

Financijski klub

Javne financije

EKONOMSKI ASPEKTI SOCIJALNOG OSIGURANJA

Istraživački rad

Maša Kuljiš

masa_kuljis@hotmail.com

Ključne riječi: Socijalno osiguranje, moralni hazard, namjensko oporezivanje, doprinosi

Zagreb, veljača 2010. godine

1. Uvod

Čovjek je tijekom cijeloga života izložen brojnim rizicima. Najneugodnijima se ipak smatraju oni koji ugrožavaju stjecanje dohotka, kao što su prerana smrt ili oboljenje koje trajno ili na dulji rok udaljavaju pojedinca s posla i time ga, kao i njegovu obitelj, dovode u socijalne neprilike. Pojedinaac se od takvih rizika može zaštititi na više načina. S jedne strane, može štedjeti za eventualni nastup štetnog događaja u budućnosti ili tražiti pomoć humanitarnih organizacija, dok se s druge strane može osloniti na pomoć države, tj. na obvezno i uz državnu garanciju organizirano socijalno osiguranje. Upravo će socijalno osiguranje i njegovi ekonomsko-teorijski aspekti biti tema ovoga rada.

Polazeći od samog pojma socijalnog osiguranja, može se primijetiti da ne postoji univerzalna definicija niti jednoznačna određenost tog pojma. U najširem smislu, uspoređuje se sa sustavom socijalne skrbi, tj. sa svim oblicima socijalnih transfera stanovništvu. Tu su uz mirovinsko, zdravstveno te osiguranje u slučaju nezaposlenosti, uključeni i razni oblici novčane pomoći socijalno najugroženijim pojedincima i obiteljima. U nekim se izvorima, može naići i na izjednačavanje pojma socijalnog i mirovinskog osiguranja. Ipak, zakonodavstva suvremenih razvijenih zemalja pod pojmom socijalnog osiguranja podrazumijevaju mirovinsko, zdravstveno i osiguranje u slučaju nezaposlenosti. Tako je danas i u Republici Hrvatskoj.

Sustav socijalnog osiguranja, unatoč brojnim razlikama među njegovim pojedinim oblicima, ima neke zajedničke karakteristike¹:

1. obvezatnost (obvezno sudjelovanje);
2. visina naknada (koristi) i prava na te naknade, barem djelomično, ovisna je o prethodnom doprinosu korisnika;
3. pravo na naknadu ostvaruje se nastankom nekog događaja: nezaposlenosti, bolesti, umirovljenja;
4. transferi odnosno naknade po osnovi socijalnog osiguranja nisu uvjetovane imovinskim cenzusom, nego se ostvaruju automatski po nastanku događaja.

¹ Jurković, P., Financijske teme i dileme, Mikrorad: Ekonomski fakultet, Zagreb, 2006., str. 117

2. Razlozi postojanja socijalnog osiguranja

Glavni nedostaci tržišta u ponudi primjerenog osiguranja su: nemogućnost diverzifikacije rizika, tzv. „negativna selekcija“, moralni hazard i ekonomija odlučivanja.²

2.1. Nemogućnost diverzifikacije rizika

Rizici kao što su masovne epidemije, inflacija, nezaposlenost, prirodne katastrofe i drugi rizici koji pogađaju cijelu ili veći dio populacije, nepoželjni su rizici za osiguravajuća društva i oni ih ne žele osigurati. Kada bi ih osiguravali, premije bi bile toliko visoke da ih niti jedan osiguranik ne bi mogao podnijeti. U takvim situacijama, potrebna je društvena solidarnost i osjetljivost, a jedno od rješenja jest državno odnosno socijalno osiguranje.

Socijalno osiguranje, kao poseban oblik osiguranja, se za razliku od komercijalnog ne zasniva na jednom od temeljnih načela ugovora o osiguranju, načelu naknade štete, nego na stavu da bi država trebala pomoći onima koji dođu u materijalne neprilike zbog nastanka nekog od spomenutih rizičnih događaja.

2.2. Negativna selekcija

U slučaju da ipak postoji neko osiguravajuće društvo koje je spremno prihvatiti i osigurati ranije navedene rizike, osiguratelji bi bili suočeni sa problemom negativne selekcije. On se temelji na različitoj informiranosti osiguratelja i potencijalnog osiguranika o vjerojatnosti nastanka rizičnog događaja. Problem negativne selekcije najlakše se može ilustrirati na primjeru zdravstvenog osiguranja. Bolesnik, tj. zdravstveni osiguranik, uvijek je bolje informiran o svom zdravstvenom stanju i mogućem nastupanju bolesti nego osiguratelj. Da bi se zaštitio od negativne selekcije, osiguratelj povećava premije, što pridonosi daljnjoj negativnoj selekciji. Premije tako mogu postati toliko visoke da osiguranje postaje nedostupno siromašnijim slojevima stanovništva što dovodi do nepravednosti i selekcije stanovništva prema imovinskom statusu.

Negativna selekcija međutim nije moguća u slučaju obveznog socijalnog osiguranja, jer se učinci negativne selekcije izbjegavaju automatskim formiranjem dovoljno velike rizične zajednice.

2.3. Moralni hazard

Ovaj pojam proizlazi iz asimetrije u raspolaganju informacijama o ponašanju stanovitih kategorija osiguranika sklonih hazardu (pušači, alkoholičari, oni koji simuliraju bolest itd.) i nemogućnosti da se kontrolira takvo ponašanje. Potrebno je također spomenuti sustav „nultih cijena“ koji dominira na tržištu zdravstvenih usluga, tj. korisnik plaća simboličnu novčanu participaciju u korištenju zdravstvenih usluga. Sustav nultih cijena

² Ibid., str. 118

generirao je i određeni moralni hazard gdje je odluka o eventualnom korištenju zdravstvenih usluga prepuštena savjesti korisnika. Ovo je jedan od razloga (uz stalno rastuće troškove sustava zdravstva) zašto se sve više potiče novčano sudjelovanje u zdravstvenim uslugama od strane samog korisnika. Želeći izbjeći nepotrebno korištenje zdravstvenih usluga, mnogi sustavi zdravstvene zaštite i zdravstvenog osiguranja uvode institucije suosiguranja (naknada za pregled, uputnicu specijalistu, recept i sl.) ili dopunsko osiguranje primjenom kojih korištenje zaštite ipak nema nultu cijenu za korisnika.

2.4. Ekonomija odlučivanja

Nedostaci tržišta, u pogledu mogućnosti uspješnog funkcioniranja osiguranja, ne znače nužno da je država kao njegova alternativa prihvatljivija³. Potrebno je razmotriti i slabosti koje redovito prate ponašanje države (sklonost birokraciji, pokušaj da se promaknu vlastiti interesi državnog aparata i sl.). Unatoč slabostima, ne mogu se osporiti razlozi intervencije države u sektor osiguranja, kao što su na primjer: preraspodjela dohotka, državni paternalizam i pribavljanje dodatnih javnih prihoda.⁴

U okviru sustava socijalnog osiguranja, najčešće se ostvaruje još jedan oblik preraspodjele dohotka, tzv. intergeneracijska preraspodjela, koja je posebno izražena kod mirovinskog osiguranja. To se načelo temelji na sporazumu „pay as you go“, prema kojem se mirovine aktualnih umirovljenika isplaćuju iz doprinosa trenutno zaposlene radne populacije. Stupanj te preraspodjele u korist umirovljenika biti će veći što je povoljniji sadašnji odnos broja aktivnih osiguranika i broja umirovljenika, te što su veće tekuće stope doprinosa odnosno poreza za socijalno osiguranje.

Paternalizam polazi od stajališta da su neke kategorije stanovništva previše podcjenjuju i ignoriraju rizike s kojima su suočeni, što kasnije ima negativne posljedice na društvo u cjelini. Iz tog razloga država uvodi prisilno osiguranje onih koji podcjenjuju rizike.

Obvezno osiguranje služi i kao sredstvo za osiguranje dodatnih javnih prihoda. Socijalno osiguranje se u većini zemalja financira izvanbudžetski, tj. preko posebnih namjenskih fondova. Ti fondovi su pravne osobe osnovane na temelju zakona koje se financiraju iz namjenskog poreza i/ili neporeznih prihoda, odnosno doprinosa.

³ Ibid., str. 120

⁴ Ibid., str. 120

3. Javnofinancijski aspekti socijalnog osiguranja

3.1 Izvori financiranja

Suvremeno socijalno osiguranje u većini razvijenih zemalja temelji se na međugeneracijskom sporazumu o financiranju, a u znatnoj mjeri je i u funkciji preraspodjele dohotka. Želja da se sačuva karakter socijalnog osiguranja kao osiguranja pretpostavlja dvije stvari:

1. da se ono oslanja na namjenske izvore financiranja (doprinosi ili poreze);
2. da se ta izdvajanja (doprinosi) utvrđuju ovisno o očekivanim naknadama iz socijalnog osiguranja.

Načelo korisnosti temeljni je pristup pri utvrđivanju institucionalne strukture poreznog sustava ili preciznije sustava javnih prihoda. Teorija oporezivanja temeljena na načelu korisnosti smatra da je optimalna ona ponuda javnih usluga pri kojoj se cijena što su je u obliku poreza spremni platiti svi korisnici tih usluga izjednačava s marginalnim troškom njihove ponude. Temeljni zahtjev je Pareto – optimum o izjednačavanju marginalne korisnosti i marginalnog troška.

Problemi primjene načela korisnosti u vođenju porezne politike⁵:

1. nedjeljivost javnih dobara koja su integralna i u podjednako mjeri dostupna svim korisnicima;
2. zbog nekonkurentnosti potrošnje, tj. zato što uključivanje novih potrošača ne proizvodi nikakve dodatne troškove, marginalni trošak jednak je nuli;
3. uslijed pojavljivanja poznatog fenomena “slobodnog jahača” korisnici javnih dobara nisu spremni dobrovoljno otkriti svoje preferencije za tima dobrima;

Izlaz iz ovog začaranog kruga pokušali su naći švedski ekonomisti Lindhal i Wicksell. Lindhal je to učinio pretpostavljajući da nominalni dohodak pojedinca, a ne njegov ukus, određuje marginalnu korisnost javnih dobara dok je Wicksell rješenje potražio u adekvatnom mehanizmu političkog odlučivanja (konsenzusu ili onom koji se približava konsenzusu).⁶ Prednost Wicksellovog pristupa je, s jedne strane u izravnom povezivanju javnih prihoda i javnog rashoda, a, s druge, u traženju adekvatnog mehanizma kojim bi se otkrile preferencije korisnika prema javnim programima.

Ograničenja oporezivanja temeljenog na načelima korisnosti nisu samo u praktičnim problemima njegove aplikacije. Kao što je poznato, fiskalni sustav, pored alokacijske, ima i redistribucijsku i ekonomsko političku funkciju (stabilizacijsku i razvojnu). Problem je u tome što su i redistribucijska i razvojna funkcija u svojoj biti konfliktne i međusobno u odnosu na alokacijsku te što se sve tri moraju ostvariti simultano. Budući da je u krajnjem slučaju važna

⁵ Ibid., str. 126.

⁶ Ibid., str. 127.

redistribucijska i stabilizacijska funkcija ukupnog fiskalnog sustava, a ne njegovih pojedinih instrumenata, takvo razdvajanje je ipak donekle moguće. Ako bi se, npr., redistribucijska funkcija ostvarivala izravno putem zaštite socijalnog minimuma (garantiranog dohotka), a ne najčešće kroz cijeli set netransparentnih socijalnih transfera, onda bi se vjerojatno stvorio značajan prostor za oporezivanje temeljeno na načelu korisnosti.

Inzistiranje na što široj primjeni ovoga načela posebno je važno u vrijeme sve izrazitijeg pritiska na rast javnih rashoda. Besplatna potrošnja, kakvom se korisniku doima javna potrošnja, važan je faktor njezine ekspanzije, posebno što birokracija nije posebno zainteresirana za racionalizaciju, već, dapače, za proširenje javnog sektora. Najbolja je brana svim takvim i sličnim pritiscima inzistiranje na cjelovitoj evaluaciji svih javnih programa i uvođenje alternativnih tržišno orijentiranih metoda financiranja (šire uvođenje naknada za usluge, participacije u troškovima njihove ponude i slično). Potrebno je što prije razbiti iluziju da u ekonomiji postoji nešto što je besplatno te raščistiti što može biti predmetom prodaje uz izravnu naplatu cijene, a što ne može.

Vezivanje prihoda za specifične rashode, često označeno kao staromodna fiskalna praksa, izvedeno je iz primjene načela korisnosti u oporezivanju te nerijetko izloženo kritikama. Najvažniji argumenti protiv predestiniranih (namjenskih) poreza⁷:

1. oni slabe efektivni fiskalni menadžment i budžetsku kontrolu, izvlačeći neke aktivnosti izvan redovite periodičke kontrole od strane izvršnih i zakonodavnih organa;
2. namjenski porezi neizbježno rezultiraju u neracionalnoj alokaciji sredstava;
3. takvo oporezivanje povećava krutost cijelog sustava javnih prihoda, onemogućavajući njegovo prilagođavanje konkretnim uvjetima i potrebama;
4. predestinirani porezi često ostaju na snazi i nakon što je prestala potreba za njihovim postojanjem (stalnost namjenskih poreza).

Ovi argumenti su opravdani, pogotovo ako se namjensko oporezivanje ekstenzivno koristi, no s druge strane predestinirani porezi su upravo ti koji osiguravaju decentralizaciju fiskalnih odluka i pod stanovitim uvjetima omogućuju racionalniji izbor.

Treba uzeti u obzir da jednom utvrđeni namjenski oblici financiranja nisu zauvijek dani, jer i oni podliježu reviziji, a ako se u praksi i javljaju primjeri neelastičnih oblika predestiniranih javnih prihoda, onda su to u pravilu prihodi kod kojih je element benefita, protučinidbe, najjače prisutan. Tvrdnja o rigidnosti ovog oblika oporezivanja također gubi na snazi ako se uzme u obzir da se on upravo koristi radi dobavljanja dodatnih javnih prihoda, koji se bez djelovanja “fiskalne iluzije“ inače ne bi mogli ubrati. Naravno, ne treba ispustiti iz vida ni činjenicu da je namjensko oporezivanje, barem ishodišno, vezano za primjenu načela korisnosti koje se ne bi trebalo odbaciti ni sa stajališta jednakosti, ni sa stajališta efikasnosti oporezivanja.

⁷ Ibid., str. 128.

Iz svega navedenog proizlazi da namjensko oporezivanje ne treba apriori smatrati ni dobrim ni lošim. Sve ovisi o tome gdje se i kako primjenjuje. Njega treba uključiti u sustav javnih prihoda uvijek i tamo gdje je posrijedi financiranje stjecanja izravnih i konkretnih koristi za obveznike. Što ti porezi, odnosno doprinosi više aproksimiraju cijenu usluga kojom se opterećuje njihov potrošač, odnosno očekivane koristi, to su oni prihvatljiviji sa stajališta povećanja jednakosti, a pogotovo efikasnosti oporezivanja.

Sustav namjenskog oporezivanja treba također potaknuti razne alternativne oblike privatnog financiranja javnih usluga. Sustav financiranja socijalnog osiguranja i dosad se predominantno temeljio na namjenskim izvorima javnih prihoda. Vjerojatno će tako biti i ubuduće, s tim što će doći do stanovitog diferenciranja u smislu da će se ona komponenta socijalnog osiguranja koja predstavlja čisti transfer (zaštitu životnog minimuma) u cijelosti prenijeti u budžet (u domenu općeg oporezivanja), a dio koristi (benefita) koji prelaze određeni standard podrediti kriterijima obaveznog ili dobrovoljnog privatnog osiguranja (na osnovi kapitalizacije sredstava).

3.2. Financiranje socijalnog osiguranja danas

Socijalno osiguranje se danas uglavnom financira iz poreza odnosno doprinosa na platne listine, kojeg djelomično plaćaju poslodavci, djelomično zaposleni. Porez na platne listine jedan je relativno stabilan izvor prihoda posebno imajući u vidu funkcioniranje socijalnog osiguranja na načelu intergeneracijskog sporazuma. Najveći mu je nedostatak što umjetno poskupljujući živi rad, distorzivno djeluje na relativne cijene rad i kapitala, na štetu radno intenzivnih grana privrede. To dolazi do izražaja time što je stopa nezaposlenosti veća, odnosno ponuda radne snage elastičnija, što izrazito diskriminira radno intenzivni sektor privrede, ali i cijelu privredu čini manje konkurentnom u odnosu na inozemne ponuđače. U nedostatke ovoga poreza ubraja se i njegovo regresivno djelovanje, pogotovo tamo gdje se plaće iznad stanovite razine izuzimaju od oporezivanja.

Uzimajući u obzir sve prednosti i nedostatke poreza odnosno doprinosa na plaće ili iz plaća, teško je naći efektivniju zamjenu u njegovoj funkciji izvora sredstava za financiranje socijalnog osiguranja. Rješenje se mora tražiti u racionalizaciji sustava socijalnog osiguranja, uključujući i njegovu djelomičnu supstituciju s privatnom osiguranjem, te čišćenjem toga sustava od ovih elemenata koji mu po svojoj prirodi ne pripadaju.

4. Organizacija socijalnog osiguranja u Hrvatskoj

Socijalno osiguranje – skupni je naziv za svih pet grana toga osiguranja (zdravstveno osiguranje, mirovinsko osiguranje, osiguranje za slučaj ozljede na radu ili profesionalne bolesti, osiguranje za slučaj nezaposlenosti i osiguranje obiteljskih dodataka - doplatka za djecu).⁸

Hrvatski sustav obaveznog socijalnog osiguranja sastoji se od⁹:

⁸ www.mirovinsko.hr

⁹ <http://hgk.biznet.hr>

1. obveznog mirovinskog osiguranja na temelju generacijske solidarnosti (tzv. I. stup). Doprinosi za ovo osiguranje uplaćuju se u Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, iz plaće, po stopi od 20%;
2. obveznog mirovinskog osiguranja na temelju individualne kapitalizirane štednje (tzv. II. stup). Doprinosi za ovo osiguranje uplaćuju se u obvezne mirovinske fondove prema odabiru osiguranika, iz plaće, po stopi od 5%; (za osobe osigurane u prvom i drugom stupu 15%+5%);
3. obveznog zdravstvenog osiguranja. Doprinos za ovo osiguranje uplaćuje se u Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje, na plaću, po stopi od 15%;
4. osiguranja u slučaju nezaposlenosti. Doprinos za ovo osiguranje uplaćuje se u Hrvatski zavod za zapošljavanje po stopi od 1,70%;
5. posebni doprinos za osiguranje od posljedica nesreće na radu i profesionalnog oboljenja, na plaću, po stopi od 0,50%

Doprinosi "iz" i "na" plaću plaćaju se po ukupnoj stopi od 37,2%.

4.1. Dobrovoljna osiguranja i načela njihova funkcioniranja

U Republici Hrvatskoj postoje različiti oblici dobrovoljnih životnih osiguranja, dobrovoljnih mirovinskih osiguranja i dobrovoljni oblici zdravstvenog osiguranja. U posljednjih nekoliko godina dobrovoljna životna osiguranja bilježe ubrzani porast, a dobrovoljna mirovinska osiguranja su tek u začetku. Sustav dobrovoljnih zdravstvenih osiguranja je koncipiran kao dopuna obveznom zdravstvenom osiguranju, s ciljem ostvarivanja prava na viši zdravstveni standard.

5. Zaključak

Brojni problemi koji su nastali u sustavu mirovinskog osiguranja, kako u slabije razvijenim zemljama, tako i u onim razvijenim, rezultat su pretežito državnog paternalizma kao oblika organizacije samog sustava. Socijalno osiguranje, unutar kojeg valja istaknuti mirovinsko, dobilo je pretežitu ulogu “posljednjeg utočišta“ za rješavanje viška radne snage, posebno među starijim radnicima u sektorima s negativnim rastom. Takva događanja rezultat su okolnosti u kojima se našla većina zemalja (dva svjetska rata, trend globalizacije i sl.). To je dovelo do udvostručenja omjera između umirovljenika i osiguranih osoba, a problem se nastojao riješiti radikalnim reformama unutar samog sustava socijalnog osiguranja (npr. mirovinsko osiguranje temeljeno na kapitaliziranoj štednji i sl.).

No problemi koji su se pojavili zahtijevali su i radikalnije reforme sustava socijalnog osiguranja, pa brojni teoretičari predlažu prelazak na tržišni način funkcioniranja osiguranja. Socijalno osiguranje je specifično po rizicima koje obuhvaća i organizirati ga prema pravilima koja vrijede za tržište jednostavno nije rješenje čak ni za najrazvijenije zemlje. Državni paternalizam već je pokazao brojne nedostatke i njega bi trebale primjenjivati samo

najsiromašnije zemlje u ranim fazama svoga razvoja. Što je zemlja razvijenija trebala bi u organizaciji vlastitog socijalnog osiguranja imati sveprisutnije elemente tržišnog načina privređivanja, naravno uz određene elemente državnog nadzora jer njega u ovom obliku osiguranja nije moguće izbjeći.

6. Popis literature

Knjige

- Grupa autora, Hrvatski gospodarski razvoj, Politička kultura, Zagreb, 2003.
- Jelčić, B.; Lončarić-Horvat, O.; Šimović, J.; Arbutina, H.; Mijatović, N., Hrvatski fiskalni sustav, NN, Zagreb, 2004.
- Jurković, P., Financijske teme i dileme, Mikrorad: Ekonomski fakultet, Zagreb, 2006.
- Zuber M., Doprinosi za obvezna i dobrovoljna socijalna osiguranja

Internet

- www.revija-socijalna-politika.com/ojs2/index.php/rsp/article/view/111/115
- www.hzz.hr
- www.mirovinsko.hr
- <http://hgk.biznet.hr>