

ЗБОРНИК РАДОВА ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У НИШУ
XLIII/2003

Проф. др Александар Петровић

**СОЦИЈАЛНО ОСИГУРАЊЕ - *DE LEGE
LATA И DE LEGE FERENDA***

UDK 369

Рецензент: Проф. др Милан Петровић

Апстракт

Изгледа да сви пророци не би потврдно одговорили на основно питање да ли ће социјално осигурање постојати и убудуће. Сматра се да системи познати као Држава социјалне заштите, који су створени у току последњег светског рата, представљају само пролазну појаву у социјалној заштити, која је осуђена да ишчезне у такозваном друштву изобиља. Па ипак, дубља анализа таквих схватања не сугерише потпуно негативан одговор. Према неким прогнозама, системи социјалног обезбеђења у напредним друштвима сутрашњице неће бити расформирани због тога што ће институција постати некорисна, већ што ће бити радикално трансформисана у националне системе обезбеђења минималних прихода, посебно у такве системе који су засновани на “негативном порезу на доходак”, поред све већег броја различитих начина индивидуалног осигурања, као последице значајног напретка у животном стандарду. Овај приступ

је мање полемичка, а више разборита оцена сталне тенденције да се пронађу различити облици социјалне заштите унутар друштвеног система коме припадају. Тиме се објашњава њихово порекло и релативно прилагођавање, али не толико проблемима које треба решити, колико нестабилној и променљивој друштвеној равнотежи чији варијабилни аспект они чине на посебном степену историјског развоја. Када је реч о широј перспективи реално је питање шта сматрати да је будућност социјалног осигурања, пошто је извесно, чак и за оне који су према томе најмање расположени, да је исто толико као што се сме тврдити да је социјално осигурање постојало много раније него што се појавила савремена институција позната под тим именом, сасвим оправдано претпостављати да ће имати и будућност тако дуго колико се уопште може предвиђати.

Кључне речи: осигурање, социјална помоћ, социјално осигурање, социјална заштита, социјално право, социјална сигурност.

Проф. др Александар Петровић¹

СОЦИЈАЛНО ОСИГУРАЊЕ - *DE LEGE LATA* И *DE LEGE FERENDA*

Уводне напомене

Не желимо да проричемо будућност социјалног осигурања. Овај рад спада у много скромнију категорију анализа онога што долази, и то такву која се, по аналогiji са већ промењеном стратегијом у социјалној економици, заснива истовремено на тенденцијама које делују унутар посматране институције и у социјалном амбијенту средине, да би се могла предосетити концепција и нови облици који би могли да буду карактеристични за ову институцију и касније. Имајући све то у виду, не сматрамо да ће ова анализа бити од одлучујућег значаја. Њена вредност је, међутим, у томе што је аутор користио што је могуће објективнији метод приликом испитивања текућих тенденција и процене њихових могућих последица. Стога се у раду ове тенденције и последице не преносе једноставно и на будуће време, већ се покушава да се сагледа њихово даље кретање у светлу опште еволуције друштва. Упркос многих неизвесности које укључује овај метод, ова анализа може да помогне у сазнавању и деловању стварањем теоријских "модела" еволуције. Веома је важно на почетку одредити главне тенденције које управљају развојем социјалног осигурања у развијеним и мање развијеним земљама, расветљавањем конфликтне ситуације у којој се институција тренутно налази, услед контрадикција које доводе у сукоб различите тенденције међусобно, или у односу на стање друштва. Затим, узимајући у обзир

¹ Ванредни професор Правног факултета у Нишу.

основне факторе који су у стању да коначно измене ситуацију, шема даљег изучавања социјалног осигурања требало би да омогући сагледавање решења садашњих неспоразума и појаву нових захтева у социјалној заштити под утицајем предстојећих трансформација у индустријским и новоиндустријализованим друштвима следеће генерације.

I АКТИВНИ ТРЕНДОВИ И ЛАТЕНТНИ КОНФЛИКТИ

Развој систем социјалног осигурања после другог светског рата сведочи о основним тенденцијама које се разликују у великој мери од повремених и пролазних варијанти, а које су последица добро познате нестабилности у законодавству и пракси. Ове основне тенденције учљиве су по својој постојаности током дугог периода, за разлику од пролазних промена које их прате. Уколико је предмет ограничен на главне токове, који подразумевају заштиту гарантовану социјалним осигурањем, искључујући друге аспекте који се односе на техничку, административну или финансијску организацију, изгледа да активни трендови, који се појављују у садашњим околностима, погађају углавном обухват категорија (генерализацију) пруженом заштитом и њену ефикасност.

1. Примена заштите

Тенденција генерализације у пружању заштите условљена је применом принципа универзалности осигураних лица, који је основна карактеристика савремене доктрине социјалног осигурања. Социјално осигурање, које је у почетку било намењено радницима с ниским платама у индустрији, било је проширено на све најамне раднике, да би касније, сагласно ономе што је диктирала доктрина социјалног обезбеђења, обухватало све радно активно становништво, или чак све држављане или све стално настањене. Ова тенденција се манифестовала у постепеном ширењу поља примене, бржем или споријем, мање или више потпуном, али се упадљиво континуално настављала у развијеним земљама упркос колебањима и незгодама. Све слабије пружање отпора према овој оријентацији значајно је и објашњава њихов успех. Карактеристично је за ову усмереност да се наставила и у земљама које су одувек пружале отпор социјалном осигурању под изговором социјалне или политичке филозофије, потпомогнуте релативно високим национал-

ним дохотком и животним стандардом. У овим земљама, у којима се ограничено ширење социјалног осигурања одржало увођењем само неких грана, тенденција генерализације у тим истим областима наставила се као мање-више нормалан процес.

Са друге стране, у сиромашним земљама овој тенденцији испречиле су се многе препреке, почевши од недовољне количине свих врста средстава, затим преовлађујући традиционални методи организације друштва, исто као и индиферентност или егоизам привилегованих класа, које су успеле да се уврсте у круг заштићених лица. Међутим, и поред бројних потешкоћа те врсте, које се живо осећају, притисак ка генерализацији веома је јак и у овим земљама, било због незадовољства постојећим системима или настојања да се неодложно, макар и у ограниченој мери, реализују посебно у полуразвијеним земљама у којима су неки облици социјалне заштите почели да се шире и на неке делове сеоског становништва, иако у смањеној мери или у виду експеримента.

Отуда тенденција генерализације заштите, изгледа, представља основну покретачку снагу у развоју социјалног осигурања последњих година. То је проистекло из унутрашњег динамизма институције и под притиском спољних потреба, произашлих из социјалних промена које су лишиле привилеговане класе и групе традиционалних корена и заштите, на којима се заснивала индивидуална и колективна сигурност њихових чланова. Тим факторима у индустријским друштвима додаје се тражење релативне изједначености у погледу животне шансе и социјалног статуса, као и природна жеља за бенефицирањем, чије озакоњење више није ограничено на ситуацију која би се могла сматрати дискриминаторном или штетном. Захтевање социјалне једнакости логична је последица нове ситуације у друштвима, у којима се слабљењем класних структура и редуцирањем разлика у могућностима потенцира конфликт социјалних група. Тенденција ка генерализацији заштите у ствари се манифестује у веома различитим условима, било на широком фронту система социјалног осигурања или пак само у оквиру приоритетних грана, или понекад у различитим методама који укидају или уважавају разлике међу класама, групама или професионалним категоријама. Међутим, без обзира да ли је тенденција све интензивнија или све спорија, није нимало лако изменити њен ток, чији је крајњи резултат сличан национализацији социјалне заштите, схваћен као проширење гаранција у том домену на читаву националну заједницу или барем на заједницу рада.

2. Ефикасност (примене осигурања)

Друга основна тенденција која карактерише развој социјалног осигурања последњих година произлази из све већег интересовања за ефикасношћу заштитом коју би гарантовала институција социјалног осигурања, што би требало да се одрази у њеној способности да се у потпуности реше потребе заштићених лица, с обзиром на њихову све већу свест о обавезама друштвене солидарности наметнуте њиховој заједници. У почетку помоћ по својој природи, а и социјално осигурање као обавеза, обезбеђивали су само ограничену заштиту засновану на неопходним потребама за опстанак. Доктрина социјалног осигурања, барем у односу на грану која се јавља као резултат извештаја Лорда Бевериџа (Lord Beveridge) о социјалном осигурању и сродним службама, заснивала се на концепцији једнаке основне заштите која се истовремено не може применити генерално на све становништво. Ово схватање, засновано на давању једнаких минималних бенефиција, било је у принципу оправдано логичном идејом односа који треба успоставити између одговарајућих обавеза колективне солидарности и личног осигурања, како би на прихватљив начин, различите форме одговорности могле допуњавати једна другу. У пракси обухваћеност социјалним осигурањем, које је већ дуже време саображено овој шеми, чак и у системима прављеним под утицајем Препоруке бр. 67 Међународне организације рада, подразумева обезбеђење средстава за егзистенцију. Ова Препорука, уз велику меру предострожности, претпоставља стварање односа између врсте давања и ранијих зарада корисника. Таква ситуација која, у ствари, усклађује два прилично различита принципа, објашњена је недостацима примећеним у примени другог принципа чије су предности често редуциране фиксирањем релативно ниских износа давања и плафона зарада. Ти недостаци могу се објаснити финансијском опрезношћу у односу на тренд генерализације, која се односи на поменуто. Међутим, замерка се може упутити упорном традиционалном начину мишљења када је реч о томе да се социјална заштита сматра одбраном од прекомерног сиромаштва пре него политиком осигурања прихода.

Тенденција ка захтевању ефикасности, која прати тренд генерализације у заштити социјалним осигурањем, прети да поремети претходну равнотежу односа концепције и реалности. Наиме, захтев за ефикасним осигурањем, које је логична импликација права на социјално обезбеђење, у приличној мери мења садржај законодавства и циљ система. Прва промена је значајно

мењање шеме под утицајем Беверичове концепције, од једнаке основне заштите до степенованог осигурања, у односу на раније зараде, односно на све бенефиције које су замена за зараду (допунска давања). Уопштено гледајући, пораст стопе давања, повећање или смањење плафона зарада и нагли пораст комплементарних режима о допунама указује на снагу ове тенденције и значај њених последица. Исход овог развоја, који је у неким земљама постигнут или се управо остварује, огледа се у гарантовању примања у свим краткорочним осигурањима. Слична тенденција одржава се и код дуго-рочних давања, не само у случају неспособности за рад, без обзира да ли је реч о професионалном или непрофесионалном пореклу, већ и у случају старости. То јест, сумња се да ли је оправдана традиционална калкулација старосних пензија по стопи редуцираној у односу на изворе активних лица. Уз то, постепено се усваја да су потребе старије генерације једнаке као и младих у односу на зависност од породице.

Тренд који се залаже за гарантовање ефикасне заштите, која је дуго била преимућство најповољније ситуираних, приближава социјално осигурање реалној друштвеној структури савремених заједница, са свим последицама које тај развој подразумева у односу на начин живота и колективне односе. Иста тенденција се манифестује на краткорочна давања и у мање развијеним земљама, у којима је то изгледа лакше спровести пошто су често режими социјалног осигурања веома ограничени. Са друге стране, то ствара низ озбиљних потешкоћа у развијеним земљама, у којима социјално осигурање обухвата све становништво. Овај парадокс један је од најособенијих видова конфликтне ситуације у социјалном осигурању као институцији каква је данас.

3. Притисци (криза) социјалног осигурања

Многи знаци указују на то да упадљиви развој последњих година укључује опасност приближавања критичне фазе. Највероватније да је реч о кризи напретка, као последици наглог развоја институције која се појавила у савременој форми једва пре једне генерације. Важно је, међутим, детаљно објаснити природу ове кризе, која се разликује зависно од нивоа развоја, како би се одредиле њене евентулане последице на развој социјалног осигурања убудуће. Њени основни узроци, могли би се, углавном, односити на супротности активних трендова, објашњених претходно. Затим, разлике између захтева условљених овим трендовима и расположивих средстава, а и на противуречности (неспојивост) оперативних потреба институције и особе-

ности друштвене средине. Поред тих унутрашњих узрока, који се могу појавити у било којем друштву на различитом степену развоја, а гледајући са међународног аспекта, треба поменути и основне неједнакости које произлазе из раскорака у нивоима развоја земаља; то не може а да не утиче на социјално осигурање убудуће.

Сукоб тенденција унутар институције социјалног осигурања посебно се јасно манифестује у учесталој затегнутости између генерализације и ефикасности заштите. У току претходног периода релативна равнотежа постигнута је у оквиру два различита типа система. На једној страни су системи који обухватају сво становништво у облику познатом под називом "демогрантско" ("демогрант"), или у виду националног осигурања, посебно у Великој Британији, Комонвелту и нордијским земљама, али који обезбеђују у принципу само основну заштиту. На другој страни су класични системи социјалног осигурања са давањима у односу на раније зараде осигураних лица; ови системи иду у прилог само запосленим особама. У последње време, међутим, развој ова два типа система почео је да конвергира под новим притисцима за општу и ефикасну заштиту. Отуда би системе првог типа требало допунити системима о давањима степенованим у односу на зараде, док су системи другог типа допуњени обезбеђењем минималних примања, или су пак проширени на пружање заштите разним категоријама незапослених лица. У оба случаја појава генерализованих система, који претендују да постепено задовоље услове за ефикасну заштиту, ствара нове проблеме у организацији административних и финансијских послова.

Ова ситуација карактеристична је за развијене земље, које не морају да буду најбогатије, у којима системи социјалног осигурања обухватају многе ризике (непредвиђене случајеве) за које се сматра да припадају области социјалног осигурања као институцији. У овим земљама тренд гарантовања ефикасне заштите реализује се, наравно, у свим постојећим гранама, а то изазива посебно противречност између процеса свеобухватности и развоја проширеног система заштите. То се дешава посебно у многим европским земљама, источним као и западним, у којима су ове тенденције на снази истовремено у читавој широкој области социјалног осигурања. Неке економски развијене земље, међутим, нису још суочене са тим потешкоћама, пошто су њихови системи социјалног осигурања, који фаворизују неке видове заштите на штету осталих грана, остали фрагментарни. У већини земаља у развоју још није присутна ова врста противуречности, пошто њихови системи социјалног осигурања, чије су могућности ширења ограничени, још нису достигли ниво

свеобухватности. Ове земље у најбољем случају располажу веома скученом избором, који радо користе за давање предности најнефективнијој заштити за понекад веома ограничене категорије становништва. Противречност ове врсте, без обзира у којој се земљи појави, укључује озбиљне ризике који не само што угрожавају постојано напредовање система, већ и њихово структурно јединство, или чак и изворну амбицију да постану непогрешиви облици обезбеђења.

Истовремени трендови ка генерализацији и ефикасности заштите гарантоване социјалним осигурањем неминовно утичу на приличан пораст трошкова. Одатле произлази друга врста притиска непосредније осетљивих, које настају из конфликта све већих жеља за обезбеђењем и расположивих средстава којима одређено друштво располаже. Ова противуречност је присутна у сиромашним земљама, иако се то не манифестује увек у веома оштрој мери. У овим земљама системи социјалног осигурања још увек су недовољно развијени и често прављени према моделу социјалног осигурања за запослене особе или само оне који су запослени у индустрији, а понекад чак ограничени на посебне географске области или предузећа одређеног обима. У таквим шемама посредан начин финансирања (из буџета, фондова) у почетку углавном не ствара озбиљне проблеме, тако да у неким случајевима то може знатно да помогне развоју нивоа заштите, барем у погледу краткорочних давања за ограничене групе корисника. У развијеним земљама, у којима су за социјално осигурање карактеристичне ендемске, а понекад и оштре финансијске кризе, сукоб жеља и средстава изгледа, напротив, да је озбиљнији. Када је реч о недовољним средствима разлику треба правити између стварног недостатка средстава, што налазимо у мање богатим земљама, и тобожње недовољности, која је последица одбијања да се одобри обезбеђење потребних средстава за социјалну политику. Ова разлика не може се, међутим, увек имати у виду, а раскорак између средстава и захтева често је довољно широк да проузрокује критичну ситуацију, тим озбиљнију услед већег неслагања с истинским узроком.

Многи фактори делују заједно на повећање финансијске кризе социјалног осигурања у земљама у којима је ова институција високо развијена. С једне стране свеобухватност наглашава својство директног финансирања за неке категорије самосталних професија, док истовремено захтева коришћење јавних фондова за оне које су међу њима у слабијем положају. Са друге стране, слободна размена, ограничавајући могућности пораста доприноса заснованих на зарадама, потенцира финансијске тешкоће социјалном осигу-

рању и налаже тражење нових извора финансирања, понекад условљавајући чак и унутрашњу прераспodelу трошкова у односу на раније и нове елементе обрачунавања. Најзад, технички развој и економски напредак на исти начин утичу на оптерећења фондова давањима на расходе као и захтеве корисника за ефективном заштитом. Отуда се подизање зарада и животног стандарда одражава на (цену) трошкове заштите, било директно преко давања у готовом или индиректно преко давања у природи, због општијег и чешћег захтева за коришћењем система социјалног осигурања; док је још очигледније да нагли развој медицинске технике повећава трошкове здравствене заштите много бржим коракom него пораст националног дохотка. Усавршени методи економског и социјалног планирања помажу осветљавању ових дивергентних развојних путева и указују на опасност кризе која прати развој социјалног осигурања у таквој ситуацији, коју често отежава чињеница да је развој у великој мери аутономан. У ствари, извесни фактори који проузрокују трошкове промичу контроли финансијских стручњака. На пример, то се дешава када је реч о демографском порасту и његовим последицама на расподелу старосних група међу становништвом, што утиче на број и потребе заштићених лица, затим, приликом наглог избијања болести, што на извесно време повећава трошкове здравствене заштите, или приликом промена у психологији друштва, што се опет одражава на коришћење и злоупотребу система социјалног осигурања. Поред ових неконтролисаних фактора повећања трошкова, независно од унапређивања стандарда заштите, тражење посебних извора средстава изискује свесне напоре и жртве, понекад изузетно велике.

Трећи вид проблема карактеристичан за кризу социјалног осигурања, односи се на могућу неусаглашеност социјалних импликација институција социјалног осигурања и филозофије традиционално усвојене и присутне у тој области. Иако је то понекад тешко схватити, овај аспект веома је важан у односу на будућност социјалног осигурања пошто, можда чак и више него тренд ка општем и ефективном осигурању, одређује дугорочне могућности одржавања и развоја социјалног обезбеђења. Ове неусаглашености блиске су земљама у развоју, у којима представљају најозбиљнију препреку настављања прогреса до сада постигнутог. Тешкоће се манифестују или у релативној несагласности у принципу између религиозних веровања или политичких мишљења, с једне стране, и циљева социјалног осигурања, с друге, или чешће у дивергентности која, у ствари, постоји између развоја средине и класичних функција ове институције. То се може видети, на пример, у сектору који преовлађује у обичајном праву по којем сигурност дохотка нема значаја у економији минималног стандарда. Тешкоће у погледу социјалног осигу-

рања за сеоско становништво у земљама у развоју под утицајем су дивергентности институције, карактеристичне за индустријска друштва, и социјалне средине у којој већина становништва није тренутно обухваћена секторима модерне економије. Други значајни вид ове дивергентности односи се на прилагођавање административним потребама наметнутих радом нових грана заштите, преузетих из других земаља у новостворене нације. Овај аспект, међутим, није својствен само социјалном осигурању, јер се односи на сваку организацију административног типа. Сем тога, потешкоће те врсте изгледа да ће се постепено решавати у току нормалне еволуције друштва.

Мада су ова неслагања уочљива у земљама у развоју она се сразмерно срећу и у богатијим земљама. Традиционална филозофија индивидуалистичког либерализма дуго је успевала да спречи у неким развијеним земљама напредовање социјалног осигурања, које је заправо било удружено у социјализацији ризика и индивидуалних или породичних трошкова, што је изгледало супротно општеприхваћеним принципима. Отпор таквом начину мишљења осетно је слабији, али је могуће да оно поново искрсне у новим облицима какви се свуда јављају у западној Европи. Понекад се, у ствари, сматра да концепт социјалног осигурања, који се јавио у току последњег светског рата под утицајем историјских околности, које су захтевале поделу ризика и трошкова чланова заједнице чији је опстанак био у питању, а и строгу расподелу средстава за опстанак у економици сиромаштва, није више погодан у новим околностима такозваног друштва изобиља. У таквим друштвима пораст друштвеног стандарда већине омогућио би онима који су заинтересовани да сносе појединачно и добровољно одговорност за властито осигурање, док би социјално осигурање, као обавезан систем колективних гаранција, углавном био планиран за сиромашнија лица, слично пружању помоћи у преиндустријским друштвима. Није мање карактеристично за ову неприлагођеност ситуацији непријатељско реаговање према социјалном осигурању неких делова средњих класа, посебно међу категоријама радника који нису надничари који одбијају да прихвате колективизацију ризика и обавеза унутар националног система осигурања, док то обично прихватају у корист мањих група које су већ у релативно повољнијем положају. Однос који се развија између структуре класе и прихватања социјалног осигурања убедљив је доказ да извесни облици социјалног раслојавања, чије су последице оштро одвајање социјалних група, неповољно утичу на развој општег и јединственог система заштите. Отуда садашња криза социјалног осигурања води порекло не толико у настављању традиције либерализма, колико у неолиберализму новообогачених друштава, која се приближавају илузији изобиља,

када њихова класна структура добија особине главног узрока раслојавања, у одсуству било каквог нивелирања политичке, социјалне или економске природе. У сваком случају, несталност присутна у кризи друштвених вредности, широко прихваћених од претходне генерације, не ограничава се само на кругове традиционално непријатељски расположене према свим облицима социјализације; она одражава, у ствари, у много дубљем смислу оспоравање идеала солидарности који је приметно ослабио у колективној свести. Криза напретка тежи да се оптерети на тај начин и кризом савести.

Различити видови проблема који упоредо објашњавају моменталну кризу социјалног осигурања, односе се у различитој мери на земље са релативно високо развијеним системима, исто као и на земље које су још увек на почетку организовања мреже социјалне заштите. Иако је то парадоксално, ова критична ситуација изгледа да је акутнија у првој групи земаља, пре свега због трошкова институције која се већ толико проширила да укључује читаву националну заједницу, а и због тежине финансијских проблема које одатле произлазе. Међутим, у тим земљама проблеми ове врсте припадају изричито социјалном осигурању као институцији и, мада су одраз бројних чињеница карактеристичних за стање околине у целини, они се могу у принципу одвојити и третирати према сопственој важности, пре свега у односу на будући сталан пораст националног дохотка. У земљама у развоју, напротив, потешкоће на које наилази социјално осигурање од самог почетка, тј. од увођења, само су један вид општег стања неразвијености, који парализује напоре мање богатих друштава да достигну виши животни стандард. Услед тога, могућности напредовања социјалног осигурања као институције веома су ограничене, а проблеми који се у том погледу јављају део су бројних потешкоћа свих врста које нападају младе земље и компромитују њихове могућности развоја. У овим земљама треба свакако тражити посебна решења и у области социјалног осигурања, али поред тешкоћа да се пронађу, таква решења тешко могу донети приметне резултате уколико се упоредо не одвија одговарајући напредак на општем плану. Врло је вероватно да у овој области акутни знаци кризе тачно не изражавају стварну тежину ситуације. У једном случају ситуација је, без сумње, последица кризе напретка, понекад праћена кризом савести; док је у другом случају то знак почетничке слабости повезане са неразвијеношћу, због чега у анализи треба бити веома опрезан. Отуда аналогije засноване на површним анализама захтевају опрезно објашњење, пошто општи чиниоци немају увек исто значење или вредност у различитим срединама.

Социјално осигурање је на посебан начин доказ раскорака између животног стандарда сиромашних земаља и земаља које прелазе из благостања у изобиље. Раскорак је посебно уочљив у односу на број лица обухваћених социјалним осигурањем и скалу обухваћених ризика. Међународне статистичке студије, које се односе на област примене система социјалног осигурања или њихове упоредне трошкове, веома убедљиво илуструју ове разлике. У ствари, системи социјалног осигурања, о којима је реч, не припадају истом степену развоја, мада су се неке шеме у земљама у развоју срећом појавиле раније под утицајем много развијенијих система, посебно у погледу методе организације. Поред тих изузетака сиромашније земље грчевито се боре да прилагоде за своју употребу, макар у неколико грана, концепције и методе социјалног осигурања за запослена лица, или неке категорије међу њима које представљају мањи део становништва. Међутим, много напредније земље улазе у савремену еру социјалног осигурања, коју карактерише тражење свеобухватног и ефективног осигурања у оквиру националних система социјалне заштите. Из тога произлази у земљама које су у неповољнијем положају сужено ширење социјалног осигурања, које непотпуно врши своју функцију, и то према ограниченим, дакле привилегованим групама. Треба истаћи, такође, да су ова ограничавања релативно више наглашена него што су била у европским земљама у периоду социјалног осигурања који је одговарао напреднијем нивоу индустријализације и обухватања релативно већег броја запосленог становништва.

У овим условима напредак социјалног осигурања у сиромашнијим земљама био би веома спор уколико би и даље зависио од економског напретка у земљи у којој се спроводи. Када најразвијенији системи постигну беспрекоран стандард, што се свакако неће скоро остварити, не може се са сигурношћу тврдити да ће неједнакост, на очигледан начин како се она данас манифестује, бити дуже време прихваћена од тренутка када буде боље схваћена. Тако се јавља у области социјалног осигурања на међународном нивоу један посебан проблем који није још достигао обим праве кризе, али је јасно да ће бити главни чинилац поред свих осталих фактора који делују у том правцу у условима неразвијености.

Ова скица заснива се на читавом низу координираних хипотеза о развоју социјалног осигурања убудуће, а на основу текућих активних тенденција. При томе се посебно имају у виду могући услови који ће постојати у новој техничкој и друштвеној средини формираној на националном и међународном нивоу. Условљено намером да се прикаже оно што ће бити, ово истра-

живање се, углавном односи на веома развијене земље, за које није могуће, да би се предвидела будућност социјалног осигурања, користити примере засноване на историјском искуству које је имало вредност преседана. Овде, такође, треба узети у обзир и мање развијене земље за које није сигурно да ће неизоставно следити социјални развој трасиран од земаља које су раније покушале да уз помоћ сопствених средстава пређу пут од напретка до развоја. Без сумње, предстојећа стратегија односиће се на могуће, или у најбољем случају вероватне шеме изложене двострукој критици, тј. уколико су више одређене садашњим тенденцијама мање је вероватно да ће такве бити, а што се више удаљују од објективних основа утолико је вероватније да ће изгледати нереално. Међутим, труд није свакако узалудан уколико смо од почетка свесни његових граница. Иако није могуће предвидети даљи развој, покушаћемо макар донекле да сагледамо будућност, чије представљање чини елемент детерминације који се не сме занемарити. Такво представљање много је прихватљивије него чести обичаји гледања у будућност с погледом унатраг. У најгорем случају намера ће бити за похвалу уколико, пре него што подучимо како да сагледа будућност уз помоћ бољих инструмената, припремимо планера да гледа на праву страну.

II ПЛАНОВИ (СИСТЕМИ) СОЦИЈАЛНОГ ОСИГУРАЊА

1. Шема система социјалног осигурања

Релативно је лако скицирати у грубим цртама шему система социјалног осигурања, који ће се евентуално појавити као последица садашњих активних тенденција у развијеним земљама, уколико се остали елементи не промене. Ова примедба не би требало сувише да нас изненади уколико се има у виду општа усмереност напредних система, која се у ствари јасно формира под утицајем основних тенденција свеобухватности и ефикасности социјалног осигурања. Комбиновани притисак ових тенденција на институције које су се развиле почев од заједничких фондова социјалног осигурања или фондова за социјалну помоћ, прилагођене ширем циљу модерне доктрине социјалног осигурања, ствара представу о системима сложене структуре, без обзира да ли су интегрисани или не, који удружују принципе и методе различитог порекла. Ови, пак, делују заједно у служби низа циљева различитих нивоа: на једној страни, основне заштите загарантоване свим држављанима или чак свима који су настањени; поред тога, основна заштита

за све активно становништво у виду примања степенованих у односу на ранију зараду, имајући, при том, у виду издржаване чланове породице и ограничавање у посебним случајевима преко одређеног износа износ давања или зараде које се узимају у обзир за обрачунавање давања у свим уобичајеним ризицима, који утичу на радне могућности или способности. Најзад, постоји и додатна заштита секторског или експерименталног карактера институционасана у форми додатних или посебних шема за категорије које су у ситуацији да себи обезбеде већу накнаду у посебним непредвиђеним случајевима, посебно за случај инвалидности, старости или смрти, или за било које друге разлике за које се не добија заштита за коју би се могло сматрати да је довољна на нивоу већ за то одређеном. Сложена структура ових система последица је издвојене позиције оних који полажу право на заштиту, што се одражава на ограничавање заштите, као и повећање давања која се пружају зависно од нивоа зарада на основу рада и висине доприноса. Њихова мешовитост произлази из чињенице да они повезују концепције и технике социјалне помоћи, које треба да се интегришу на нижем нивоу са социјалним осигурањем, које одговара основном нивоу битном за обезбеђење примања и најзад са колективним старањем које се успостаља на вишем нивоу. Интегрисани или неинтегрисани карактер тих система одражава се само на то да ли је њихова организација јединствена или разноврсна, у одређеном моменту развоја, пошто у суштини то не погађа њихове битне основе. Међутим, свака тако велика и различита структура на крају ће захтевати пажљиву координацију у односу на концепт и примену таквих система у којима су различити нивои међусобно повезани.

Ова груба скица је готова општа шема система социјалног осигурања који ће, следећи правац који се већ назире, настојати да поприме облик социјалне степенасте пирамиде засноване на потпуно националној основи. Остаје нам да опишемо садржај и распоред шеме, што ће, такође, бити одређено истим основним тенденцијама. Основна заштита представља преко потребно обезбеђење доступно целокупном становништву у погледу здравствене заштите и свих непредвиђених ризика у којима зараде и томе одговарајући доходи нису довољни да надокнаде потребе појединаца или породичне групе. Ови облици обезбеђења састоје се од компензационих доходака као што су породична давања, државне пензије које се обезбеђују из јавних фондова и негативни порези на доходак. На овом нивоу то је питање опште или допунске заштите намењене да обезбеди свим заштићеним лицима право на здравље и средства за живот, у складу са доктрином социјалног осигурања изнетом у извештају Беверица о социјалном осигурању и сродним службама. У прелазном перио-

ду заштита је намењена да осигура свим радницима, без обзира да ли су запослени или не, регрес када зараде на основу рада подбаце из било којих разлога и поред залагања особе о којој је реч, одређивањем што је могуће ближег или пожељнијег односа између ове две врсте накнаде. На том нивоу у питању је посебно осигурање дохотка по основу рада у складу са концепцијом о социјалном осигурању изложеном у Препоруци бр. 67 Међународне организације рада. Најзад, на вишем нивоу заштите секторског или експерименталног типа уочљиви су напори за колективним стварањем и за истраживањем нових или посебних облика заштите. Социјални домет овог модела манифестује се у општој основној заштити заснованој на потреби за све становништво; проширењем гарантовања зарађеног дохотка на основу рада за све радно активно становништво у случају настајања општег смањења или губитка зарада, као и у ефективности заштите градиране од социјалног минимума за опстанак до потпуног осигурања зарађеног дохотка, усклађеног за захтевима и могућностима колективне заштите, укључујући осигурање дохотка у краткорочним ризицима.

III НОВЕ ДИМЕНЗИЈЕ СОЦИЈАЛНОГ ОСИГУРАЊА

Следеће истраживање еволуције социјалног осигурања у новоиндустријализованом друштву не би требало помешати са планирањем идеалног система који би требало да исправља неједнакости и несугласице у постојећим системима. Сасвим је сигурно да не треба покушавати решити потребе сутрашњице теоријским методама актуелним данас. Уз то, неједнакост развоја, иако је прилично смањена, биће без сумње довољна да ограничи међународну примену идеалног система или евентуално да наметне решење за много праведнију расподелу привилегија изобиља. Будућност социјалног осигурања требало би посматрати пре у односу на нову техничку и друштвену, националну и међународну условљеност, којој би требало прилагодити и социјално осигурање да би задржало свој "raison d'être" и унапредило своју корисност. Истраживање би требало стога да се одлучно ограничи на основне усмерености које се односе на функције и структуру институције.

1. Функције

У односу на основну функцију социјалног осигурања – које, као што се обично мисли треба да обезбеди, у оквиру колективних система заштите, сигурност дохотка и надокнаду за трошкове издржаваних чланова породице у случају да се изгуби запослење или ако оно није довољно – најпре треба скицирати промене и развој који ће се вероватно десити у новоиндустријализованим друштвима. У светлу оријентација које се могу запазити, а изгледа да ће бити у складу са природом ових нових друштава, могло би се десити да се функција колективног осигурања прилично развије изменом његових елемената уз посебно наглашавање његових нових функција у односу на прилагођавање средини, допунска примања и задовољавање друштвених тежњи. Ово могуће мењање функција социјалног осигурања без сумње ће угрозити традиционално монолитни карактер социјалног осигурања, али, са друге стране, то може и да га прилично обогати, тј. да га прилагоди новим техничким и социјалним условима, без штете по евентуално поједностављење структуре.

Задовољство изобиљем и дисциплина организације, што се заједно може сматрати особеностима новоиндустријализованог друштва, неће спречити опсежност и неједнаку брзину социјалних промена захваћених таквим развојем. Интензивност и ритам ових промена, које ће вероватно трајати током дугог и критичног периода, захтеваће формирање извесне "инфраструктуре прилагођавања" намењене фаворизовању пожељних промена и редуцирању њихове људске цене. Социјално осигурање, које већ донекле представља грубу скицу инфраструктуре такве врсте, тежи да се још отвореније развије у овом правцу у већини земаља у којима техничке промене мењају друштвену средину већом брзином. Обнова система заштите у случају незапослености значајнији је показатељ овог развоја, уколико претендује да прати структуралне промене у привреди или да им чак претходи, како би спречила њихове штетне последице на раднике. Отуда идеја активне политике социјалног осигурања постаје стварност, што произлази из подешавања социјалним потребама и последицама техничког развоја.

То представља почетак значајне промене у ранијим концепцијама о социјалној заштити, која је сматрана углавном делимичном накнадом за штетне последице остваривања ризика и као помоћ у случају потребе. Ове концепције важиле су посебно у европским земљама, у којима је индустријализација

зација претходила увођењу социјалног осигурања. Са друге стране, у земљама у развоју, социјално осигурање преузело је такву функцију од почетка, тј, да подстакне прилагођавање радне снаге индустријализацији. Ова промена правца посебно је значајна ако се узме у обзир потреба за проширењем функције опште заштите социјалног осигурања, развојем његових додатних функција у смислу подешавања социјалним променама, које прате трансформацију друштава отворених техничком напретку, утолико пре што ризици, обухваћени по правилу на основу искустава индустријских друштава, међају важност у корист нових друштвених ризика, док се техничке помоћи, или превентивне модификују. Даље, свим старосним групама потребна је помоћ у прилагођавању новој средини и сви видови заједничког живота постепено треба да се прилагоде захтевима нове цивилизације. Поред ризика губитака или промене запослења, што је већ поменуто, постоје и многи други примери потребе да се поставе границе прилагођавању. Социјално осигурање може успешно помоћи да се то спроведе заједно са другим одговарајућим социјалним институцијама. Такви примери су хуманизација преласка са традиционалне у савремену околину, интеграција младих и старих, прилагођавање миграната, стручних кадрова и најугроженијих категорија радно-активног становништва, и увођење радника делимично ослобођених радних обавеза у цивилизацију слободног времена.

Други вид вероватне промене функција социјалног осигурања односи се на развој његове функције у односу на допунске зараде. Његова општа функција у осигурању примања испуњена је, с једне стране, задржавањем накнаде у свим признатим ризицима када изостане зарада на основу рада, и са друге стране, обезбеђењем допунских примања када се за зараде или накнаде сматра да су недовољни да подмире потребе породице. Историјски гледано ова два метода осигурања дохотка јавила су се један за другим. Најпре је социјално осигурање у различитим облицима осигуравало раднике од низа ризика који су угрожавали њихову способност и могућност за рад, путем накнада које су сачињавале давања одређена на основу зараде. Затим, обезбеђивање допунских примања постаје нужно у случају породичних додатака, који у ствари у очима послодаваца представљају допунску зараду. Касније су породични додаци општеприхваћени као породична примања усклађена према зарадама, или не, да би се на тај начин узеле у обзир и породичне потребе. Идеја допунских примања ближа је техници помоћи него социјалном осигурању, пошто узима у обзир стање потребе пре него однос између давања и зарада. Могло би се стога рећи да социјално осигурање није ограничено на допунска примања од породичних додатака, већ настоји,

тежећи ка задовољавању потреба пре него компензацији ризика, да прошири област допунских примања, посебно у односу на осигурање за старе особе, где циљ свеобухватности оправдава прихватање посебних давања која нису заснована на доприносу, а одређена су на минималном нивоу за све особе које немају право на пензије у форми накнада за раднике на крају радног века. Другим речима, утврђивање минималних давања за различите ризике, посебно оне које проузрокују дугорочне бенефиције, проширује појам допунских примања на нове случајеве.

Није, међутим, тачно да је развој допунских примања пролазна фаза коју су наметнуле околности као неопходну. Веома је вероватно да ће у новим индустријским друштвима деловати јаке снаге у супротном правцу. Са једне стране, у тим друштвима старање о групама у мање повољној ситуацији, које неће уживати привилегије изобиља, требало би нормално да буде обухваћено додатним мерама које ће постати још неопходније уколико разлике између ових група и група у повољнијој ситуацији порасту. Са друге стране, у дугорочном периоду, у друштвима у којима ће производни рад имати тенденцију да смањи број физичких радника, захваљујући ширењу аутоматизације и методе информације, структуралне потешкоће могу захтевати ширење допунских примања која ће обезбедити социјално осигурање извесним категоријама становништва, евентуално лишеним одговарајућих зарада од рада: таква социјална примања у извесној мери ће се разликовати од давања заснованих на раду. У том погледу, одговорност социјалног осигурања за одређивање допунских примања требало би убудуће да се прошири. То би требало да постане или главна функција институције, према мишљењу оних који сматрају да ће друштво изобиља бити обележено враћањем на традиционалан модел помоћи, или што је вероватније, помоћ би требало да се интегрише као посебна функција институције. У сваком случају, овај правац развоја у великој мери условљаваће социјалне могућности новоиндустријализованог друштва компензирањем чинилаца који узрокују неједнакост у овим друштвима, на чију структуру не може а да не утиче њихова техничка снага. Слична тенденција може се појавити и у земљама у развоју, уколико социјално осигурање успе да се донекле прошири на већину група које још увек недовољно зарађују или имају само минимална средства за живот.

Последњи, али не и мање важан, вид могућег мењања функција социјалног осигурања односи се на прелазак од задовољавања потреба на задовољавање социјалних тежњи. Овај нови степен у развоју подсећа на претходни који је пређен наступањем модерне доктрине о социјалном осигурању, када је задо-

вољење основних потреба сваког члана организованог друштва уведено као глобални циљ политике социјалног осигурања, уместо заштите радника против социјалних ризика карактеристичних за индустријализоване средине, каква је била конципирана у епохи социјалних осигурања. У историјским аналозијама, сугерисаним овим институционалним променама, не би требало, међутим, предвидети знатно ширење и трансформацију циљева заштите, обухваћеним мењањем социјалног осигурања од задовољавања потреба до задовољавања социјалних аспирација. Појам потребе, попут појма аспирације, представља заједничку усмереност која се развија у оквиру схватања да се друштво одржава својим дужностима, као и влашћу. Разлика између ова два појма изгледа да је пре у природи него у степену, уколико се обимност аспирација посматра у односу на потребе. Када буде осигурана накнада штета узрокованих социјалним ризицима, и када основне потребе буду задовољене захваљујући одговарајућем развоју система социјалне заштите до нивоа постигнутог у развијеним земљама, а и када се узме у обзир прилагођавање које захтева новоиндустријско друштво, боље ће се уочити корективни карактер ових система у односу на неједнакости материјалних стања односно доходака, који су резултат психолошких или социјалних узрока, чије су последице супротне нормама цивилизације рада. У исто време биће откривене нове димензије опсежне политике социјалног осигурања, које су везане у бити, осим за централну али елементарну функцију заштите, за превентиву и социјални напредак.

Најбољи облик заштите свакако је превентива, али много треба урадити да превентива нађе право место у друштву. Најбоље поље за социјалну превентиву је народно здравље, чијем је унапређивању социјално осигурање допринело многим успешним акцијама у већини земаља, у којима су се његова давања осећала навелико прилично дуго времена на широкој основи. Међутим, постоје и друге области, посебно помоћ породици или старима, помоћ за стицање квалификације или за преквалификацију, помоћ у социјалном прилагођавању и интеграцији, чија истраживања и актуелна искуства побуђују интерес. Осим тога, превентиву у свим својим разноврсним облицима, који су бројни колико и социјални ризици, требало би логично сматрати за приоритетни вид социјалне заштите, којем је све остало подређено. То је супротно идејама и пракси које су још увек доста распрострањене, а према којима се превентива своди на напоре за обештећење. Што се тиче социјалног напретка, то је други правац у којем ће активна политика социјалног осигурања највероватније ширити своју заштитну функцију, да би прилагодила појединца у новоиндустријском друштву новој цивилизацији која га окружује. У том

домену јављају се, такође, понекад изоловани знаци углавном у облику образовања намењених да фаворизују пораст на техничком и културном нивоу. Тешко се може сумњати у то да ће друштва, у којима су наука и техника основни фактори у развоју, урадити све што могу у погледу обезбеђивања социјалних услова који би одговарали њиховој култури, и уз праксу која би одговарала њиховом технолошком развоју. Веза је, отуда, учвршћена између функције социјалног осигурања да обезбеђује накнаде и његове функције у задовољавању социјалних аспирација, јер осигурање примања младих генерација у току стицања квалификација припада истовремено обема функцијама. Слично томе, врста социјалне помоћи специјализоване за рад у породици, за рад у кући или за време празника, које постепено шире домен деловања фондова породичних бенефиција, отварају пут акцији социјалне заштите према унапређивању услова породичног живота и развоју активности у слободном времену. Са тачке гледишта друштвеног напретка, иницијативе ове врсте, иако су још увек ограничене и повезане са функцијом допунских примања преко породичних додатака, требало би убудуће да се ослободе од те, у ствари, искључиво финансијске функције да би представљале један од основних видова политике друштвеног образовања и стварног изједначавања животних услова. Најзад, проблеми регулисања наталитета и оптималне равнотеже породица и генерација захтевају нове форме социјалне помоћи тесно повезане са напредовањем појединца и задовољавањем његових аспирација. Ових неколико примера довољни су да покажу да би дијалектика социјалног осигурања, пошто слобода зависи од превентиве као и од социјалног напретка, могла условити слободу у избору осигурања, усмеравањем социјализације акумулисаних средстава богатијих друштава, од задовољавања потреба ка задовољавању социјалних аспирација. То је у складу са преношењем материјалних вредности на људске и културне вредности, које би требало да карактерише прелазак са индустријског у новоиндустријализовано друштво.

2. Структуре

Еволуција структура социјалног осигурања може се посматрати с аспекта нових функција, које ће јој бити придодате и техничких средстава, која ће јој бити на располагању. Није, међутим, сигурно да ће захтеви у погледу ових функција бити у складу с обимом средстава на такав начин да ће вероватно промене у структурама социјалног осигурања следити исти правац. Насупрот томе, изгледа да ће ове промене бити везане за акцију дивергентних снага, које ће убудуће структуре морати да уравнотеже, узимајући у обзир хумане

циљеве институције о којој је реч. Постоји отуда опасност од појаве противуречности, посебно између тенденција о унификацији и диверзификацији, централизацији и децентрализацији, бирократизацији и индивидуализацији.

Стална расправа о унификацији и диверзификацији структуре социјалног осигурања води порекло у публикавању Беверицове доктриналне концепције о јединственој заштити као једном од основних принципа социјалног осигурања. Даљи развој система, међутим није пратио без отпора ову јединствену и рационалну идеју, тако да цепање режима и институције више карактерише садашње стање социјалног осигурања него тенденција ка уједињавању, иако се таква тенденција може срести у неким земљама. Да би се осветлио наступајући развој у том погледу, низ чињеница треба узети у обзир, чије последице могу тежити у једном или другом правцу. У првом случају, технички чинилац без сумње ће претегнути у смислу уједначавања структура, колико због пораста обимности доступне опреме, толико и услед усаглашених захтева за степеном искоришћења и за снижење трошкова управљања. То је већ преовладало у низу земаља које су у великој мери реализовале унификацију структура социјалног осигурања, на пример, у Великој Британији и неким земљама источне Европе. У другим земљама аналогна тенденција се појављује било у координацији одвојених режима, било да су у питању основни или допунски, или у регруписању националних шема, или најзад у поједностављењу режима конституисаних на моделу социјалних осигурања. Отуда је координација основних режима на професионалној основи на дневном реду у Латинској Америци, а координација допунских пензијских режима у Француској. Белгија је пре кратког времена постигла унификацију пензијских режима најамних радника, док је Холандија генерализовала режиме старосних и инвалидских пензија праћене поједностављењем у разврставању грана заштите апсорпцијом гране несретних случајева на послу и професионалних болести у сродне гране болести и инвалидитета. Слично томе, интеграција ранијег система помоћи у систему социјалног осигурања Уједињеног Краљевства представља нови корак у правцу унификације структура. Коначни исход ове оријентације је наговештен предлозима који се односе на негативан порез на примања, а који треба да осигура минимални доходак у свим околностима, без обзира на ризик, путем примене фискалне технике на давања. У том погледу, главни смер оријентације не може бити оспорен, јер је без обзира на чињеницу што се одлично слаже са традиционалном функцијом гаранције дохотка коју преузима социјално осигурање, потпомогнут усавршавањем техничких метода администрације.

Насупрот томе, диверзификација структура социјалног осигурања изгледа да боље одговара лепези нових функција које предстоје овој институцији. Разноврсност циљева требало би, нормално, да захтева одвојена средства за интервенцију, која ће, без сумње, бити координисана. Међутим, она ће се тешко прилагодити једноставности и јединству класичне функције обезбеђења примања, која делује у различитим гранама социјалног осигурања. То објашњава зашто се уједначавање структура може развијати у овом сектору, док је њихова диверзификација вероватнија за друге секторе. У ствари, диверзификација не искључује тражење јединства концепција на вишем нивоу целокупне социјалне политике, којој ће социјално осигурање моћи да допринесе јединству, али која ће дозволити различите структуре. Али, јединство тенденција, иако је битно ради стварања нове институције, не би требало помешати с јединством организације.

Остале чињенице односе се на централизацију и децентрализацију структура социјалног осигурања. Тај проблем разликује се од претходног пошто се среће како у унифицираној структури, тако и у диверзификованој структури, пошто је повезан са локализацијом центра или центара одлучивања, која треба да буде одређена у сваком посебном случају бољим степеном корисног деловања система. У односу на традиционалну улогу социјалног осигурања, тј. осигурање дохотка, тешко се може сумњати да ће велико усавршавање техничких метода у администрацији бити усмерено према централизацији. Централизација администрације пензијског система, као што је урађено у САД, упркос броја осигураних лица, није била имуна, без сумње, према таквим техничким разматрањима. Сличан систем пензије преовладао је у Великој Британији и земљама источне Европе, и то најпре у јавној администрацији, а затим у неким случајевима у области синдикалне администрације. У Француској је недавном реформом централизована пензијска администрација на националном нивоу. Систем те врсте очигледно је сагласан са административном, исто као и са аутономном структуром, као што показују две узастопне фазе остварене у источној Европи. Ови примери односе се, међутим, само на дугорочна давања, чија администрација захтева у принципу појединачну ликвидацију и понављање идентичних операција плаћања. Међутим, ништа не спречава да се предвиди ширење овог система централне администрације и на сва плаћања у готовом, у светлу пораста капацитета електронске опреме, нових техника, као и коришћења ове опреме ради уштеде времена. Такви изгледи за будућност не укључују обавезно симплификацију средстава законодавства, јер сама хармонизација административних метода, у односу на коришћену опрему, може бити довољна да осигура

функционалност система. Отуда би се применом машина могла, евентуално, решити позната дилема традиционалне администрације у социјалном осигурању између потребе за једноставношћу, која фаворизује учинак службе и захтева за правичним решавањем, које иначе може проуроковати компликације, као последице појединачних ситуација. Међутим, машина неће исцрпсти људске проблеме у социјалном осигурању.

Пошто техника централизације постаје све потребнија, могао би се стећи утисак да би децентрализација структура социјалног осигурања требало да буде све пожељнија, посебно у односу на тежњу за хуманизацијом ове институције. У том погледу постоји опасност од недовољне деконцентрације, иако се њена вредност, која се прихвата у пракси, тешко може оспорити на широком пољу примања, информисања и контакта са заштићеним лицима. Децентрализација, која укључује мултипликацију и аутономију одговорних центара изгледа да је веома добро прилагођена новим функцијама подешавања и задовољавања социјалних аспирација, чије испуњење захтева директан контакт са интересентима и одговарајућа средства за интервенције у посебним случајевима. Али, та функционална разматрања нису једина која оправдавају децентрализовану структуру социјалног осигурања у извесним правцима. Таква структура није мање значајна за развој интереса заштићених чланова заједнице истоветним јачањем њиховог осећања одговорности и ефикасним учествовањем у систему администрације. Ова усмереност изгледа да уважава мотиве оснивача социјалног осигурања, који су прихватили изворну структуру инспирисану традицијом друштава узајамне помоћи. Та ће традиција, без сумње створити основ за посебну концепцију администрације социјалног осигурања која ће се разликовати од осталих облика администрације. Поштовање ове концепције захтева јасно разликовање њених намера од средстава, а уз то треба имати у виду да се заснива исто толико на савести колико и на организацији. Најзначајнији резултат, који се са разлогом може очекивати од децентрализације структура, биће признавање људског фактора у социјалном осигурању. Без тог основног противсредства, социјално осигурање се излаже великом ризику да се изгуби у негативном систему пореза, под утицајем конвергентних техничких притисака према унификацији и централизацији.

Најзад, трећи спрег снага тежи да супротстави бирократизацију и индивидуализацију у структури социјалног осигурања. Бирократизација се понекад сматра као патолошка особина административних организација, изражена у расцепу структура и функција. У том смислу, било каква административна

структура која престаје да буде функционална постала би због те чињенице бирократска. Организација социјалног осигурања, попут сваке друге друштвене организације, изложена је таквом изопачивању и ризик се повећава старењем институције уколико се њене структуре благовремено не прилагоде функцијама. Опасност је посебно озбиљна у погледу социјалних институција, али то се ипак може спречити или избећи, посебно ако се има у виду утицај тенденције према диверзификацији и централизацији. Стога, најозбиљнија опасност од бирократије у социјалном осигурању није превасходно у том патолошком виду, већ произлази из одвојености од корисника и ниподаштавања његових личних потреба, што је последица глобалности организације и генералне примене правила великих бројева. У овом домену, такође, развој техничких метода администрације повољно утиче на ову врсту бирократизације, која се добро подешава, уосталом, традиционалним функцијама социјалне заштите. Према томе, одељење које ради на осигурању примања не би имало потребу да познаје лично своје кориснике, а исто тако корисник не требао да има било какав директан контакт с одељењем. Банка или фонд националног социјалног осигурања може одлично да обавља функцију задуживања и кредитирања износа својих клијената, без било каквог контакта са њима. Истина је, међутим, да досадашња искуства администрације социјалног осигурања не откривају савршену бирократизацију; али, савршена бирократизација је можда скривени знак фундаменталног разилажења између корисника и институције, која би у том случају престала да служи свом хуманом циљу.

Претеран бирократизам требало би, нормално, да нађе лек у повећаној индивидуализацији структура социјалног осигурања. Ова реакција могла би се врло лако десити, пошто то одговара и потребама нових функција, као што је прилагођавање околини и задовољавање социјалних аспирација. У том погледу могло би се очекивати да се индивидуализација исказе у односу на актуелне специјалне проблеме појединаца и могућности да се пронађе посебно решење за сваки од њихових проблема. Када је реч о поједницу очигледно је да постоје ограничења за такву амбицију на граници прихватног и породичног домена. Али, важно је да би те границе требало интересенти сами слободно да одређују, а не да то зависи, како се често дешава, од њиховог незнања, предрасуда или нехатности социјалних организација које су им на располагању. Са гледишта институције, индивидуализација захтева систематско коришћење социјалних радника и остваривање органске повезаности између активности социјалних служби и стандарда, као и циљева социјалног осигурања. У том погледу ширење социјалне заштите, које је

попут рада у здравству потпуно индивидуално, могло би се лако сматрати убудуће као основна функција институција социјалног осигурања. Дакле, социјално осигурање ће заиста наћи свој хумани тон богаћењем свога утицаја директним доприносом психолошкој сигурности, која захтева, такође, одређени квалитет људских односа.

3. Међународни аспект

У овој студији о будућности социјалног осигурања не може се заобићи међународна димензија ове институције. У прошлости утицај социјалног осигурања на међународном нивоу огледао се, углавном, у форми спонтаних или усмерених нормативних или техничких акција међународних организација које, међутим, нису доводиле у питање национални оквир успостављања и развоја система. Дакле, овај традиционални облик солидарности требало би, несумњиво, да се шири у блиској будућности, с једне стране због прогреса економске интергације на регионалном нивоу, а са друге, под притиском захтева у корист непосредније интервенције на пољу међународне сарадње.

Регионална економска интеграција захтева хармонизацију социјалних давања, као елемента у укупним трошковима рада, у смислу одржавања конкурентског положаја националних привреда унутар нове интегрисане заједнице. Интеграција се не ограничава на ослобађање и оживљавање међународне конкуренције, већ тежи да још више модификује услове равнотеже ранијих односа, доводећи у тешњу везу ниво зарада и усмерености социјалних захтева. У одсуству спонтане хармонизације у порасту, интеграција би могла да успори или чак да заустави развој социјалног осигурања у најразвијенијим земљама или барем у онима у којима методе финансирања намећу високе обавезе на трошкове производње. Само планираним усаглашавањем на регионалном нивоу могу се избећи сличне неповољне последице, вођењем система социјалног осигурања одговарајућим диференцираним ритмом у условима различитих путева развоја. Међутим уколико спољни утицаји спречавају или стимулишу, или напротив, уколико постоји међународна акција за хуманизацијом социјалног осигурања, изгледа да ће се основне одлуке у том домену у све већој мери доносити ван традиционалног националног оквира, без предрасуде у погледу неопходних адаптација, у интересу којих је важно очување погодне разноликости у реализацији и нарочито пожељних могућности у иновацијама.

Још важнији фактор на међународном нивоу у социјалном осигурању појавиће се, изгледа, ускоро из неједнакости развоја. Процес социјалног осигурања не може се односити претежно на развијене земље, а да се даље не шири јаз, а тиме повећава и опасност, која их у тој области, као и у многим другим, одваја од мање развијених земаља. Није много вероватно да ће ове земље бити за дуго задовољене економским растом који не прати социјални развој уз одговарајуће легитимне захтеве, пошто се социјални напредак показује све више као суштински пратилац избалансираног економског раста. Отуда политика међународног развоја, усмерена према ефективној редукцији неједнакости и не може бити ограничена само на економске аспекте раста, већ се мора бавити и социјалним аспектима развоја. Препоручљиво је, очигледно, селекционирање ових друштвених аспеката, делимично у функцији избора сваке заинтересоване земље, а делимично у складу са њиховом релативном корисношћу за стратегију развоја. Социјално осигурање играће веома корисну улогу у овој стратегији, прво због његових директних деловања на прилагођавање, адаптацију и одржавање људског фактора, а и због индиректног утицаја на што равноправнију расподелу резултата напретка. Ова преоријентација међународне помоћи захтеваће у области социјалног осигурања изборе у односу на првенство циљева и промене у методима реализације. Да би се ограничила на битне циљеве вероватно је да ће политика у здравству и демографска политика представљати важне правце међународне интервенције у области социјалног осигурања, и то у мери у којој се несумњиво ради о проблемима од међународног интереса, који су већ прихваћени као такви и чије ургентно решавање изгледа неће ускоро бити постигнуто у мање развијеним земљама. Тако би могло да се зачне остваривање проширене солидарности у димензијама људског рода, а у нивоу социјалног развоја, с циљем да се интегришу пролетерске нације у међународну заједницу новоиндустријске ере, на исти начин као што су раније пролетерске класе биле интегрисане у национална друштва индустријске ере.

IV ЗАКЉУЧНЕ НАПОМЕНЕ

Ова прелиминарна размишљања користиће, макар, да се одвоје две супротне илузије: будућност неће, изгледа, подразумевати ни ишчезавање социјалног осигурања ни задржавање ове институције у виду у каквом је ми познајемо данас. Изгледа пре да ће социјално осигурање претрпети дубоке промене истовремено у смислу испуњавања тенденција које га подстичу, а и прилаго-

ђавања новом свету који се очекује. У тој перспективи класична дискусија о институционалној концепцији социјалног осигурања данас је већ превазиђена. Еволуција потреба и идеја захтеваће и проширену концепцију у домену социјалне акције и солидарности, тако да се структурира и унифицира гаранција дохотка, с једне стране, и да се развију њене логичне консеквенце у смислу превенције појединачног и колективног напретка, с друге стране; а и да се уз то продужи организовање општељудског нивоа путем социјалне кооперације на међународном плану.

Треба, свакако, подвући да је такво истраживање само по себи немоћно да проникне у будућност. Оно може у најбољем случају допринети да се боље разграниче појмови, чији је значај, на изванредан начин, нов за социјалну политику, постављањем разлике између могућег, вероватног и пожељног. Чврсто уоквирено са два претходна овај последњи појам тежи да да нову вредност избору цивилизације која омогућује сваку концепцију социјалног осигурања. Нико не би смео да претендује на то да је овај избор слободан, али ко би могао да оспори користи једног боље осветљеног избора. Прецизно речено, студија будућности омогућује да се одреде услови, опције и облигације социјалног развоја који изгледа да води свеснијем усаглашавању концепција и метода заштите, с једне стране, и колективних вредности и тежњи, са друге стране, на националном и међународном нивоу.

Не би се могло сматрати неуспехом у сагледавању будућности ни то што су ова гледишта неизвесна, а ни то што нас она наводе на неку врсту интуиције засноване на прошлости. Заиста, док су се аутори најрадикалнијих предлога у погледу реформе јавне помоћи у неколико наврата приближили и сувише упрошћеној идеји опште гаранције доходака, најпре крајем револуционарног периода у Француској, с уписивањем Обвезница националне добротности предвиђених законом од 11. маја 1794. године, затим у Енглеској са познатом одлуком Спинхамледа од 6. маја 1795. године, с циљем да се систематски надокнађује недовољност надница уз вођење рачуна о величини породице, представници утопистичке мисли све време су ишли за својим сном о човеку ослобођеном физичких и социјалних принуда средине и помиреног са самим собом. Фуријеве идеје, које су процват личности заснивале на "гарантизму", вероватно сугеришу у овом тренутку теме које су најподесније за истраживање будућности. Са своје стране, оне нас пре приближавају прорицању него предсказивању, откривањем тог парадоксалног напона између колективне организације и хуманих постигнућа, који условљава прогрес социјалних институција. Тако изгледа да се еволуција социјалног осигурања усмерава у

функцији супротних кретања, од којих га једне све више удаљавају од његових традиционалних техника, док га друге сигурно поново воде ка самом извору његовог првобитног надахнућа. У тој контрадикцији испољава се виталност институције, чији је најбољи јемац будућност у констатацији да она није престала да се самоостварује.

Prof. Dr. Aleksandar Petrović, LL.D
Associate Professor

Social Insurance – DE LEGE LATA and DE LEGE FERENDA

Summary

These preliminary considerations will, at least, set apart the two distinctive delusion: the future is most unlikely to bring about the extinction of social insurance, nor will this institute be retained in the form as we know it today. The institute of social insurance is more likely to undergo profound changes in line with the supportive on-going trends and adjust to the new circumstances. With this perspective in mind, a traditional discussion on the institutional concept of social insurance today may already be regarded as outdated. The genesis of needs and ideas will require an extended conception in the domain of social action and solidarity which is, on one hand, to structure and unify the guarantee of income and, on the other hand, to develop its logical consequences pursuant to individual and collective development, and simultaneously continue organizing the general human welfare through social welfare cooperation on the international level. Thus, social insurance seems to be evolving in the opposing directions, some of which make social welfare diverge from the traditional approach whereas others take it back to its original sources. This contradiction actually demonstrates the vitality of this institution, the best future guarantee of which is the assertion of its perpetual self-realization.

Key words: insurance, social welfare, social insurance, social protection, social welfare law, social security.