

kako su za ostvarivanje uključenosti marginaliziranih skupina presudni politička volja i odlučnost vodstva. Podjednako je bitno osnaživanje građana - pogotovo osoba koje imaju veću opasnost izloženosti siromaštvu i socijalnoj isključenosti - i njihovo puno sudjelovanje u političkom procesu. Radno-sposobne osobe moraju sustavno raditi na poboljšanju svoje motiviranosti za zapošljavanje i jačanju ljudskog kapitala - znanja, stručnosti i sposobnosti, kao i zdravstvenog stanja - kako bi unaprijedile svoju zapošljivost i postale zanimljive mogućim poslodavcima. To se može postići pomoću programa poticanja školovanja i većeg javnog ulaganja u obrazovanje najsiromašnijih skupina, boljim i podjednakim pristupom javnim uslugama i informacijama te jednakošću u poštivanju prava, obveza i odgovornosti. Kao uspješan način spoznavanja stanja u drugim zemljama te načinima poboljšanja socijalne uključenosti, publikacija *Socijalna uključenost u jugo-istočnoj Europi* može biti od veoma velike koristi.

Predrag Bejaković

doi: 10.3935/rsp.v18i2.1022

DYNAMIC SOCIAL SECURITY FOR EUROPE: CHOICE AND RESPONSIBILITY

Elaine Fultz

Ženeva: Edicija Developments and Trends, International Social Security Association, 2010., 34 str.

Sustavi socijalnog osiguranja za vrijeme bolesti, starosti i nezaposlenosti mogu se smatrati istinskim obilježjem starog

kontinenta. Njihovo podrijetlo vuče korijene iz zdravstvenog osiguranja u Prusiji 1884. godine. Usprkos znatnom približavanju u određivanju i provedbi europskog socijalnoga modela, na nacionalnoj razini postoje vrlo velike institucionalne razlike u pružanju socijalnog osiguranja. To je nastavljeno i nakon ekonomskog i političkog ujedinjavanja u Europskoj zajednici odnosno Europskoj uniji kada je težište stavljeno na snažniju politiku koordinacije. Razlike su još naglašenije nakon dizanja tzv. željezne zavjese kada su mnoge zemlje srednje i jugoistočne Europe napustile socijalizam i prešle na tržišno gospodarstvo, odnosno neke od njih kasnije postale članice EU-a.

Izvještaj *Dynamic Social Security for Europe: Choice and Responsibility* (»Dinamika socijalne sigurnosti u Europi: Izbor i odgovornost«) ima više namjena: prvo, treba sintetizirati i prikazati najznačajnije nedavne događaje i trendove socijalnog osiguranja u Europi; drugo, treba poslužiti kao polazni dokument za raspravu o stanju i kretanju u socijalnom osiguranju za sesiju Regionalnog foruma socijalnog osiguranja za Europu i treće, treba pružiti okvir za analizu na Regionalnom samitu socijalnog osiguranja za Europu.

Usprkos nacionalnim razlikama, europski sustavi socijalnog osiguranja suočeni su s brojnim zajedničkim izazovima. To uključuje uspješno zadovoljavanje potreba osobnog izbora u pogledu naknada i usluga, odgovarajuću želje za raznolikošću, kvalitetom i prirodom javnih usluga. Tu se neminovno odražavaju i mnoge promjene na tržištu rada, obiteljskoj strukturi i socijalnim normama. Sve navedeno pod velikim je pritiskom globalizacije kada se preispituju i/ili sužavaju socijalna prava kako bi europska gospodarstva ostala konkurentna onima iz novoindustrijaliziranih zemalja čiji su radnici slabije plaćeni, a socijalna prava osjetno manja. Nadalje, u Europi se posebice ističu problemi vezani uz stare-

nje stanovništva i posljedice gospodarske krize. Starenje stanovništva znači povećani broj korisnika mirovinskih prava i veće rashode za zdravstvenu zaštitu, a istodobno i manji broj osoba u radnom kontingentu. Konačno, uslijed suženih mogućnosti zapošljavanja i otpuštanja zaposlenih, narasle su potrebe za socijalnom zaštitom i uslugama, a istodobno su znatno smanjeni izvori nužni za financiranje programa.

U prvom poglavlju definira se regionalni kontekst i naglašavaju velike razlike u strukturi i razvijenosti gospodarstava europskih nacija. Neka od tih gospodarstava su među najrazvijenijima u svijetu, vodeća u tehnološkim inovacijama u sektorima poput avijacije, farmaceutike, alternativnih energetskih izvora i komunikacija. Druge manje razvijene zemlje su pretežito poljoprivredne ili svoje javne prihode ostvaruju od prodaje prirodnih izvora. Navedene se razlike odražavaju u velikim odstupanjima stopa aktivnosti i zaposlenosti stanovništva u radnoj dobi. Dok je u skandinavskim zemljama zaposleno oko 75% stanovništva radnog kontingenta, navedeni je udio mnogo niži u Italiji (59%) i u nekim novim članicama EU-a poput Mađarske i Poljske (55%). U Makedoniji radi samo 34% stanovništva u radnoj dobi. Još su veće razlike u prosječnim primanjima te prosječni radnik zaradi oko 47 000 eura godišnje u Luksemburgu i samo oko 2 000 u Bugarskoj. U prosjeku žene EU-a zarađuju oko 15% manje od muškaraca pri čemu se opet javljaju velike razlike. Dok one zarađuju oko 10% manje od muškaraca u Belgiji, Irskoj, Italiji, Portugalu, Sloveniji i Malti, navedena je razlika 21% u Velikoj Britaniji i čak 30% u Estoniji. Kako smo naveli, globalizacija zahtijeva od mnogih zemalja pojačane napore za očuvanje i unapređenje konkurentnosti. Kako se kapital slobodno kreće prema područjima s najmanjim proizvodnim troškovima, mnoge su države bile prisiljene ublažiti svoje radno zakonodavstvo

kako bi tvrtke mogle lakše zapošljavati i otpuštati zaposlene, smanjiti troškove rada i što više svoju proizvodnju prilagoditi potrebama svjetskog gospodarstva. Ujedno, pojačani su oblici nestandardnog rada, prije svega rada na određeno vrijeme i na kraće od uobičajenog (eng. *part-time*). Samo u razdoblju od 1995. do 2006. u EU 15 udio rada na određeno vrijeme povećao se za 25% i sada obuhvaća oko 20% ukupno zaposlenih. Istodobno, globalizacija pojačava pritiske za pružanje odgovarajućeg socijalnog osiguranja radnika koji rade na takvim poslovima. Sa stanovišta daljnjeg razvoja sustava socijalnog osiguranja posebno je važno koliko će trajati svjetska kriza jer će njezino moguće dulje trajanje dovesti pod znak pitanja financijsku održivost sustava naknada za vrijeme nezaposlenosti.

Širom Europe na mirovinske rashode odlazi najveći dio ukupnih izdvajanja socijalnog osiguranja tako da su mirovine gotovo najvažniji dio tog sustava. U drugom se poglavlju izvještaja razmatraju odrednice adekvatnosti mirovina. Nedavne mirovinske reforme mogu se uvjetno grupirati u tri velike skupine: poboljšanje financijske održivosti mirovinskih sustava, ublažavanje rizika vezanog uz privatno mirovinsko osiguranje i unapređenje minimalne mirovine. Vrlo nepovoljni odnosi između broja osiguranika i umirovljenika prisilili su vlade na podizanje zakonske dobi za odlazak u mirovinu, veće kažnjavanje prijevremenog umirovljenja i približavanje zakonske i stvarne dobi odlaska iz svijeta rada. Ujedno, ujednačava se dob umirovljenja za muškarce i žene. Sve navedene mjere utjecale su na to da se prosječna dob za odlazak u mirovinu povećala u EU 15 s 60,3 godina 2001. na 61,5 godina 2007. odnosno za 1,2 godine. Povećanje je čak i veće u novim članicama EU-a za 2 godine (s 57,6 godina 2001. na 59,6 godina 2007.), ali se tamo još uvijek odlazi ranije nego u EU 25 (u prosjeku sa 61,2 godina). Nadalje,

reformama se u mnogim zemljama nastoji pojačati povezanost doprinosa i mirovina jer se vjeruje kako se na taj način pojačava aktuarska pravednost sustava. Zbog toga je više zemalja - među kojima su Švedska, Italija, Poljska, Latvija i Rusija - prihvatilo mirovinski sustav teorijski određenih (utvrđenih) doprinosa (*Notional Defined Contribution Plan* - NDC) koji se temelji na doprinosima osiguranika, godišnjem porastu kapitala prilagođenom na promjene u indeksaciji primanja i prosječnom očekivanom trajanju života. Nadalje, mnoge su zemlje prešle (ili sve više prihvaćaju) na mirovinske sustave utvrđenih doprinosa umjesto mirovinskih sustava utvrđenih naknada. Konačno, Švedska, Finska, Poljska, Latvija i Njemačka ugradile su mehanizme automatskog stabiliziranja financiranja mirovinskih sustava u skladu sa starenjem stanovništva i narušavanjem odnosa broja osiguranika i umirovljenika.

Ipak, usprkos opravdanim razlozima za ove promjene veliku poteškoću predstavljaju nepoznanice vezane uz stvarno ponašanje osiguranika, ponajviše s obzirom na povišenu zakonsku dob odlaska u mirovinu. To je pogotovo zahtjevno i složeno u uvjetima gospodarske krize i suženih mogućnosti zapošljavanja za sve, a posebice starije radnike. Povišenje zakonske dobi umirovljenja moglo bi utjecati na to da neki stariji radnici koji su ostali bez posla ne mogu naći novi posao i nemaju uvjete za ostvarenje mirovinskih prava, čime bi izravno bila ugrožena njihova materijalna egzistencija pa bi bili osuđeni na siromaštvo.

Gospodarska kriza jako je utjecala na smanjivanje vrijednosti imovine privatnih mirovinskih fondova pa je stoga važna uloga države u ublažavanju rizika vezanog uz privatno mirovinsko osiguranje. U cjelini, aktivnosti u tom području usmjerene su u tri pravca. Zemlje zahtijevaju od privatnih mirovinskih fondova bolje informiranje

članova o mogućim rizicima pa tako na primjer, Litva, Turska i Velika Britanija provode informativnu kampanju o toj temi i traže od svojih fondova jasnije obznanjivanje njihovih rezultata. Nadalje, vlade razvijaju takozvanu opciju neplaćanja (eng. *default options*) kojom osiguranik automatski ima pravo na odabir mogućnosti koji je za njega povoljniji. Kao važnu sastavnu mjeru poboljšanja cjelokupnog mirovinskog sustava vlade se zalažu za unapređenje upravljanja (eng. *governance*) privatnih mirovinskih fondova te traže od njih veću stručnost u radu. Tako je na primjer Njemačka usvojila zakonodavstvo kojim se unapređuje nezavisni nadzor nad radom privatnih mirovinskih fondova te poboljšava njihovo upravljanje rizikom.

Podjednako važno pitanje je unapređenje minimalne mirovine, što je jedan od načina osiguranja pristojne starosti. Ipak, previsoko utvrđen iznos minimalne mirovine može destimulirati rad i/ili potaknuti ranije umirovljenje osoba koje ostvaruju niske dohotke, a također može dovesti do *kompresije* mirovina – odnosno da većina umirovljenika ima vrlo slične mirovine bez obzira koliko su dugo radili i uplaćivali mirovinski doprinos. Neke vlade EU-a izrazile su zabrinutost kako razmjerno visoko utvrđena minimalna mirovina može narušiti napore na jačanju povezanosti uplaćenih doprinosa i iznosa mirovine. Minimalna mirovina posebice u EU-u najvjerojatnije će dobiti na važnosti jer će u mnogim zemljama, posebice onima koje su uvele kapitalizirani sustav mirovinskog osiguranja osobnih računa, biti mnogo radnika koji ostvaruju niske dohotke i/ili imaju dulje prekide u svojoj radnoj povijesti. Minimalna mirovina, koliko god bila važna u ublažavanju siromaštva starijih osoba, lako može nepovoljno utjecati na ponudu rada i/ili zadržavanje u svijetu rada starijeg stanovništva. Utvrđivanje prilično visokog iznosa takve mirovine najvjerojatnije ne-

povoljno utječe i na odnos prema drugim mirovinama. Time se narušava pravednost mirovinskog sustava jer slične mirovine dobivaju osiguranici koji su radili cijeli radni vijek i/ili imali veliki dohodak te plaćali visoke doprinose i oni koji to nisu činili. Minimalna mirovina je sama po sebi izraz solidarnosti, a njezini korisnici nisu nužno siromašni.

Treće poglavlje posvećeno je razvoju oblika pomoći obitelji. Većina zemalja u Europi ima dobro razvijene programe pružanja obiteljskih naknada i pomoći, uključujući pomoć i naknade za vrijeme porodnog dopusta, njegu i brigu o maloj djeci; podršku obiteljima za odgoj i obrazovanje djece i cijeli niz socijalnih usluga. U EU-u obiteljska politika provodi se na nacionalnoj razini, iako Europska komisija već dugo potiče razvoj obiteljskih pomoći, posebice brige o djeci, kao načinu za stvaranje jednakih polaznih uvjeta za razvoj u životu. Širom Europe nedavne reforme obiteljskih naknada krenule su u oprečnom smjeru: dok neke zemlje ublažavaju uvjete za ostvarivanje prava, druge ih postrožuju kako bi smanjile velike proračunske rashode i deficite. Navedene aktivnosti najčešće se provode kroz mjere za povećanje zaposlenosti žena, udovoljavanje raznovrsnih obiteljskih potreba koje nastaju zbog sve više nesigurnih i povremenih poslova, ali i ublažavanje poteškoća koje nastaju zbog sniženog fertiliteta i starenja stanovništva.

Posebna je pozornost usmjerena na poticanje muškaraca na veće sudjelovanje u odgoju i skrbi o djeci, korištenju dopusta za njegu djeteta i drugo. Zemlje to čine na različite načine poput poreznih poticaja (Švedska), produženog plaćanja naknade ako se skrbi o djeci dijeli među roditeljima (Austrija), dok je Finska kako bi potaknula očeve na veću skrbi o djeci provela uspješnu javnu informativnu kampanju. Njemačka je mnogo učinila na poboljšanju obuhvata djece predškolskim odgojem, po-

sebice djece do tri godine starosti. Belgija i Danska povećale su u uvjetima gospodarske krize obiteljske dodatke, posebice za jednoroditeljske obitelji, odnosno nastoje boljim ciljanjem naknada pomoći obitelji u najlošijem položaju (Nizozemska, Velika Britanija), dok je Slovenija pojednostavila postupak podnošenja zahtjeva. Većina zemalja u Europi bilježi negativne stope prirodnog prirasta i niske stope fertiliteta. Hrvatska, Latvija, Litva i Portugal usvojile su programe demografske obnove jer već duže vrijeme bilježe nedovoljan broj djece rođene (2,1) po jednoj ženi što ne osigurava očuvanje broja stanovnika. U zapadnoj Europi samo Island, Irska i Francuska imaju stope fertiliteta iznad razine očuvanja broja stanovnika, a u tome je posebno bila uspješna Francuska koja je to uspjela učiniti zahvaljujući uspješnoj politici usklađivanja obiteljskih i radnih obveza.

U većini zemalja rashodi za zdravstvenu zaštitu jako su porasli prije svega zbog starenja stanovništva, modernijih i skupljih pregleda i lijekova te porasta dohotka. Za članice EU-a procjene su kako će demografsko starenje uvjetovati povećanje udjela tih rashoda sa sadašnjih oko 7% na 8,5% BDP-a do 2060. Stoga se u četvrtom poglavlju publikacije pojašnjava koliko je nužno poboljšati učinkovitost rashoda za zdravstvenu zaštitu. Jedan od načina je unaprijediti konkurenciju gdje se mnoge europske vlade zalažu da se pružatelji zdravstvenih usluga - domovi zdravlja i bolnice - natječu za sredstva koja dodjeljuju lokalne vlasti. Tako su u Švedskoj županijska zdravstvena vijeća potaknula natjecanje svojih zdravstvenih službi, a u dosta zemalja potiče se i dopušta privatnim pružateljima usluga i osiguravajućim društvima da što više sudjeluju u javnom sustavu. U Mađarskoj je zamijenjen prijašnji nacionalni sustav zdravstvenog osiguranja s regionalnim tijelima u kojima privatne osiguravajuće tvrtke mogu imati do 49%

udjela u vlasništvu. Kako bi se osiguralo da privatni osiguravatelji ne bi onemogućavali osiguranje manje zdravih osoba, vlasti su razvile mehanizme ujednačavanja rizika. Posebno se velika pozornost usmjerava na povećanje kapaciteta i dostupnosti dugotrajne skrbi i njege pri čemu se naglašava potreba da korisnici što duže ostaju u svom prirodnom okruženju i što kasnije odlaze na stalni smještaj u ustanove. Konačno, u cilju poboljšanja kakvoće pružanja zdravstvenih usluga širom Europe utvrđuju se i uvode standardi kvalitete za pružatelje usluga, pri čemu se nastoji da se pružatelji usluga plaćaju u skladu s ostvarenim učincima.

Peto, završno poglavlje, knjige razmatra izazove koji u uvjetima suženih financijskih mogućnosti i sve većih potreba za socijalnim osiguranjem stoje pred administracijom socijalnog osiguranja. To podrazumijeva potrebu da rukovoditelji tih službi kod svojih zaposlenika potaknu prihvaćanje snažne kulture javnih usluga, uspješno koordiniraju svoje aktivnosti i napore s onima drugih službi te sustavno prikupljaju podatke o svojim ostvarenim programima te potrebama lokalnog stanovništva za uslugama socijalnog osiguranja. Zajedno s tijelima zaduženima za regulatorna pitanja moraju odrediti pravila i uvjete za privatne pružatelje te osigurati uvjete da se te odredbe stvarno i poštuju. Iako će vjerojatno u

budućnosti u cilju financijske održivosti morati doći do određenog sužavanja prava u sustavima socijalnog osiguranja, građani će mnogo lakše tako nešto prihvatiti ako se to čini na transparentan i nepristran način u kojem nema povlaštenih te ako se administracija socijalnog osiguranja smatra objektivnom i učinkovitom. U takvim uvjetima administratori u socijalnom osiguranju ne smiju čekati nego moraju aktivno s nositeljima odluka iznalaziti najbolja rješenja za unapređenje sustava i zadovoljavanje potreba korisnika.

Ovaj izvještaj vrlo uspješno identificira, sintetizira i tumači najvažnije trendove i razvoj socijalnog osiguranja u Europi. Najvažniji je zaključak kako promijenjeni uvjeti i zahtjevi za pravima i uslugama zahtijevaju poboljšanja administrativnog djelovanja i upravljanja. Na sličan način na koji administratori imaju obvezu organiziranja pružanja visoko kvalitetnih i troškovno učinkovitih usluga, tako i svi dionici u sustavu socijalnog osiguranja moraju biti odgovorni. Ovaj zanimljiv i vrijedan izvještaj dostupan je na mrežnoj stranici <http://www.issa.int/Resources/ISSA-Publications/Dynamic-Social-Security-for-Europe-Choice-and-Responsibility>.

Predrag Bejaković