

Проф. др Александар Петровић

**РЕФОРМИСАЊЕ СОЦИЈАЛНОГ
ОСИГУРАЊА: ПРОМЕНА ОДГОВОРНОСТИ И
ИНДИВИДУАЛНОГ ИЗБОРА**

UDK 364.3:34.047

Рецензент: Проф. др Милан Петровић

Сажетак

Социјално осигурање мора да се реформише како би било одрживо. При томе је неопходно да се узму у обзир не само карактеристике система (као што су ниво и дужина коришћења права, или популација осигураника), већ и расподела одговорности и обавеза. Социјално осигурање није само ствар државе; предузећа, синдикати, индустријски сектори и појединци имају своју улогу, исто тако. С обзиром да су социјални (осигурани) ризици* у извесној мери ендеогени, осигурање би требало регулисати на оном нивоу на којем би се најдиректније могло да утиче на ризике како би се побољшала ефикасност система. То се делимично може остварити у оквиру јавног државног система, на пример кроз процену ризика. Алтернативе би обухватале померање од колективних ка више индивидуалним аран-

жманима, у чему су најистакнутији вишеслојни и и штедни рачуни. Вишеслојни системи углавном имплицирају нову расподелу одговорности и обавеза, узимајући у обзир ендеогеност социјалних ризика и импликације савремених животних циклуса. У исто време, они нуде и већи индивидуалнији избор. У сваком случају, приликом реформисања социјалног осигурања треба са се успостави равнотежа између правичности и ефикасности, између солидарности и слободе избора, између ризика везаних за опасност по морал и за неповољну селекцију. Овај избор је тежак, јер социјално осигурање није само питање „сигурности“. Оно представља значајан део начина на који организујемо наше друштво и укључује многе друштвене вредности.

Кључне речи: социјално осигурање, одрживост, правичност, солидарност, ефикасност, одговорност, вишеслојност, индивидуални избор.

* Ризици који се традиционално осигуравају социјалним осигурањем остају исти, независно од тога колико се шири или сужава круг осигураника и колико се шири или сужава садржај права из социјалног осигурања, услови за њихово стицање итд. То су социјални ризици који погађају човека у његовој радној способности, и приходима које стииче личним радом, јер га (потпуно или делимично, привремено или трајно) лишавају прихода из његовог рада, или му проузрокују терете и издатке које он сам веома тешко или никако не може поднети. Отуда и нужност поделе таквих терета на ширу ризичну базу, као и узајамност и солидарност, али и могућност индивидуалног избора.

Проф. др Александар Петровић¹

РЕФОРМИСАЊЕ СОЦИЈАЛНОГ ОСИГУРАЊА: ПРОМЕНА ОДГОВОРНОСТИ И ИНДИВИДУАЛНОГ ИЗБОРА

I. УВОДНЕ НАПОМЕНЕ

Социјално осигурање постоји као феномен и социјални и културни. Његова правила никада не могу бити независна од историјских, економских, социјалних, политичких и других услова и ови им дају и садржај и смисао. Оно је продукт „социјалне политике модерних држава“ у другој половини 19. века и даље.² Право на социјално осигурање у модерном друштву постаје социјално право сваког човека.³

У претханој деценији социјално осигурање је у многим земљама обележило своју стоту годишњицу. Тај јубилеј је, такође, подстакао и дискусију. Будућност

¹ Ванредни професор Правног факултета у Нишу.

² Од 1883. године када је први пут у свету, у Немачкој, установљен систем обавезног социјалног осигурања (најпре у случају болести, затим повреде на раду и старости), пензијско осигурање веома се разгранало, како у погледу територијалне распрострањености тако и по врстама. Године 1997. само девет земаља света није имало системе пензијског осигурања (док их је поседовало 166); видети: Collin Gillion, John Turner, Clive Bailey, Denis Latalipe, Social Security Pensions; Development and Reform, International Labour Office, Geneva, 2000, стр. 244. Наведено по: Др. Сенад Јашаревић: Реформа пензијског система, Радно право у условима транзиције, Правни факултет Крагујевац, 2003, стр. 131.

³ “Свако има право на животни стандард који обезбеђује здравље и благостање, његово и његове породице, укључујући храну, одећу, стан и лекарску неку и потребне социјалне службе, као и право на осигурање у случају незапослености, болести, онеспособљења, удовишта, старости или других случајева губљења средстава за издржавање услед околности независних од његове воље.” (члан 25. Опште декларације о правима човека из 1948. године.).

Уп.: и Конвенцију о минималним нормама социјалног обезбеђења – сигурности (бр. 102 из 1952. године) коју је и наша земља ратификовала.

социјалог осигурања је предмет расправе изазване и текућим дилемама и будућим проблемима који се предвиђају. Изгледа да процеси индивидуализације, повећање учешћа женске радне снаге и растућа динамика тржишта рада чине да су прилагођавања у социјалном осигурању неопходна. Главне опасности за будућност социјалног осигурања су старење становништва и равнотежа између посла и породичног живота. Специфично питање је увођење већег избора у социјално осигурање. Процес индивидуализације изгледа да иде руку под руку са захтевом да се питања социјалног осигурања решавају већим бројем посебних решења која се доносе од случаја до случаја.

Једно од главних питања за непрекидну расправу о социјалном осигурању до сада је неопходност обуздавања раста трошкова система. Она је била инспирирана и постојећим и предвиђаним проблемима, на пример, очекиваним старењем становништва. Старење становништва делује на социјално осигурање на неколико начина. Најпре, повећаће се број пензионера. Али, старење такође доводи до „старије“ потенцијалне радне снаге. Ово имплицира – под условом да су сви други елементи исти – да ће се смањити број запослених. Како се старост повећава, тако расте број лица која су у превременој или инвалидској пензији, а учешће радне снаге опада. Основа за здраво социјално осигурање еродира у два смера: у односу на број корисника права и оних који плаћају ту цену. Ово само по себи може представљати значајну претњу солидарности, нарочито због јаког међу-генерацијског конфликта. Али, оно се може проширити на општији губитак солидарности. Један од начина да се олакша терет стављен на социјално осигурање старењем становништва био би да се повећа учешће потенцијалне радне снаге. Да би се то постигло, мора се приступити организовању социјалног осигурања: социјално осигурање мора бити „активирајуће“, враћајући људе на посао и на тај начин генеришући висок ниво запослености. Да би се помогло женама да заузму своје место на тржишту рада, морају да се установе посебни (додатни) системи социјалног осигурања како би се успоставила равнотежа између запослења и породичног живота. Да би се старији радници задржали на тржишту рада, мора да се редукује могућност превременог или инвалидског пензионисања. Ипак, увођење или ширење иницијативе за учествовање у тржишту рада представља само један начин држања противтеже неким од поменутих проблема. Друга опција била би да се пронађе нова и пежељнија равнотежа обавеза и одговорности. За сваки од социјалних ризика требало би наћи „прави“ ниво на коме се ризици треба да удруже и осигурају, по могућству ниво на којем је највећа вероватноћа да се на њих може утицати. За несреће на раду и професионална обољења, овај ниво би могао да буде и само предузеће, за разик од сиромаштва, то је држава. Избор правог нивоа захтева процену односа између правичности и ефикасности.

У овом чланку бавимо се питањем доградње система социјалног осигурања из угла промене одговорности и индивидуалног избора. Ко је одговоран за социјалне ризике којима су људи изложени током целог живота? Да ли је то друштво као целина? Да ли су то индустријски сектори или појединац? Да ли је важно који је тип ризика са којима се људи суочавају? Да ли треба успоставити нову равнотежу између солидарности и индивидуалног избора? Да ли ниво солидарности треба да буде нација, индустријски сектор. . ? Ово су питања која, чини се, избијају у први план у текућим раправима. Она задиру у срж социјалног осигурања. Да бисмо разумели расправу о промени одговорности и индивидуалног избора погледаћемо на који начин социјално осигурање функционише у неким земљама: ко преузима одговорност и за који део социјалног осигурања. О свему овоме биће речи у наредном одељку овог рада. У трећем одељку размотрићемо теоријске аспекте избора насупрот солидарности у социјално осигурању, а затим следи расправа о вишеслојним системима и индивидуалним штедним рачунима као алтернативним начинима поделе одговорности и/или ширења могућности за индивидуални узбор. На крају, разуме се, укратко ћемо изложити главне закључке.

II. РАСПРАВА О СОЦИЈАЛНОМ ОСИГУРАЊУ

Дуги низ година је обим издатака за социјално осигурање представљао кључно питање. У овој расправи, наводна расправа између празедности и ефикасности играла је значајну улогу. Тврди се да је ширење социјалног осигурања штетно за економију земље у дугорочном смислу. Један од разлога зашто је ова расправа донекле неугодна је да се, генерално, издаци за социјално осигурање везују за богатство државе. Развијене земље троше већи део свог друштвеног производа на социјално осигурање него земље у развоју. Има неколико озбиљних разлога за то. У развијеним земљама не постоји само „подела рада“ већ и „подела одговорности“. Подела рада генерише растуће економско богатство, јер омогућава људима да се специјализују и раде оно у чему су успешни. То захтева развијени и систем социјалног осигурања⁴.

⁴ Разлог томе је да неки људи нису способни да изађу на крај са захтевима модерног друштва. У прошлости су о њима бринуле њихове породице или друге друштвене групе или организације (међу њима црква представља изразити пример). Чињеница да су такве везе међу људима мање изражене у модерном друштву је подстицај за расподелу друштвених одговорности којима би се породица ослободила многих аспеката везаних за неопходност бриге о свом члану: бенефиције за старије замењују ширу породицу; бенефиције за незапослене замењују трансфер новца у оквиру породице итд. Управо ови механизми генеришу веће трошкове социјалног осигурања у индустријализованим земљама.

Растуће богатство само по себи ствара већу потражњу за социјалним осигурањем. Богатије друштво ће вероватно желети да троши више на здравствену заштиту, на пример.

Будући да друштво постаје све компликованије и непредвидљивије, може се, такође, увећати и потреба или жеља за већим социјалним осигурањем. Спречавање ризика у комплексним друштвима може стога бити још један разлог који изазива раст трошкова социјалног осигурања.

Данас се, мање више, сматра да социјално осигурање значи скоро исто што и систем социјалног осигурања којим управља држава. Многе анализе социјалне државе и њених последица на дистрибуцију прихода, сиромаштво, економски раст, итд., засноване су на претпоставци да се мора сагледати организација државе да би се створила слика о томе колико је дотична земља „социјална“. Арјона и сар.⁵ наводе неке разлоге зашто јавно социјално осигурање може негативно да утиче на економски раст. Систем бенефиција може одвратити људе од рада и тако се смањује понуда радне снаге, чиме се смањује ниво производње, а у неким случајевима и ниво улагања капитала, па тиме и развој. При томе, сугерише се да интервенција државе води ка губитку помоћи.

С друге стране, социјално осигурање се може сматрати „продуктивним“, фактором. На бази емпиријског истраживања закључено је да је веће издвајање за социјално осигурање штетно по економски раст. У исто време, пак, уочена је изражена разлика између ефекта активног и пасивног социјалног осигурања. Главни закључак је да далеко од тога да постоји било каква суштинска контрадикција између ефикасне динамичне економије и економије која социјалну правду ставља себи у центар, већ постизање прве захтева постојање друге. Међутим, најбољи начин да се постигне друга је да се помогне појединцима и породицама да сами себи помогну путем инвестирања у њихову способност да учествују у модерној економији применом активних, пре него пасивних, мера интервенција.⁶

Може се рећи да ове врсте бенефиција једноставно замњују улоге и бенефиције које су се у ранијим периодима стварале у оквиру породице.

⁵ Arjona, R., Ladaique, M., Pearson, M., 2001. Growth, inequality and social protection (Labour Market and Social Policy Occasional Paper No. 51). Paris. Organisation for Economic Co-operation and Development.

⁶ Arjona et al., 2001.

Активне државне интервенције – или, тачније, активне мере тржишта рада - могу ублажити неке неке од мање пожељних последица социјалног осигурања. Други начин да се постигне у основи исти циљ био би да се уравнотеже одговорности између различитих актера тако да све укључене стране имају интерес да одржавају социјално осигурање. И ако је фокус углавном на улози државе, многе земље се већ сада јако ослањају на друге актере у области социјалног осигурања. Да би се добила слика о томе како су одговорности подељене међу различитим актерима у социјалном осигурању, треба да се виде неки статистички подаци ОЕЦД. Табела 1 приказује издатке и за јавно и за приватно социјално осигурање (укључујући и здравствену заштиту). Обухваћени су издаци који имају социјалну улогу и који садрже елементе редистрибуције.

Табела 1.
Нето издаци за социјално осигурање (% друштвеног производа)⁷

	Аустралија	Белгија	Данска	Немачка	Холандија	Шведска	Велика Британија	САД
Јавни	16,6	23,5	22,9	24,6	18,2	25,4	19,2	15,3
Приватни (обавезни)	0,9	1,1	0,2	0,6	0,4	0,2	0,3	0,3
Приватни (необавезни)	2,9	0,8	0,5	0,8	3,0	1,7	2,5	7,3
Укупно	20,4	25,4	23,5	26,1	21,5	27,3	21,8	21,8
Приватни (% укупног)	8,6	7,5	3,0	5,4	15,8	7,0	12,8	34,9

Из табеле се да видети да су приватне шеме социјалног осигурања посебно развијене у такозваним англосаксонским земљама. У тим земљама је обим издатака углавном везан за финансирање пензија. Али у то је укључено и приватно здравствено осигурање, које је нарочито развијено у САД. Можда изненађује случај Холандије, где су издаци за приватно осигурање сличнији и упоредивији са англо-саксонским него са континенталним европским и скандинавским земљама. Томе је главни разлог чињеница да су неки аранж-

⁷ Извор: Adema, W. 2001. Net social expenditure 2nd Edition (Labour Market and Social Policy occasional Paper No. 52). Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development.

мани социјалног осигурања искључива одговорност „социјалних партнера“ (послодаваца и синдиката), као што су, нпр., бенефиције из превременог пензионисања. Уз то, у неким случајевима су додатне бенефиције везане за незапосленост и инвалидитет (према социјалним програмима предузећа, када је радник отпуштен; у случају инвалидности, током прве године. Изразит пример је „допуна“, од стране социјалних партнера, државних мера за смањивање бенефиција по основу инвалидности за млађе раднике. Овај „јаз у инвалидским бенефицијама“ био је премошћен на овај начин скоро истог тренутка када су уведене државне мере. А то показује како међусобно делују одговорности различитих актера у социјалном осигурању. Тамо где држава узмакне, други актери могу наступити да попуне празнину.

Други пример за интеракцију међу различитим актерима дао је Еспинг-Андерсен⁸. Он пореди САД и Шведску у односу на све издатке домаћинства за социјалне сврхе, укључујући образовање, здравствену заштиту, пензије, бригу о деци и плаћање свих пореза (заједно са доприносима за социјално осигурање). Ова анализа је корисна јер обухвата издатке који имају социјалну сврху али у којима нема елемената редистрибуције. То значи да су укључени чисто приватни аранжмани као што су нега деце, образовање, итд. Аутор указује да су укупни издаци у ове две различите врсте социјалних земаља скоро исти. Стога се може закључити да у ове две земље нема разлике у количини новца који појединци издвајају за социјално осигурање. Кључне разлике леже у подели одговорности, редистрибутивним ефектима и последицама ових избора.

Ова анализа показује велике разлике између земаља у односу на начин на који оне испуњавају „социјалне функције“. Анализе које су усмерене на деловање државе у социјалном домену пропуштају значајне иницијативе које покрећу послодавци и синдикати, али и сами грађани. „Приватно“ социјално осигурање је у великој мери запостављено у анализама социјалних држава и у економским студијама о утицају државног социјалног осигурања на економску флексибилност и економски раст. С тога остаје отворено питање да ли би проширивање приватног социјалног осигурања - које обухвата друге актере, а не државу – водило ка ефикаснијем, одговорнијем и савременијем систему социјалног осигурања.

⁸ Esping Andersen, G. 1997. Welfare states at the end of the century; The impact of labour market, family and demographic change”, in Family, market and community: Equity and efficiency in social policy. Paris, Organisation for Economic Cooperation and Development.

III. УРАВНОТЕЖАВАЊЕ ОДГОВОРНОСТИ

При разматрању предности и недостатака јавног у односу на приватно социјално осигурање, суочавамо се са неколико „класичних“ дилема – уступака: између праведности и ефикасности, између солидарности и индивидуалног избора итд. У редовима који следе укратко се разматрају неки теоријски аргументи везани за ова питања. Затим описујемо могуће „нивое“ на којима се социјално осигурање може уредити и начине на које се одговорности могу поделити.

1. Јавно и приватно осигурање

У основи, социјални ризици се могу осигурати и колективно (јавно-државно осигурање) и приватно (на тржишту осигурања). Главна разлика између ова два „система“ тиче се количине солидарности који они захтевају. То се огледа и у висини премија али и у нивоу права-бенефиција. У чистом колективном систему солидарност је изведена из редистрибутивних циљева. У чисто приватном систему осигурања, солидарност је базирана искључиво на случају: трансфер новца од једне на другу осигурану особу условљен је фактичким догађањем осигураног случаја. Премије осигурања дефинисане су карактеристикама осигураног лица (високо ризични појединци плаћају вишу премију), док бенефиције зависе од услова осигурања.

Оба система осигурања имају и предности и негативне стране. Прво и најважније, тврди се да тржиште генерише ефикасност: под одређеним условима равнотежа тржишта је ефикасна. Осигурање против социјалних ризика може се обезбедити на тржиштима осигурања под следећим условима⁹: индивидуални ризици треба да буду независни, јер је у другачијем случају удруживање ризика неефикасно; дистрибуција вероватноће индивидуалних ризика требало би да буде опште позната, јер иначе премије не могу да буду актуарски праведне;¹⁰ осигураници не би требало да буду упознати са вероватноћом својих сопствених ризика, јер у супротном долази до неповољне селекције.¹¹

⁹ CPB (Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis) 1997 „Social protektion,, in Challenging neighbours: Rethinking German and Dutch economic institutions, Berlin, Springer-Verlag.

¹⁰ Hellwing, M, 1987. „Some recent developments in the theory of competition in markets with adverse selection,, in European Economic Review, Vol. 31, No. 1-2.

¹¹ Akerlof, G. 1970. „The market for lemons,: Quality uncertainty and the market mechanism,, in Quarterly Journal of Economics, Vol. 84, No. 3.

Учешће индивидуалних ризика у колективном-јавном систему умањује проблем неповољне селекције и нуди висок степен солидарности и правичности. Али, то се дешава на уштрб ефикасности и индивидуалног избора. Стога није лак задатак – посматрајући „чисте“ облике јавног и приватног социјалног осигурања – да се просуди којем од ових облика треба дати предност. Треба, ипак, приметити да избор између јавног и приватног осигурања никако није апсолутан. Приватни агенти могу да буду појединци који раде са осигурањем, приватним предузећима, индустријским секторима, итд. Држава може „водити“ неке врсте осигурања које сматра неопходнима, али за које и не мора бити најбољи „организатор“. Држава може подржавати појединце или компаније које се баве пословима осигурања кроз фискалне субвенције или кроз скидања баријера. На тај начин, држава може имати улогу у стимулсању приватног осигурања. Стога је мешавина јавних и приватних елемената у социјалном осигурању могућа и није неуобичајена у многим земљама.

2. Уређивање социјалног осигурања: ендогеност ризика и индивидуални избор

У многим земљама се систем социјалног осигурања гради на два основна претпоставкама:

а) Ризици које систем социјалног осигурања осигурава су екстерни ризици, тј. осигурана лица не могу их избећи нити могу утицати на њих. Сматра се да се болест, инвалидност, старост, незапосленост, итд. „дешавају људима“.

б) Појединци немају другог избора осим да се укључе у систем или да се повуку из њега.

Обе претпоставке су сада доведене у питање. На неке ризике могу – бар до извесног степена – утицати било запослени, послодавци, корисници осигурања, било институције које спроводе осигурање (на пример, ризици као што су болест, инвалидност, незапосленост). То исто важи и за другу претпоставку. Савремени грађани желе да бирају и спремни су да преузму одговорност. Занемаривање овог питања чини систем социјалног осигурања старомодним, па и неефикасним и ствара ризик да грађани више не препознају себе у систему социјалног осигурања. То би довело до парадоксалне ситуације у којој губитак кредибилитета и нестанак солидарности могу да умање потребу за индивидуалнијим и флексибилнијим системима социјалног осигурања.

Одређивање нивоа на коме се може утицати на осигуране ризике може имати значаја за одлучивање о нивоу на коме треба уредити осигурање. Чини се логичним да се ризици удруже и да се осигурање установи на нивоу на коме је и највећи утицај на настанак тих ризика. Уколико се издаци система подмире на нивоу на коме је утицај најизраженији, то би могао да буде добар стимуланс за смањење издатака. Компанија има добру позицију да покуша да редукује ризик везан за професију запослених у предузећу. Послодавци морају предузимати мере да се избегну повреде на раду и професионална обољења, на пример.

Ако се прати ток оваквог размишљања, системи социјалног осигурања би требало да буду установљени на много „нижем“ нивоу него што је тренутно случај у многим земљама. То би, такође, значило да различите ризике треба организовати на различитим нивоима. Има, међутим, мишљења да би ниво на коме треба осигурати (удружити) ризике требало да буде нешто виши. Јер, социјално осигурање организовано на сувише ниском нивоу може да доведе до система у коме је правичност система доведена у питање. Тако, на пример, пекара са једним запосленим тешко може сама да носи терет дуго-трајног боловања.¹²

3. Подела одговорности међу актерима (субјектима)

Из напред реченог произилази да може постојати више актера у социјалном осигурању. Степен ангажованости сваког од њих различит је у различитим земљама. У неким земљама држава је главни носилац социјалног осигурања. У другим земљама је више простора остабљено другим субјектима. Али, чак и када држава има мање изражену улогу, та улога је и даље веома важна у одређивању поља делатности за друге субјекте¹³. Уколико држава наступи са понудом осигурања, то ће скоро по дефиницији истиснути друге иницијативе. У сваком случају држава је та која одлучује који ће ризици бити осигурани и до ког степена. Остали актери ће развијати своје активности на оним основама које држава предвиди да им обезбеди. У сваком случају држава има водећу улогу како у организовању тако и у функционисању со-

¹² Aaris, L., De Jong, P. 1999. *Op Zoek naar Nieuwe Collectiviteiten: Sociale Zekerheid tussen Prikkels en Solidariteit* (In search of new collectivities: Social security between incentives and solidarity). Doetinchem, Elsevier Bedrijfsinformatie.

¹³ Adema, W.; Einerhand, M. 1998. *The growing role of private social benefits* (Labour Market and Social Policy Occasional Paper No. 32). Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development.

ци-јалног осигурања. Према томе, савремено социјално осигурање функционисало би на следећи начин. Држава би се сконцентрисала на обезбеђивање основних права, док би се додатна права (у већем обиму и под повољнијим условима) остваривала на нивоу компаније или сектора. У том случају, бенефиције би биле боље прилагођене укупним околностима специфичним за компанију или сектор. Послодавци и запослени директније се укључују у финансирање и бенефиције које обезбеђује овај додатни систем. С тога ће одлуке које они доносе бити ефикасније. Једна од последица такве организације могла би да буде да се социјално осигурање битно разликује од сектора до сектора (или, чак, у оквиру једног сектора). Могуће је да ниједан актер неће бити спреман да организује осигурање. У таквом случају би повлачење државе у смислу обезбеђивања само основних права једноставно значило редукуцију у покривености социјалним осигурањем.

У оквиру државног дела социјалног осигурања, држава има „примарну“ улогу. Она може промовисати социјално осигурање изван јавног домена на друге актере. Ово се може објаснити као „секундарна“ улога државе у социјалном осигурању, чиме се други носиоци осигурања могу стимулисати на преузимање активне улоге. Та „секундарна“ улога често има облик финансијских олакшица: на пример, за компаније које нуде здравствено осигурање својим радницима, или за социјалне партнере који уређују „други слој“ за професионалне пензије. Исте финансијске олакшице могу бити понуђене и грађанима који желе да се додатно осигурају. Држава у том случају обично одређује правила која одређују минималне и максималне услове за добијање финансијских субвенција.

Друго питање тиче се промена одговорности унутар државног система. У оквиру система у коме је интервенција државе преодминатна, могуће је дистрибуирати део одговорности на друге субјекте. Тако на пример, у случају бенефиција по основу боловања, у многим земљама првих неколико недеља обично исплаћује послодавац. То значи да послодавац има интереса да (краткотрајна) боловања задржава на што је могућем нижем нивоу. Сличан феномен појављује се у процени код ризика несрећа на раду и професионалних обољења или код права по основу незапослености у САД, јединој земљи у којој се практикује процењивање ризика бенефицијама за незапослене.

Донекле слична опција је клаузула о могућности избора у државним пензијама, као што је случај у Великој Британији. Држава одређује минималне пензије и оставља отворену опцију за приватно осигурање уколико су за-

довољени неки минимални услови. Дански систем осигурања за случај незапослености иде чак и корак даље. Она и појединцу потпуно препушта одлуку да ли ће се уопште укључити у осигурање.

IV. ВИШЕСЛОЈНИ СИСТЕМИ И ШТЕДНИ УЛОЗИ

Много је различитих начина да се реформише – осавремени социјално осигурање и прошире могућности индивидуалног избора. У сврху илустровања, овај одељак посвећује пажњу и вишеслојним системима и индивидуалним (по основу незапослености) штедним рачунима. За овај други случај, укратко ће се описати теоретске предности и недостаци, као и неки емпиријски резултати.

1. Вишеслојни системи

Предлози за вишеслојне системе су, уопштено говорећи, базирани на две процене. Неки аутори у разматрању ове проблематике имају нешто ужи приступ и пажњу усмеравају само на пензије.¹⁴

Једна процена је да грађани данас поступају са ризицима и одговорностима другачије него у ранијим периодима. У областима у којима су се раније ризици сагледавали као екстерни, сада се за те исте ризике сматра да се бар делимично не могу осигурати. Узимање ове чињенице у обзир захтевало би од јавних – колективних система социјалног осигурања да инкорпорирају више елемената личне одговорности осигураника.

Друга процена је да се о изворима везаним за животни циклус мора да поведе више рачуна, углавном путем увођења више елемената штедње у социјално осигурање. Трослојни системи обухватају све елементе почевши од државно-финдиране шеме осигурања по принципу финансирања из доприноса осигураника.

¹⁴ Уп.: Balje, S.H.; Leijnse, F.; Oomens, P.A.J. "Penyioenpijlers als Verjoning voor de Sociale" (Pension pillars as new instruments for social security), in Economisch Statistische Berichten (July); Leijnse, F.; Goudswaard, K.; Plantenga, J.; van den Toren, P. 2002. Anders Denken over Zekerheid – Levenslopen, Risico en Verantwoordelijkheid (New approaches to security – life course, risk and responsibility) (Leijnse Thinktank report)

Први слој (стуб) нуди опште, минимално осигурање на одређеном нивоу и у дефинисаном трајању. Финансирају га сви осигураници. Држава је одговорна за имплементацију и приступ првом слоју осигурања.

У другом слоју, и осигурање и аранжмани штедње могу бити установљени на нивоу компаније, сектора или колективног уговора. Социјални партнери могу имати улогу у побољшању транспарентности тржишта кко би се избегла неповољна селекција и редуковали информациони и трансакциони трошкови. Ови другослојни аранжмани делимично – и на почетку - имају облик додатка на опште осигурање и бенефиције. Главна идеја је да се они усмере у правцу аранжмана базираних на индивидуалној штедњи и/или осигурању, али организовани у оквиру сектора, колективних уговора, компанија, итд. Ови аранжмани ће се померати од општих бенефиција ка индивидуалним правима на акумулирани капитал, а осигураници ће имати користи од финансијских повластица. Шеме организоване по принципу финансирања из редовних доприноса и пореза запослених временом ће тако нестајати из овог другог слоја. Другим речима, што се више општа права на бенефиције трансформишу у индивидуална права базирана на претходној штедњи, то ће више бити могуће да се права на бенефиције користе на флексибилнији начин. Ова врста индивидуалних аранжмана ближе су самоодабраном елементу (сопствени избор и сопствена одговорност) у старим и новим социјалним ризицима. Осигураници могу користити новац уштеђен на традиционалне ризике, као што су незапосленост и инвалидност. Али, овај новац се може употребити за обезбеђивање финансијске компензације за губитак прихода за време неге деце или у периоду одсуства у образовне сврхе (перманентно образовање).

Трећи слој представља чисту индивидуалну штедњу. Међутим, и овде послодавци и држава могу имати одређену улогу (кроз финансијске стимулације).

2. Штедни рачуни

Један од главних разлога за постојање индивидуалних штедних рачуна је смањење опасности по морал. При томе, индивидуалним штедним рачунима могу бити покривени скоро сви сегменти социјалног осигурања: пензије, здравствена заштита, незапосленост и људски капитал. Уместо да плаћају порезе и доприносе за социјално осигурање, појединци морају да уштеде извесну суму новца на сваком од ових рачуна. У зависности типа издатака, новац се повлачи са једног од ова четири рачуна. Под одређеним условима

новац се може пребацивати са једног рачуна на други. Индивидуални штедни рачуни представљају помак ка већој ефикасности и мањој солидарности, јер се на овај начин различити ризици не могу удруживати у један систем осигурања. Због тога се примена индивидуалних штедних рачуна најчешће сужава на оне који покривају само ризик од незапослености.

Штедни рачуни за незапосленост немају за примарни циљ повећање индивидуалног избора у социјалном осигурању. Систем је намењен повећању иницијатива да се напусти или избегне незапосленост. У односу на колективне системе, индивидуални штедни рачуни од ризика незапослености мање су осетљиви на опасност по морал. Ово свакако утиче и на прилив и на одлив из групе незапослених. Прилив у групу незапослених биће смањен јер ће претња од незапослености имати позитиван ефекат на напоре запослених да задрже посао, на тај начин смањујући вероватноћу да ће бити отпуштен и тако постати незапослен. С друге стране, одлив из групе незапослених повећаће се због тога што појединац директно осећа трошкове незапослености. То, свакако, утиче на побуду да се прихвати одређени посао.

Смисао индивидуалних штедних рачуна од ризика незапослености је у следећем. Радници пуне свој штедни рачун све док количина новца не достигне ниво довољан за финансирање уобичајеног периода за примање бенефиција по основу незапослености. Основна претпоставка је да су сва права по основу незапослености иста као и у јавном систему осигурања за случај незапослености. Уколико радник постане незапослен, бенефиције се исплаћују са тог штедног рачуна. Ако се рачун испразни, влада ће гарантовати исплату за остатак периода утврђеног за исплату бенефиција. Ове исплате које обезбеди влада стављаће се на терет личног штедног рачуна, стварајући дуг на име незапосленог лица. Остатак дуга биће отписан кад дужник достигне године старости за пензионисање. Уколико нека уштеђевина преостане у тренутку пензионисања, тај износ ће се додати пензији.¹⁵

V. ЗАКЉУЧНЕ НАПОМЕНЕ

У изграђивању социјалног осигурања мора да се пронађе равнотежа између конкретних циљева или принципа: између правичности и ефикасности; између солидарности и индивидуалног избора; између ризика по опасности

¹⁵ Подробније о овоме в.: den Butter, F. A. G.; Kock, U. 2000. Sparen in Plaats [Saving instead of insurance] (unpublished). Amsterdam, Timbergen Institute.

по морал и неповољне селекције. Овакви избори не могу се вршити искључиво на основу теоријских расправа. Избори никад нису једноставни и једностранни. Навика на одређени модел (тип) система социјалног осигурања и велике промене се доживљавају као претња не само за сигурност коју систем нуди већ и за културне вредности које он обухвата. Социјално осигурање представља значајан део начина на који ми организујемо наше друштво и укључује многе његове вредности, на пример начин на који гледамо на бригу о старијим људима. Ово се, такође, надовезује на расправу о улози коју различити актери-субјекти треба да имају у социјалном осигурању. Да ли је социјално осигурање брига једино и само државе? Коју улогу имају послодавци и синдикати? Каква је одговорност појединаца у свему томе? Фундаменталне промене у социјалном осигурању стога изискују фундаменталну расправу.

Кључно питање у текућој расправи о социјалном осигурању је његова одрживост. Да ли садашњи систем може да се суочи са захтевима данашњице (индивидуализација, повећање учешћа женске радне снаге и растућа динамика тржишта радне снаге) и са изазовима сутрашњице (старење становништва, равнотежа између рада у радном односу и породичног живота)? Они који се нешто разумеју у свему овоме прибојавају се да не може. Као што смо указивали и покушали да докажемо у овом члану, реформа система социјалног осигурања би требало да обрати пажњу не само на садржај одговорности већ и на нивое на које би их требало поставити. Ако је циљ да се повећа ефикасност система, онда се чини логичним да се социјални ризици удруже и да се осигурање организује на нивоу на којем би се највероватније могло да утиче на појаву ових ризика. Уколико се издаци око система поставе на ниво на којем је утицај најизраженији, то би представљало добар стимуланс за обуздавање трошкова система. Према оваквом начину размишљања, системи социјалног осигурања би морали да буду организовани на знатно „нижем“ нивоу у односу на тренутну ситуацију у многим зрмљама. Много више простора би требало оставити другим актерима, а не држави. Контра-аргумент овом ставу био би да приступ правичности није довољан разлог за такво резонување. Оно би захтевало веће ангажованости „виших“ нивоа. Могла би, такође, да постоји и комбинација различитих актера. Трослојни модел – који се протеже од пензија до других области социјалног осигурања – покушава да институционализује одговорност свих релевантих актера у социјалном осигурању. Први слој је шема коју финансира држава. Други слој може да обухвата аранжмане социјалних партнера, базиране на аранжманима типа осигурања, који се све више померају ка аранжманима

заснованим на штетдњи. Трећи слој био би потпуно индивидуалан. Основна идеја је двострука: преуређење одговорности чини систем ефикаснијим, док истовремено допушта и проширење индивидуалног избора.

Било како било, социјално осигурање ће се и мењати и прилагођавати у наредним деценијама. Не само садржај, већ и подела одговорности биће исправљани и мењани. То је неопходно да би се постигла добра равнотежа између правичности и ефикасности. Међутим, какав год да буде исход, неће бити могуће да се коначно одреди који је систем бољи. На крају, политичке преференце детерминишу карактеришу карактеристике и циљеве социјалног осигурања, заједно са потребама, жељама и изнад свега економским могућностима земље.

Aleksandar Petrović, LL.D

Associate Professor

THE REFORM OF SOCIAL SECURITY: Responsibility and Individual Choice

Summary

Social security must be reformed in order to be sustainable. In due course, it is necessary to take into consideration not only the characteristics of the system itself (such as the level and the duration of applying these rights, or the demographic structure of social security holders) but also the distribution of responsibilities and obligations. Social security is an issue which is not to be handled only by government authorities; enterprises, trade unions, the industrial sectors, and individuals have their role there as well. Bearing in mind that social (secured) risks are to some extent endogenous, social security issues should be regulated at such a level which will most directly impact the risks and improve the efficiency of the social security system. It can partially be achieved within the public administration system, for example through risk assessment.

Alternatives might include moving from collective agreements to more individual arrangements, the most prominent examples being multi-level systems and savings accounts. Multi-level systems mainly imply a new distribution of responsibilities and obligations, taking into account the endogenous nature of social risks and the implications of the contemporary life cycles. Concurrently, they offer a wider range of individual options. Anyway, in the course of social security reform there should be a balance between fairness and efficiency, between solidarity and the freedom of choice, between moral-related risks and negative selection. The choice is hard because social security is not only the issue of "safety". It plays a significant role in organizing our society, and entails many social values.

Key words: *social security, sustainability, fairness, solidarity, efficiency, responsibility, multi-level systems, individual options.*