u odnosu na osobe koje nisu bile sudionice programa).

Kraće, sedmo poglavlje, istražuje pitanja obitelji, djece i spola u socijalnoj politici. Već na početku te dionice Rosner objašnjava promjenu u pojmu obitelji, komentirajući sve veći broj obitelji samo s jednim hraniteljem (najčešće majkom, koja često živi s muškarcem koji nije otac njezinoj djeci), te povećan broj razvoda. Prevladavanje *netipične* obiteljske strukture - ponajviše samohranih roditelja (koji su u najvećoj mjeri izloženi nezaposlenosti i siromaštvu) i samaca - zahtijeva i drugačije određivanje i usmjeravanje socijalne politike, koja često nedovoljno brzo prati promjene u društvu. Postoje mnogi instrumenti obiteljske politike i pomoći, a najčešće su to porezne olakšice ili izravni transferi, davanje dobara i pružanje usluga, ostvarivanje zdravstvene zaštite za djecu bez plaćanja doprinosa, porodijske naknade u većem iznosu ili u duljem trajanju. Usprkos znatnom izdvajanju sredstava, čini se da učinci u poboljšanju materijalnog položaja obitelji - barem na iznesenom primjeru Austrije - nisu previše ohrabrujući.

Završna, osma dionica knjige, posvećena je siromaštvu. Kolikogod se činilo jednostavnim, siromaštvo nije lako definirati niti izmjeriti. Definicija obično navodi neraspodaganje nekim dobrom, kvalitetnom prehranom ili odgovarajućim uvjetima stanovanja. Naravno, neimanje određenog dobra - televizije ili hladnjaka - može biti i dobrovoljan izbor pojedinca ili obitelji. Ali u objektivnom mjerenju siromaštva postoje mnoge teškoće: povezanost između dohotka i blagostanja obitelji mnogo je slabija od povezanosti blagostanja i rashoda. Ljudi

mnogo manje mijenjaju svoje potrošačke navike u odnosu na promjene dohotka. Nadalje, obiteljski dohodak ne sastoji se samo od dobivenog novca nego i od *primitaka u naturi* - plaćanja u robi i uslugama, za razliku od gotovine. I trajna dobra omogućuju dohodak u naturi, poput kuće ili stana koji vlasniku pružaju znatne pogodnosti. Službeni podaci zanemaruju poreze jer se svi podaci o dohotku odnose na dohodak *prije oporezivanja*. Rosner (na str. 281-282) detaljno izlaže prednosti i nedostatke apsolutne i relativne mjere siromaštva (najčešće određeni postotak od medijalnog dohotka). Kolikogod se činilo nebitnim kako se siromaštvo mjeri, ipak različite definicije i metode daju bitno različito stanje postotka siromašnih i skupina koje su u nezavidnom položaju, a slijedom toga onda se provode i različite mjere.

No bez obzira na navedene teškoće, većina zemalja provodi uglavnom podjednaka mjerenja i utvrđivanja siromaštva. Većina zemalja ima utvrđenu službenu granicu siromaštva, prema kojoj se odobravaju i raznovrsni oblici pomoći kako bi se ublažio položaj ekonomski ugroženih osoba. Siromaštvo je usko povezano i s društvenom materijalnom nejednakosti, ali ti pojmovi nisu istoznačni i ne treba ih miješati. Siromaštvo treba razmotriti i sa stajališta trajanja, te posebno u pogledu ulaska i izlaska iz njega. Naprimjer, u prvoj polovici 1990-ih stope siromaštva u Velikoj Britaniji i Španjolskoj bile su podjednake (oko 12% ukupnog stanovništva), približno bi svake godine jednak postotak ljudi postao siromašan (oko 6%), ali bi u Španjolskoj iz njega izlazilo 50%, a u Britaniji 60% ugroženih osoba. Stoga, upozorava Rosner, analize o toj pojavi ne smiju se zadržati samo na usporedbi jednostavnih stopa siromaštva. Postoje različiti načini pomoći

siromašnima: doplatka na nadnicu za one koji rade, te socijalna pomoć za one koji su izvan svijeta rada.

Možda će iznenaditi činjenica da se u SAD-u najopsežniji program za ostvarivanje *novčanih* transfera pojedincima s niskim dohocima ne provodi kroz sustav socijalne skrbi nego porezni sustav. Sniženje poreza na zarađeni dohodak (*earned income tax credit* - EITC) potpora je zaradama obitelji s niskim dohocima. Pravo na EITC ostvaruju samo siromašni koji rade, te je u tom smislu to potpuno u skladu s nedavnim nastojanjem za jačim povezivanjem socijalne skrbi s radom. Jedna od prednosti EITC-a jest da siromašne potiče na rad, što u najvećoj mjeri nije obilježje programa pružanja socijalnih pomoći koje se odobravaju u Europi, odnosno u EU. Usprkos određenom približavanju, razlike u sustavima socijalne skrbi u EU još uvijek su veće od sličnosti, ali je zajedničko obilježje da se nastavlja povećavati prosječni udjel rashoda za socijalnu politiku u BDP-u. Učinak socijalnih transfera (uključujući i mirovinu) u smanjivanju opasnosti od upadanja u siromaštvo, znatno se razlikuje u članicama EU.

Jedna od značajnijih odlika ove knjige jest jasnoća cijele njezine strukture i razumljivosti. Rosner piše jasno, te na razmjerno malo stranica iskazuje svu složenost ekonomike socijalne skrbi, koju pobliže tumači na brojnim primjerima iz različitih zemalja. Jedina zamjerka je što u knjizi ne postoji pojmovnik koji bi dao kratko objašnjenje najvažnijih opisanih pojava.

Možemo se nadati da će jednom i netko od autora u Hrvatskoj skupiti odlučnosti i znanja da napiše slično štivo.

Predrag Bejaković