

**Документ Комитета за социјалну сигурност на 100-ом заседању
МОР**

Женева 2011.

Социјална сигурност – услов социјалне правде и фер глобализације

Ова студија настала је као део процеса започетог доношењем Декларације о социјалној правди и фер глобализацији на 97. заседању МОР и одлуком Извршног одбора да се један од три комитета на јубиланој 100. седници бави управо питањем социјалне сигурности – како њеним хоризонталним аспектом (обухватањем све ширих слојева становништва) тако и вертикалним (повећањем броја услуга и њиховог квалитета). Хоризонтално ширење социјалне сигурности у складу је са Миленијумским циљевима развоја (где је фиксирано 10 приоритета које би требало остварити до 2015. године) и захтевом Уједињених нација да се свим грађанима света обезбеди ткзв. Минимум социјалне сигурности (МСС), т.ј. приступ основним добрима и услугама у сфери социјале. Тај Минимум је укључен и у познати Глобални пакт о запошљавању који је усвојен на 98. седници МОР-а 2009 године.

Овај извештај ће:

1. дати преглед стања социјалне сигурности у свету
2. указати на главне изазове са којима се данас суочавамо
3. анализирати могуће одговоре на те изазове

1. Социјална сигурност као право и потреба

Социјална сигурност је услов достојанственог рада, али и услов економског и социјалог развоја.

Њено увођење (у Немачкој 80-тих година 19. века) представљало је један од највећих помака у новијој историји човечанства. Почело се са добровољним удружењима, да би се стигло до обавезних система заштите финансираних путем доприноса и(ли) пореза. Могуће је уочити тенденцију сталног увођења нових видова осигурања – за ситуације у којима се раније није помагало - и ширења група којима се пружају услуге. У нордијским земљама се на крају стигло дотле да заштићени не буду само радници, него сви грађани. Посебан потстицај развоју социјалне сигурности дала је велика економска криза 30-тих година и време после другог светског рата. Трагично је, међутим, што данас 75 – 80% становника света и даље живи у стању „социјалне несигурности“. Доношењем Миленијумских циљева – од којих је један и смањење на половину броја сиромашних домаћинстава – превазиђен је индивидуалистички приступ који је одговорност за стање појединца

налазио искључиво у њему самом, а постављен принцип да је за лично благостање свих одговорно и друштво.

Овде је потребно **разјаснити неке појмове и термине.**

Социјална сигурност обухвата све мере давања у новцу или услугама којима се грађани штите од:

- недостатка (или недовољности) прихода, до чега долази услед болести, инвалидности, материнства, повреда на раду, незапослености, старости или смрти члана породице.

- немогућности приступа здравственој заштити

- недовољне заштићености породице (деце и одраслих)

- сиромаштва и друштвене изопштености

Системи социјалне сигурности могу да буду засновани на доприносима (социјално осигурање) или на другим изворима финансирања.

Социјална заштита има уже значење и односи се на мере којима се помаже најсиромашнијим, најрањивијим и најодбаченијим члановима друштва.

Социјални трансфер означава пренос средстава од једне ка другој друштвеној групи (на пр. од радно активних ка пензионерима) било у готовини, било у виду услуга. Притом примаоци морају да испуњавају одређене услове – да испуњавају своје обавезе (плаћају на пр. доприносе) или су у неком стању (болести, сиромаштва и сл.) које изискује помоћ.

Социјална давања могу бити у новцу и(ли) услугама и зависе од нивоа примања корисника. Обично им је сврха да смањују сиромаштво.

Условна социјална давања захтевају од корисника да - уколико жели да прима помоћ - учествује у одређеним државним (на пр. здравственим или образовним) програмима. Задњих година она се помињу под именом условних готовинских трансфера (УГТ).

Социјална давања се обично финансирају путем пореза.

Минимум социјалне сигурности (МСС) представља „пакет“ социјалних права и услуга који би сваком појединцу у свету морао да буде доступан. УН инсистирају на два аспекта МСС: неопходним услугама (пијаћа вода, здравље и образовање) и неопходним трансферима (којима се обезбеђује минимална сигурност прихода).

А. Право на социјалну сигурност

Ради се о праву без чијег остварења је немогуће постојање човека као слободног и стваралачког бића – оно је, наиме, често неопходан услов остваривање осталих људских, грађанских и политичких права.

Право на социјалну сигурност је признато за једно од темељних људских права још Универзалном декларацијом о људским правима из 1948. године (члан 22.) и Међународним пакту о економски, социјалним и културним правима (члан 9.). Од свог оснивања 1919. године МОП је донела 31 конвенцију и 23 препоруке које се односе на социјалну сигурност. Најпознатија је **Конвенција бр 102.** о минималним

стандардима социјалне сигурности из 1952. године. Ту је први пут набројано свих девет области социјалне сигурности, постављен минимум стандарда у свакој од њих и установљени принципи одрживости и квалитетног управљања системима. До сада је ту конвенцију ратификовало 47 земаља-чланица, између осталих (2000.године) и Србија.

Број ратификација је недовољан првенствено зато што државе нису најбоље упознате са садржајем Конвенције и обавезама које би требало да преузму. Али њен значај се не може мерити само бројем ратификација: када су доносиле сопствене законе, многе владе које је нису ратификовале, узимале су у обзир њене принципе (Кина, Литванија и др.). Тела која прате њену примену у земљама које су је ратификовале, регистровала су од 1964. до данас 75 случајева кориговања националног законодавства у сврху усклађивања са њом.

Социјална сигурност као потреба

Системи социјалног осигурања су економска неопходност и представљају **не терет него предуслов развоја**. Они представљају економске и социјалне стабилизаторе у временима криза, када су **у стању да ојачају положај радника, али и да доведу до повећања тражње**.

Б. Улога социјалне сигурности у економији

Историјат глобализације показује да је државна регулатива на тржишту неопходна како би оно деловало ефикасно и производило фер последице у друштвеном животу. **Постало је јасно да социјални развој мора да иде упоредо са економским. Постоје докази да су многе земље успеле да се економски развијају одржавајући притом висок ниво социјалне сигурности. Показало се чак, да без социјалне сигурности тржиште није у стању да аспорбује негативне последице либералне економске политике чиме она, на дужи рок, постаје неуспешна.**

Социјална сигурност доприноси продуктивности на разне начине: спречавајући или смањујући друштвену изопштеност, помажући људима да се самозапошљавају или отварају мала предузећа или доприносећи унапређењу људског „капитала“ и одржавајући радничку класу у добром здравственом стању и на високом нивоу образовања. Уколико социјалне сигурности нема сиромашни неће моћи да инвестирају у побољшање свог положаја, биће им ограничен приступ здравственим установама, а деца ће остајати необразована што ће имати негативне последице на могући будући раст продуктивности па самим тим и на раст привреде у целини. Имамо пример Етиопије где је повећан приступ социјалним услугама утицао на циркулацију готовог новца и довео до развоја тржишта и локалне трговине. У другим земљама социјална давања су допринела редовнијем похађању школа и побољшању здравља деце. У Јужној Африци она су

такође допринела расту инвестиција, привредном развоју и отварању нових радних места. Неоспорна је чињеница да развој образовања утиче на повећање продуктивности радне снаге и раст стопе бруто друштвеног производа. После свега показало се да **адекватни системи социјалне сигурности нису само последица него услов привредног раста.**

Битно је да ти системи буду добро замишљени: да давања буду адекватна, да иду на право место, а да се притом не охрабрују нежељени облици понашања на тржишту рада (инертност у тражењу посла и сл.)

Додаци за незапосленост на пр. су важан макроекономски и социјални стабилизатор који помаже одржању нивоа тражње и животног стандарда, доприносећи притом одржању јединствености друштва. Опасност од стварања зависности од тих давања увек постоји, уколико не постоји мотивација да се тражи посао, а до тога долази када прилика да се ради нема или када су доступни послови неодговарајући и лошег квалитета. У том случају може доћи до дуготрајног искључења из сфере достојанственог рада. Стога је важно да давања буду праћена повећањем нивоа „запошљивости“ привремено незапослених што је могуће постићи разним видовима тренинга, образовања и саветовања.

Пензије су у прошлости биле уведене да би се спречило осиромашење људи у доба када више нису у стању да раде. Касније су људи почели да одлазе у пензију док су још били радно способни – она се тад почела сматрати периодом одмора или доколице који свако - после дугог активног живота - заслужује, мада је коришћена и за замену остарелих радника који су, наводно, постали мање продуктивни и исплативи. Стога је међу радно активнима било све мање старијих људи, што је, у комбинацији са продужењем животног века, довело до озбиљних тешкоћа у финансирању пензија и до тренда продужења радног века. У том случају, међутим, старима се мора обезбедити радно место и морају бити физички и ментално способни да раде. То налаже побољшање услова рада и доживотно образовање, мада је неопходно утицати и на промену схватања код послодаваца који те људе запошљавају.

Системи социјалне сигурности могу исто тако олакшати структурално прилагођавање и промену у економији и друштву: пошто примања у новцу или у виду услуга могу умањити страх од промена или чак убрзати њихов ритам.

Често се занемарује још једна чињеница, а то је да је **у разним сферама социјалне политике запослен велики број људи што позитивно делује на степен запослености.** Улога социјалне сигурности у временима криза је незаменљива – у таквим ситуацијама најважнија су **давања за случај незапослености или делимичне незапослености.** Анализе МОР-а показују да је улагање у овакве економске и социјалне стабилизаторе **помогло да се сачува више радних места него у случају једнократних стимулативних пакета за опоравак привреде.** Ако додатни раст незапослености државу кошта 3% БДП-а, давања за случај делимичне незапослености (при чему радници остају на својим радним местима) коштају само половину тог износа. Управо су таква давања помогла Немачкој да задржи високостручне раднике. Овај вид

флексибилности олакшао је брзо оживљавање производње готово у истом тренутку када су последице кризе ослабиле.

В. Социјална сигурност као друштвени стабилизатор

Чињеница је да социјална сигурност представља услов јачања социјалне правде и јединства друштва и то пре свега зато што утиче на смањење сиромаштва и неједнакости. Интересантно је да неке од најразвијенијих светских економија као што су **Немачка, Шведска, Норвешка, Холандија и Француска** највише троше на социјалну сигурност (често и до 25 – 30% свог националног дохотка) и да су све оне **увеле системе социјалног осихурања крајем 19-ог века, у време када су биле релативно сиромашне. Ово је само још један доказ да је социјална сигурност била један од најважнијих фактора њиховог развоја.**

Истраживање спроведено у земљама ОЕЦД-а показује да је ниво сиромаштва и неједнакости тамо упола мањи него што би био да социјалне сигурности нема, при чему није само ствар у довољном издвајању средстава, већ и у томе да се она ефикасно прослеђују и буду праћена мерама које повећавају степен продуктивног запошљавања на достојанственим пословима.

У мање и средње развијеним земљама готовински трансфери старима и деци у великој мери доприносе смањењу јаза између сиромашних и богатих. У западним земљама социјалне разлике су знатно мање у земљама које више издвајају за социјалну сигурност. Тако у скандинавским земљама свега 3% деце расте у сиромашним домаћинствима, док их је у Великој Британији 16, а у САД 22%. У социјално усмереној Холандији свега 1,6% старих живи у сиромаштву, док се у социјално равнодушној, либералној Ирској њихов број пење до 35,5%. Није ни чудо да је тако када скандинавске земље и Холандија троше 50% више средстава за социјалне трансфере ове врсте него англо-саксонске.

Све више је гласова који указују на то да **велике неједнакости у приходима и својини може бити сметња развоју, а да добро избалансирана политика прерасподеле представља његов неопходни услов. Из овога је и настала модерна формула раст комбинована са једнакошћу.** У вези са овим развили су се неки нови облици социјалне сигурности који се финансирају из пореза, а намењени су задовољењу потреба оних који су ван система. Циљ је да се доспе и до оних делова радничке популације који су до сада остајали „непокривени“, као и да се обезбеде „ социјалне“ пензије онима којима је истекао радни век, али који путем доприноса нису успели да себи обезбеде довољна примања (већину ту чине жене). Имамо примере одлично замишљених и остварених система социјалне сигурности у Бразилу, Мексику, Намибији и

Јужној Африци, Јужној Кореји и Тајланду, а велики напредак постигнут је у Индији и Кини.

МОР увек истиче **значај социјалног дијалога у процесу стварања и управљања системима социјалне сигурности**. Улога радника и послодаваца је врло важна **уколико се желе створити системи који ће представљати остварење принципа социјалне правде и уколико им се жели обезбедити широка основица и одговорност**. Тачно је да је највећа одговорност за постојање свеобухватних и одговарајућих система на држави, али је учешће радничких и послодавачких организација у смишљању, надзору и управљању тим системима врло важна и пуно доприноси да ти системи буду замишљени реално и примењивани делотворно. Социјални дијалог који се води у институцијама система социјалне сигурности представља значајан део званичног социјалног дијалога.

2. Стање социјалне сигурности у свету и главни изазови

А. Проблем универзалности социјалне сигурности

Дуго се сматрало да ће са привредним развојем социјална сигурност покривати све већи број грађана. То се, међутим, није показало тачним пошто је све већа заступљеност рада на црно успорила раст стопе покривености, а негде довела чак и до њеног пада. Стога је пред владама и социјалним партнерима велика одговорност: они морају прецизно дефинисати које групе треба да буду покривене, а које не; да усвојену политику примене; да стварају и одржавају системе социјалне сигурности који нису засновани на доприносима, а који ће помоћи да се свима пружи бар минимум заштите; и да регулишу приватне облике социјалне сигурности.

Социјално осигурање је настала да би се заштитили стално запослени радници са уговором. Данас, међутим, у мање и средње развијеним земљама много је радника који тај статус немају. Пуно је оних који имају статус samozапослених, који раде на несигурним условима или у малим предузећима где се не плаћају доприноси. Пуно је и радника који уопште нису пријављени. Проблем је што **у већини тих земаља не постоје системи социјалне сигурности који не би били засновани само на доприносима и који би могли да обезбеде бар минимум заштите онима који су ван формално регулисаних радних односа**.

Циљ стандарда МОР је да се заштита пружи што већем броју људи, а док се у томе не успе да се свима пружи бар одређени минимум (већ помињани МСС – Минимум социјалне сигурности). Тај минимум би у почетку свима гарантовао бар основни ниво прихода и здравствених услуга. Данас велики део човечанства не ужива социјалну сигурност, а и

они који је уживају често су укључени само у неке од њених девет основних облика. Углавном се ту ради о здравственом, инвалидском и пензијском осигурању (мада је ово често ограничено само на стално запослене), плаћеним боловањима и породилскоим одсуствима. И не само то – стварна покривеност заштитом је мала, пошто се регулатива често не примењује. Тако да свеукупна социјална заштита постоји само у земљама са високим приходима.

Подаци показују да само 28% светског становништва има потпуну социјалну заштиту која подразумева општу покривеност грађана и све њене облике. Међутим, и ти системи покривају углавном раднике на неодређено време, који у тим земљама чине преко 70% радне снаге, док је на светском нивоу још горе: само половина запослених ради у формалном сектору. Тако да **фактички само 20% светског становништва има стварни приступ целовитом систему социјалне заштите.**

Б. Проблем адекватности социјалне сигурности

Борити се за већу покривеност становништва социјалном заштитом има смисла само ако је помоћ коју оно добија адекватна. **Социјална примања и услуге могу се сматрати адекватним само ако:**

- **задовољавају потребе оних који се налазе у ризичним ситуацијама**

- **ако су праведно одмерени имајућу у виду доприносе и(ли) порезе које су током живота уплаћивани (социјална адекватност)**

- **ако су усклађени са економском политиком (посебно политиком запошљавања и пореском политиком) тако да последица њихове примене нису негативне (економска адекватност).**

Социјална давања су ниска ако примаоци од њих не могу да живе или уколико сматрају да не одговарају висини доприноса које су уплаћивали. Чувена Конвенција 102 из 1952. врло јасно прецизира – и то за све гране социјалне сигурности појединачно – минимална давања испод којих не би смело да се иде, услове за њихово добијање и трајање исплата. Давања се фиксирају на нивоу одређеног процента плате квалификованог радника у земљи, па тако у сфери давања за случај болести, незапослености и породилског одсуства она треба да износе најмање 45% те плате, у сфери пензија и инвалидности 40%, повреда на раду 50% и.т.д. **Битно је да она примаоцу омогућавају животни стандард који је у односу на претходни – када је све било у реду – прихватљив.** Могуће је, међутим, да ту дође до додатних проблема уколико су приходи у некој земљи јако ниски – у том случају давања у складу с наведеним процентима нису довољна.

Тако без одређених интервенција пензије саме по себи нису у стању да спрече појаву сиромаштва међу старима. Проблем није толико озбиљан у Аустрији, Француској, Мађарској, Луксембургу и Шведској где

је износ пензије око 60% износа плате, али је сасвим могуће да на Кипру, Исланду, Бугарској и Летонији, где је он свега 40%, дође до постепеног, али општег осиромашења пензионера.

Пензиони системи могу доћи у опасност и у случају да их генерације које их финасирају више не прихватају. **Све више се, међутим, показује да су адекватност (довољна висина) пензија и њихова одрживост (могућност финасирања) само две стране једне исте медаље. Само давања која су смислена и у стању да делотворно покрију потребе угрожених могу да рачунају на спремност они који их преко доприноса и пореза финасирају. Ако су она неадекватна и ако је управљање системима социјалне сигурности лоше ентузијазам оних који издвајају брзо ће спласнути и те системе довести у кризу.**

В. Проблем финансирања социјалне сигурности

Неопходно је да у главама људи дође до преокрета и да престајући да на социјалну сигурност гледају као на трошак, почну да је схватају као инвестицију у економски рат и јачање друштвеног јединства. Годинама су се државе бориле са тим како да „прошире порески простор“ и повећају трошење везано за јачање система социјалне сигурности. У свету се за то у просеку издваја 17,2% БДП-а (мада реалније статистичке анализе које узимају у обзир све релевантне чиниоце показују да се ради о 8,4%). Између различитих земља и региона постоје, међутим, велике разлике. Тако у социјалну сигурност Европа (према првој статистици) улаже у просеку 25%, Северна Америка 16, Латинска Америка 9,7, а Африка свега 4 до 6% БДП-а. Али у целини може се констатовати повећања тог процента, чему су допринеле пре свега мање и средње развијене земље.

Највећи део средства за социјалну сигурност у мање развијеним земљама одлази за здравствену заштиту, док се у развијенијим земљама он троши за пензије. Једино тамо додаци за случај незапослености и породични додаци заузимају значајније место у укупним издвајањима.

Издавања за социјалну сигурност тесно су повезана са укупном буџетском потрошњом, мада земље са сличном буџетском потрошњом са социјалну сигурност понекад издвајају сасвим различите износе. Разлози могу да буду историјске природе, али је **узрок највише у различитој друштвеној и политичкој вољи** (пореских обвезника, гласача и управљачке гарнитуре) која увек другачије дефинише порески простор и конкретне програме на које ће се средства трошити. Главни избор је између програма који се финасирају из доприноса (где су примаоци средстава само они који и уплаћују) и оних који се финасирају из буџета (где су примаоци сви који имају одређене потребе). У свету се у здравству на пр. највећи део трошкова финасира из буџета – из доприноса се финасира мање од 25%. При чему у многим мање развијеним земљама велику улогу игра међународна помоћ (њоме се покрива 46% издатака за

здравство). У другим облицима социјалне сигурности преовладавају системи финансирања путем доприноса. У ЕУ се тако финансира 60% потреба – од тога око 50% уплаћују послодавци, 33% запослени, а 17% држава као послодавац. Остатак од 40% финансира се из пореза (на добит предузећа и оних који иду на терет домаћинства, при чему у ЕУ на пр. од првих стиже 60%, а од других 40% средстава).

Учешће запослених, послодаваца и државе у уплатама у фондове пензијског осигурања разликује се од земље до земље. У САД уплаћују само послодавци и запослени, док држава не уплаћује. У ЕУ највише издвајају послодавци, док запослени и држава издвајају слично. У Источној Европи је још веће учешће у фонду послодаваца. Чак и у мање развијеним земљама послодавци уплаћују више од запослених.

У свему овоме од велике је важности да се системима социјалне сигурности добро управља. А још је важније да постоји политичка воља која се опредељује за одређена решења. Ту је улога социјалног дијалога заснованог на чињеницама незаменљива. Само он може довести до решења која ће у ери великих демографских промена дати складан одговор на изазове покривености свих, адекватности давања и финансијске одрживости.

3. Различити одговори на изазове у сфери социјалне сигурности.

1. Здравствено осигурање

Здравствена заштита је од велике важности за остварење минимума животног стандарда, будуће благостање и продуктивност. Она би требало да буде доступна свима, квалитетна и финансијски одржива.

Разликујемо системе који се финансирају преко **а.** директних и индиректних пореза **б.** радничких и послодавачких доприноса и **в.** премијама). Највише се за здравство издваја у Северној Америци (15% БДП-а), и ЕУ (10%), а најмање на Блиском Истоку (свега 5%). Притом структура покривености трошкова порезима, доприносима и приватним издвајањима варира од земље до земље. Највеће учешће приватних шема здравственог осигурања имамо у Северној Америци око 35%), док је у ЕУ финансирање путем пореза и доприноса уједначено (40 и 40%), а приватне шеме су слабије заступљене (око 10%). Проблем је што се у мање развијеним земљама из џепа у просеку плаћа око 55% здравствених услуга (у Индији и Пакистану чак 80%), тако да великом броју људи оне нису доступне. Ово представља један од главних разлога осиромашења становништва у тим земљама.

Користећи различите индикаторе (разгранатост здравствене инфраструктуре, број запослених у тој области и сл.) видимо да 30 до 36% светског становништва нема приступ здравственим услугама (у ниско

развијеним земљама 74%, у средње развијеним 12 до 33%, а у развијеним 3%).

Многе земље се труде да уведу универзалне системе здравственог осигурања који би покривали и најсиромашније.

Тако су у Тајланду некада здравственом заштитом били покривени само државни службеници, да би касније она била проширена и на запослене код приватних послодаваца, а од 2001. и на запослене у сивој економији. Здравствене услуге се пружају на територијалној основи и њима је данас обухваћено 98% становништва.

У Гани су се дуго година здравствене услуге плаћале из џепа. Тамо сада постоје три система којима се покрива велики део становништва: јавни (општински), приватни комерцијални и приватни засновани на узајамности (стварају их одређене групе грађана). Јавни систем се финансира делом из доприноса (при чему су грађани сврстани у категорије према имовинском стању), а делом из буџета (за категорије грађана које имају најнижа примања и старије од 70 година. Из њега се покрива и део трошкова за запослене у сивој економији.). У сврху лакшег финансирања ПДВ је повећан за 2,5%.

Обамина реформа америчког здравства привукла је доста пажње с обзиром да неколико десетина милиона грађана није имало ни најосновније облике здравственог осигурања. Реформа је покушала да све грађане покрије здравственим услугама, ограничи манипулације великих компанија за приватно здравствено осигурање и генерално смањи раст трошкова за здравство. Предвиђено је да се за покривање 32 милиона још увек неосигураних Американаца до 2019 потроши 875 милијарди долара. Здравствено осигурање је постало обавезно: послодавци и појединци полисе сада могу набављати преко новог система интернет размене где се могу много боље него пре обавештавати о ценама и другим условима осигурања, док су за сиромашне при куповини полиса обезбеђене субвенције из буџета. Субвенције ће добијати и послодавци у фирмама мањим од 25 запослених, док ће веће фирме, уколико своје запослене не осигурају, плаћати казне. Деца до 26 година биће покривена полисама родитеља с обзиром да многа не раде или су обухваћена разним облицима флексибилног рада. За одређене категорије становништва биће субвенционисани и лекови. Ради финансирања реформе биће повећани одређени порези, што је већ наишло на противљење десничарске(републиканске) опозиције.

У многим земљама све је већа забринутост због превеликог трошења у здравству. Тако је Француска увела систем личних лекара чији је упут неопходан да би се ишло код специјалисте, ограничила број кревета у болницама, укинула субвенције за око 600 лекова и увела партиципације – све с циљем да се уштеди око милијарду евра. Немачка је повећала партиципације у здравству са 14,9 на 15,5% бруто радничке плате. Уштеде од око 3,5 – 4 милијарде евра очекују се од смањења броја запослених, мање помоћи болницама и партиципације за лекове. Холандија је увела обавезно здравствено осигурање, при чему се полисе купују на слободном тржишту - основни пакет услуга је фиксан, али компаније једна другој могу да конкуришу квалитетом и ценама. Једном

годишње може се променити агенција код које се има полиса (током прве године важења закона то је учинило 18% осигураника).

Један од основних начина смањења трошкова је повећање административне ефикасности. Тако је влада Велике Британије уместо да око 100 милијарди евра намењених основној здравственој заштити проследи територијалним телима која су се до тада тиме бавила, сав новац проследила директно лекарима опште праксе. Сматра се да би то могло довести до укидања 150 територијалних тела здравствене заштите и губитка великог броја радних места, мада неки тврде да би се тако у ствари подрезала крила бирократији и остварила боља контрола лекара и пацијената.

Битно је у свему овоме да тежња ка административној ефикасности не доведе до погоршања квалитета здравствених услуга. Највећи изазов биће финасирање здравства у ери демографских промена и ширење услуга на све делове становништва. Ово ће захтевати да се дође до споразума о минималном „пакету“ здравствених услуга у свакој земљи – у зависности од њених специфичних услова.

2. Пензијско и инвалидско осигурање

Само мали део светског становништва ужива у пензијама – у многим земљама је њихов недостатак чак главни узрок сиромаштва. Тамо пензије примају углавном они који раде у формалном сектору, пре свега за државу и крупна предузећа. Они који пензије немају морају да се ослоне на помоћ породице или локалне заједнице. То је међутим све несигурније с обзиром на демографске промене, сеобе, урбанизацију и распрострањено сиромаштво. Стога и имамо све већи број сиромашног старог становништва које међу сиромашнима као целини већ представља највећу групу.

Око 40% запослених у свету покривено је пензијама које се финасирају из доприноса (у Северној Америци и Европи 75%, али зато у Африци свега 30%). Интересантно је да је добровољним пензионим осигурањем обухваћено свега 4% становништва, што указује на важност система обавезног осигурања.

Проблем је што је истинска покривеност пензијама знатно мања од званичне, пре свега због слабе примене закона и све већег присуства флексибилних облика запошљавања. Док у Северној Америци и Европи стварна покривеност становништва пензијама износи око 70%, у Африци се то своди на свега 5%. У Азији се покушало са увођењем пензија и за запослене у сивој економији. Тако је Сри Ланка успела да покрије 57% земљорадника и 42,5% рибара, Непал је увео буџетске пензије за све старије од 70 година, Кина тренутно покушава да покрије читаво сеоско становништво – чињеница је, међутим, да су све те пензије мале и често недовољне да људе заштите од сиромаштва.

Солидан успех постигнут је у Бразилу где је, комбинацијом система заснованих на доприносима и порезима, око 14 милиона људи извучено из крајњег сиромаштва. Насупрот томе, чувени чилеански неолиберални модел заснован на индивидуалним рачунима у приватним осигуравајућим друштвима све више запада у кризу. Ту је посебно тежак случај оних који раде флексибилно и жена - покривеност становништва пензијама у Чилеу је све мања. После двадесет година уплаћивања многи радници који су радили у формалном сектору имају пензије које су јако ниске. Стога су буџетски издаци намењени пензијама огромни – око 5,5% БДП-а. МОР је помогао Чилеу да крене у реформу старог система који је наметнула још војна хунта. Створен је нов ослоњен на три стуба: солидарни, затим онај који се ослања на доприносе и добровољни. Уведен је систем минималне пензије у износу од 100 евра за све старије од 65 година, без обзира да ли су доприносе уплаћивали или не. Реформа је омогућила много већу покривеност становништва и успела да број сиромашних смањи за око 600 хиљада, при чему трошкови нису били много већи од ранијих. Показало е да је најбољи систем онај који комбинује пензије засноване на доприносима и оне које се финансирају из буџета.

Пензије су и нека врста новчаног трансфера који унапређује стање читаве породице: од њих се често финансира школовање деце, набављају лекови и сл. Тако се у многим неразвијеним земљама, захваљујући управо новом пензионом систему, повећао беој деце од 10 до 14 година која похађају школу. Поред тога средства од пензија често иду и за отварање ситног бизниса, а важна су и као средство за остварење равноправности полова. У многим мање развијеним земљама, наиме, жене често раде бесплатно или у неформалном сектору, тако да су искључене из система социјалне сигурности који углавном покрива оне који раде у озваниченим сферама привреде. Поред тога, оне пристају на ниже плате, а професионална каријера често им је због порођаја, бриге о деци и других обавеза, испрекидана. Тако је у урбаним деловима Кине стопа сиромаштва међу старијим женама три до четири пута већа него међу старијим мушкарцима. У Аргентини и Јордану 65% мушкараца старијих од 60 година има пензију, док међу женама тај проценат у Аргентини износи 33%, а у Јордану свега 10%. Често жене зависе од пензија својих мужева који читав живот уплаћују у фонд пензијског осигурања, а када дође до развода та средства не подлежу деоби. Што је најгоре, у највећем броју случајева у неразвијеним земљама и муж и жена раде у неформалном сектору тако да ни једно ни друго немају пензије засноване на доприносима. У средње развијеним земљама такве пензије углавном уживају мушкарци, док жене примају пензије финансиране из буџета.

На Западу где је покривеност становништва пензијама око 100%, главни проблем представља растућа дуговечност удружена са релативно све краћим радним веком, што пензијске системе доводи у стање финансијског преоптерећења. У остатку света главни проблем је то што старији људи настављају да раде до дубоке старости (или чак смрти) пошто или немају пензије или су оне толико мале да им нису довољне за преживљавање.

Висина пензија заснованих на доприносима зависи од висине уплата. У високоразвијеним земљама у те сврхе одлази око 6,9% БДП-а, у средње развијеним 2,1 а у неразвијеним 0,6%. Што се тиче БДП-а по глави становника, стари у развијеним земљама уживају упензије у висини од 56% тог износа, у средње развијеним 33,2 а у неразвијеним свега 17,8%. **Талас реформи који је од почетка 80-тих захватио свет, а који је отпочео реформама у Чилеу имао је за циљ да системе „проточног бојлера“ замени системом приватних фондова - сматрало се да ће тако бити више средстава на располагању, да ће се спречити раст нивоа доприноса и трошкова који су у вези са старењем становништва, да ће фондови остваривати приходе и да ће се смањити трошкови управљања.**

Међутим, истраживање МОР спроведено у Латинској Америци и Источној Европи показало је да такве врсте пензијских система смањују сигурност прихода оних који одлазе у пензију или су већ пензионисани, да нису у стању да повећају покривеност они који нису били покривени и да не представљају јемство за повећање стопе штедње и развој тржишта капитала (ово је признала и сама Светска банка, додајући да је забављеност пореском одрживошћу система замрачила шире циљеве пензијске политике, као што су смањење сиромаштва и већа адекватност примања). Поред тога административни и други трошкови остали су јако високи, а примања су – посебно у случају жена, лица са испрекиданом професионалном каријером и оних са малим платама – испала јако ниска. Пристојне пензије су биле само оне за које су доприноси уплаћивани много година и где се пензионисало касније. Проблем је што национална тржишта рада све више зависи од кретања у свету, постају све глобализованија, тако да су на њима чести поремећаји који онда доводе до прекида у каријерама и додатног „губљења“ времена у процесу преквалификације, што све утиче на пад пензија.

Светска економска криза ће додатно умањити средства у фондовима пензијског оигурања пошто је праћена великом незапосленошћу која је често и дуготрајна. Тако ће многи људи остати без дела средства која су годинама одвајали. Већ 2008. многи фондови су претрпели тешке губитке. Они ће се изласком из кризе моћи само делимично опоравити – за потпун опоравак биће потребне године. **Слабости пензијских система заснованих на доприносима изашли су на видело.** Поред тога, гомилање средстава из пензијских фондова на глобалном финансијском тржишту доста је припомогло стварању великих новчаних „мехурова од сапунице“ који су кумовали тренутној кризи.

Криза је утицала на то да многе владе донесу одредбе којима се строже регулише пословање пензијских фондова и отвара могућност њихове употребе у циљу привредног опоравка: у Ирској је влада тако усмерила 7 милијарди евра. Ово на краћи рок може повећати ликвидност фирми и спасти већи број радних места, али на дужи рок може фондове довести у неприлике и угрозити како њихову одрживост, тако и адекватности самих пензија.

Неолибералне реформе су пензијске системе учиниле рањивијима на економске потресе и све ризике свалиле на појединца. Оне су увеле системе засноване на доприносима који су онда били интегрисани у тржишта капитала, а притом су избегле да уграде заштитне механизме који би пензионерима обезбедили достојанствене приходе. Данас је посебно тежак случај оних који у пензију треба да оду за коју годину – чини се да ће многи, због пропасти средства у фондовима, морати да наставе да раде.

3. Осигурање за случај незапослености

Земље које су имале систем осигурања за случај незапослености (а у свету их је 64) успеле су да - комбинујући га са активном политиком на тржишту рада – на кризу одреагују брже и делотворније од оних које те стабилизаторе нису имале. **Давања за случај незапослености успевала су да људима без посла обезбеде одређени ниво прихода, стабилизују тражњу и олакшају прелазак на нове послове. Притом је требало добро пазити да масовна исплата отпремнина не угрози ликвидност предузећа.**

Оваква давања морају се комбиновати са радом установа које промовишу запошљавање, активним мерама у тој области и другим интервенцијама на тржишту рада. Ту спада и пружање помоћи у налажењу новог посла, саветовање и обука. Јавни радови су такође једно од решења. Често су, међутим, онима који су на њима ангажовани неопходна и нека додатна средства, с обзиром да се ту ради о слабо плаћеним пословима, а неопходно је осигурати им приступ здравству и будуће пензије.

У већини развијених и средње развијених земаља овај вид осигурања се заснива на доприносима и покрива само раднике у формалном сектору привреде. У одређеном броју земаља ова се давања финасирају из буџета, а само у неким постоји законска обавеза учешћа у приватним осигуравајућим фондовима. **У свету је овим видом осигурања осигурано у просеку свега 30% запослених** (у развијеним земљама се тај број пење до 80, али зато у Африци пада на свега 4%). Процент осигураних углавном зависи од поцента запослених у формалном сектору.

Криза је доказала да ово осигурање представља средство за неутрализацију привредних шокова и олакшава преживљавање и излазак из кризе. У Бахрејну је МОР израдила пројект којим су покривени сви запослени – домаћи и страни – при чему фонд за случај незапослености финасирају радници, послодавци и влада, доприносима у висини 1% износа плата (сваки). Надокнада износи 60% просека плата које су исплаћиване током последњих 12 месеци и може се добијати највише 6 месеци. Постоји и надокнада за оне који траже први посао и оне који нису радили довољно дуго да би уплатили захтевани минимум доприноса. Интересантно је да се пројектом који се већ увелико остварује, подржава активно тражење новог запослења и то тако што се добијање надокнаде повезује са учешћем у образовању у циљу преквалификације, сталним

конкурисањем и прихватањем саветодавне улоге стручњака из завода за тржиште рада.

У Немачкој је у временима кризе заживела установа „**надокнаде за скраћени рад**“: уколико је предузеће суочено са падом тражње и потребом да смањи производњу, оно може раднике задржати и истовремено им скратити радно време, с тим да им се мањак у плати надокнађује овом новом врстом додатка који се може примати највише пола године. Овакве надокнаде је маја 2009. када је криза била на врхунцу, примао 1,5 милион немачких радника или 5,4% укупне радне снаге. Последица је била та да је **велики пад производње био праћен много мањим падом запослености, а релативно брз опоравак немачке привреде неки приписују између осталог и увођењу ове врсте надокнаде: послодавци су, наиме, могли да (већ обучене и искусне) раднике задрже у радном односу све време трајања кризе, чиме су избегли трошкове везане за отпуштање и поновно запошљавање. Уз то било им је лакше да брзо одговоре на захтеве тржишта чим је ово почело да показује прве знаке опоравка.** Просечно смањење радног времена износило је 30,5% што одговара величини од 432 000 радних места са пуним радним временом – губитак толиког броја радних места довео би до раста стопе незапослености од 1%!

Осигурање за случај незапослености спречава „клизање“ радника који губе посао у неформални сектор. Обезбеђујући им неко време одређену сигурност примања оно им даје и прилику да потраже неки посао који одговара њиховим квалификацијама, а не да у сфери сиве економије раде било шта. На тај начин се **доприноси рационалном коришћењу радне снаге и унапређује продуктивност.**

Међутим, главни извор сиромаштва у мање развијеним земљама није привремена, него стална или недовољна запосленост. Ту је решење у спровођењу одрживе економске политике усмерене на запошљавање, при чему потреба да се интервенише ради олакшања неких акутних тешкоћа остаје (било новчаним трансферима, били јавним радовима). Тако је **Индија – полазећи од уставног права на рад** - успела да обезбеди 92% пољопривредника (око 40 милиона породица које живе испод границе сиромаштва). Закон предвиђа да **свако има право на 100 гарантованих радних дана годишње што се најчешће обезбеђује јавним радовима** (уређење водених токова, изградња путева и сл.). Плата је обично на нивоу минималне плате пољопривредних радника у региону. Уколико се рад не обезбеди на време, добија се новчана помоћ. Издвајања за овај програм износе свега 0,3% БДП-а, мада се сматра да би у догледно време могла да достигну и 1,5%.

4. Осигурање за случај повреде на раду

У многим земљама ово је био први облик осигурања, а данас постоји готово свуда у свету. То осигурање је углавном ограничено на запослене у формалном сектору, али се и ту покрива само одређен број

случајева. Како би се утицало на подизање квалитета заштите на раду оно се финансира углавном доприносима послодаваца чија висина зависи од величине опасности којој су радници изложени.

У свету је на овај начин осигурано просечно око 40% запослених (од 75% у Европи и Северној Америци до свега 20% у Африци и Азији). То је мало, с обзиром да се таквим осигурањем пружа велика подршка онима који више нису у стању да привређују. Имајући то у виду Камбоџа је увела систем обавезног осигурања и створила Национални фонд из кога се све финансира. Фонд се пуно доприносима (0,8% од плате) послодаваца-власника предузећа која имају више од 8 запослених. У временима кризе влада је решила да преузме покривање 0,3% износа доприноса, а послодавцима остави да плаћају само остатак од 0,5%. На овај начин осигурани радници су стекли право на новчана давања за случај привремене или сталне неспособности за рад и право на специјалну здравствену помоћ, док у случају смрти та права прелазе на породицу. Фонду је за последње две године поднето 2500 захтева за одобрење помоћи.

У сваком случају, овде је **од велике важности постојање политике која је у стању да овај облик осигурања усклади са политиком заштите на раду и деловањем инспекције рада.**

5. Осигурање материнства

Ово је после пензијског и осигурања за случај повреде на раду треће по заступљености осигурање. Трећа од конвенција МОП, усвојена још на 1. заседању односила се на њега. Конвенција 183 отишла је још даље: она предвиђа приступ здравственој заштити мајци и детету, новчана примања за време породилског одсуства, заштиту радног места и не-дискриминацију. Смањењу смртност мајки, новорођенчади и мале деце, што је један је од Миленијумских циљева ОУН, пуно доприноси и Конвенција 102 о социјалном осигурању у којој су посебно важне одредбе које говоре о сигурности прихода у време породилског одсуства. Законодавство 90% најразвијенијих земаља има одредбе које се односе на то, док тако нешто постоји само 50% неразвијених земаља. Проблем је што оне важе само за жене које раде у формалном сектору и које у великом броју случајева представљају мањину. Тренутно, међутим, 80 земаља ради на пројектима реформе овог вида осигурања трудећи се да га прошири и на жене запослене у сивој економији. Углавном се ради о системима заснованим на доприносим, при чему је у четвртини земаља предвиђено финансирање искључиво од стране послодавца.

Пракса је показала да ово осигурање повећава шансе за запошљавање млађих жена.

6. Породични додаци, подршка минималним приходима и социјална помоћ

Ови додаци подразумевају периодичне новчане трансфере, али и давања у природи (храни, одећи, стамбеном простору). Ту може да се ради о осигурању заснованом на доприносима, или на буџетском финансирању. Циљ је да се побољша животни стандард деце и породица у целини и смањи сиромаштво. При чему често треба предузимати посебне мере како би се заштитили и запослени у сивој економији.

Социјална помоћ има за циљ да обезбеди минимум животног стандарда најугроженијим деловима становништва и обично укључује проверу подобности корисника. У већини земаља социјална помоћ игра само периферну улогу којом се помаже мањини која из одређеног разлога није покривена системом социјалног осигурања. Тако се у те сврхе у ЕУ одваја свега 3% БДА-а док за социјалну сигурност у целини иде преко 25%. Нигде у свету трошкови за социјалну заштиту не прелазе једну трећину трошкова за социјалну сигурност (или у процентима 5% БДП-а). Постоје велике разлике међу земљама у погледу тога које се друштвене групе њоме покривају. У просеку највећи део социјалне помоћи иде старима и инвалидима (1,1% БДП-а), за бенефициране станарине (0,6%), породичне додатке (0,5%), незапослене (0,3%) и групе на маргинама друштва (0,3%).

И док у развијеним земљама социјална помоћ игра важну, али ипак другоразредну улогу, у средње развијеним и неразвијеним земљама велики део становништва је уопште не прима. У последње време, међутим, она полако добија на значају, посебно у земљама са јаком сивом економијом где је само мањина покривена системом социјалног осигурања. У неким земљама за њу се издваја чак 5% БДП-а и обично је њен удео у целокупној социјалној заштити виши него у европским земљама (од 5 до 50%). Чињеница је да су ова давања пуно допринела уклањању сиромаштва. Тако је у Бразилу кроз један од највећих програма социјалне заштите у историји покривено 47 милиона људи или четвртина бразилског становништва. При чему је потрошено 0,4% БДП-а или 1,8% националног буџета. Програм је имао за циљ да смањи постојеће неједнакости и сиромаштво и да – што је још важније – прекине вишевековно преношење сиромаштва из генерације у генерацију. Ово је постигнуто тако што је **примање помоћи било условљено** редовним одласком деце у школу, вакцинисањем и претпорођајним консултацијама. Анализе показују да су сви ови услови у великој мери били испуњени, а давања су утицала и на веће запошљавања жена.

Слични програми спроведени су и у Бангладешу, Јужној Африци и Пакистану где свака породица која има приходе ниже од 75 долара месечно, мање од 1,2 хектара земље и мање од 70 квадратних метара стамбеног простора, има право на месечни додатак од 12 долара, при чему могу да га подигну само женски чланови породице. Ово представља трећи највећи издатак у пакистанском буџету (или 0,3% БДП-а).

У Замбији је тежиште стављено на старачка домаћинства и она у којима има сирочади (што је последица великог броја младих родитеља

умрлих од СИДЕ). Овај програм је у великој мери финансиран од стране страних донатора, с тим да се замбијска влада обавезала да ће постепено све више партиципирати у њему. Покривање свих случајева ове врсте захтевало би 0,4% БДП-а. Програм је намењен домаћинствима у крајњем сиромаштву која немају могућност да било којом активношћу остварују приходе. Она су месечно добијала десет долара како би покрила трошкове једног obroка дневно. Давања за домаћинства са децом су већа и повећавају се ако деца редовно иду у школу или ако чланови домаћинства учествују у неким здравственим програмима. Показало се да иако нису у стању да породице извуку из сиромаштва, она могу да спрече његове најтеже облике. Квалитет исхране се видно поправио, деца су чешће ишла у школу, а кренуло се и са неким производним активностима.

4. Главни изазови у будућности

Главни изазови у будућности биће: успостављање националног дијалога којим ће се обликовати доследна економска и социјална политика способна да социјалним услугама (адекватно) покрије највећи део становништва; изналажење путева за проширење неопходног пореског "простора"; и, коначно, делотворно и исправно управљање системима социјалне сигурности. Ради се, дакле, о томе да се јасно дефинишу циљеви политике у домену социјалне сигурности и да се они доследно укључе у ширу економску и социјалну политику; да се обезбеди финансирање система социјалне сигурности; и да се њима на прави начин управља.

1. Неопходност јединственог и доследног приступа

Социјална политика не представља некакву изоловану сферу већ је саставни део националне политике развоја. Њени циљеви морају бити јасно дефинисани, институционална решења морају бити у складу са њима, а све мора да буде у служби ширих циљева економске и социјалне политике.

а) Неопходност унутрашње доследности у дефинисању циљева и институција социјалне политике

Већина система социјалне сигурности настајала је кроз историју неплански. Они су били одговор на нове потребе којих је друштво постепено постајало свесно и били били прилагођавани променама друштвене стварности. Актуелност неког проблема често је зависила од снаге утицаја друштвене групе која је њиме била погођена. Тако да су се током деценија стварали плуралистички системи социјалне заштите у којима поједине компоненте нису биле најбоље усклађене, што је довело до неефикасности, непокривености појединаца и група, непотребних "преклапања" и лоше усмерености ресурса. Израда доследне политике социјалне заштите помаже да се ови недостаци уклоне.

Највећи изазов представља усклађивање различитих подсистема социјалне сигурности - социјалног осигурања (заснованог на доприносима), система који се финансирају из буџета, система социјалне помоћи и приватних добротворних система. **Овде слобода одлучивања игра велику улогу и у стању је да обликује будућност друштва.** Порески простор (количина пореза и доприноса које је друштво вољно да плаћа) је ограничен и може се организовати на разне начине. Постоје, наравно, и одређена ограничења: новац прикупљен од доприноса радника и послодаваца за социјалну заштиту (у циљу јачања солидарности) не може се опет прикупљати кроз порез на профит и(ли) приходе. О свему томе разумна пореска политика мора водити рачуна.

6. Неопходност усклађивања социјалне сигурности са широм политиком економског и друштвеног развоја

Издаци за социјалу неизбежно утичу на цену радне снаге, тако да је деценијама сматрано да они негативно утичу на конкурентност, инвестирање и раст запослености. Тек недавно је почео да преовладава став да ти трошкови **представљају инвестицију у продуктивност и значајан привредни и социјални стабилизатор.** При чему је од велике важности да су разна давања тако замишљена да не стимулишу неактивност (лењост) или чак повлачење са тржишта рада (доживотно животарење на рачун друштва - што је у некадашњој „држави благостања“ понекад био случај). С друге стране, опет, битно је да на располагању стоје квалитетна радна места и да политика социјалне заштите буде усклађена са активном политиком тржишта рада и плата. Иначе се може доћи у ситуацију да се у **пензију** иде раније у време када људи живе све дуже и све дуже остају здрави. С друге стране, у мање развијеним земљама често се, и поред нарушеног здравља, мора радити до смрти.

Чињеница је да ће друштва која у условима старења становништва и све мање количине укупне радне снаге инсистирају на што ранијем одласку у пензију, а притом не успевају да мањак запослених надокнаде растом продуктивности, морати да прихвате последице које ће таква прерасподела прихода имати по ниво благостања грађана.

Можемо разликовати факторе који човека готово присиљавају да се пензионире и оне који га на добровољној основи у пензију „одвлаче“. Међу прве спадају здравствени проблеми, вишак запослених, реструктурирације, нестанак радног задовољства, претерана одговорност, промена природе посла и сл, а међу друге финансијска сигурност која обећава пријатан живот, могућност да се буде кући са својима, жеља да се препушта хобијима и води квалитетнији живот, задовољство у раду, жеља да се остане активан и „у форми“, уживање у предностима равнотеже између времена посвећеног раду и личном животу (на чему се у фирмама све чешће инсистира).

Што се тиче наставка радног века преко уобичајене границе један од главних разлога за то је потреба за финансијским средствима која ће

омогућити живот на дотадашњем нивоу, али и уживање у осећањима поштовања од стране других и припадности колективу.

У многим земљама ради се на томе да се продужи радни век, међутим, тако нешто није за све: постоји доста људи нарушеног здравља, они који су годинама радили на тешким пословима и они који су изузетно рано почели да раде и уплаћују доприносе. Осим тога, послови који су нездрави, стресни и слабо плаћени тешко могу неког привући да остане и настави да их обавља. Слично је и са пословима где је радно време неадекватно и где не постоји могућност сталног учења и напредовања у каријери. Они који се залажу за продужење радног века морају о свему томе водити рачуна. Успешна политика поред тога мора запошљавање старих промовисати, борити се против уврежених предрасуда, радити на доживотном образовању и повећању „запошљивости“ старих, обезбеђивати здраво и сигурно радно окружење и прилагођавати радно време и организацију рада захтевима људи у годинама.

Следећи изазов је **борба против неформалних облика рада** где запослени углавном не уживају никакву сигурност. Овде спада и проблем заштите **самозапослених и запослених у малим и средњим предузећима** (МСП). У Јордану се у решавање тог проблема кренуло тако што се приступило информисању на локалном нивоу и регистрацији предузећа која имају мање од 5 запослених (на листи се нашло 150 предузећа са 340000 запослених). Сваке године је у систем социјалне заштите увођено нових 10 000 запослених. Има земаља где се таквим предузећима одобрава привремено или стално смањење доприноса, при чему треба пазити да то не наруше принципи адекватности (довољности) разних социјалних давања, равноправности појединаца и група и финансијске одрживост система. Пуно помаже и поједностављивање административне процедуре. Њена претерана сложеност и нетранспарентност оваквим предузећима представља посебну тешкоћу, посебно у делу који се односи на пријављивање радника и плаћање доприноса на приходе који су често нестабилни. У Бугарској су ради формализације запошљавања на црно при регионалним седиштима послодавачких организација отворени центри за уплату доприноса који малим и средњим предузећима помажу око регистрације, израчунавања плата и доприноса и њихове уплате саветујући их притом по свим питањима повезаним са социјалним законодавством.

Велики допринос покривању запослених са нередовним примањима представљају системи флексибилног прикупљања доприноса. Тако је у Латинској Америци (Аргентини, Уругвају и Бразилу) присутан систем поједностављеног плаћања доприноса самозапослених и запослених у МСП.

Посебан проблем представљају **радници на кућним пословима** међу којима је много жена. Ту послодавац није фирма него приватно лице, ради се о нетипичним пословима и пословима који се често мењају. Ту треба донети прописе који ће бити привлачни за запослене, али и за послодавце; повести кампање усмерене на информисање и подизање свести; побринути се за надгледање стварног функционисања система. У Јужној Африци је уведен систем који овој категорији радника обезбеђује

покриће у време незапослености, материнства и болести, а њиховим породицама у случају смрти. Њиме су покривени сви који раде као послуга, баштовани, приватни возачи и они који брину о трећим лицима. Послодавци имају обавезу да такве раднике пријаве и региструју, као и да им редовно уплаћују доприносе (допринос за фонд привремене незапослености износи 2% месечне плате – радник и послодавац уплаћују по 1%. Фонд је за пет година регистровао 633 000 радника у домаћинству и инкасирао 53 милиона долара, док је преко 300 000 радника било покривено одређеним давањима). Кршење ових одредби је кажњиво.

Још један изазов представља покривање **запослених у пољопривреди**. Ово није лако с обзиром на природу послодавца, сезонски карактер послова и ниске и нередовне плате. Неке земље су ипак успеле да установе ситем пензијског осигурања за ове раднике (Бразил) или да субвенционису њихову здравствену заштиту (Гана).

Рад на црно је једна од кључних препрека економском развоју. Ниједно друштво не може да развије све могућности своје радне снаге – а самим тим и своје привреде – ако већина становништва ради на нерегуларним и ниско продуктивним пословима. Давања везана за социјалну сигурност могу повећати продуктивност (тако што ће побољшавати здравствено стање запослених, исхрану и образовање), али треба пазити да она не постану сметња запошљавању у формалном сектору. Овде се социјални дијалог показује као неопходан: само он може да обезбеди неопходан друштвени консензус везан за прикупљање и расподелу неопходних средстава. Притим треба имати у виду **не само то да јачање система социјалне сигурности повећава продуктивност, него и да прелазак радника из неформалног у формални сектор производње (због редовније и контролисане уплате доприноса) повратно доприноси јачању тог система.**

в. Неопходност финансијске одрживости система социјалне сигурности

Издаци за социјалу представљају трошак, али се они увек морају оцењивати узимајући у обзир и њихове позитивне последице. Многе неразвијене и средње развијене земље већ су откриле позитивно дејство инвестиција у овом домену које представљају значајне привредне и друштвене стабилизаторе. Оне су стога постале саставни део њихових развојних стратегија. Као нетачна показала се теорија о социјалној сигурности као терету и кочници развоја. Идеју да неразвијене земље треба да се клоне оваквих инвестиција одбацила је **чак и Светска банка: у њеном извештају из 2005. стоји да сиромаштво представља ризик за безбедност инвеститора и стога угрожава сам процес инвестирања; да сиромашнији могу почети да инвестирају тек када почну да уживају минимум социјалне сигурности; да је за то потребно да они буду сити и здрави; и да имају довољан ниво образовања.**

Дуго се сматрало да у неразвијеним земљама порески простор није довољно широк, али се то показало као нетачно: пакети минималне социјалне заштите (који укључују дечији додатак, основну здравствену заштиту, минимум гарантованих радних дана за сиромашне, старосне и инвалидске пензије) - могући су и ту. Израчунато је да је за њихово увођење потребно издвојити средства у висини 2,2 до 5,7% БДП-а, при чему је неопходно уводити их постепено и понекад уз помоћ страних донатора. Њихов утицај на смањење сиромаштва може бити велики (смањити га за читавих 9 до 36%). Они исто тако утичу и на продужење животног века становништва.

Данас је све већи притисак на владе да из буџета финансирају инвестиције које ће у будућности дати повољне резултате. У почетку се пре свега имао у виду физички капитал (инфраструктура и сл.), да би данас акценат био на људском капиталу (здрваљу и образовању људи који су један од главних фактора раста продуктивности). Чињеница је, међутим, да све зависи од политичке воље (влада, пореских обвезника и бирача) која она у великој мери дефинише порески простор тако што слободно бира између различитих вредности и опредељује се да ли ће буџетска средства усмерити у социјалну сигурност или у неке друге сврхе. Све земље, дакле, имају одређену слободу дефинисања сопствених политика што се види из чињенице да државе са приближно истом економском и финансијском снагом воде врло различите социјалне политике. Често су у питању историјски узроци, али тамо где је социјална политика слаба узрок често треба тражити у недовољној способности прикупљања пореза, доприноса и других прихода. Повећање ефикасности пореског система представља један од великих изазова будућности. Други би била ревизија система трошења буџетских средстава – тај систем треба прилагодити новим друштвеним жељама и захтевима, повећавајући тако спремност грађана да плаћају порезе. Интересантно је да су у Африци приходи од пореза између 2002 и 2007. порасли за 230 милијарди долара, а да се у њеном најнеразвијенијем делу њихов удео у БДП-у повећао за 4%.

Постоји више начина да се фискални простор прошири:

1. Инострана помоћ. Ово је чест начин финансирања посебно у средњим и мање развијеним земљама – нарочито сада када је изузетно актуелно остваривање Миленијумских циљева. Није, међутим, могуће видети ту помоћ као трајан извор средстава, јер се не може предвидети са којом сигурношћу ће она пристизати и колико ће у одређеном тренутку оптерећивати земљу-донатора. Поред тога, постоји опасност од стварања зависности. Постоји једна нализа МОР која указује да би укупни трошкови остварења социјалног минимума у најсиромашнијим земљама света износили 46 милијарди долара, што чини 38% укупне помоћи земљама у развоју. Тиме би се 442 милиона људи извукло из крајње беде. Ако би се програм хтео проширити на све мање развијене земље трошкови би износили 117 милијарди долара или 112% укупне помоћи земљама у развоју. Није извесно да би развијени пристали да за остварење овог циља

редовно одвајају средства. Ипак, као начин привременог финансирања социјалне сигурности страна помоћ остаје драгоцен извор средстава.

2. Финансирање кроз буџетски дефицит. Унутрашње задуживање такође је један од начина финансирања програма социјалне сигурности. Кад-тад, међутим дугове треба вратити, па ће пре или касније бити потребно мобилисати средства за њихово плаћање. Ако земља већ има дугове, такав начин финансирања неће бити одржив.

3. Редифинисање приоритета и повећана ефикасност трошења. Ово захтева преиспитивање читавог система јавног трошења, утврђивање тачака на којима би се могла увести побољшања и увођење ефикасних контролних механизма.

Пракса показује да порез на приходе може имати великог утицаја на стање (не)једнакости. Тако у Латинској Америци где је део БДП-а који чине порези пуно (за 2/3) мањи од онога у најразвијенијим земљама, остаје мало места за неки опипљив утицај на прерасподелу прихода. Потребно би било проширити број оних који плаћају порез (понекад чак и укидајући прогресивни карактер опорезивања) и повећати ефикасност прикупљања. Не мора бити тачно ни то да је за сиромашне прогресивно опорезивање увек повољније, а индиректно (ПДВ) увек неповољније – све зависи од земље о којој се ради.

4. Мобилизација домаћих ресурса. Ово би требало да буде главни начин финансирања социјалне заштите. Обично је, међутим, потребно неколико година да се ту уведу неопходне реформе и систем учини административно и технички способнијим. У земљама које имају јаку сиву економију било би неопходно у том случају повећати број оних који плаћају порез, дефинисати делотворне прогресивне пореске стопе, модернизовати пореску администрацију и изборити се против избегавања плаћања пореза.

Како да земље открију још неискоришћени потенцијале у овој области? Израчунато је да се у наредних десет година пореска маса може повећати за 1 - 4% БДП-а. Све, међутим, зависи од тога о којој се држави ради: у најсиромашнијим земљама Африке порези чине 20% БДП-а, а у најразвијенијим 36%. Јасно је да ће са развојем тих земаља расти и њихови приходи од пореза. Иначе, структура пореских прихода се у задњих неколико деценија доста променила – са развојем глобализације опали су приходи од царина, а порасли (превасходно) они од директног и (мање) од индиректног опорезивања.

Код повећања тих прихода јако је важно одредити однос између главних категорија пореза: директних (на приходе, својину, богатство, профит предузећа), индиректних (ПДВ, акцизе и др.) и царинских (царине на увоз и извоз. Њихово смањење најчешће се – а посебно у Европи - надокнађује ПДВ-ом). ПДВ јесте уведен у многим земљама и лако се прикупља, али је неопходно повећати праведност у његовој примени и додатним мерама утицати на смањење потрошње производа који су штетни за појединца и(ли) друштво - на шта он не може да утиче.

Да би се извршила прерасподела прихода у друштву важна је и природа социјалних трансфера. Тако је **квалитетна социјална заштита**

результат удруженог дејства пореза и добро усмерених/адекватних социјалних давања. Највећи изазов, међутим, представља **опорезивање сиве економије.** Узрок малих прихода од пореза у многим земљама је управо постојање јаког неформалног сектора. Предузећа су ту мала, јако хетерогена и са ниским профитом. Поред повећања ПДВ-а (са свим последицама по једнакост које то може имати), предлажу се у тој области још два, додатна система опорезивања: један је резултат преговора између владе и послодавачких асоцијација (које преговарају у име свог чланства), други се наплаћује у складу са неким видљивим карактеристикама малог предузећа – прометом, величином пословног простора и сл.

Проналажење и ширење пореског простора најбоље се обавља кроз социјални дијалог између владе и других социјалних партнера. Да би он био успешан потребно је одлично познавати садашње и могуће нивое прихода и трошкова, као и главне варијабле у макроекономији, демографији и тржишту рада. До сада су се владе, нажалост, више бавиле смањењем буџетских трошкова него повећањем прихода, а систем заједничког управљања био је занемарен.

Демографски развој представља највећи извор забринутости – док данас на једног пензионера у ЕУ долазе четири запослена, 2050. биће их само два. Старење становништва ће повећати трошкове за пензије, здравство и дуготрајну бригу о старима. Истовремено смањиће се обим радне снаге. Као најбоље решење намеће се ширење тржишта рада (првенствено уласком жена и младих) али пре свега продужење радног века (у ЕУ са просечних 60 на 65 година). Иначе би могло доћи до успоравања привредног раста за половину.

У ЕУ све земље имају пензијске системе који старим људима омогућавају удобан и достојанствен живот. Они се углавном финасирају системом „проточног бојлера“, а мање штедњом кроз специјалне пензионе фондове. Међутим, **а)** услед раста дуговечности и пада наталитета (што је пореметило равнотежу између броја запослених који плаћају доприносе и корисника њихових услуга) и **б)** тешке економске кризе која је почела још 2007. године - буџети већине земаља су под све већим притиском. Резултат тога је и **појава „Зеленог папира“ који је Европска комисија објавила 2010. а који говори о „адекватним и одрживим европским пензијским системима“.** Ту се истиче значај очувања **обе компоненте и „адекватности“ и „одрживости“** и препоручује дужиостанак старих на тржишту рада. Ово, међутим, захтева усклађивање пензијске и политике запошљавања. Битно је да у друштву све више сазрева свест о међусобној повезаности производње, запослености и социјалне сигурности.

Прва реакција на кризу биле су рестриктивне мере многих влада које су посебно погодиле издатке за социјалну сигурност. **Јако је, међутим, важно да се јавна потрошња – у временима када реална економија још није ухватила залет – не ограничава радикално. То пре свега ограничава разна социјална давања, плате у јавном сектору и државне инвестиције, што доводи до пада тражње и**

погоршања инфраструктуре, а касније и до заустављања раста. Много је разумније ићи на повећање јавних прихода. Ту видимо колики је утицај у политици слободе одлучивања – у Аустрији, Данској, Шведској и Финској порески приходи чине око 50% БДП-а, а у Немачкој, Великој Британији и САД свега 35 – 45%. Значи да се у сличном економском окружењу доносе различите одлуке које се тичу социјале – зависно од вредности (идеологија) за које се слободно опредељује.

Чак је и ММФ утврдио да многе земље могу повећати пореске приходе у висини од 4 до 6% свог БДП-а. Ако би се део тог повећања уложио у производну сферу (инфраструктуру, отварање „зелених“ – еколошких – радних места, али и у образовање, здравство и социјалну заштиту) дошло би до повећања тражње, раста и запошљавања. Повећање пореза тако се показује као средство за повећање продуктивности и инвестиција, али и као начин да се унапреди стање друштвене једнакости. Насупрот томе, рестрикције могу угрозити отварање нових радних места и социјалну сигурност и тако довести у питање привредни опоравак. Симптоматично је да оне често највише погађају групе са ниским проимањима, док се великим фирмама и појединцима који добро зарађују пореска оптерећења умањују. Стога рестрикције најчешће доводе до повећања сиромаштва.

Уосталом 80-те и 90-те године су јасно показале какве су разарајуће последице рестриктивних мера. Поука која би из тога морала да се извуче је та да **ниво инвестирање у развој људских ресурса мора у временима кризе бити одржан, па чак и подигну. – уколико се не жели угрозити продуктивност у будућности.** Не сме се заборавити чињеница да су земље које су се најбрже и најдуже развијале на одржив начин биле управо оне које су велика средства давале на социјалну сигурност – при чему су остајале отворене и демократске. **Земље ОЕЦД - најразвијеније земље света – још док су биле сиромашне донеле су стратешку одлуку да више од 20% свог БДП-а одвајају за социјалу. Формула „развој плус једнакост“ показала се као најуспешнија.** При упоређивању трошкова и добити мора се водити рачуна о томе да социјална потрошња јесте трошак, али да она не само да стабилизује друштво у временима кризе и отклања опасност од раста сиромаштва, већ и спречава пад укупне тражње, а самим тим и рецесију која одлаже привредни опоравак. Стога у пакете „економске стимулације“ морају бити укључене мере које иду на јачање социјалне сигурности.

Повећање трошења у сфери социјале није, међутим, довољно – мора се обезбедити и добро управљање тим процесом. **Проблем је што је у временима кризе, када су средства за јачање социјале најпотребнија, њих најмање. У таквим тренуцима је неопходно снажно анти-циклично државно трошење, макар и по цену пражњења резервних средстава у социјалним фондовима.** Тако су САД у временима најтеже економске кризе 30-тих година увеле систем пензија и додатака за незапослене, а слично је поступила у ЕУ својим програмом економског опоравка где је подигнут ниво и дужина

исплаћивања додатка за незапосленост. Све ово може изискивати политику која води ширењу пореског простора.

г. Стварање и ефикасно управљање системима социјалне сигурности

Системи социјалне сигурности су ефикасни ако омогућавају остварење постављених циљева, уз најмање могуће трошкове и са што мање негативних пратећих појава. Они су одрживи само ако су замишљени тако да задовољавају потребе људи и ако друштво сматра да се њима руководи на прави начин и поштено. Ништа толико не поткопава веродостојност система као лоше управљање које показује неодговорност према потребама људи и доводи до нерационалног расипања новца.

а. Решавање проблема опште покривености системима социјалне сигурности

Земље у којима постоји општа покривеност успеле су да унапреде своје производне људске ресурсе, повећају тражњу и олакшају друштвено јединство. Оне су смањиле сиромаштво, побољшале исхрану и здравље становништва, унапредиле друштвени положај угрожених група (посебно жена) и довеле до раста микро-инвестиција (многим породицама су додатни приходи помогли да инвестирају у покретање производње, што је стимулисало локална тржишта). А многи примери показују да се целокупно становништво (без обзира на степен економског развоја земље) може покрити за врло кратко време – најважније је да сви имају сигуран приступ основним социјалним услугама, а начини остварења тога зависе од специфичности сваке земље.

б. Решавање проблема адекватности давања

Што се пензијских система тиче, посебно њихове одрживости и адекватности, расправа о томе води се још од **1994. када је Светска банка (СБ) објавила студију у којој се заложила за систем пензијског осигурања ослоњен на „три стуба“: општи фонд пензијског осигурања који се финансира из пореза; фонд обавезног индивидуалног осигурања и фонд добровољног пензијског осигурања.** Реформе су отпочеле злогласном чилеанском реформском пензијског система, да би оне касније биле спроведене у још 11 земаља Латинске Америке и 13 земаља Средње и Источне Европе. Тек је криза 2008. уздрмала ове системе – Боливија и Аргентина су биле прве које су напустиле систем индивидуалних пензијских рачуна.

МОР је све време била скептична сматрајући да примања пензионера у новим, реформисаним системима неће бити адекватна и омогућити им достојанствен живот – што се и остварило. СБ је тежиште увек стављала на други стуб: веровало се да ће он представљати решење за друштва која постају све старија и да ће уз то – увећавајући штедњу - допринети развоју

националних економија. Поред тога, очекивало се да ће се остварити знатне уштеде на плану администрације и да ће управљање њима бити боље и ефикасније. Све ово није се показало тачним. И што је најгоре, ови системи нису позитивно утицали на висину пензија – оне су чак смањене. Са своје стране МОР је у први план стављала пре свега општу покривеност свих, адекватну висину пензија и добро управљање фондовима.

И реформе које су спроведене у ЕУ подлежу критици: сматра се да ће пензије бити пуно мање од претходних плата запослених (у Пољској 51% код мушкараца и 33% код жена – пре реформи је било 60%). Посебан проблем је непредвидивост њиховог нивоа услед неизвесног деловања тржишта капитала. И што је најгоре, највише ће пасти пензије које су на дну лествице што ће изазвати осиромашење великог броја становника и њихову маргинализацију. Чини се да је кључ ипак у уплаћивању доприноса током дужег низа година – у каснијем одласку у пензију. Ту се опет јавља проблем запослених који у свом радном веку имају дуге периоде незапослености или су доста времена провели на преквалификацији. Уколико им се пензије исплаћују из фондова заснованих на доприносима примања ће им бити јако ниска и неће бити у складу чак ни са конвенцијама МОР које захтевају да она буду толика да старима омогуће достојанствен живот (Конвенција 102 захтева да пензије буду бар 40% од примања у задњих 30 година радног века).

Још један изазов у будућности представљаће адекватност здравствене заштите. Кључно за одржање трошкова на разумном нивоу уз очување квалитета услуга биће обезбеђење основних „пакета“ услуга који треба да буду доступни свима. Реформе не смеју – као што је то досада често био случај – довести до искључења одређеног броја грађана из система адекватне заштите.

Није, међутим, довољно само дефинисати основни пакет услуга, већ је потребно да он заживи у стварности. За то је неопходно: створити финансијски простор који је у стању да обезбеди довољно средстава за фондове; реално одредити ниво доприноса које ће бити могуће уплаћивати; ускладити деловање различитих механизма типичних за плуралистичке системе социјалне сигурности (фондове, буџет, приватне институције и др.); одржавати живим социјални дијалог међу свим заинтересованим странама; обезбедити подршку за квалитативно унапређење служби – боље управљачке кадрове, образовано особље и достојанствене услове рада.

Доста расправа у задње време изазивају ткзв. **условни готовински трансфери (УГТ)** где се примање помоћи условљава одређеним поступањима (редовним одласком на лекарске прегледе, свакодневним одласком у школу и сл.). Многи их сматрају бољим и ефикаснијим од безусловних трансфера, **неки их критикују као ограничење људске слободе и права, док неки у њима виде управо предуслов реалног коришћења тих права: без њих би она остала само мртво слово на папиру**). Чињеница је да такви трансфери представљају снажан подстицај породицама да инвестирају у здравље и

образовање своје. Мада условност трансфера није сама по себи гаранција остварења Миленијумских циљева, она може утицати да јавност лакше прихвати реформе система социјалне сигурности које увек укључују и одређене (често знатне) издатке.

УГТ могу позитивно утицати и на јачање положаја жена и деце у породици. Питање је само колико они могу имати успеха у неразвијеним земљама где су буџетска средства често недовољна и где недостаје здравствена и образовна инфраструктура. У таквим случајевима можда је боље средства која би се на њих утрошила употребити за изградњу саме те структуре.

в. Решавање проблема „доброг управљања“ и администрације

Овде се ради о томе како да се давања расподељују и прослеђују ефикасно, пошто добро замишљен систем социјалне сигурности није сам по себи довољан да људима обезбеди квалитетне услуге. **Неопходно је дакле: јасно поставити циљеве који се желе постићи; осмислити институције, облике давања и механизме дистрибуције; путем социјалног дијалога постићи (и одржавати) консензус по питању циљева и механизма њиховог остварења; преточити оно што се жели у законске норме; непрекидно надгледати и оцењивати рад система, уклањајући притом уочене недостатке.**

Реализација политике социјалне сигурности може ићи кроз министарства, специјализоване агенције, пара-државне или јавно-приватне институције и приватизоване системе под јавним надзором. У плуралистичким системима је неопходна координација између разних министарстава (рада, социјалне сигурности, здравља, економије, финансија), других владиних тела, институција социјалног осигурања, послодавачких и синдикалних организација, као и заинтересованих невладиних организација. Свуда је неопходно имати на располагању добре управљачке механизме (који ће на пр. брзо и са мало трошкова процесуирати захтеве и одговарати на жалбе) и квалитетан управљачки кадар (на ово се често заборавља, иако се кроз системе социјалне сигурности прерасподељује 5-30% националног БДП-а). МОР је дефинисао скуп индикатора који управљачким кадровима у систему јасно показују да ли се све креће у правцу остварења задатих циљева или не. Уосталом, конвенције и препоруке МОР садрже велики број принципа које би квалитетни системи социјалне сигурности морали да испоштују (право на жалбу, одсуство дискриминације, праведно и одрживо финансирање, заступљеност корисника у управним органима система, и др.).

Системи социјалне сигурности треба да буду превасходно јавни, држава мора бити на свим нивоима одговорна за њихово функционисање, а трипартитно управљање представља јемство да ће интереси оних који их финансирају и(ли) се користе њиховим услугама бити задовољени. Тако је пензијски систем у Холандији промењен тек пошто су синдикати кроз социјални дијалог обезбедили да каснији одлазак у пензију буде пропраћен гаранцијама за запослене на неигурним пословима и оне који су доприносе почели да уплаћују јако рано. До билатералног споразума са

послодавцима се дошло по убрзаном поступку како би се избегла једнострана акција владе. Социјални партнери су се усагласили да се радни век у времену до 2025. постепено продужи на 67 година, с тим да се у пензију може отићи и у 65 години живота – али уз умањење од 6,5%. Такође је **договорено да евентуално даље продужење радног века буде везано за резултате најновијих истраживања о очекиваној дужини живота.** У Уругвају је реформа пензијског система остварена кроз дијалог 80 различитих организација и после девет месеци расправе у пет техничких комисија. Све у свему равнотежу између захтева за општом покривеношћу системским услугама, адекватношћу давања и одрживим финасирањем могуће је постићи само кроз дијалог и консензус. **Избегавање социјалног дијалога под разним притисцима може имати лоше последице по социјални мир, али и по економску стабилност.**

У свим условима се могу постићи одређени позитивни резултати. Битно је имати праву визију, добро управљати системом, вршити непрекидни надзор над њим и флексибилно се прилагођавати променама у друштвеном окружењу

Међународно одељење.