

*Др Миле Врањеш, редовни професор
Правног факултета у Новом Саду*

ФИНАНСИЈСКЕ ТЕМЕ И ДИЛЕМЕ НА ПОДРУЧЈУ СОЦИЈАЛНОГ ОСИГУРАЊА

Сажетак: У домену социјалног осигурања присутне су бројне финансијске теме које привлаче пажњу финансијских стручњака, привредника и грађана. Реч је о разлозима постојања социјалног осигурања у тржишној привреди (негативна селекција, патернализам, економија трошкова одлучивања и др.); о карактеристикама савременог социјалног осигурања: обавезно учествовање, примање делимично зависи од доприноса, користи настају постојањем неког догађаја, програми најчешће зависе о имовинском цензусу; о економским ефектима социјалног осигурања: (а) ефекат на штедњу, ефекат супституције, ефекат богатства, ефекат поклањања и (б) ефекат на подручју рада; о методама минимизирања моралног хазарда и негативним учинцима социјалног осигурања; о изворима и методама финансирања социјалног осигурања: наменски (доприноси или порези), економске и социјалне консеквенце, глобални аспекти (биланси и основни проблеми) финансирања социјалног осигурања у одабраним земљама чланицама ОЕЦД-а, Европске уније, земљама у транзицији и у Републици Србији, пракса, проблеми функционисања и основни концепт финансијске реформе социјалног осигурања у одабраним земљама – чланицама ОЕЦД-а, Европске уније, земљама у транзицији и у Републици Србији.

Кључне речи: Социјално осигурање, финансирање социјалног осигурања, доприноси за социјално осигурање, права из социјалног осигурања и финансијске реформе социјалног осигурања.

Финансијске теме и дилеме на подручју социјалног осигурања имају све значајније место и све више привлаче пажњу најшире јавности. Финансијски стручњаци, привредници и грађани показују повећан интерес за финансијске теме и дилеме из домена социјалног осигурања. То је разумљиво јер је криза социјалног осигурања данас у целом свету, па и у најразвијенијим земљама данашњег света. Наиме, нигде није лако изаћи на крај са великим трошковима социјалног осигурања. У структури јавних расхода Европске уније у 2003. години на првом су месту издаци за социјалну помоћ и заштиту који обухватају 40 % укупних јавних расхода Европске уније, односно 18,8 % бруто друштвеног производа (БДП-а) Европске уније. Издаци за здравство, пак, имају учешће у БДП-у Европске уније од 6,3 %. Просечно учешће расхода у БДП-у Европске уније је 45,3 %.¹ Дабоме, трошкови социјалног осигурања варирају од земље до земље. Но, о томе ће бити касније више речи приликом анализе права из социјалног осигурања, односно расходне стране социјалног осигурања. Истина за вољу, слични проблеми карактеришу и Републику Србију.

На првом су месту у структури јавних расхода Републике Србије издаци за социјално осигурање, то јест права из социјалног осигурања, који обухватају 31,4 % укупних јавних расхода Републике Србије, односно 13,9 % БДП-а Републике Србије. Издаци за социјалну заштиту обухватају 9,0 % укупних јавних расхода Републике Србије, односно 4,0 % БДП-а Републике Србије. Просечно учешће расхода Републике Србије у БДП-у Републике Србије је 44,3 %.²

ИЗВОРИ ФИНАНСИРАЊА СОЦИЈАЛНОГ ОСИГУРАЊА

Кад год се озбиљније третира проблем извора и метода финансирања социјалног осигурања, готово да није могуће мимоићи једно од најсложенијих питања: Како финансирати социјално осигурање? Да ли кроз наменске доприносе или порезе, или њиховом комбинацијом? Да ли и од имовине? Да ли су, дакле, потребни наменски или ненаменски извори финансирања социјалног осигурања? Другим речима, каква треба да буде приходна страна социјалног осигурања?

¹ Видети: www.europa.eu.int/STAT/SCHEMA.htm, No. 4. и 41/2004.

² Видети: Министарство финансија Републике Србије, Меморандум о буџету и економској и фискалној политици за 2007. годину са пројекцијом за 2008. и 2009. годину. Обрачун аутора.

Посматрајући групацију земаља ОЕЦД-а и Републику Србију, учимо да се већина земаља определила да иде на наменске доприносе као инструменте обезбеђења средстава за финансирање накнада из социјалног осигурања. У оквиру те групације земаља, могуће је разликовати две подгрупе земаља са различитим моделима финансирања социјалног осигурања. Прву подгрупу чине оне земље у којима постоји „класичан“ модел обавезног социјалног осигурања. Карактеристике „класичног„ модела обавезног социјалног осигурања су: постојање посебних доприноса за све сегменте социјалног осигурања (пензијско и инвалидско осигурање, здравствено осигурање и осигурање за случај незапослености); основицу доприноса чине бруто зараде; стопе доприноса су пропорционалне; нема олакшица и ослобађања од плаћања од доприноса; доприноси се плаћају и на најниже износе зарада и постоје лимити за горњи износ зарада. Аустрија, Белгија, Канада, Финска, Француска, Немачка, Грчка, Италија, Јапан, Луксембург, Швајцарска, Турска, САД, Шведска, у делу који се односи на доприносе које плаћају послодавци као и Република Србија, имају „класичан“ модел обавезног социјалног осигурања.

Постоје и одступања од „класичног“ модела обавезног социјалног осигурања. Она се огледају у комбинацији доприноса за социјално осигурање са порезима како би се обезбедила довољна средства за финансирање социјалног осигурања у дефинисању основице доприноса за социјално осигурање, тако да се она приближи основици пореза на доходак физичких лица; у увођењу неопорезивог минимума; у уклањању горњег лимита зарада код плаћања доприноса и давању неких олакшица о ослобођења од плаћања од доприноса за социјално осигурање.

Другу подгрупу земаља чине оне у којима постоји модел обавезног социјалног осигурања, али са већим одступањима. У овом моделу постоји само један допринос за социјално осигурање, који по различитој стопи плаћају запослени и послодавци. Ово одступање у поређењу са претходним одступањима чини овај модел финансирања социјалног осигурања различитим од „класичног“ модела финансирања социјалног осигурања. Ирска, Норвешка, Португалија, Шпанија и Велика Британија примењују тзв. „некласичан“ модел обавезног финансирања социјалног осигурања.

Да ли применити „класичан“ или тзв. „некласичан“ модел обавезног финансирања социјалног осигурања? Предност треба дати „класичном“ моделу обавезног финансирања социјалног осигурања. Као главни разлози за то наводе се чињенице да социјално осигурање покрива пензијско и инвалидско осигурање, здравствено осигурање и осигурање за случај незапослености; да сваки од тих сегмената социјалног осигурања има своју концепцију; да се обезбеђује већа финансијска аутономија и демократско одлучивање.

Мањи је број земаља – чланица ОЕЦД-а које социјално осигурање финансирају из наменских пореза. Овај модел финансирања социјалног осигурања данас је у примени у Данској и Финској. Примера ради, у Данској нема директних социјалних котизација и социјално осигурање је фискализирано. Због тога ова земља мора да има значајне фискалне приходе. Отуда у Данској постоји велики број индиректних пореза.

На крају су оне земље које немају наменске изворе финансирања социјалног осигурања, дакле, ни наменске доприносе, ни наменске порезе. Оне социјално осигурање финансирају искључиво из фискалних прихода, односно из буџетских средстава. У ову групу земаља спадају Аустралија и Нови Зеланд.

Да ли на подручју финансирања социјалног осигурања треба применити модел обавезног социјалног осигурања или буџетске трансфере? Предност треба дати моделу обавезног финансирања социјалног осигурања са наменским изворима финансирања. Као главни разлози за то наводе се природа и карактер савременог социјалног осигурања; „обавезност (обавезно учествовање); висина накнада (користи) и права на те накнаде, зависно од претходног доприноса корисника; право на накнаду остварује се настанком неког догађаја: незапослености, болести или пензионисања; трансфери, односно накнаде по основу социјалног осигурања нису условљени имовинским цензусом, него се остварују аутоматски по настанку неког догађаја“³; сигурност да ће средства прикупљена путем доприноса за социјално осигурање бити заиста употребљена за те сврхе. Међутим, наводе се и разлози за употребу буџетских трансфера, посебно ако постоје економски и друштвени проблеми (велика незапосленост и сл.).

Пошто се социјално осигурање данас у највећем броју земаља ослања на наменске изворе финансирања (доприноси за социјално осигурање), та издвајања (доприноси за социјално осигурање) утврђују се зависно од очекиваних накнада из социјалног осигурања, па ваља нешто рећи о наменском финансирању и о инструменту доприноса за социјално осигурање.

Наменско финансирање је шире повезано са начелом корисности, чије изучавање почиње појавом модерне теорије јавних добара током 50-тих година века. Представници теорије јавних добара су Е. Lindahl и К. Wiksell, шведски економисти. Суштина њиховог модела је у укључивању јавних добара у нормативну теорију ефикасног коришћења оних извора који су до тада били резервисани за приватна добра, као и у томе да прибављање јавних добара захтева политички или буџетски поступак. Другим речима, постоје јавна добра и јавни избор, као и економика јавних

³ Н. S. Rosen, *Public Finance*, Irwirin, 1988, стр. 194.

добра. Наиме, показало се да се услови Паретове ефикасности могу применити како на јавна добра, тако и на приватна добра, иако са нешто другачијом формулацијом. Дефинишући јавна добра као добра чија употреба од стране једних не искључује употребу од стране других, Lindahl је доказао да ефикасно прибављање, посматрано у аналогiji с тржишним процесом, захтева да потрошачи понуде да ће учествовати у сношењу цене, тако да делови терета износе 100 %. Дакле, прибављање јавних добара треба да буде у односу са коришћу оних који та јавна добра користе. Дакле, трошкови и корист постају значајно оружје у примени финансијске анализе. Услов за то је изједначавање маргиналних стопа супституције у производњи са збиром маргиналних стопа супституције у потрошњи. На тај начин је у строгом облику дефинисана природа јавних добара и њихово ефикасно прибављање. Тржиште које искључује оне који не плаћају, није могло успешно обезбедити прибављање јавних добара. Такво искључење потрошње која није приватна не би била ефикасна. Проблем је у „неделивошћу“ јавних добара која су интегрално и у подједнакој мери доступна свим корисницима. Због тога појединачни удео у коришћењу и трошак тог коришћења код јавних добара није могуће утврдити. Другим речима, коришћење јавних услуга не може се ограничити само на „чиста“ јавна добра због присуства „мешовитих“ јавних добара која производе тзв. „екстерне ефекте“, као што је и сасвим извесно постојање неконкурентности потрошње јавних добара и скривање преференција корисника за јавним добрима. По Lindahalu, номинални доходак појединца, а не његов укус, одређују маргиналну корисност јавних услуга. У том смислу, пропорционално опорезивање апроксимира цену јавних услуга које користе сви грађани.

Међутим, ако је доходна еластичност таквих услуга већа од један, оправдано је прогресивно опорезивање. Wiksell је опортунитентну цену јавних услуга потражио у адекватном механизму политичког одлучивања. По њему сваки програм јавних расхода мора да буде дат заједно с предлогом како финансирати тај програм. Тако су обе стране буџета повезане, с тим што се имало у виду опорезивање према користи. Он је још упозорио да би: опорезивање у складу с интересом потрошача било праведно, мора претпоставити праведну расподелу дохотка пре опорезивања. Уз ту претпоставку порески систем може се организовати у смислу опорезивања према користи коју порески обвезник има од јавних власти. На основу ове анализе произилази закључак да природа јавних добара захтева јавни сектор који ће обезбедити ефикасно коришћење средстава.⁴

⁴ Richard A. Musgrave, *Fifty years of Public Finance*, Detroit, 1987.

Везивање јавних прихода за специфичне јавне расходе изведено је из примене начела корисности у опорезивању. Наменски јавни приходи нису цена јавних услуга, али јесу нешто између те цене и општег наменског опорезивања, претендујући да барем донекле обухвате оно прво. Код наменског опорезивања имамо елемент против чинидбе, због чега га аутори у потпуности не одбацују. Поред тога, корисност наменског опорезивања значајна је и са становишта једнакости и ефикасности у опорезивању. На крају, пошто постоје разлике у перференцијама корисника за јавним добрима, рационално регулисање потрошње јавних добара подразумева наменско опорезивање.

ИНСТРУМЕНТ ДОПРИНОСА ЗА СОЦИЈАЛНО ОСИГУРАЊЕ

Широк развој свеобухватног социјалног осигурања пратили су нови извори финансирања, углавном порез на фонд плата. Он се делио на доприносе за социјално осигурање који су плаћали послодавци и допринос за социјално осигурање који су плаћали запослени, мада је та разлика била више симболична него стварна, и доприноси за социјално осигурање (eng. Social Security Contribution), (nem. Sozialversicherungs Beitrag), (franc. Cotisation de securite social), постали су састави део система јавних прихода. „Систем социјалног осигурања изграђен је доприносима који плаћају осигураници њихових разноврсних услуга“.⁵ Наиме, у области социјалног осигурања који обезбеђују корисници („заједничко финансирање потреба круга уплатилаца – корисника, али на нижем нивоу него ли што је цела друштвена заједница“),⁶ не само узајамно и солидарно, непосредни интерес („непосредне користи које појединци имају од рада државних и других органа а чије деловање није покренуто захтевом обвезника плаћања доприноса“⁷ још је опипљивији. За функционисање социјалног осигурања непосредни интерес корисника је толико значајан због тога што утиче на њихову спремност у погледу плаћања доприноса за ове потребе. Сам непосредни интерес корисника и давалаца услуга социјалног осигурања не

⁵ Видети.: др Јован Ловчевић, *Доприноси*, „Анали Правног факултета у Београду“, бр. 4, 1961, стр. 567.

⁶ Видети: др Фрањо Здравец и др Маријан Ханжековић, *Неки проблеми везани уз појам доприноса*, „Економски преглед“ Загреб, бр. 11-12, 1961, стр. 1055.

⁷ Видети: Божидар Јелчић, *О доприносима*, Зборник Правног факултета у Загребу, Загреб, бр. 3-4, 1964, стр. 182.

би могао у свим случајевима обезбедити оптималну одлуку због шире друштвене користи од услуга социјалног осигурања, па је нужно обавезно социјално осигурање.

Из овога до сада изнетог произилази констатација да су доприноси за социјално осигурање јавни приходи који служе за финансирање унапред утврђених расхода из домена социјалног осигурања, а који се на основу уведене обавезе у убиру од физичких и правних лица и код којих је присутно везивање висине доприноса са непосредном користи коју обвезник доприноса за социјално осигурање има од трошења средстава. Обавеза плаћања доприноса за социјално осигурање објашњава се и оправдава начелом еквиваленције, односно *do ut des*.⁸

Посебно је значајно указати на овом месту да обавезу плаћања доприноса за социјално осигурање његови обвезници, посебно послодавац, осећају као пореску обавезу јер испуњење те обавезе за њих производи исте ефекте који су својствени порезима. Наиме, као и код пореза том обавезом умањује се економска снага физичких и правних лица од којих се убира допринос за социјално осигурање. По правилу се доприноси за социјално осигурање наплаћују на исти начин и најчешће једновремено с персоналним порезом на доходак при исплати зарада и обвезници доприноса за социјално осигурање не могу га, као ни обвезници порез да каже, да неће плаћати допринос за социјално осигурање, јер су то обавезна давања. Но, међутим, запослени као обвезници доприноса за социјално осигурање радије плаћају допринос за социјално осигурање него порез, јер имају непосредну корист од трошења средстава доприноса за социјално осигурање.

Издајање средстава за финансирање одређених расхода који су предмет осигурања разних социјалних ризика кроз допринос за социјално осигурање једна је од мера социјалне политике. Но како се о неким елементима социјално осигурање може говорити већ у 14 веку и посебно у 16 веку, тако су 50-тих година 19 века створене претпоставке за стално дефинисање и организоване мерама социјалне политике. А међу тим претпоставкама ваља истаћи индустријски развој и с тим у вези повећање друштвеног производа, бољу организованост државе, развој друштвених наука и нову функцију државе с социјалном привредом која треба да обезбеди сигурност и благостање свим својим грађанима. Развој социјалног осигурања настављен је у другој половини 19 века прво кроз законску регулативу осигурања неких ризика а касније између два светска рата све више ка проширењу обавезног социјалног осигурања за све ризике и сва лица. Све-

⁸ Видети: Миле Врањеш, *Однос пореза и доприноса*, Правни вјесник, Осигјек, бр. 2, 1987, стр. 227.

обухватно регулисање друштвеног и посебно привредног живота у фази тзв. државног капитализма и усмеравања свих привредних и новчаних токова, које је из тога произилазило, олакшали су пут проширењу обухвата ризика обавезним социјалним осигурањем. Када је реч о развоју обавезног социјалног осигурања у појединим државама, он је био различит. Енглеска, Немачка и Француска најчешће се наводе као пример држава са дугом и богатом праксом обавезног социјалног осигурања. То није био случај са САД које су обавезно социјално осигурање увела релативно касно. Уз систем централизованог обавезног социјалног осигурања који је у примени у највећем броју земаља, као што су Велика Британија, Француска, Белгија, скандинавске државе, Јужна Америка, Африка и све (бивше) социјалистичке државе, имамо и систем децентрализованог обавезног социјалног осигурања, било регионално, било према лицима осигураника који је у примени у мањем броју земаља, као на пример у Швајцарској, Шпанији и другим. У многим државама, посебно у савременим државама са социјално-тржишном привредом, сусрећемо се с распрострањеним типом допунског осигурања разних осигураника (приватно; добровољно осигурање).⁹

Једно од централних питања сваког система доприноса за социјално осигурање јесте питање оправдање за збирање доприноса за социјално осигурање. Увођење обавезног социјалног осигурања објашњава се и оправдава потребом за осигурањем социјалне сигурности запослених и издржавање чланова породице онда када изостане делимично или у целости, притицање дохотка од рада због старости, инвалидности, болести, незапослености, трудноће. Изостали део дохотка из наведених разлога подмирује се социјалним давањима, а њега није лако ни једноставно утврдити, посебно ако се ради о ризицима који се тешко могу предвидети и ако осигурање тих разлика терети (само) послодавца, због чега он све чини како би умањео пореске наплате доприноса за социјално осигурање. Потреба за трансферним давањима, који се обезбеђују увођењем обавезног осигурања и с тим повезано плаћањем доприноса, јавља се не само код ризика везаног за лица осигураника, него и код болести и неких других ризика чланова његове породице и сл.

При утврђивању висине доприноса за социјално осигурање, односно социјалних трансферних јавних расхода, поставља се проблем:

- утврђивања врсте и броја осигураних ризика;
- утврђивање обухвата права на основу осигурања;
- утврђивање корисника осигурања.

⁹ Видети.: Hedtkamp, G.: *Lehrbuch der Finanzwissenschaft*, Lucterhand, Neuwied, 1977, стр. 443.

Висина трансферних давања утврђена је најчешће износом из осталог дохотка, било да је једнак или мањи од њега. Поред запослених који имају непосредно права на трансферна давања и то у вези с лицем које је осигурано. Пошто смо утврдили ризике осигурања и лица на које се односи обавезно социјално осигурање, следи проблем утврђивања износа трансферног давања: висина пензије и инвалиднине, висина накнаде за време незапослености и сл. Висина трансферног давања може зависити од висине дохотка и/или расположиве имовине осигураника и оно мора обезбедити неку висину економске снаге осигураника – издржаваних чланова породице и не сме дестимулативно утицати на обвезника да ради нити пак да се због смањења дохотка плаши изостанка са рада. Тако, висина пензија зависи по правилу од осигураниковог стажа, старости и издвајања средстава у фондове социјалног осигурања. Оно што, међутим, треба посебно истаћи јесте то да се обавезно социјално осигурање умногоме заснива на начину чинидбе за просту чинидбу (*do ut des*), разумљиво је да је висина пензија детерминисана наведеним разлозима. Додајмо томе да се у условима инфлације обезбеђује реална вредност социјалног давања као и то да се води рачуна о усклађивању социјалних давања с порастом животног стандарда грађана.

Када је реч о неким отвореним питањима система доприноса за социјално осигурање, прво отворено питање јесте то да доприносе за социјално осигурање делимично плаћају запослени, а делимично послодавци на зараде. У земљама Европске уније приликом наплате доприноса за социјално осигурање они падају понајпре на терет запослених а мањим делом сnose их послодавци. Произилази да фактор рада сноси терет финансирања социјалног осигурања. Но, шта ако су незапослени? Зашто је као извор финансирања социјалног осигурања баш изабран допринос за социјално осигурање на зараде. Одговор је једноставан, јер је реч о најбржем, најлакшем и најстабилнијем извору финансирања. А пошто су зараде основица не само за обрачун доприноса за социјално осигурање већ и за утврђивање висина накнада из социјалног осигурања, инструмент доприноса за социјално осигурање више него било који други финансијски инструмент апроксимира цену социјалног осигурања по осигуранику, што је посебно значајно са становишта његове алокацијске ефикасности. Међутим, велики је недостатак инструмента доприноса за социјално осигурање што вештачки поскупљује живи рад, дисторзивно делује на цене рада и капитала на штету радно интензивних грана привреде. Све то чини и целу привреду мање конкурентном у светским димензијама, а и узрок је појаве сиве економије.

Поред тога, стопе доприноса за социјално осигурање, о којима ће бити касније више речи, високе су. Без обзира што допринос за социјално осигурање који се ослања на зараде представља више деценија „камен спотицања“ и суштински нерешено питање опорезивања, може се тврдити да му нема замене. То је систем који је дугорочан и који се тешко може мењати. Уосталом, у досадашњој финансијској теорији и пракси нико није понудио решење које би у начину убирања средстава за финансирање социјалног осигурања обезбеђивало већи степен солидарности, или би у неком другом погледу означавало стваран напредак у односу према доприносима за социјално осигурање.

У земљама ОЕЦД-а, Европске уније и у земљама у транзицији обвезници доприноса за социјално осигурање су како осигураници – у првом реду запослена лица, тако исто и послодавци. И једни и други су заинтересовани за осигурање разних социјалних ризика посебно лица која су корисници фондова социјалног осигурања. Када је реч о основици плаћања доприноса за социјално осигурање, она је различита, како онда када се као обвезници јављају послодавци, тако и онда када су то запослена лица, или пак кад су обвезници доприноса предузетници који обављају слободна занимања или земљорадници. Запослени тај или допринос плаћају углавном по одбитку, тај допринос за лица која су код њега запослени, послодавац уплаћује у одговарајуће фондове приликом исплата зарада. Дакле, основица доприноса за социјално осигурање за запослене и за послодавце је зарада, односно плата и накнада зарада, односно плата у складу са законом који уређује радне односе, општим актом и уговором о раду, односно решењем надлежног органа. У наведеним земљама доприноси за социјално осигурање делимично падају на терет запослених, а делимично њих сноси послодавац – као трошак фирме. Кључно је питање какав је однос између ова два дела фискалних обавеза. Према подацима¹⁰ послодавци у правилу издвајају већи износ на име плаћања доприноса за социјално осигурање. Они су у 1999. години у земљама ОЕЦД-а издвојили готово 2/3 доприноса за социјално осигурање. То учешће у земљама ЕУ те године износило отприлике исто. Али, у САД, Јапану, Немачкој и Турској мање су разлике у учествовању доприноса за социјално осигурање послодаваца наплатом овог доприноса, док су у Финској, Француској, Исланду и Италији велике разлике у учествовању доприноса за социјално осигурање послодаваца и запослених у укупним приходима убраним наплатом овог доприноса, јер послодавци највећи део овог доприноса издвајају.

Друго отворено питање система доприноса за социјално осигурање односи се на стопе доприноса за социјално осигурање. Оне су „болна тач-

¹⁰ Извор: Revenue Statistic 1965-2000, OECD, Paris, 2001.

ка“ и превисоке су, јер се потребе већине корисника права задовољавају у преуским ризичним заједницама и фондовима. Високе стопе доприноса за социјално осигурање високо оптерећују живи рад и са високим стопама доприноса за социјално осигурање не може се ићи у правцу тржишне економије у реформи социјалног осигурања, јер оне ограничавају привредну активност и подстичу на сиву економију. Проблем је у томе што иза тако високих стопа доприноса за социјално осигурање не стоји одговарајућа противнакнада. Заправо, унутар стопе доприноса за социјално осигурање крије се стопа пореза на доходак. Но, да ли је у једној земљи заиста висока стопа доприноса за социјално осигурање, показују подаци о стопама доприноса за социјално осигурање у земљама чланицама ОЕЦД-а и Европске уније.

Према неким калкулацијама и поређењима са другим системима у другим земљама, стопа доприноса за пензијско и инвалидско осигурање не би требала прелазити 15 %. Она би била једнака без обзира да ли се у једној земљи примењује само први стуб обавезног пензијског и инвалидског осигурања или први и други стуб обавезног пензијског и инвалидског осигурања. Код земаља које имају оба стуба обавезног пензијског и инвалидског осигурања, могуће је касније вршити постепено повећање стопе другог стуба обавезног пензијског и инвалидског осигурања на штету стопе доприноса за обавезно пензијско и инвалидско осигурање првог стуба. Најбоље решење било би да се обавезно пензијско и инвалидско осигурање пропише само до просечне зараде, а све друго би требало или у трећи стуб добровољног пензијског и инвалидског осигурања, ако то обвезник жели.

Када је реч о стопама доприноса за здравствено осигурање, према неким калкулацијама и поређењем са другим системима у другим земљама, оне не би требало да прелазе 10 %. Ако су оне веће од 10 %, тада надмашују ниво услуга коју пружа здравствено осигурање. Но, пензионери не би требали плаћати допринос за здравствено осигурање, јер су га плаћали истовремено кад и допринос за обавезно пензијско осигурање и инвалидско осигурање. Код обавезног здравственог осигурања немамо још систем сличан другом стубу пензијског и инвалидског осигурања. Систем солидарности требало би ограничити до нивоа просечне плате, све до нивоа просечне зараде, а све остало могло би ићи у добровољно здравствено осигурање, који омогућава виши квалитет здравствених услуга.

Када је реч о стопама доприноса за осигурање за случај незапослености, и ту би требало извршити смањења стопе.

У том контексту земље које имају више стопе доприноса за обавезно пензијско и инвалидско осигурање и стопе доприноса за обавезно здравств-

вено осигурање, као што је Република Србија, у односу на предложене стопе према калкулацијама и поређењем са другим системима и у другим земљама, требало би да смање те стопе. Тиме ће се укупно фискално оптерећење плата смањити до основице бруто зараде, а што би било значајно за веће запошљавање и веће улагања у земљу. Познато је да је због високих фискалних давања у једној земљи она све мање интересантна за улагања у оне гране где се тражи високообразована или квалификована радна снага. Једноставније је да такви радници потраже посао у иностранству. Дабоме, иако има и своје дугорочне последице. Неке стопе доприноса за социјално осигурање значе већу конкурентност привреде једне земље.

Треће отворено питање система доприноса за социјално осигурање односи се на ослобађање и олакшице при плаћању доприноса за социјално осигурање. Доприноси за социјално осигурање нису само превасходно фискалног циља – средства за убирање новца већ и за остваривање економских и социјалних циљева. Тако доприноси за социјално осигурање као инструмент економске политике могу бити у функцији стимулисања инвестиција и повећања запослености. Но, свако ослобођење и олакшица при плаћању доприноса за социјално осигурање повећава административне трошкове и компликује систем социјалног осигурања односно систем доприноса. Без обзира на поверење свако ослобађање и олакшице при плаћању доприноса за социјално осигурање ствара арбитражну процену, јер влада, понекад, процењује испуњење услова за такве подстицаје .

Доприноси за социјално осигурање уводе се с циљем да се обезбеде средства за финансирање разних облика социјалне сигурности. На обвезнике то има учинак као пропорционални порез, дакле у мањој је мери примерен економској снази обвезника од прогресивног пореза, а у фази алиментирања све се мање користи за остваривање економских, социјалних или других циљева путем доприноса.

Дуго је времена било укорењено схватање да се код доприноса за социјално осигурање не могу давати олакшице, а поготово ослобођења, јер се по основу плаћања тих доприноса остварују конкурентна материјална права. Међутим, тај аргумент је споран, јер само код неких доприноса постоји непосредна веза између њихове висине и конкурентних материјалних права (пензијско и инвалидско осигурање, накнада за боловање). Имамо доприносе за социјално осигурање по основу којих сви осигураници под истим условима потенцијално могу остваривати одређена материјална права, а обим коришћења тих права није у непосредној вези с висином плаћеног доприноса. Ако се одређена материјална права по основу доприноса за социјално осигурање могу остваривати без обзира што не постоји

непосредна веза између висине доприноса за социјално осигурање и конкурентних материјалних права – зашто од обавезе плаћања тих доприноса не би могли бити ослобођени неки обвезници, посебно послодавац, или зашто та обавеза не би могла бити смањена неким обвезницима, посебно послодавац, због економских, социјалних или неких других разлога? Тешко би било наћи стварне разлоге због којих се не би могло прописивати ослобођење и олакшице од плаћања доприноса за социјално осигурање. Било би логично да радник пре свега, ако дође, односно да не би дошао у ситуацију да прима новчану накнаду за случај незапослености, буде привремено ослобођен доприноса за обавезно осигурање за случај незапослености, затим доприноса за обавезно здравствено осигурање, па и за обавезно пензијско и инвалидско осигурање. Још је логичније да се ослобађање и олакшице од плаћања доприноса за социјално осигурање дају послодавцима који запосле лица старија од 50 година или млађа од 30 година, затим лица са инвалидитетом. За релативно мали број послодаваца који су у губитку и када би после исказивања губитка или стварна санација или ликвидација, олакшице, па и ослобађања од плаћања доприноса за социјално осигурање у одређеном периоду била би значајна помоћ у ситуацији ако за то постоје и други услови. Таква ослобађања и олакшице од плаћања доприноса за социјално осигурање била би не само прихватљива, већ и нужна.

Подразумева се да за ефекат олакшица и ослобађања од плаћања доприноса за социјално осигурање у правилу не би требало да буду смањена средства одговарајућих фондова и завода. Прописивање олакшица и ослобађања од плаћања доприноса за социјално осигурање значи преваљивање тих ефеката на друге обвезнике.

Проблем олакшица и ослобађања од плаћања доприноса за социјално осигурање изузетно је важан јер наша земља више не може само пореским олакшицама и ослобађањем постићи исте ефекте као друге земље код којих порези имају неупоредиво већа учешћа у структури укупних давања. Република Србија поред раније прописаних ослобађања од обавезе плаћања доприноса за обавезно социјално осигурање који се плаћају на основицу, односно на терет средстава послодаваца прописала је да послодавац који запосли лице које на дан закључивања уговора о раду старије од 50 година и које код Националне службе за запошљавање има статус корисника новчане накнаде за време незапослености, или је код те службе пријављено као незапослено лице најмање шест месеци без прекида, односно ако запосли лице које је на дан закључења уговора о раду старије од 45 година под напред наведеним условима, има право да доприносе за обавезно социјално осигурање који се плаћају на основицу, односно на терет средстава послодавца, обрачунава и плаћа по стопама (11 %) овог за-

кона умањеним за 80 %, а прописана су и нова ослобађања од обавезе плаћања доприноса за обавезно социјално осигурање и то: (1) послодавац који запосли лице које се у смислу закона којим се уређује рад сматра приправником, које је на дан закључења уговора о раду млађе од 30 година и које је код Националне службе за запошљавање пријављено као незапослено лице, ослобађа се обавезе плаћања доприноса за обавезно социјално осигурање који се плаћају на основицу, односно на терет средстава послодавца, за период од три године од дана заснивања радног односа тог лица; (2) послодавац који запосли на неодређено време лице које је на дан закључивања уговора о раду млађе од 30 година уз претходне описане услове, ослобађа се обавезе плаћања доприноса за обавезно социјално осигурање које се плаћа на основицу, односно на терет средстава послодавца, за период од две године од дана заснивања радног односа тог лица; с тим да оба наведена ослобађања од плаћања доприноса не могу остваривати државни органи и организације, јавна предузећа, јавне службе и други директни и индиректни буџетски корисници као и то да Национална служба запошљавања плаћа доприносе за новозапослена лица за које је послодавац остварио поменути олакшицу; (3) послодавац који на неодређено време запосли лице са инвалидитетом у складу са законом који уређује спречавање дискриминације лица са инвалидитетом, за које одговарајућом правно-медицинском валидном документацијом докаже инвалидност, ослобађа се обавезе плаћања доприноса за обавезно социјално осигурање који се плаћају на основицу, односно на терет послодавца, за период од три године од дана заснивања радног односа тог лица, с тим да наведено ослобађање не могу остваривати државни органи и организације, јавна предузећа, јавне службе и други директни и индиректни буџетски корисници. Међутим, потребно је и неке мере економских подстицаја у систему и политици доприноса за социјално осигурање проширити, односно увести неке нове економске подстицаје у систему и политици доприноса за социјално осигурање.

Четврто, не и последње и не и најмање важно, отворено питање система доприноса за социјално осигурање односи се на финансијски аспект доприноса за социјално осигурање. Потребно је, најпре, указати да се расходи обавезног социјалног осигурања третирају као јавни расходи, а доприноси којима се ти расходи финансирају имају све карактеристике јавноправних прихода.

Када је реч о учешћу доприноса за социјално осигурање у укупним порезима земаља ОЕЦД-а, треба истаћи да он заузима треће место, одмах иза пореза на доходак и пореза на промет, што се најбоље види из следећих података:

Учествовање доприноса за социјално осигурање у укупним порезима земаља ОЕЦД¹¹

| | 1965. | 1975. | 1980. | 1985. | 1990. | 1995. | 1999. |
|------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Канада | 5,6 | 10,0 | 10,5 | 13,5 | 14,3 | 16,8 | 13,6 |
| Мексико | | | 14,3 | 11,3 | 13,6 | 16,7 | 17,8 |
| САД | 13,3 | 20,5 | 21,9 | 25,2 | 25,8 | 25,1 | 23,9 |
| Аустралија | - | - | - | - | - | - | - |
| Јапан | 21,8 | 29,0 | 29,1 | 30,3 | 29,0 | 36,3 | 37,2 |
| Кореја | | 0,9 | 1,1 | 1,5 | 5,3 | 8,0 | 17,2 |
| Нови Зеланд | - | - | - | - | - | - | - |
| Аустрија | 24,9 | 27,6 | 30,9 | 31,8 | 32,9 | 36,2 | 34,3 |
| Белгија | 31,4 | 31,9 | 30,4 | 32,4 | 33,8 | 33,1 | 31,7 |
| Чешка | 31,4 | 31,9 | 30,4 | 32,4 | 33,8 | 33,1 | 31,7 |
| Данска | 5,4 | 1,3 | 1,8 | 3,8 | 3,1 | 3,1 | 4,2 |
| Финска | 6,8 | 15,1 | 19,4 | 17,4 | 21,7 | 27,6 | 25,5 |
| Француска | 34,2 | 40,6 | 42,7 | 43,3 | 44,1 | 43,3 | 36,1 |
| Немачка | 26,8 | 34,0 | 34,3 | 36,5 | 37,5 | 39,4 | 39,3 |
| Грчка | 31,6 | 29,5 | 32,9 | 35,6 | 31,1 | 33,6 | 30,9 |
| Мађарска | | | | | | 30,5 | 33,7 |
| Исланд | 8,1 | 2,7 | 2,2 | 2,4 | 3,2 | 8,1 | 7,9 |
| Ирска | 6,5 | 13,8 | 14,3 | 14,8 | 14,8 | 14,4 | 12,9 |
| Италија | 34,2 | 45,9 | 38,0 | 34,7 | 32,9 | 31,7 | 28,5 |
| Луксембург | 32,3 | 29,5 | 29,1 | 26,3 | 37,3 | 26,8 | 26,0 |
| Холандија | 30,8 | 38,4 | 38,1 | 44,3 | 37,4 | 41,8 | 40,0 |
| Норвешка | 11,9 | 24,8 | 21,1 | 20,8 | 26,3 | 23,5 | 24,5 |
| Пољска | | | | | | 30,4 | 28,1 |
| Португал | 21,9 | 34,6 | 29,5 | 25,9 | 27,2 | 27,0 | 25,4 |
| Шпанија | 28,3 | 47,6 | 40,0 | 41,3 | 35,4 | 36,2 | 34,8 |
| Шведска | 12,1 | 19,5 | 28,8 | 25,0 | 27,2 | 29,1 | 25,3 |
| Швајцарска | 22,5 | 29,2 | 30,9 | 32,0 | 32,9 | 37,3 | 35,6 |
| Турска | 5,9 | 9,5 | 14,0 | 14,3 | 19,7 | 12,0 | 18,5 |
| Велика Британија | 15,4 | 17,4 | 16,6 | 17,9 | 17,1 | 17,7 | 17,1 |

Посматрајући финансијски аспект доприноса за социјално осигурање по појединим државама, изнети подаци показују да он има значајно место у фискалном систему Француске, Холандије, Чешке, Немачке, Јапана, Шпаније и Грчке.

¹¹ Извор: Revenue Statistic 1965-2000, OECD, Paris 2001, стр. 70.

У периоду од 1965. до 1999. године значајно се повећала финансијска улога доприноса за социјално осигурање у укупним пореским приходима, и то са 18 % у 1965. години у државама – чланицама ОЕЦД, односно 22,8 % у државама – чланицама ЕЕЗ (ЕУ), на 25,1 % у 1999. години у државама - чланицама ОЕЦД односно 27,5 % у државама – чланицама ЕУ.

Но, најављена и учињена промена (реформа) у сфери социјалног осигурања у готово свим државама довешће до смањења обавезног издвајања средстава за финансирање социјалног осигурања, а самим тим и до смањења учешћа овог прихода у укупним јавним приходима, а што се види из приказаних података.

Изнети подаци показују и да је у многим земљама - чланицама ОЕЦД-а дошло до значајног смањења учешћа прихода убраним наплатом доприноса за социјално осигурање у укупним пореским приходима. То је нпр. био случај у Шведској, Италији и Француској. На другој страни су оне државе у којима није дошло до тих промена или ако је дошло до промена оне су мале, међу којима треба споменути Шпанију, Португал и Аустрију. Но, спровођењем пензијске и здравствене реформе очекује се да ће се удео обавезних доприноса у укупним пореским приходима и у БДП, и у овим земљама почети смањивати.

Када се пак, само посматрају подаци о структури пореских прихода земаља чланица ЕУ, а где су и доприноси за социјално осигурање исказани у тим подацима,¹² они јасно и уверљиво показују да су доприноси за социјално осигурање на првом месту са учешћем од 32,1 % у укупним пореским приходима, односно 13 % у БДП, и налазе се испред пореза на доходак и пореза на добит који учествују са 30,1 % у укупним пореским приходима, односно са 12,1 % у БДП, као и испред пореза на промет који учествује са 23,8 % у укупним пореским приходима, односно са 9,6 % у БДП.

Ако је учешће доприноса за социјално осигурање у укупним пореским приходима у просеку за земље чланице ЕУ 25 у 2002. години 32,1 %; односно 31,9 % за ЕУ 15, посматрајући то учешће у појединим земљама чланицама ЕУ, може се констатовати да су разлике између земаља доста велике. Наиме, висина прихода убрана на основу доприноса за социјално осигурање варира од 3,4 % код Данске до 42,4 % код Чешке. У половини земаља је разлика прихода када се убира на основи доприноса за социјално осигурање знатно виша од просека: највећи удео доприноса за социјално осигурање у укупним пореским приходима има Чешка 42,4 % и Немачка 42,3 %, док је у другим земљама удео доприноса за социјално осигурање испод просека, па тако у Ирској износи 15,5 %. Најмањи удео

¹² Видети :www.europa.eu.int/: EUROSTAT, Structures of taxes in EU.

прихода од доприноса за социјално осигурање у укупним пореским приходима има Данска са 3,4 %. И у земљама ЕУ пензијска и здравствена реформа довешће да се удео обавезних доприноса за социјално осигурање у укупним пореским приходима односно у БДП смањи.

ПРАВА ИЗ СОЦИЈАЛНОГ ОСИГУРАЊА

Расходна страна социјалног осигурања

Не можемо дефинисати приходну страну социјалног осигурања, о којој је напред било говора, ако не знамо права из социјалног осигурања, расходну страну социјалног то јест осигурања. Шеме обима права из социјалног осигурања по природи се веома разликују од једне земље до друге земље, јер оне одражавају историју, традицију и социјалну и културну праксу сваке поједине земље, што се не може доводити у питање. Права на социјално осигурање зависи од обележја самог система социјалног осигурања сваке земље. У том смислу у неким земљама имамо прешироко утврђена права из социјалног осигурања, док у другим имамо преуско утврђена права из социјалног осигурања.

У Републици Србији шема права социјалног осигурања изгледа овако: (1) права из пензијског и инвалидског осигурања су: за случај старости – право на старосну пензију; за случај инвалидности – право на инвалидску пензију, за случај смрти – право на породичну пензију и право на накнаду трошкова; за случај телесног оштећења проузроковано повредом на раду или професионалном болешћу – право на новчану накнаду за телесно оштећење; (2) права из обавезног здравственог осигурања су: право на здравствену заштиту, право на накнаду зараде за време привремене спречености за рад осигураника; право на накнаду трошкова превоза у вези с коришћењем здравствене заштите; (3) права из осигурања за случај незапослености су: обавештавање о могућностима и условима за запошљавање, посредовање у запошљавању, професионална оријентација и саветовање о избору занимања, додатно образовање и обука, у складу са законом, мере актуелне политике запошљавања, новчана накнада за време незапослености у складу са законом и друга права утврђена законом о запошљавању и осигурању за случај незапослености и општим актом Националне службе.

Свеобухватно социјално осигурање може да буде штетно за стопу привредне штедње, а финансирањем на темељу издвајања из текућих плаћања може доћи до одговарајућег опадања укупне штедње и привредног

раста. Отуда социјално осигурање против незапослености може деловати против привремене незапослености, али не даје решења за структурне проблеме, као што је недовољан приступ на тржишту рада. Заштита социјалним осигурањем показала се способном да олакша невоље, али не даје одговор на структурне проблеме који захтевају директнија решавања. У том смислу, проблем незапослености треба решавати кроз „друго тржиште рада“, па се незапослени упућују на рад у терцијални сектор где остварују накнаде за услуге које обављају. Наравно, то ће резултирати порастом расхода за њихово образовање, дошколовавање и преквалификацију. Таква политика оријентисана ка понуди је у функцији побољшања услова и квалитета рада. Уместо потребе за социјалном помоћи имамо „самопомоћ“ незапослених. У том смислу је пре неколико година Влада Велике Британије увела порез на ванредни профит комуналним службама да би скупила новац за преквалификацију људи и њихов одлазак са бироа рада.

У земљама – чланицама ЕУ последњих година обавља се редукција права из социјалног осигурања до неког минималног нивоа који задовољава животне потребе појединца. Тако се нпр. пензије крећу у висини од 20 до 50 % од просечних зарада. На тај начин држава се ослобађа од терета превелике јавне потрошње, а привреда од високих доприноса за социјално осигурање. Терет финансирања социјалног осигурања преноси се на капиталне фондове социјалног осигурања, који су у државној и приватној својини, уз „званични“ систем обавезног државног финансирања социјалног осигурања допуштено је паралелно – допунско (аутономно) финансирање социјалног осигурања. Тражи се да се и запослени и њихови послодавци стимулишу да преко ових фондова издвајају средства за други део пензија који ће омогућити удобнију старост. Но, о пензијском и инвалидском осигурању на темељу индивидуалне капитализиране штедње, као и о добровољном пензијском и инвалидском осигурању и добровољном здравственом осигурању и о њиховом односу према обавезном пензијском и инвалидском осигурању, обавезном здравственом осигурању, биће говора у једном од наредних бројева Зборника радова Правног факултета у Новом Саду.

Међутим, да је заиста нужна реформа у домену права социјалног осигурања у смислу заштите услова за стицање тих права, указује учешће расхода социјалног осигурања у укупној структури јавних расхода у земљама ОЕЦД-а и ЕУ. Наиме, на првом месту у структури јавних расхода ЕУ су издаци за социјалну помоћ и заштиту који обухватају 40 % укупних јавних расхода у ЕУ, односно 18,8 % БДП-а према подацима за 2003. годину.¹³ Просечан удео јавних расхода у БДП-у у 2003. години

¹³ Видети.: EUROSTAT, No.4. и 41, 2004.

износи 48,5 %. Трошкови социјалне помоћи варирају по земљама од 9,7 % БДП-а у Ирској до 24 % БДП-а у Данској и 26 % у Малти. Највећи удео социјалних трошкова у БДП-у имају Данска са 24,2 % и Шведска са 23,9 %. Најнижи удео социјалних трошкова у БДП-у имају Ирска са 9,7 %, Португал са 13,4 % и Шпанија са 13,5 %. БДП. Социјални трошкови у Немачкој износе 45,3 % у укупним јавним расходима, и свега 28,9 % укупних расхода у Ирској. Ако се томе додају и издвајања за здравство који учествују са 6,3 % у БДП-у ЕУ, онда су трошкови социјалног осигурања још већи.

Изнети подаци довољно јасно и уверљиво показују велико учешће расхода за социјално осигурање у укупним јавним расходима. Због тога је потребно извршити сужавања појединих права којима су се до сада користили осигураници и радикалну реформу социјалног осигурања. При томе се мора водити рачуна о Социјалној повељи ЕЕЗ из 1989. године у којој се истиче да је постојање довољних извора средстава за социјално осигурање у складу с посебном ситуацијом грађана сваке земље, укључујући старија лица, а што је гаранција и основна компонента у борби против социјалног искључивања.

* * *

Наведени ставови и оцене о финансијским темама и дилемама на подручју социјалног осигурања не претендују да су једино могући и апсолутно прихватљиви. Треба их схватити као покушај појашњења доминирајућих тема и дилема у овом домену и као прилог бољем разумевању проблема са којима се срећемо и које би свакако требало решавати.

Mile Vranješ, Ph.D., Full Professor
Novi Sad School of Law

Financial Themes and Questions in the Field of Social Insurance

Abstract

The facts and estimation of the financial issues presented above as well as the questions posed in the field of social security do not pretend to be the only and absolutely acceptable ones. One should interpret them as an attempt how the dominant topics in this field could be explained. Also, they could be used for better understanding of the problems we face every day, the problems that are to be posed and to be solved as well.