

OBVEZNOST SOCIJALNOG OSIGURANJA

Nikola REGENT
Student Ekonomskog fakulteta u Rijeci

Stručni rad*
UDK 336.572

Sažetak

Danas o obveznosti socijalnog osiguranja postoji gotovo opće slaganje i tema se i ne tretira kao problem. U ovom radu nastoji se pokazati da obvezno socijalnog osiguranje znači miješanje u privatni život i osobni izbor pojedinca, i suprotno je pretpostavkama na kojima se zasnivaju liberalno-demokratske države.

Današnjih autori shvaćaju obvezno socijalno osiguranje kao gotovu stvar, tako da neki čak govore o "obveznoj prirodi" starosnog osiguranja. Posebno se ispituju stavovi skupine ekstremnih neoliberala s Cato Instituta, no čak se ni oni ne zalažu za posve dobrovoljni sustav socijalnog osiguranja.

U radu se ispituju pojedina obrazloženja obveznosti socijalnog osiguranja, od kojih su najvažnija nepovoljni izbor i, naročito, paternalizam. Pogledi Milтона Friedmana, jednog od malobrojnih suvremenih kritičara obveznoga socijalnog osiguranja, detaljno se razmatraju. Upozorava se na nekonzistentnost paternalističkih argumenata s pretpostavkama modernih liberalnih demokracija.

Ključne riječi: obveznost, obvezno socijalno osiguranje, paternalizam

Uvod: švicarski primjer

Sredinom prošle godine poduzeo sam malo duže putovanje, u društvu s prijateljem, tijekom kojega smo najviše pozornosti i vremena posvetili Rusiji, središnjoj Aziji i Iranu. Što je neka destinacija manje turistički popularna, to se putnik, stranac, više druži s drugim putnicima, strancima, koje ondje susreće. Boraveći u Uzbekistanu nešto više od dva tjedna, upoznali smo nekoliko drugih *independent travellers*, među njima i jednog Švicarca. Kada smo se, nakon Taškenta, Samarkanda i Buhare, s njime i četvrti put sreli u Hivi, otišli smo zajedno na večeru. Naš Švicarac, čovjek u odmaklim četrdesetima, prekaljeni je putnik i građevni inženjer. *Freelancer*, radi na UN-ovim i sličnim projektima (u zemljama Trećeg svijeta) po 6 ili 12 mjeseci, da bi potom, s tako zarađenim novcem, putovao po svijetu, obično dvo-

* *Primljeno* (Received): 31.5.2001.

Prihvaćeno (Accepted): 28. 9.2001.

struko dulje no što je radio. Među raznim temama o kojima smo razgovarali znatan dio vremena Švicarac nam se žalio na švicarski sustav zdravstvenog osiguranja koji je vrlo skup i obavezan za svakoga. Opisivao nam je smicalice (promjena mjesta boravka i sl.) pomoću kojih će pokušati izbjeći plaćanje zdravstvenog osiguranja za tu ili iduću godinu, i navodio koliko bi si dodatnih mjeseci putovanja za taj novac mogao priuštiti.

Ne tako davno, tražeći nešto u *Financijskoj teoriji i praksi*, naišao sam na tekst s odabranim odjeljcima C. Adamsove knjige o utjecaju poreza na kretanje civilizacije (Adams, 2000). Ono što sam u njoj pročitao o Švicarskoj bilo je u oštroj suprotnosti sa slikom koju sam dobio od našega poznanika Švicarca.

Švicarci, piše Adams, imaju ideju slobode sličnu onoj koju su Amerikanci i Britanci imali u 18. stoljeću (str. 249. i dalje). Iznošenje svoje slike Švicarske Adams započinje citatom Boldvina iz 1967, u Švicarskome saveznom vijeću: "Po viđenju Švicaraca, sloboda pojedinca bitnija je od fiskalnog interesa (države), čak i uz cijenu da se ta sloboda ponekad zloupotrebljava." Adams navodi kako je demokracija u Švicarskoj vrlo stara, kako je neposredno povezana sa slobodom, posebice slobodom koja se veže za "novčarku pojedinca".¹ Wilhelm Tell postao je nacionalni junak Švicaraca jer se borio za financijsku neovisnost. Ako su se drugi narodi² i udaljili od shvaćanja slobode kao individualne financijske neovisnosti, "Švicarci su tvrdoglavo ostali čvrsto uvjereni da prava sloboda zahtijeva privatnost, posebice financijsku privatnost".

Poštuje li se još uvijek u potpunosti financijska privatnost i sloboda novčanika u Švicarskoj, kako nam (sa zavišću) opisuje Adams?³ Na žalost mog švicarskog poznanika, čak su se i u tradicijama privatnosti prožetaj Švicarskoj prilike promijenile. Doduše, kada je prvi put predloženo starosno i obiteljsko osiguranje 1930-ih, Švicarci su to spremno odbili (FSIO, 2001c), a socijalno osiguranje "konačno" je institucionalizirano tek 1948, mnogo kasnije nego u većini drugih zemalja. Današnji švicarski sustav mirovinskog osiguranja, uveden 1972, sastoji se od tri stupa, i zasniva se na *pay-as-you-go* načelu financiranja. Prvi je stup obavezan za svakoga, a drugi "samo" za plaćene radnike. Poslodavci su po sili zakona dužni oduzimati određene iznose od plaća svojih zaposlenika i uplaćivati ih na njihovo ime u sustav mirovinskog osiguranja. Kako s nesvjesnim sarkazmom ističu u Federalnom uredu socijalnog osiguranja, to će prisilno sudjelovanje u sustavu mirovinskog osiguranja "omogućiti pojedincima da sami odrede svoje vlastite živote" (FSIO, 2001c).

Opća obveza plaćanja zdravstvenog osiguranja švicarska je specifičnost. Naš poznanik iz Uzbekistana nije lagao; Federalni ured socijalnog osiguranja (2001b) jasno kaže: "Sve osobe s boravištem u Švicarskoj moraju uzeti zdravstveno osigu-

¹ Adams se koristi poznatom frazom Edmunda Burkea.

² Adams aludira ponajprije na Amerikance, te, tipično za američkog autora, stalno nešto uspoređuje s SAD-om i Amerikancima, i izvlači za njih pouke, npr.: "Švicarci vjeruju da su Britanci i Amerikanci kratkovidni i da oni propuštaju vidjeti kako rasprostranjeno nadgledanje i vršljanje (zabadanje nosa) koje provodi vlast uništava slobodu pojedinca" (str. 252).

³ "Švicarci su među malobrojnim ljudima u svijetu..." (Adams, 2000: 253)

ranje.” Tko god dolazi u Švicarsku s namjerom boravka, mora se osigurati u roku tri mjeseca. Roditeljima se dopušta jednako razdoblje da osiguraju novorođenčad. Svatko može izabrati zdravstvenog osiguravatelja kojeg želi, no želi li se uopće osigurati, to ne odlučuje on. “Švicarski položaj temeljen je na tradiciji privatnosti koja je tako važna Švicarcima, koji preziru ako njihova vlastita vlast previše zabada nos u njihove poslove”, piše Adams (2000, 251). Doista?

“Kapetan Branciforte nije se ni najmanje brinuo za budućnost svog sina. Kad se povukao iz službe (bilo mu je jedva pedeset godina, ali je bio sav izbrzdan ranama) on je sračunao da će proživjeti još nekih deset godina, pa je - pošto je sagradio kuću, - trošio svake godine desetinu imetka, koji je skupio na pljačkanjima sela i gradova, kojima je imao čast prisustvovati. ... Nakon osam godina ovakva života kapetan umre...”

Stendahl, *Majka glavarica od Castra*

Mirovinska reforma danas je u svijetu popularna tema. Od tranzicijskih zemalja središnje i istočne Europe do ekonomski razvijenih zapadnih država provode se reforme, ili se barem o njihovu provođenju raspravlja. Zapadnoeuropski modeli Bismarcka i Beveridgea, čileanski model iz 1981, druga latinskoamerička iskustva privatizacije, švedska mirovinska reforma iz 1998. neki su od primjera koji pobuđuju najviše pozornosti. No bio mirovinski sustav *pay-as-you-go* ili sustav kapitaliziranih pokrivača (*funded system*), definiranih naknada ili definiranih doprinosa, upravljan od države ili od privatnih fondova, ili u nekoj kombinaciji, postavljen na jedno-me ili na tri stupa, manje ili više redistributivan, redovito se pojavljuje i ponavlja ista riječ: *mandatory, compulsory* ili *obvezno*.

Zastupanje ideja suprotnih onima općeprihvaćenim nikada nije bio lagan zadatak. Nastojat će pokazati da obveznost socijalnog osiguranja znači miješanje u privatni život i osobni izbor pojedinca, i suprotna je pretpostavkama na kojima se zasnivaju liberalno-demokratske države. Izbjegavat će iznositi osobne političke stavove; ono što želim pokazati jest nekonzistentnost obveze plaćanja socijalnog osiguranja s idejama na kojima su utemeljene moderne države.

Ilustracija: vezanje pojasa u automobilu

Mnogi će se sjetiti kampanje “Pametni znaju čemu služi pojas” koju je provodilo Ministarstvo unutarnjih poslova prije nekoliko godina. To ne bi privuklo našu pozornost da nije bilo drugoga, prisilnog dijela krilatice: “Ostali plaćaju 100 kuna”. Primjer propisa o obveznom vezanju pojasa za vrijeme vožnje automobilom analogan je obvezi plaćanja socijalnog osiguranja; riječ je o miješanju države u osobne i privatne odluke pojedinca koje se odnose isključivo na njega samog. Netko bi mogao reći da se država petlja u privatni izbor svojih državljana primjerice i propisom o zabrani vožnje automobila ako vozač ima veći udio alkohola u krvi od 0,5 ili 0,7 promila. Može se raspravljati o tome je li to najbolji način da se utvrdi nesposobnost vozača za upravljanje vozilom, jer jednake količine alkohola imaju različit utjecaj na različite ljude, ali cilj toga propisa jest da zaštiti druge sudionike u pro-

metu od potencijalno pijanog vozača. Može se smatrati pretjeranim nedavno proširivanje toga propisa i na suvozača, no cilj mu je jednak - spriječiti suvozača da ometanjem vozača neizravno ugrozi ostale sudionike u prometu.

U Singapuru su npr. uvedene iznimno visoke kazne zbog nepotezanja vode u javnom WC-u ili bacanja opuška na pod; koliko god netko to može smatrati neprijetnim i kazne pretjeranima, namjera države je jasna: zaštita javnog reda. U zapadnim državama, koje sebe smatraju naprednima, obično drže da propisi protiv homoseksualaca ograničavaju ljudska prava ili osobne slobode i oštro se protive tome; ali i ondje će policajac privesti osobu koja se posve gola šeta glavnom ulicom makar osoba tvrdi da je to posve prirodno, ili, recimo, da su takvi bili Adam i Eva. To su mjere kojima država, ograničavajući pritom neke slobode pojedinca, štiti ono što se obično naziva javnim moralom.

Vojna obveza uglavnom podrazumijeva služenje vojnog roka, pa je to instrument kojim država u znatnoj mjeri i na dulje razdoblje mijenja život svojih muških stanovnika (u Izraelu i ženskih), ne pitajući ih što o tome misle. No to je mjera kojom država samu sebe, tj. cijelu zajednicu nastoji zaštititi od potencijalne ili stvarne opasnosti izvana.

Kako smo vidjeli iz navedenih primjera, država u raznim slučajevima ograničava pojedincima slobodu izbora, s ciljem zaštite nekoga drugog: ostalih članova društva, tzv. javnog reda i morala, sebe same. Ne ulazim u to koliko su pojedine mjere opravdane ili pak uspješne, ali takva im je namjena. Za razliku od toga, cilj propisa o obveznom vezanju pojaseva ili o obveznom socijalnom osiguranju nije zaštita nekoga drugog: to su propisi koji štite pojedinca od njega samog.⁴

O obveznosti socijalnog osiguranja danas

Kako sam već naglasio, pišem suprotno stavovima koji su gotovo opće prihvaćeni. U prikazu osnovnih mogućnosti izbora politike mirovinskog osiguranja Müller (1999, 10) to se više nego jasno naglašava: "Iz široko priznate potrebe za obveznom mirovinskom shemom ne slijedi nužno da njome treba upravljati država." Obveznost se smatra gotovom činjenicom, ona čak kaže da je starosno osiguranje "obvezne prirode" (*of compulsory nature, ibid.*). Razina obveznog pokrivanja određuje koliko će prostora ostati za dobrovoljne mirovinske planove (str.9).

Koliko je takvo stajalište postalo duboko ukorijenjeno, vidi se u Rosena (1999, 196-198); odjeljku u kojemu prikazuje obrazloženja kojima bi se protumačila "ob-

⁴ Netko bi mogao upitati: a što ako u slučaju sudara vozač proleti kroz prednje staklo zato što nije zavezan? Pa, sam je tako izabrao; nije se htio zamarati pojasom. A što je s povećanim troškovima zdravstvenog osiguravatelja? Pa, ako se utvrdi da vozač nije bio svezan, za dodatne se troškove može teretiti njega samog. Ovisi o tome što je ugovoreno s osiguravateljem. Kako zdravstveno osiguranje nije obvezno u svim zemljama, ne znači da je nužno osiguran.

Postavljeno mi je pitanje: a što sa "širim društvenim štetama"? Ako vozač u sudaru strada ili ostane doživotni invalid, ne pada li tada on, odnosno uzdržavani članovi njegove obitelji, na teret socijalne skrbi? Ali postoje stotine ljudskih aktivnosti koje su opasnije od vožnje automobilom s nezavezanim pojasom. Alpinizam, paragliding ili ronjenje neusporedivo su opasniji od vožnje s nezavezanim pojasom; zašto ne bismo onda i njih zabranili?

vezna priroda” (i ovdje taj izraz!) programa socijalnog osiguranja on je dao naslov *Pogodnosti socijalnog osiguranja!* Stil izražavanja navedenih autora najbolje govori o današnjim stavovima: obveznost socijalnog osiguranja danas se drži gotovo neupitnom. Upravo zbog toga o toj se temi izrazilo malo piše, jer čemu dovoditi u pitanje ono što se samo po sebi razumije.

Među malobrojnijim novijim autorima koji se opiru obveznom socijalnom osiguranju jest i Friedman (1992).⁵ Tendencije koje smo opisali, opće slaganje i potpuna neupitnost osnovnih postavki socijalnog osiguranja kakvo je ono danas, on je i sam naglasio ovako (Friedman, 1992, 188): “Program socijalnog osiguranja jedna je od onih stvari u kojima tiranija *statusa quo* počinje čarobno djelovati.” Friedman je rijetki kritičar obveznog socijalnog osiguranja i priznati ekonomist, pa ćemo njegove stavove detaljno razmotriti u ovom tekstu.

No nekada situacija baš i nije bila slična današnjoj. Još prije 80 godina u Sjedinjenim se Državama smatralo da su planovi za obvezno državno mirovinsko osiguranje “neamerički”, “nedemokratski” i “socijalistički” (Weaver, 1983; Müller, 1999). Ali, kako je rekao sir William Harcourt još 1894, “danas smo svi socijalisti” (Trevelyan, 1979, 529). Liberali i neoliberali danas⁶ zastupaju rješenje koje im se čini najpovoljnijim unutar sustava obveznog osiguranja - privatizaciju socijalnog osiguranja. Čini se da su uglavnom prihvatili obveznost ne samo kao nešto zadano, već kao samorazumljivo: većina nema čak ni načelnih primjedaba. Čak i “ultra-konzervativni” (Müller, 1999, 35, nota 33) Cato Institute ne pridaje nikakvu pozornost ovom pitanju već žestoko zastupa privatizaciju američkoga socijalnog osiguranja (Cato Institute, 2001b; posebno Weinberger, 1996; Feldstein, 1997 i dr. tekstovi na siteu Cato Instituta). Neoliberali danas zastupaju tzv. *new pension orthodoxy* (Müller, 1999, 24-35), pozivajući se na latinskoamerička iskustva privatizacije, osobito ono čileansko (npr. Shapiro, 1998, 3; Shipman, 1995, 10; za analizu čileanskog iskustva Rodríguez, 1999).

Autori koji pišu za Cato Institute poglavito su nam zanimljivi jer se smatra da su “ultra”, tj. da zastupaju ekstremna stajališta. Oni su prihvatili obveznost socijalnog osiguranja,⁷ ali kakva je njihova argumentacija protiv toga da socijalno osiguranje vodi država? Prije svega govori se u terminima učinkovitosti. Weinberger (1996, 8) to naglašava: “Reforma treba maksimizirati ekonomsku efikasnost.”

⁵ To spominje i sama Müller (1999), doduše u fusnoti (4, str. 33), i usput: “Pogledajte kod Friedmana za svremenu kritiku obveznog starosnog osiguranja.”

⁶ U Americi danas (nekadašnje) liberale vrlo često nazivaju i konzervativcima, dok su se američki radikali i socijalisti danas počeli nazivati liberalima. Za dobru raspravu o tom pitanju vidjeti Hayek, *Zašto nisam konzervativac* (1997b), kao i Friedmanov uvod *Kapitalizmu i slobodi* (1992, 16-18). Friedman ondje jasno ističe razliku: “Liberal 20. stoljeća počinje favorizirati obnovu politike državnog intervencionizma i paternalizma protiv kojih se klasični liberalizam borio.” No iako i Hayek i Friedman sebe smatraju (klasičnim) liberalima i ističu razliku, često ih i unatoč tome nazivaju konzervativcima (npr. Müller, 1999, 24).

Zbrci pridonosi i primjer Ujedinjenog Kraljevstva, gdje Konzervativna stranka zastupa deregulaciju gospodarstva, smanjenje državne potrošnje i poreza, a (reformirani) Liberali povećanje državne potrošnje i povećanje poreza na dohodak (trenutačno baš predlažu povećanje gornje stope na 50%).

⁷ Motto Catoova projekta privatizacije i reforme američkog programa socijalnog osiguranja jest *it's your money, your choice, your future* (Cato Institute, 2001a), ali mogućnost izbora pojedinca da svojim novcem ne plaća osiguranje posve je zanemarena.

Osim toga, neobično je važno ono što je (politički) plauzibilno u SAD-u, stoga se neprestano ponavlja: Amerikanci, američki narod, američka obitelj, američki radnik. I ne samo kao ukras, autori redom u to vjeruju; riječ *American* upotrebljava se kao posljednji argument protiv kojega nema prigovora, a zapravo je nešto između *argumentum ad populum* i *argumentum ad verecundiam*.

Shapiro (1998, 3) razlikuje se od ostalih Catoovih autora jer on jedini uopće dotiče pitanje obveznosti socijalnog osiguranja, i kaže: "...isključivo dobrovoljni mirovinski sustav najviše se slaže s klasičnim liberalnim naglašavanjem slobode". Međutim, Shapiro zaključuje kako "nema sumnje da isključivo dobrovoljni mirovinski sustav nije izvediva alternativa u doglednoj budućnosti". Ta rečenica najbolje objašnjava zašto se problemu obveznog socijalnog osiguranja danas pridaje tako malo pozornosti. Napustivši dobrovoljni mirovinski sustav jer nije politički plauzibilan, Shapiro nastavlja svoj *moral case* u obranu obveznog privatnog osiguranja.

Obrazloženja obveznosti socijalnog osiguranja

Rosen (1999, 206-209) navodi da neka istraživanja pokazuju kako sustav mirovinskog osiguranja negativno utječe na ekonomsku učinkovitost i iskrivljuje ljudsko ponašanje. Posebno se razmatraju utjecaji na štednju, pa tako razlikuje učinke supstitucije bogatstva, umirovljenja i nasljedstva. No nas ne zanima eventualna nedjelotvornost američkoga mirovinskog sustava, raspravljanje u terminima uspješnosti ništa nam ne govori o nedosljednosti obveznog osiguranja prema pretpostavkama suvremenih liberalnih demokracija.

Pogledajmo koja nam obrazloženja nudi Rosen da bi objasnio "obveznu prirodu" socijalnog osiguranja, odnosno "pogodnosti" koje nam ono pruža. Nepovoljni izbor, a osobito paternalizam glavni su argumenti pristaša obveznog socijalnog osiguranja, stoga ćemo tome obratiti punu pozornost.

Prvi problem jest pojava poznata kao nepovoljan izbor ili nepovoljan odabir (*adverse selection*). Taj je problem koncizno i jasno prikazao Bakić (2000, 192)⁸ na primjeru doživotnih renti: "Izjednačava se vrijednost premije i vrijednost rente za prosječnog korisnika... Sad međutim, nastaje problem s korisnicima koji vjeruju ili imaju razloga vjerovati da će njihov životni vijek biti kraći od prosječnog. Takvi će potencijalni korisnici iznos ponuđene rente smatrati premalom protuvrijednošću za uplaćenu premiju. Rezultat je da će takvi korisnici odustati od kupnje renti - osim ako na to nisu prisiljeni."

Bakić promatra primjer doživotnih renti, Rosen zdravstvenog osiguranja. Zaključci su jednaki - pripadnici skupine koji su u povoljnijem položaju⁹ odustaju od kupnje renti, tj. osiguranja. Dakle, zaključuje Rosen, tržište ne uspijeva efikasno ponuditi odgovarajuću količinu osiguranja, pa se mora upetljati država i uvesti obvezno osiguranje.

⁸ Po mojoj ocjeni taj je Bakićev tekst jedan od najboljih tekstova o mirovinskoj reformi u Hrvatskoj.

⁹ Kod doživotnih renti to je više ugroženija skupina, kod zdravstvenog osiguranja manje ugrožena skupina.

Jesu li ljudi zaista tako racionalni kako proizlazi iz teoretskog prikaza nepovoljnog izbora? Korisnik iz primjera o nepovoljnom izboru idealna je konstrukcija - većina ljudi ne poznaje i ne razumije ni temeljne matematičke pojmove koji se pojavljuju u svakodnevnom životu.¹⁰ Empirijski podaci, kaže nam već u sljedećem odlomku Rosen, govore da u SAD-u postoji "dobro razvijeno tržište zdravstvenog osiguranja", i sve dobro funkcionira iako to osiguranje nije obvezno. Ali što ako bi se ljudi ponašali racionalno, u skladu s teoretskim primjerom? Iz Rosenova plediranja proizlazi da bi država trebala uvesti obvezno (zdravstveno) osiguranje da bi snizila prosječnu cijenu osiguranja, tj. prisilila one koji se ne žele osigurati (pretpostavljena manjina) da svojim sudjelovanjem u sustavu snize cijenu za one koji to žele (pretpostavljena većina). Riječ je o redistribuciji.¹¹

Faktor koji su i Bakić i Rosen zanemarili jest da u pojedinaca postoji različita sklonost riziku.¹² U primjerima nepovoljnog odabira koje smo razmotrili različitoj sklonosti riziku ne pridaje se nikakva pozornost, a to je vjerojatno jedan od najbitnijih činitelja za odluku o dobrovoljnom osiguranju. Nije baš svakome stalo do uklanjanja rizika,¹³ a ipak je sigurnost pozicija s koje država djeluje; riječ je o osiguranju, a naziv američkog sustava to još više ističe: *Social Security*.

Došli smo i do ključnog argumenta za obvezno osiguranje - paternalizma. "Paternalisti vjeruju da pojedincima nedostaje dalekovidnosti za kupnju dovoljne razine osiguranja za njihovo dobro i stoga ih država mora prisiliti da to učine" (Rosen, 1999, 197). Moj švicarski poznanik nastojat će izbjeći plaćanje zdravstvenog osiguranja da bi si priuštio još koji mjesec putovanja. Je li on kratkovidan i zna li zaista švicarska država što je za njega dobro?

Kakav je nečiji izbor? "Ako čovjek svjesno odabere da živi samo za danas, da iskoristi svoja sredstva za sadašnji užitek, svjesno odabirući oskudnu i bijednu starost, kojim ga pravom smijemo u tom priječiti?" (Friedman, 1992, 194.) Država to čini pravom jačega, uz opravdanje da štiti pojedinca od njega samog. Ne čini mi se da će naš Švicarac u starosti pasti u bijedu; kada bi i zapao, ne bi se žalio.

Rosen (1999, 197) iznosi široko rasprostranjenu sumnju da će si ljudi propustiti dovoljno priskrbiti za starost bez obveznog socijalnog osiguranja. Isti problem opisuje i Shapiro (1998, 3); "mnoge ljude ideja isključivo dobrovoljnog sistema plaši: oni misle da takvo što neće dovoljno priskrbiti onima koji ne planiraju ili ne mogu planirati za budućnost". Takve su brige pretjerane, uvjerava nas Shapiro, jer "kada se ljude tretira odgovorno... oni su skloni odgovoriti životnim izazovima i prilikama". Shapiro govori ono što misli da će biti plauzibilno za njegovu čitatelja, ali to nisu argumenti dosljednog liberala: njemu bi takvo što trebalo biti svejedno.

¹⁰ Ne poznaju kamatni račun, nemaju ni najosnovniju predodžbu o računu vjerojatnosti, pa čak ni o eksponencijalnoj funkciji, ne znaju npr. da uz kamatnu stopu od 5% mjesečno, godišnja nije 60%. To, naravno, ide u prilog paternalistima, kako ćemo vidjeti.

¹¹ To je primijetio i Bakić (2000, 193, osobito fusnota 2).

¹² Teoretičari to rado prikazuju različitim nagibima krivulja.

¹³ Ljudi se razlikuju po karakteru. Osim toga, što imaju više, više se za to boje. *Nihil habeo, nihil timo*. U razvijenim zapadnim zemljama svega se boje i ništa ne žele riskirati. Najnoviji primjer je panično ubijanje stotine tisuća stoke u EU zbog teoretske mogućnosti da je zaražena.

Jesu li se ljudi zaista sposobni brinuti sami za sebe i priskrbiti si dovoljno, a da država pritom odigra ulogu staratelja? Danas se na takvo pitanje često odgovara ni-ječno, iako to nije posve jasno formulirano i premda bi u prvi mah većina upitanih odgovorila potvrdno. "Malo je radikalnih paternalista. To je vrlo neprivlačan stav ako se obasja punim svjetlom, pa ipak je paternalistička argumentacija odigrala ta-ko važnu ulogu u mjerama kao što je socijalno osiguranje", kaže Friedman (1992, 194). Paternalizam je glavni argument obveznosti socijalnog osiguranja, a vidjeli smo da je obvezno socijalno osiguranje općeprihvaćena i gotovo neupitna pojava: svjesno ili nesvjesno, i paternalistički su argumenti općeprihvaćeni.

Paternalizam i konsekvencije koje proizlaze iz takvoga stava dodatno ćemo razmotriti kada budemo govorili o stavovima Milтона Friedmana. Osim dvaju glav-nih obrazloženja obveznosti socijalnog osiguranja, Rosen (1999, 197-198) nudi još dva druga opravdanja - ekonomiziranje troškovima donošenja odluka i raspodjelu dohotka.

Obrazlažući ekonomiziranje troškovima donošenja odluka, Rosen tvrdi da "ako kreatori javnih odluka mogu za svakog izabrati odgovarajući program, poje-dinci ne moraju gubiti snagu za donošenje vlastitih odluka". No ta rečenica ništa ne govori u prilog tome da bi socijalno osiguranje trebalo biti obvezno. To vrijedi i za dobrovoljno osiguranje: ako neki pojedinac ne želi "gubiti snagu", on se može do-brovoljno učlaniti u mirovinski fond, bio on državni ili privatni, i prepustiti mu da se brine za njegovo osiguranje.

Obrazloženje koje Rosen naziva raspodjelom dohotka odnosi se na obveznost državnog osiguranja (nasuprot privatnome). Redistribucija koja se pojavljuje u dr-žavnim programima osiguranja navodila bi one koji gube da izađu iz programa ka-da oni ne bi bili obvezni. To se objašnjenje odnosi isključivo na specifični slučaj i o obveznosti socijalnog osiguranja općenito ne kaže ništa.

Friedman

Dobitnik Nobelove nagrade 1976. i jedan od najpoznatijih živih ekonomista Milton Friedman perjanica je neoliberalizma i veliki pristaša individualnih sloboda i prava pojedinca na slobodan izbor. Možda najbolji pokazatelj takve njegove ori-jentacije jesu naslovi njegovih knjiga. U svakom slučaju, Friedman je žestok protiv-nik obveznoga socijalnog osiguranja, ali je u tim svojim stavovima danas vrlo usam-ljen, kao što smo vidjeli.

Svoj napad na sustav socijalnog osiguranja Friedman je koncentrirao na njego-vu najvažniju komponentu, tj. na mirovinsko osiguranje. Analizirajući (američko) starosno i obiteljsko osiguranje, Friedman (1992, 188) navodi tri odvojena elementa:

1. obvezno osiguranje za starost,
2. nacionalizaciju ponude anuiteta,
3. program za preraspodjelu dohotka.

Analizirajući navedene aspekte obrnutim redom, Friedman na kraju dolazi i do onoga što nas zanima i što je sam naznačio glavnim (str. 193): "Raščistivši tako ši-

karu, spremni smo se sada suočiti s ključnim problemom: prisiljavanjem pojedinaca da vlastitim tekućim dohotkom kupuju anuitete kako bi se osigurali za starost.”

Glavni argument obveznog osiguranja, onaj paternalistički, navlači na sebe svu silinu Friedmanova napada. S paternalistom Friedman ne želi razgovarati jer on odbacuje osnovno liberalno načelo - načelo slobodnog izbora pojedinca (“on je naš smrtni neprijatelj s načelnog polazišta”, *ibid.*). Paternalistički stav je interno konzistentan i logičan, ali ne i s načelima liberalne demokracije. Da bi pokazao korijene paternalizma, Friedman (1980, 97-100) opisuje začetke države blagostanja i socijalnog osiguranja. Pod očinskim pokroviteljstvom Otta von Bismarcka¹⁴ u Njemačkoj i pod budnim okom zabrinutih torijevaca u Britaniji nastajali su prvi sustavi socijalnog osiguranja.

Ono što će, vjerujem, čitatelja više začuditi jest da Friedman navodi kako postoji i moguće opravdanje obveznog socijalnog osiguranja i na osnovi liberalnih načela (1992: 194). Ne može se dopustiti da siromašni starci trpe, pa onaj tko se ne želi brinuti za svoju starost pada na teret društvu. Dakle, obvezno se osiguranje opravdava time da to nije samo za osiguranikovo dobro, već za opće (društveno) dobro.

Friedman je paternalistički argument, zaštitu pojedinca od njega samoga, preformulirao u zaštitu nekoga drugog, “društva”. Pojedinaac može sam svjesno izabrati rastrošnu mladost i, slijedom toga, siromašnu starost. No kako je “društvu” neugodno gledati ga siromašnog u starosti, u vođu pada i njegov *free to choose*?¹⁵

Ako to Friedmanovo razmišljanje iznenađuje, ono što slijedi, način na koji shvaća taj argument, još više iznenađuje (*ibid.*): “Ako bi 90% [starog] stanovništva palo na teret društvu zbog nepostojanja obvezne kupnje anuiteta, argument bi imao vrlo veliku težinu. Ako bi svega 1% stanovništva palo na teret društvu, argument ne bi imao nikakvu težinu. Zašto ograničavati slobodu 99% ljudi, da bi se izbjegli troškovi koje bi 1% stanovništva nametnulo zajednici?”

U navedenom odlomku zaista začuđuje Friedmanovo proizvoljno iznošenje brojeva, tj. postotaka, na što se ne možemo ne osvrnuti. Kao prvo, zakoni vrijede za svakoga, pa se prema tome obveznim osiguranjem ograničava sloboda izbora svih ljudi, dakle 100%, a ne 99%, kako se navodi u posljednjoj rečenici. Otkud baš 99% ograničenih + 1% onih koji nameću troškove = 100%, zaista nije jasno. Drugo, Friedman se doveo u neugodnu situaciju rekavši da za 90% stanovništva argument ima vrlo veliku težinu, a za 1% nikakvu. On odbacuje argument u slučaju “svega 1%” stanovništva, kao da individualna sloboda izbora ovisi o visini pretpostavljenih društvenih troškova, ili pak o broju koji se želi njime koristiti. Jedan posto stanovništva stvara male troškove, pa im se to može dopustiti, a 90% stvara ve-

¹⁴ Lukavi je Bismarck time i znatno oslabio različite socijalističke pokrete koji su tada jačali u Njemačkoj (“a mixture of paternalistic concern for lower classes and shrewd politics,” jezgrovito to opisuje Friedman).

¹⁵ To je neobično licemjerman stav, bilo “društveni”, bilo pojedinačni: neugodno mu ga je gledati, no ne želi mu pomoći, pa ga zato prije prisiljava da se ponaša protiv svoje volje.

Naravno, ako se takvom pojedincu želi pomoći, uvijek postoji mogućnost organiziranja pomoći na privatnoj osnovi, poput Vojske spasa ili Caritasa. Time se ne diraju individualne slobode, a stvara se mogućnost izražavanja ljudske solidarnosti (koja ionako može biti samo dobrovoljna). Isto preporučuje i Friedman (1992, 197): “Jedan od izlaza, a po mnogo čemu i jedan od najprikladnijih, jest privatna dobrotvornost.”

like, pa se njima ne može. Friedman ulazi u potpunu kontradikciju - kada ide protiv volje 90% stanovništva, uvođenje obveznog osiguranja je opravdano, kada ide protiv volje 1% stanovništva, onda nije opravdano. U stvarnosti bi 90% stanovništva činilo toliko golemu većinu da je ništa ne bi spriječilo da se ukine obveznost socijalnog osiguranja.

Obvezno osiguranje ima i štetan utjecaj na idealnu sliku američkog društva, pa Friedman tome prigovara: "Mladi su nekad pomagali svoje roditelje iz ljubavi i dužnosti, sad potpomažu uzdržavanju tuđih roditelja iz prisile i straha. Dobrovoljni transferi pojačavaju obiteljske veze, obvezni transferi ih slabe" (1983: 98, gotovo istim riječima 1980: 106).

U svakom slučaju, Friedman je ogorčeni protivnik obveznog socijalnog osiguranja, koje vidi kao rušitelja tradicionalnih američkih vrijednosti i ograničavatelja osobnih sloboda. Napadajući neki pamflet HEW-a¹⁶ o socijalnom osiguranju, ide čak tako daleko da ga uspoređuje s Orwellom (Orwell, 1980) i zaziva njegovu "Obvezno je Dobrovoljno" (*Compulsory is Voluntary*).

Bez obzira na propust koji smo uočili, Friedman nam je pružio prilično konzistentnu sliku obveznosti socijalnog osiguranja i, osobito, prikaz paternalističke argumentacije. Ako je paternalizam interno konzistentan, zasigurno nije konzistentan s postavkama koje leže u samim temeljima modernih liberalno-demokratskih država. Ako se ograničava sloboda izbora pojedinca s izgovorom da ga se želi zaštititi od njega samoga, koja bi mu se sloboda izbora trebala uopće ostaviti? Zašto bi mu se i ostavljala takva sloboda? U državama koje se nazivaju demokratskima pojedinac ima pravo glasa na izborima. Ali u nekima od tih istih država nije mu dopušteno izabrati hoće li zavezati pojas prilikom vožnje automobilom ili neće! Taj isti pojedinac ne smatra se sposobnim samostalno upravljati dohotkom koji sam privređuje, ali se zato drži sposobnim da odlučuje o najsloženijim političkim pitanjima. Kada bi netko ograničio pravo glasa pojedinaca, nastala bi golema halabuka, a činjenicu da mu je ograničeno raspolaganje vlastitim novcem svi uzimaju gotovom činjenicom. Pa što je od toga primarno? Pred nas je postavljen paradoks: ako netko nije sposoban brinuti se sam za sebe, kako onda može odlučivati što je dobro za cijelu državu?

Tu duboku kontradikciju između obveznog socijalnog osiguranja, tj. paternalizma, i načela liberalno-demokratskih država osjeća i Friedman, i to izražava bez imalo dvojbe (1992, 193): "On [paternalist] je naš smrtni neprijatelj s načelnog polazišta ne jednostavno dobronamjieran, ali pogrešno usmjeren prijatelj. U osnovi on vjeruje u diktaturu." Ako Friedman ipak nije prikazao sve posljedice koje iz paternalističkog stava slijede,¹⁷ to je zato što je čvrsto uvjeren u nepovredivost demokratskog sustava i ne pada mu na um ni na trenutak ga dovoditi u pitanje. Ali on je indirektno rekao isto: obveznost plaćanja socijalnog osiguranja sukladna je diktaturi i autoritarnoj vlasti, a ne državi koja za sebe tvrdi da štiti slobode pojedinca.

¹⁶ HEW - Health, Education and Welfare, kratica jedinstvenoga američkog ministarstva zdravstva, obrazovanja i socijalne skrbi koje je postojalo 1953-1979.

¹⁷ Nužnost odbacivanja pretpostavki liberalno-demokratskog društva.

Zaključak

Uхватili smo se u koštac s temom kojoj se danas pridaje vrlo malo pozornosti. Kako o obveznosti socijalnog osiguranja postoji gotovo opće slaganje, ta se tema i ne vidi kao neki problem. Upravo se zbog toga o obveznosti piše izrazito malo, a kad se i piše, u argumentaciju se ne ulaže mnogo truda. Stoga je dovoljan i *argumentum e consensu gentium*, npr. “čini se da postoji snažna društvena suglasnost o tome kako bi svi trebali imati barem osnovne medicinske usluge” (Rosen, 1999, 222).

Osim što smo prikazali današnji odnos prema obveznosti socijalnog osiguranja, nadam se da smo uspjeli pokazati i nekonzistentnost obveznog socijalnog osiguranja s pretpostavkama modernih liberalno-demokratskih država, što nam je i bila namjera. U stvarnosti se to ogleda u obveznim mjesečnim doprinosima koji se ljudima oduzimaju od plaće, no ima i drastičnijih primjera: u SAD-u su amiši, sekta čvrstih vjerskih načela, odbili plaćati doprinose, ali i prihvaćati blagodati obveznoga socijalnog osiguranja jer je to suprotno njihovim uvjerenjima, pa im je država zaplijenila kuće i drugu imovinu (Friedman, 1980, 69).

Paternalističke tvrdnje utemeljene su u mnogim aspektima. Ako još jedanput postavimo pitanje koliko se većina ljudi sposobna sama brinuti o sebi, kakav ćemo odgovor dobiti? Već smo ustanovili da većina njih ne djeluje posve racionalno, kako pretpostavljaju teoretski modeli, i da je nepoznavanje bazne matematike vrlo rasprostranjeno. Sigurno je i da je barem dio ljudi rastrošan i ne misli na budućnost. No opravdava li to mjere kojima država štiti pojedinca od njega samoga? *Desipere est juris gentium*, kaže jedna latinska izreka.

Onome tko prihvaća obvezno socijalno osiguranje i paternalizam mora biti jasno da, želi li biti dosljedan u svojim stavovima, mora odbaciti pretpostavke na kojima se temelje suvremene liberalne demokracije. I *vice versa*. Paternalisti, kako je rekao Friedman (1992, 193), vjeruju u “dobrohotnu i možda većinsku diktaturu”, premda se čini da često nisu toga svjesni. Ograničiti odraslom pojedincu slobodu da sam donosi vlastite ekonomske odluke kojima drugima ne šteti i tretirati ga kao nezrelo dijete nikako nije sukladno državi koja sebe naziva liberalnom i demokratskom. Ipak, činjenica je da je socijalno osiguranje danas obvezno u svim takvim državama.

LITERATURA

- ADAMS, C., 2000. Povijest poreza u Rusiji, Švicarskoj, Španjolskoj i Njemačkoj. *Financijska teorija i praksa*, 24(2), 239-269.
- BAKIĆ, D., 2000. Drugi i treći stup novog hrvatskog mirovinskog sustava: napomene i pitanja. *Financijska teorija i praksa*, 24 (2), 189-213.
- CATO INSTITUTE, 2001a. *Social Security Privatization and Reform, a Cato Institute Project*. Washington : Cato Institute. Available from: <http://www.socialsecurity.org/> [12.5.2001]

- CATO INSTITUTE, 2001b. *Social Security Privatization Papers*. Washington : Cato Institute. Available from:
<http://www.socialsecurity.org/pubs/ssps/sspstudies.html> [12.5.2001]
- FEDERAL SOCIAL INSURANCE OFFICE (FSIO), 2001a. *Permanent Health Insurance - Benefits* [online]. Berne : Federal Social Insurance Office, Switzerland. Available from:
<http://www.bsv.admin.ch/kv/grundlag/e/leist.htm> [10.5.2001]
- FEDERAL SOCIAL INSURANCE OFFICE (FSIO), 2001b. *Permanent Health Insurance - Organisation* [online]. Berne : Federal Social Insurance Office, Switzerland. Available from:
<http://www.bsv.admin.ch/kv/grundlag/e/sinn.htm> [10.5.2001]
- FEDERAL SOCIAL INSURANCE OFFICE (FSIO), 2001c. *Purpose of Old-age and Survivors' Insurance* [online]. Berne : Federal Social Insurance Office, Switzerland. Available from:
<http://www.bsv.admin.ch/ahv/grundlag/e/sinn.htm> [10.5.2001]
- FEDERAL SOCIAL INSURANCE OFFICE (FSIO), 2001d. *Social Security in Switzerland* [online]. Berne : Federal Social Insurance Office, Switzerland. Available from:
<http://www.bsv.admin.ch/sv/grundlag/e/index.htm> [10.5.2001]
- FELDSTEIN, M., 1997. Privatizing Social Security: The \$10 Trillion Opportunity. *Cato Institute Social Security Paper* No. 7, 1-20.
- FRIEDMAN, M., 1980. *Free to Choose*. New York ; London : Harcourt Brace Jovanovich.
- FRIEDMAN, M., 1983. Will Freedom Prevail? In: *Bright Promises Dismal Performance: An Economist's Protest*. San Diego ; New York ; London : Harcourt Brace Jovanovich, 96-98.
- FRIEDMAN, M., 1992. *Kapitalizam i sloboda*. Zagreb : Globus : Školska knjiga.
- HAYEK, F. A., 1997a. Ekonomske slobode i predstavnička vlast. U: L. von MISES i F. A. HAYEK *O slobodnom tržištu : klasični eseji*. Zagreb : MATE, 175-189.
- HAYEK, F. A., 1997b. Zašto nisam konzervativac. U: L. von MISES i F. A. HAYEK. *O slobodnom tržištu. Klasični eseji*. Zagreb : MATE, 191-207.
- MESSERE, K., 2000. Porezi dvadesetog stoljeća i njihova budućnost. *Financijska teorija i praksa*, 24(2), 215-237.
- MÜLLER, K., 1999. *The Political Economy of Pension Reform in Central-Eastern Europe*. Cheltenham ; Northampton : Edward Elgar Publishing.
- RODRÍGUEZ, L. J., 1999. Chile's Private Pension System at 18: Its Current State and Future Challenges. *Cato Institute Social Security Paper*, No. 17, 15-29.
- ROSEN, H. S., 1999. *Javne financije*. Zagreb : Institut za javne financije.
- SHAPIRO, D., 1998. The Moral Case for Social Security Privatization. *Cato Institute Social Security Paper*, 14, 36-69. Washington : Cato Institute.

- SHIPMAN, W., 1995. Retiring with Dignity: Social Security vs. Private Markets. *Cato Institute Social Security Paper*, 2, 1-32. Washington : Cato Institute.
- TREVELYAN, G. M., 1979. *A Shortened History of England*. New York : Penguin Books.
- UČUR, M. Đ., 2000. *Socijalno pravo*. Zagreb : Informator.
- WEINBERGER, M., 1996. Social Security: Facing the Facts. *Cato Institute Social Security Paper*, 3, 15-39. Washington : Cato Institute.

N i k o l a R e g e n t : The obligatory nature of social insurance

Summary

The compulsoriness of social insurance is almost universally recognised today, and the subject is not considered to be a problem. This work it is aimed at showing that compulsory social insurance means interfering in the private life and personal choice of an individual, and is contrary to the assumptions on which liberal democratic states are based.

Contemporary authors take compulsory social insurance for granted; some authors even talk of the "compulsory nature" of old-age insurance. The views of a group of extreme neo-liberals from the Cato Institute are investigated, but even they do not ask for a purely voluntary social security system.

Justifications of the compulsoriness of social insurance are investigated, most important being adverse selection and, especially, paternalism. Detailed consideration is given of the views of Milton Friedman, one of rare modern critics of compulsory social insurance. The inconsistency of paternalistic arguments with the assumptions of modern liberal democracies is shown.

Key words: compulsoriness, compulsory social insurance, paternalism.