

SOCIALNA DRŽAVA, SVOBODA IN VPRAŠANJE PRIVATIZACIJE SOCIALNIH TVEGANJ SKOZI ZASEBNA ZAVAROVANJA

Luka Mišič*

UDK: 349.3:368

364-146.2

Povzetek: V zadnjem času smo lahko vnovič priča vzniku drugačne paradigme socialne države – paradigme, ki teži po njenem krčenju ali temeljni transformaciji. Le-ta bi naj bila nujno potrebna predvsem zaradi ekonomsko-finančne vzdržnosti sistema socialne varnosti. Vendar pa se pod površjem takšnega argumenta pogosto skriva tudi strah pred samo socialno državo, njeno (z)možnostjo posega v zasebno avtonomijo posameznika in želja po posameznikovi večji svobodi. Pravkar naštete elemente lahko združimo v težnjo po privatizaciji socialnih tveganj, ki naj bi poleg domnevne razbremenitve sistema s seboj prinesla tudi višjo kvaliteto (predvsem zdravstvenih) storitev in v prvi vrsti možnost posameznikove svobodne izbire. V besedilu bom skušal pokazati zakaj bi morali tudi v prihodnosti – četudi ne slepo – slediti tradicionalni solidarni skupnosti, zakaj privatizacija socialnih primerov ni nujno najboljša izbira ter zakaj je strah pred »intervencijsko« socialno državo pogosto prazen. Prvi del besedila bom posvetil kritični, a ne (pre)podrobni analizi nekaterih aspektov socialne države ter se spopadel z njeno na posameznikovi svobodi utemeljeno kritiko. V nadaljevanju besedila bom preučil nekatere konkretne probleme privatizacije socialnih tveganj, ki jih bom vezal predvsem na primere dveh temeljnih socialnih zavarovanj – to sta zdravstveno in pokojninsko zavarovanje – ter jih prav tako primerjal s teoretičnimi izhodišči prvega dela.

Ključne besede: socialna država – socialna tveganja – privatizacija – zasebna zavarovanja – pravičnost – svoboda

* Luka Mišič, magister prava, mladi raziskovalec na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani
luka.misic@pf.uni-lj.si.

Luka Mišič, Master of Law, Young researcher at the Faculty of Law, University of Ljubljana, Slovenia.

WELFARE STATE, FREEDOM AND THE ISSUE OF PRIVATIZING SOCIAL RISKS THROUGH THE USE OF PRIVATE INSURANCE

Abstract: *In recent times we can once again witness a new rise of a different paradigm of the welfare state (Sozialstaat) that calls for a reduction or fundamental transformation of the letter. The transformation is supposedly essential for securing economic and financial sustainability of the social security system. Under the surface of such an argument one can nevertheless find the secretive fear from the welfare state as such and its ability to interfere with the individual's private autonomy, and one's tendency for his greater freedom. The letter elements can be merged into the desire of the privatization of social risks, which should, apart from the supposed disburdening of the system, bring about a higher quality of – mostly medical – service and foremost one's ability to choose. I will try to show why we should, although not blindly, hold on to the traditional system of solidarity among the group members, why privatizing social risks might not be the best option for us, and that fear from the welfare state is often illusive. I will designate the first part of the paper to a critical but not a detailed analysis of certain aspects of the welfare state and take on its freedom based critic. In the second part I will investigate actual issues related to the privatization of social risks associated with fundamental branches of social insurance and compare those issues to the initially raised questions.*

Key words: *welfare state – social risks – privatization – private insurance – justice – freedom*

1. UVOD IN TRIJE PROBLEMI SOCIALNE DRŽAVE

Socialni državi preobrazba ni tuja. Da bi le-ta preživela, se mora neprestano prilagajati spremembam, ki potekajo v družbi. Če začetek »moderne« socialne države postavimo v čas Bismarckove Nemčije in ob strani pustimo angleške »poor laws« ter odmislimo cehovska združenja predindustrijske družbe, lahko vidimo, da je njeno jedro sicer – vsaj v našem prostoru, ki gradi na tradiciji Bismarckovega sistema – ostalo v grobem nespremenjeno. Jedro socialne države razumem kot *prisilno¹ in vnaprejšnjo pripravo na bodoči in negotov socialni primer, torej*

¹ Pojem prisile si kaže pripisati ob rob.

realizacijo socialnega tveganja, pri čemer prisila temelji na solidarnosti med vsemi člani družbe.² Vendar pa takšna opredelitev njenega jedra zaradi vključitve elementa *solidarnosti* morda že predstavlja nadgradnjo Bismarckovega zgodovinskega modela, kjer bi slednjega lahko označili predvsem in zgolj kot model *delavčeve dohodkovne varnosti ob nastopu socialnega primera*, saj so le-tega spremljali razni nesocialni politični vzgibi.³ Na varstvo delavca se veže tudi varstvo njegove družine.

Če smo iskreni, ta prvinski element socialne države obstaja še danes in v veliki meri narekuje njen razvoj ter neposredno vpliva na njeno prihodnost, vendar pa je – popolnoma razumljivo – tak sistem hkrati doživel že kopico sprememb.⁴ Povsem jasno je, da arhetipskega zavarovanca več ne predstavlja moški industrijski delavec, ki bi skrbel za družino z večjim številom otrok in svojo ženo, ki skrbi za njegovo (!) gospodinjstvo.⁵ S spremembo koncepta delavca in drugačnim delovnim okoljem so se spremenili tudi pogledi na naravo socialnih tveganj, hkrati pa se je razširil krog zavarovanih oseb. Takšne spremembe so, kot že zapisano, nekako samoumevne in inherentno povezane z družbenim razvojem. Manj samoumeven pa je gotovo vrednostni preskok, v skladu s katerim se je namen socialne države, ki je nekoč bil tudi nadzor celotne družbene skupine,⁶ predvsem pa varstvo fizičnih delavcev,⁷ razširil na idejo varstva vseh članov družbe, neodvisno od njihovega zaposlitvenega statusa ali povratnega vložka v družbeni produkt oziroma, natančneje, v blagajno nosilca – predvsem – zdravstvenega ali pokojninskega zavarovanja.⁸ Do takšne razširitve je nedvomno prišlo tudi v naši

² Več o pojmu solidarnosti v socialni državi glej: Strban, Pravica do socialne varnosti v (ustavno) sodnem odločanju, v: Accetto in drugi, str. 343-351.

³ Zgodovinsko bistvo Bismarckovega modela Bonoli opisuje tako: »Bismarckova socialna zavarovanja so bila uspešen instrument za izboljšanje njihovega položaja [delavcev] in so tako zmanjšala njihova nagnjenja po uporabi zoper socialni red.«, glej: Bonoli, str. 367. Politične vzgibe za formacijo nemške socialne države razkriva tudi Heinig, glej: Heinig, str. 1898 ali eno povedno, vendar toliko bolj zgovorno tudi J.M. Kelly, v: Kelly, 1992, str. 307.

⁴ Glej na primer 14. in 21. člen Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (ZZVZZ), Ur. list RS, št. 9/92 do 47/15.

⁵ Četudi ženske še danes niso v vseh primerih – npr. starostna pokojnina – izenačene z moškimi.

⁶ Glej opombo 3.

⁷ In morda zgolj njihovo zmožnost čim hitrejšega povratka na delovno mesto. Sklicujoč se na nekatere druge avtorje takšno tezo o Bismarckovem zgodnjem modelu socialne varnosti opisuje Gaston V. Rimlinger v poglavju: American Social Security in a European Perspective, v: Bowen in drugi (ur.), str. 218-219.

⁸ Manj samoumeven se zdi predvsem tedaj, ko ga primerjamo z razvojem socialne države v ZDA, ki nedvomno temelji na drugačnih filozofskih temeljih, iz katerih izhaja tudi njena »vitkejša« forma v primerjavi s tisto, ki jo poznamo v Evropi. In prav takšne »vitke« socialne države si pogosto

državi in Slovenija se tako na prvi pogled oddaljuje od sistema varstva poklicno aktivnih oseb ter se približuje sistemu univerzalnega varstva.⁹ Tovrsten egalitaren pristop ali pogled na funkcijo države, ki v širšem kontekstu *družbe blaginje* skrbi tudi za stanovanjsko varstvo, zdravo življenjsko okolje, izobraževanje in kopicjo javnih služb, je gotovo dobrodošel, a hkrati lahko še kako nevaren. V skladu z besedami kritikov nevarnost srečamo vsaj na dveh ravneh. Prvo raven¹⁰ najlepše opiše tradicionalno prepričanje, po katerem socialna država lahko hitro preraste v državo prekomerne oblastne intervencije. Drugo raven¹¹ predstavljata dva prav tako tradicionalna ekonomsko-filozofska argumenta. Prvi argument je gole ekonomske narave in se sprašuje po tem, kako dolgo bo lahko družbena skupnost s prispevki še podpirala solidarno skupnost, to je npr. nosilca zdravstvenega zavarovanja, in kako dolgo bo lahko ta ista družbena skupnost z davki še podpirala državo, ki je dolžna krpati luknje nosilcev, vanje v določenih primerih prispevati sama¹² in skrbeti za socialno državo v smislu širše socialne politike (kultura, izobraževanje itd.). Drugi, filozofski argument, se sprašuje po tem, ali je družbena skupnost – natančneje posamezniki – tak sistem sploh dolžna vzdrževati. Oba argumenta se združita v težnjah po **privatizaciji socialnih tveganj oziroma socialnih primerov**. V nadaljevanju se bom natančneje ukvarjal s socialnim tveganjem starosti in pokojninskim zavarovanjem ter socialnim tveganjem bolezni (in poškodbe) ter zdravstvenim zavarovanjem.

Težnja po spremembi paradigme socialne države, po njenem krčenju ali drugačnem pogledu na koncept socialne pravičnosti je med nami že dolgo, vendar v zadnjem času ponovno pridobiva na veljavi in podpori. V nadaljevanju se bom zato posvetil dvema vidikoma socialne države. V prvem delu bom skušal ovreči že skoraj samoumevno tezo o socialni državi kot orodju, ki pogosto le še čaka na pravi trenutek, ko bo uporabljeno za poseg v posameznikovo polje svobode ali zasebne avtonomije. V drugem delu pa bom – po naravi stvari v povezavi z izvajanjem prvega dela – skušal pokazati, da (in zakaj) smo široko solidarno skupnost

želijo tudi njeni kontinentalni kritiki. Za primerjavo idejnih in političnih izhodišč evropskega modela in modela ZDA glej: Gaston V. Rimlinger v poglavju: *American Social Security in a European Perspective*, v: Bowen in drugi (ur.), str. 213 in nasl. Glej tudi: LaFrance, 1979. Za strnjén povzetek nekaterih značilnosti anglosaških in kontinentalnih sistemov socialne varnosti in socialnega varstva glej: Bubnov-Škoberne, 1999, str. 5.

⁹ Na primeru zdravstvenega zavarovanja o tem kritično Strban v: Strban, 2004, str. 618 in nasl.

¹⁰ Obravnavana pod točko 2.

¹¹ Obravnavana pod točko 3 in 4.

¹² O (ne)ustreznosti prispevkov, ki jih plačujejo nekateri posamezniki ali jih zanje plačuje država glej: Strban, 2002, str. 495-496 in Strban, 2004, str. 617-634.

dolžni podpirati in zakaj privatizacija socialnih, predvsem zdravstvenih primerov, ni nujno dobra izbira. Seveda takšno podpiranje ne more biti neizčrpno in mu je treba postaviti pravne ter predvsem ekonomsko smiselne meje. Vendar pa te meje ne smejo biti postavljene zgolj po merilu gole ekonomske učinkovitosti, pa četudi že navedeni drugi argument drugega problemskega sklopa na nek način pravi prav to. Od problema financiranja, ki se ga sicer povsem zavedam, se bom namensko distanciral in navedel le splošno znana tveganja povezana s preskokom v vode zasebnega zavarovanja za socialna tveganja. Pri tem se bom, kot sem že nakazal, ukvarjal z domačim sistemom socialne države in s sistemom socialnih zavarovanj, vendar pa postavljena vprašanja – predvsem tista, ki se ukvarjajo s temeljnimi elementi socialne države – gotovo presegajo meje našega prostora.

2. SOCIALNA DRŽAVA KOT INTERVENCIJSKO OROŽJE

Študent prava tezo o pravni državi kot instrumentu, ki lahko posega ne le v posameznikovo zasebnost ali svobodo, temveč tudi v druge človekove pravice in temeljne svoboščine, spozna že zelo hitro. Takšno tezo¹³ seveda spremlja ustrezna akademska razlaga, sama teza pa je relativizirana in dodatno pojasnjena tudi v nadaljevanju dela. A vendar se ne morem znebiti občutka, da bi to misel morali že davno (popolnoma) preseči. Če je »socialna« država prejšnjega sistema diktirala posameznikove ekonomske preference in s tem posegala v njegoovo svobodo ekonomskega razpolaganja (vštevši odsotnost klasičnega koncepta lastnine), prirojela finančne in ekonomske kazalce ali preprosto rečeno tiskala denar, da je lahko vzdrževala *družbo blaginje*, to ni bil problem socialne države, temveč problem takratnega družbeno-političnega sistema. *Moderna socialna država je pravna država in moderna pravna država je socialna država – ali najbolje rečeno, moderna država je pravna in socialna država.*¹⁴ Takšno tezo podpira

¹³ Ki jo lahko srečamo v: Cerar in drugi, str. 119, 167 in 88.

¹⁴ Zanimivo, da je v temeljnem novejšem domačem delu s področja pravne države socialna država omenjena le šestkrat, na neposreden odnos med pravno in socialno državo pa bralca usmeri le Simič, ki se, sklicujoč na Dieterja, sprašuje, ali ni pravna država tedaj, ko jo razumemo tudi kot socialno državo, pravzaprav privid ali ideal. Glej: Cerar in drugi, 2009, str. 16. Mar ne bi bilo na mestu, da bi urednik, ki je soavtor učbenika (glej opombo 13), ki je v fakultetne klopi iz pedagoških vzgibov prenesel tezo o potencialni nevarnosti socialne države – teza je v istem delu seveda presežena – to tezo dodatno izpostavil in obširneje pojasnil v temeljnem delu s področja pravne države? Tako bi vendar bilo dokončno jasno, da pojem moderne države zajema tako pravno kot socialno državo. Tako kot Cerar (glej v: Cerar in drugi, 2013, str. 88)

tudi naša Ustava in tako v slovenskem pravnem redu velja, da je socialna država normativna ali pravno urejena socialna država.¹⁵ Slednje pomeni predvsem to, da *država ustvarja pogoje za zadovoljevanje socialnih potreb in socialnih interesov prebivalstva*¹⁶ in da so socialne pravice kot človekove pravice in temeljne svoboščine podeljene na ravni Ustave¹⁷ ter konkretizirane – tako, da se nanje lahko neposredno sklicujemo – v zakonu.¹⁸ Prepričan sem, da normativnost socialne države ne deluje le v smeri pravnega varstva posameznikovih pravic, temveč tudi vzpostavlja pravni okvir, ki ga država ne sme preseči. Če je socialna država ustavna kategorija, je vendar jasno, da se kot taka ne sme zlorabiti za protiustavne ali protizakonite cilje. Seveda to ne pomeni, da se za te namene lahko uporabijo drugi pravni instrumenti, ki ne premorejo ustavnopravne kvalitete, vendar pa je v primeru ustavnosti socialne države le še toliko bolj jasno, da so njeni cilji vedno znova zavezani demokratičnosti in pravnosti. Dejstvo, da nenehno poudarjajo intervencijsko nevarnost (zlorabe) socialne države, je podobno, kot če bi vedno znova poudarjali kar nevarnost zlorabe prava za protiustavne, protizakonite ali nehumane cilje.

Jasno, v obeh primerih gre za zlorabo, le da se nam druga misel zlorabe prava kot takega v demokratični državi gotovo zdi vsaj malo verjetna in tega zato praviloma ne poudarjamo. Vendar pa, povsem teoretično gledano, v primeru zlorabe prava več ne bomo govorili o pravni državi – v skladu z Radbruchovo formulo zanikanja morda niti več o pravu – po drugi strani pa bo socialna država, tudi tukaj teoretično gledano, ob njeni zlorabi verjetno še vedno socialna država, ki je pač prerasla v tak ali drugačen režim. Morda bo odpadel tudi dodatek »ki je bila zlorabljen«. Retrospektivno gledano, se tako pogosto poudarja, da je nekdanja skupna država bila socialna, a ne pravna. Sam sem prepričan, da socialna država v primeru njene zlorabe oziroma v primeru grobega intervencionizma sploh več ni socialna država, saj je le-ta nujno in neodtujljivo povezana s prej navedenim elementom pravnosti ter načelom demokratičnosti.

in pojmovno jasno Strban (glej v: Strban, 2012, str. 3).

¹⁵ Glej: Strban, Pravica do socialne varnosti v (ustavno)sodnem odločanju, v: Accetto in drugi, str. 360.

¹⁶ Bubnov-Škoberne, 2007, str. 5.

¹⁷ Glej tudi: Bubnov-Škoberne, 1977, str. 78 in Strban, Pravica do socialne varnosti v (ustavno)sodnem odločanju, v: Accetto in drugi, str. 343-388.

¹⁸ Ustavni problem domače socialne zakonodaje je npr. ta, da so pravice mimo zakonskega pooblastila konkretizirane v podzakonskih aktih. Glej Pravila obveznega zdravstvenega zavarovanja, Ur. list RS, št. 79/94 do 85/14.

Menim, da pojma pravne in socialne države družijo več kot le navedba v istem členu ustave. Vprašanje je namreč, ali je pravna država, ki ji odvzamemo element socialnosti, še zmeraj pravna država? Če je pomembna kvaliteta pravne države tudi ta, da je le-ta do ljudi pravična, potem je odgovor gotovo negativen. Pravičnost, ki se udejanja v državni ureditvi, namreč ni zgolj postopkovna pravičnost v kazenskem pravu, zmerna odmera kazni ali enakost posameznikov pred zakonom, temveč tudi pravična redistribucija dobrin, pomoč tistim, ki so pomoči potrebni in skrb za zdravje ter blaginjo državljanov; seveda znotraj razumnih ekonomskih in pravnih meja ter z upoštevanjem posameznikove odgovornosti za njegovo dohodkovno, zdravstveno, zaposlitveno in drugo varnost. Vendar pa – kot bom nadaljeval – vidik zasebne odgovornosti v obliki zasebnih zavarovanj lahko tedaj, ko ta prevlada nad sistemom obveznega zavarovanja, s seboj prinese kopico »težav«.

Kar se tiče pravne države pa lahko utemeljeno postavimo naslednje vprašanje: kaj vendar bodo posamezniku pomenili pojmi kot so delitev oblasti, načelo zakonitosti, prepoved retroaktivnosti ali določnost zakona, če ne bo ob tem poskrbljeno vsaj za njegove temeljne življenjske potrebe. Pravna in socialna država tako z razlogom hodita z roko v roki, idejo o nevarni socialni državi pa bi že davno morali pustiti nekje za seboj, a nanjo – priznam – ne popolnoma pozabiti.¹⁹

3. SOCIALNA ALI LIBERALNA DRŽAVA?

Malce bolj plodna bi lahko bila razprava o odnosu med socialno in liberalno državo. Na le-to je v temeljnem domačem sociološkem delu s področja socialne države opozoril tudi Veljko Rus.²⁰ Rus zanimivo (in v skladu s tradicionalno formo) govori o »liberalni pravni« državi.²¹ In prav takšno razumevanje liberalne države poskrbi za to, da je ta razprava le za odtенок plodnejša od razprave o razmerju med socialno in pravno državo, kjer prvi še zmeraj pripisujemo element intervencijske nevarnosti. Liberalno državo se – mimo (upam) preseženega golega koncepta države *nočnega čuvaja* – pogosto povezuje z idejo posameznikove svobode. Povezava je jasna: liberalna država ali družba predstavlja praktično manifestacijo liberalne misli oziroma politične (ekonomske in še katere druge)

¹⁹ Bojim se, da oboje žal ni mogoče.

²⁰ Glej: Rus, str. 376-378.

²¹ Ibidem, str. 376.

filozofije liberalizma, ki v svoje jedro postavlja posameznika in njegovo svobodo. Seveda je od vsake posamezne različice liberalizma odvisno, na katero področje bo liberalna misel (lahko) aplicirala tudi liberalni pristop. Tako je tedaj, ko na primer govorimo o *ekonomskem liberalizmu*, nekako jasno, da bomo govorili o posameznikovi možnosti proste, torej svobodne izbire med različnimi storitvami in dobrinami, o njegovi možnosti svobodnega nastopa na prostem trgu, o tržni deregulaciji, privatizaciji in ekonomski liberalizaciji. Prav tako jasno pa bi moralo biti, da lahko o takšnem pristopu govorimo zgolj takrat, ko konkretno opisujemo ekonomski in ne kak drug liberalizem. Z ekonomskim liberalizmom zato ni istoveten pojem liberalne države ali pa je ta z njim vsaj toliko združljiva kot s katerokoli drugo enakovredno ali po mojem mnenju celo pomembnejšo in za družbo koristnejšo različico liberalizma, ki lahko ima – za razliko od ekonomskega liberalizma ali njegove radikalne različice, to je neoliberalizma – tudi mnogo bolj egalitarne in socialno usmerjene temelje. Takšni temelji pa posamezniku nujno »odščipnejo« del njegove svobode. Če je posameznik v *libertarni* družbi²² svoboden do te mere, da lahko prosto pogodbeno razpolaga s svojo lastnino, ki zajema tudi njegovo telo ter voljo ali ravnanje, in če v liberalni državi nočnega čuvaja slednja skrbi le za izpolnjevanje pravnih pravil ter posameznika brez posebnih pozitivnih obveznosti, ki bi jih bila dolžna izpolnjevati, sicer pušča bolj kot ne pri miru, moderna liberalna država svojo (nad)stavbo gradi na drugačnih temeljih. To so temelji, ki – tudi v skladu z mislijo *političnega liberalizma*, ki med drugim zagovarja predvsem pluralizem v načinih življenja²³ – izvirajo iz potrebe po socialnem izenačevanju, medčloveški solidarnosti in bolj egalitarni formulaciji pravičnosti. Takšni temelji pa s seboj seveda prinesejo nujno potrebo po pozitivnih obveznostih države, redistribuciji dohodka ali sredstev in potrebo po (navidezni) omejitvi posameznikove svobode, kjer se le-ta povezuje prav s prisilno redistribucijo njegovega dohodka, torej tudi s prisilnim narekovanjem posameznikovih ekonomskih preferenc.

²² Libertarizem predstavlja najradikalnejšo izpeljavo liberalne misli, kjer so vse posameznikove pravice opredeljene skozi koncept ene temeljne pravice, to je lastninske pravice, ki zajema tudi lastništvo nad posameznikovo osebo. Posameznik je lastnik »samega sebe«, hkrati pa niti on niti država do drugih članov družbe nimata pozitivnih obveznosti, ki ne bi bile pogodbeno ali kako drugače dogovorjene. Tako mora tudi vsaka redistribucija dobrin in dohodka med osebo A in osebo B ali osebo A in državo temeljiti na pogodbi. V libertarizmu je »socialne države« toliko, kolikor si je posamezniki odločijo vzpostaviti z uporabo zasebnih dogovorov.

²³ Kelly, 2004, str. 3 ali na primer eno temeljnih vprašanj, ki si ga je v delu *Political Liberalism* zastavil Rawls, glej: Rawls, 1993, str. 4.

Morda se na tej točki zdi, da takšna formulacija liberalne države, ki jo spremlja vsaj delni skok iz individualizma v komunitarizem, slednjo naredi nič kaj liberalno. Vendar pa bom v nadaljevanju besedila skušal na kratko pokazati, da je takšno razumevanje in sprejemanje takšne liberalne države nujno potrebno za obstoj pravične družbe. Tako nam tudi ne bo več potrebno – tradicionalno – izbirati med liberalno ali socialno državo, saj bo (je) slednja že postala nepogrešljiv del prve.

4. KAJ IZBEREMO TEDAJ, KO IZBEREMO VEČ SVOBODE?

Četudi ta teza v besedilu še ni bila neposredno izražena, je gotovo jasno, da se – vsaj na ideološki ravni – odločamo med dvema pristopoma k praktični manifestaciji institutov socialne države. Na eni strani lahko izberemo ureditev, po kateri posameznik razpolaga z večjim delom svojega dohodka. Zmanjša se torej razkorak med neto in bruto plačo (poenostavljeno) oziroma natančnejše razkorak med delavčevim razpoložljivim dohodkom in bruto (bruto) plačo, ki predstavlja dejanski strošek delodajalca. V najradikalnejši izpeljavi te ureditve in v skladu z libertarno tezo, po kateri posameznik nima *pozitivnih obveznosti* do drugih članov družbe in je tako vsaka nepogodbena, torej nesoglasna, redistribucija njegovega dohodka nelegitimna, bi delavec (ali drug prejemnik plačila) razpolagal s celotnim dohodkom. Takšna ureditev je seveda utopična, kljub temu pa nekateri težijo po približevanju temu »idealu«. Samô in postopno približevanje večji razpoložljivosti dohodka pa je z ustrezno vrednostno ter pravno transformacijo sistema seveda mogoče. Kot že zapisano, bi se le-to odrazilo v zmanjševanju prispevne stopnje in posledični finančni razbremenitvi delavcev in delodajalcev. Vendar pa s takšnim zmanjševanjem finančnih obveznosti **raste stopnja odgovornosti posameznika**, ki mora sam poskrbeti za ustrezno obliko zavarovanja. Če za takšno vnaprejšnje zavarovanje ne poskrbi, v trenutku nastopa socialnega primera lahko računa le še na lastno in trenutno plačilno sposobnost, ki mu bo na primer omogočila kritje stroškov zdravljenja ali normalno vzdrževanje predhodnega življenjskega standarda tudi v času, ko posameznik (več) ne bo imel rednega dohodka. Na tej točki bi mnogi morda dejali, da se posameznik lahko v takem primeru vendar zanese na institute socialnega varstva, torej na institute socialne pomoči, a takšen odgovor še kako spominja na prigodo Lažnivega kljukca, ki se je za svoje lase povlekel iz močvirja. Zakaj? Če posamezniku priznamo svobodo, da sam razpolaga z večjim delom dohodka, mu moramo prav tako priznati možnost informiranega in

cionalnega ravnanja na trgu zavarovalnih storitev. Le stežka namreč lahko rečemo, da naj posameznik, ki sedaj razpolaga z zavidljivo večjim razpoložljivim dohodkom, sam poskrbi zase, a da bo v primeru, ko za socialna tveganja ne bo poiskal vnaprejšnjega kritja oziroma ne bo vzpostavil socialno-zaščitnega razmerja, zanj še vedno poskrbela država. Posamezniku s tem namenimo dvojno ugodnost, a mu ne določimo prav nobene obveznosti.²⁴ Če torej posameznika, ki je imel možnost, da se socialno zavaruje, pa tega ni storil, kljub vsemu ne želimo prepustiti nemilosti in slednjemu želimo ponuditi varstvo znotraj meja socialnega varstva, pa naletimo na drugačno težavo, ki nas postavi prav tja, kjer smo na začetku že bili. Edina pot, da zagotovimo normalno delovanje sistema socialne varnosti, je ta, da državi zagotovimo dovolj sredstev, da bo tak sistem lahko vzdrževala in znotraj njega posameznikom nudila ustrezno pomoč. Jasno je, da je to mogoče storiti le z dodatnim obdavčenjem. In če sta bila v primeru zmanjšanja prispevnih obveznosti delavec in predvsem delodajalec (katerega edina resna skrb v primeru nizkega stroška dela je ta, kako nadomestiti izpad delavčeve produktivnosti) razbremenjena, se ju v primeru potrebe po vzdrževanju sistema socialnega varstva obremenijo na drugačen način.²⁵ Kot zglede socialnih držav se pogosto navaja skandinavske države, ki – mimo nekaterih posebnosti – poznajo sistem univerzalnega nacionalnega varstva, kjer je enako, a osnovno varstvo zagotovljeno vsem posameznikom, strošek dela pa ohranjen relativno nizko. Pri tem se pozablja, da države tak sistem vzdržujejo z visoko obdavčitvijo in da posamezniki, ki želijo uživati standard, ki je višji od univerzalnega zagotovljenega, tega zagotovijo z zasebnimi zavarovanji.

Prav tako lahko predpostavimo, da bo posameznik, ki razpolaga z več dohodka, zasebno zavarovanje tudi dejansko sklenil. Pravzaprav to, da se izognemo že omenjenemu posameznikovemu zanašanju na finančne zmožnosti v trenutku nastanka socialnega primera oziroma na institute socialne varnosti, tudi moramo predpostavljati. Pa četudi – in ponovno smo na začetku – tega v resnici ne moremo storiti in takšna predpostavka na koncu obstoji sama zase. Zanašati se na

²⁴ Kar se vprašanja socialne pomoči s strani države tiče, so libertarci vsaj iskreni – v tem primeru država do posameznika nima nobenih pozitivnih obveznosti, slednji se lahko zanese le nase in svoje bližnje (v primeru pomoči bližnjih tudi libertarna teorija izgublja na svoji prepričljivosti). Neiskreno pa je, če se želimo približevati libetrarnemu, torej skrajno liberalnemu pogledu na posameznikove pravice in dolžnosti ter pravice države, a se hkrati v kritičnih primerih še zmeraj obračamo prav na slednjo.

²⁵ Za odnos med vlogo davkov in prispevkov glej: Strban, Temelji obveznega zdravstvenega zavarovanja (2005), str. 168-169.

posameznikovo racionalnost je približno tako, kot da bi se zanašali na to, da nas bolezen ali kak drug socialni primer vendar nikdar ne bo doletel. Včasih nekaj zdrave paternalistične drže države ne škodi. Le-ta bo namreč poskrbela za tiste, ki iracionalno ne bodo poskrbeli sami zase. Takšna predpostavka seveda negira klasično tezo o liberalni državi, kjer je vsakemu posamezniku zagotovljeno, da živi na način, ki si ga je izbral sam. Vendar pa je negacija ponovno le navidezna. Liberalizem – drugače kot libertarizem – posamezniku ne daje možnosti, da svoje življenje živi na prav vse načine, ki so še skladni s svobodo drugega, da tudi on živi na tak način, temveč posamezniku zagotavlja predvsem svobodo vere, misli, političnega prepričanja itd. Hkrati in kot že zapisano, pa liberalna država premore tudi elemente, ki temeljijo na enakosti in solidarnosti med enakopravnimi člani družbe,²⁶ ter se povezujejo s pojmom socialne pravičnosti, kjer se slednji sam po sebi izmika enoznačni opredelitvi.²⁷ Zato v nadaljevanju pojma socialne pravičnosti ne bom dokončno ali določno opredelil, temveč bom skušal pokazati, kaj socialna pravičnost ni.

Ko govorimo o socialni pravičnosti ter v njen kontekst postavimo pravkar odprto vprašanje posameznikovega iracionalnega ravnanja, bo dilema, ali istemu posamezniku v primeru nastopa socialnega primera še zmeraj nuditi pomoč, gotovo drugačna od tiste, ko imamo pred seboj posameznika, ki si socialnega zavarovanja ne more privoščiti. Tako pravzaprav ne bo več bistveno ali je paternalistični model državne intervencije premožnejšemu posamezniku odvzel del razpoložljivega dohodka, temveč bo bistveno to, da bo zaradi odsotnosti takšnega modela tisti, ki si socialnega zavarovanja več ne more privoščiti, ostal brez potrebnega varstva. Sistem, v katerem so socialna zavarovanja rezervirana le za tiste, ki si jih lahko privoščijo, gotovo ni (socialno) pravičen.

Pogosto se zdi, da državi (predvsem nosilcem socialnih zavarovanj kot relativno samostojnim osebam javnega prava) plačujemo preveč in v zameno dobimo premalo. Prav tako se zdi, da bi včasih bilo bolje, če bi lahko razpolagali z večjim deležem dohodka, si privoščili več, tudi dobrine, ki jih nujno potrebujemo,

²⁶ Kelly kot temeljni izhodišči liberalizma razume enakopravnost (*equality*) in svobodo (*liberty*) ter govori o egalitarnem liberalizmu in enako spoštovanje človekovega dostojanstva označi za najvišjo etično vrednoto, glej: Kelly, str. 7-9.

²⁷ Eno izmed temeljnih formulacij socialne pravičnosti je ustvaril John Rawls, zastavonoša političnega liberalizma, ki je v drugi formulaciji pravičnosti (poenostavljeno) dejal, da morajo biti vse socialno-ekonomske razlike, torej razlike v distribuciji dohodka ali dobrin, zasnovane tako, da najbolj koristijo najmanj privilegiranemu članu družbe. Glej: Rawls 1971, str. 60 in nasl. in 2011, str. 67 in nasl.

a takšna miselnost (žal) vzdrži le do nastopa prvega – pogosto popolnoma nepričakovanega – socialnega primera. Jedro socialne države in jedro socialne pravičnosti po mojem mnenju predstavlja možnost vseh posameznikov, da na enak in nediskriminatoren način dostopajo do enakih temeljnih (socialnih) pravic. Takšna enakost pa je porušena tedaj, ko enak dostop prepreči ekonomski cenzus ali diskriminacija na podlagi gmotnega stanja. Nikakor ne pravim, da bi morali vsi uživati povsem enake pravice, temveč menim, da bi morali dostop do kvalitetnega osnovnega varstva imeti vsi, ta dostop pa mora biti za vse enak.²⁸ Tisti, ki želi uživati nadstandard – torej višjo kakovost storitve – in si tega lahko tudi privošči, bo tak nadstandard še zmeraj lahko plačal, vendar šele po tem, ko je z obveznim prispevkom sam prispeval k enakopravnejši družbi manjših medsebojnih socialnih razlik. Ko je tak posameznik vstopil v družbo, gotovo ni vedel – odštevši tiste, ki imajo to srečo, da se rodijo v premožne družine – ali bo nekoč nujno potreboval le osnovno varstvo ali pa si bo lahko nekoč privoščil tudi veliko več.²⁹ Če iz družbene sfere izvzamemo element *solidarnosti*, bomo lahko še zmeraj govorili o državi, vprašanje pa je ali bo takšna država sploh še pravna (enak dostop do temeljnih pravic). Socialna gotovo ne bo več. Upam, da je na tej točki jasno, kaj se pravzaprav skriva za *prisilo*, ki sem jo na začetku besedila navedel kot element socialne države, in predvsem, čigavemu varstvu je ta prisila namenjena.

V zadnjem poglavju tega besedila bom skušal prikazati, kako lahko nekateri primeri privatizacije socialnih primerov vodijo do stanja neupravičene družbene neenakosti in kako je privatizacija socialnih primerov lahko škodljiva v razmerju do celotne družbene skupnosti.

²⁸ Jasno je, da gre v tem primeru predvsem za dostop do zdravstvenega varstva v naravi. Denarno nadomestilo za primer odsotnosti z dela zaradi bolezni ali poškodbe, denarno nadomestilo za primer brezposelnosti in navsezadnje tudi pokojnine, so tako ali tako zmeraj sorazmerne predhodnemu plačilu oziroma plačilu prispevkov. Primernost teh prejemkov – tako njihove zgornje in spodnje meje – pa so vprašanje zase. Glej npr. Strban, Temelji obveznega zdravstvenega zavarovanja (2005), str. 219-220 za denarno nadomestilo iz obveznega zdravstvenega zavarovanja ali Strban, Spregledani vidiki pokojninske reforme, (2013) 2-3, str. 279-281 za neutemeljenost razlikovanja med nekaterimi posamezniki glede na njihovo dolžnost (in višino) plačila prispevkov.

²⁹ Asociacija na Rawlsovo teorijo o tančici nevednosti je jasna, glej: Maffettone, str. 100-138, Bloom, str. 650 in seveda Rawls 2001.

5. PRAKTIČNE TER ETIČNE PASTI ZASEBNIH ZAVAROVANJ

V tem delu besedila se bom osredotočil na dve vrsti socialnih zavarovanj, to je na zdravstveno³⁰ in pokojninsko zavarovanje. Izpostavil bom nekatere nevarnosti zasebnih zavarovanj, ki lahko negativno vplivajo na solidarno skupnost in na posameznega zavarovanca tako z vidika pravkar opredeljenega jedra socialne pravičnosti ali socialne države kot tudi s popolnoma praktičnega vidika. Pred nadaljevanjem pa seveda moram pojasniti sam pojem *privatizacije socialnih tveganj*. Le-tega sam v kontekstu besedila razumem kot opustitev sistema obveznega javnega sistema socialnega zavarovanja ter prehod na obvezno ali prostovoljno zasebno zavarovanje. Seveda vprašanje ni le črno-belo in tako se nam ni treba odločiti za sistem javnega ali zasebnega zavarovanja, temveč lahko izbiramo med obema možnostma in to v različnih kombinacijah. Možnost izbire danes obstaja tudi pri nas – posameznik lahko namreč poleg obveznega pokojninskega zavarovanja v prvem stebru, sklene tudi dodatno (prostovoljno) zasebno zavarovanje v drugem stebru ali življenjsko zavarovanje v tretjem (popolnoma zasebnem) stebru.³¹ Možnost (dodatne) izbire je dana tudi v primeru zdravstvenega zavarovanja, kjer obvezno zavarovanje dopolnjuje tudi (sicer sporno urejeno) dopolnilno zavarovanje in druga dodatna zasebna zavarovanja, ki so ponujena na trgu. Menim, da o privatizaciji socialnih tveganj lahko pričnemo govoriti tedaj, ko te – torej zasebne – vrste zavarovanj postajajo pomembnejše od obveznih (javnih) zavarovanj. Pomembnejše v tem smislu, da jih pravo ter politika pričneta obravnavati kot primarne oblike zavarovanja, ki v skrajnem primeru tudi nadomestijo javne oblike. To bi v skrajnosti, kjer bi pristali na popolno avtonomijo posameznika, pomenilo, da se vsak sam odloči ali, kako in pri katerem ponudniku se bo zavaroval. Tako bi se lahko tudi odločil, da sploh ne bo zavarovan. Tedaj bi užival največjo stopnjo (vsaj ekonomske) svobode, vendar pa bi ga – kot že zapisano – takšna odločitev v njegovi svobodi lahko kaj kmalu tudi močno omejila. Seveda v našem pravnem redu oziroma v naši državi primata nikakor nismo prepustili zasebnim zavarovanjem, kljub temu pa le-ta pridobivajo na veljavi. Slednje je vsekakor dobrodošlo, če so takšna zavarovanja namenjena razbremenitvi solidarne skupnosti – in zdi se, da za zdaj delujejo prav na ta način – a lahko postane za solidarno skupnost in tiste, ki zasebnih zavarovanj

³⁰ Glej na primer: Bubnov-Škoberne, 1999, str. 12-13.

³¹ O sistemih pokojninskih zavarovanj glej: Strban, 2001, str. 131-140 in Bubnov-Škoberne, 1992, str. 931-939.

ne morejo skleniti, škodljivo tedaj, ko bi takšna zavarovanja *de facto* stopila bližu ali na mesto obveznih zavarovanj. V nadaljevanju besedila se tako ne bom ukvarjal s primeri, v katerih si posameznik npr. zdravstveno varstvo zagotovi na ta način, da kot samoplačnik storitev plača (bodisi pri čistem zasebniku bodisi v okviru javne zdravstvene mreže), temveč s prej omenjenimi primeri zasebnih zdravstvenih in pokojninskih zavarovanj. Ta obveznost je lahko pravno ali le dejansko pogojena,³² v primeru prej omenjene popolne avtonomije posameznika, pa niti ni nujno, da je (zasebno) zavarovanje sploh obvezno. Upošteval bom – upam – vse teoretično možne kombinacije.

Temeljni problem zasebnih zavarovanj – neodvisno od tega ali govorimo o zdravstvenih ali pokojninskih zavarovanjih – je ta, da zavarovanja kot storitve na svobodnem trgu niso dostopna vsem. Predpostavimo lahko, da bi s povečanjem razpoložljivega dohodka tudi manj premožni posamezniki lahko privarčevali več denarja, vendar je vprašanje, ali bi ta prihranek res vložili v zasebno zavarovanje, ki bi varovalo njih in njihove družine. Bolj verjetno se zdi, da bi del dohodka zapravili za druge nujne potrebe, saj se nastanek socialnega primera pogosto zdi oddaljen vse do tistega trenutka, ko dejansko nastopi. Takšne težave bi premožnejše posameznike, ki lahko tudi v obveznem sistemu prosto sklepajo zasebna zavarovanja, manj verjetno doletele. V primeru nastanka bolezni ali poškodbe, lahko tudi ob odsotnosti zavarovanja z veliko verjetnostjo krijejo stroške zdravljenja (seveda tedaj, ko ne gre npr. za zahtevnejše operativne posege) ter ne občutijo izpada dohodka zaradi nedela, saj je verjetno, da so privarčevali več sredstev ali da imajo tudi druge vire dohodka. Podobno jim lahko tudi v času uživanja pokojnine varnost nudijo drugi dohodki, na primer iz premoženja. Takšna vrsta zavarovanja torej v večini primerov nudi le še eno dodatno obliko varstva tistim, ki si le-to lahko privoščijo, in nezavarovane pušča tiste, ki – pogosto izpostavljeni večjim socialnim tveganjem – zasebnih zavarovanj ne morejo kupiti.

Izpostavil sem že, da imajo zasebna zavarovanja lahko naravo obveznih ali prostovoljnih zavarovanj. Verjetno bi se vsi strinjali, da obvezna zasebna zavarovanja nekako ne sovpadajo z idejo avtonomnega posameznika, ki sam sprejema odločitve na svobodnem trgu in zanje prav tako prevzame odgovornost. Obvezna zasebna zavarovanja so le drugačen način prerazporejanja dohodka, ki se mu

³² Ena izmed lastnosti slovenskega sistema obveznega zavarovanja je ta, da nekatere storitve s strani nosilca niso krite v celoti in tako je *de facto* obvezno tudi dopolnilno (zasebno) zavarovanje, ki pa – zaradi univerzalne cene – ni dostopno vsem. Glej: Strban, Prepletanje javnih in zasebnih elementov pri zagotavljanju zdravstvenega varstva ter odgovornost države (2005), str. 309-310.

posameznik nato, pa četudi prispevek uživa lastninskopravno varstvo, mora odpovedati. Pravi zagovorniki svobode bi tako nujno morali pristati na rešitev, po kateri bi posameznik zasebno zavarovanje lahko izbral ali pa bi lahko ostal tudi nezavarovan in tako bi kritje stroškov povezanih z nastankom socialnega primera bilo odvisno od njegove trenutne zmožnosti plačila. Zdi se, da zagovorniki privatizacije socialnih primerov nastopajo s figo v žepu. Ko govorijo o večji možnosti izbire – torej posameznikovi svobodi – predpostavljajo, da bo posameznik izbral zase najugodnejšo in najprimernejšo zavarovalno polico, ki bo ustrezala njegovemu načinu življenja in finančni moči. Prava možnost izbire je – kot pravkar zapisano – torej tista, po kateri se posameznik lahko odloči, da se ne bo zavaroval. Vprašanje, če bi zagovorniki privatizacije na takšno tezo tudi pristali. Verjetnejša je pot nadomestitve obveznega javnega zavarovanja z obveznim zasebnim zavarovanjem, pri tem pa sta (vsaj v teoriji) možni dve poti.

Prva je pot celostne nadomestitve sistema obveznih javnih zavarovanj s sistemom obveznih zasebnih zavarovanj. S takšno transformacijo bi ukinili nosilce javnih zavarovanj, ki so pri nas organizirani kot javni zavodi, ter bi več milijard težko »breme« prepustili zasebnemu sektorju. Jasno pa je, da bi slednji to breme sprejel le pod pogojem, če bi od tega imel finančno korist. To je seveda povsem razumljivo, pozitiven izkupiček pa bi lahko temeljil le na strogem upoštevanju načela ekvivalence, po katerem bi posameznik – družno z aktuarskimi izračuni – iz zavarovanja dobil toliko kot bi vanj vplačal. Jasno, v tem primeru gre za primere zdravstvenega zavarovanja. Solidarne skupnosti ne bi bilo več, velika verjetnost je, da bi zavarovalnice raje sprejemale le dobra tveganja (ang. *good risks*), med katerimi bi se lahko ustvarile manjše »solidarne« skupnosti, slaba tveganja (ang. *bad risks*), predvsem starejši ali socialno bolj ogroženi posamezniki, pa bi morali plačevati občutno višje premije. V primeru pokojninskih zavarovanj bi takšna transformacija pomenila, da posameznik več ne bi mogel računati na pokojnino, za katero bi jamčila država ali bi na primer moral jamčiti ponudnik zavarovanja, temveč bi lahko na pokojnino računal le, če bi sam ali po njem pooblaščen oseba uspešno upravljala s privarčevanim zneskom. Seveda pravkar zapisane besede zvenijo črnogledo in res je, predstavljajo le skrajni scenarij, do katerega bi lahko prišlo predvsem v primeru neustrezne regulacije. Tak sistem mora, če si ne želimo črnega razpleta, s katerim so se v času krize srečale nekatere multinacionalke (predvsem) zahodnega sveta, nujno biti podvržen strogemu nadzoru zakonodajalca, ki ima dolžnost, da (podobno kot danes pri dodatnih zavarovanjih drugega pokojninskega stebra ali pri dopolnilnem zdravstvenem zavarovanju) poskrbi za nediskriminatorno vključitev strank, postavi določene ome-

jitve naložbenemu razpolaganju ter vzpostavi sistem kritja v času, ko nosilec ne posluje z dobičkom oziroma oblikuje pravilo zajamčene vrednosti.³³ Vse takšne omejitvami pa odpirajo vprašanje, koliko svobode sploh še imata tako ponudnik storitve, torej zavarovalnica, kot tudi zavarovana oseba, in kolikšna jamstva naj zaradi strogih omejitev v korist strank prevzame država. Zdi se, da bi s takšno transformacijo – v kolikor ne bi pristali na popolnoma svobodno sklepanje zavarovalnih pogodb – le spremenili naravo nosilca, ostala ureditev pa bi, hočeš nočeš, morala ostati sila podobna tej, ki jo v primeru nekaterih prostovoljnih (ali obveznih dodatnih pokojninskih) zavarovanj poznamo že danes.

Druga pot je seveda ta, da zasebna zavarovanja »le« dopolnjujejo javna zavarovanja, vendar na način, po katerem javna zavarovanja nudijo praviloma le še najosnovnejši nivo varstva. Nekateri skoraj že dogmatično trdijo, da je tak sistem na področju pokojninskega zavarovanja neizbežen. Navajati razloge bi seveda bilo odveč. Če starostne pokojnine iz obveznega zavarovanja nekaterim (vedno manjšemu delu) prebivalcev še nekako nudijo dohodek, ki omogoča sorazmerno ohranjanje življenjskega standarda iz časov delovne aktivnosti in ta standard tudi predstavlja primerno kvaliteto življenja, pa so pred nami časi, ko to v okvirih obveznega javnega zavarovanja ne bo več mogoče.³⁴ Vprašanje pa je, ali in koliko dohodka bomo pripadniki mlajše generacije lahko v obliki zasebnih zavarovanj privarčevali za čas starosti, ob tem financirali upokojene generacije, in kaj se bo zgodilo s tistimi posamezniki, ki zaradi nizkih dohodkov možnosti relevantnega zasebnega varčevanja nikakor ne bodo imeli. Odgovor na vprašanje se gotovo ne skriva v zmanjšanju prispevkov ter posameznikovem prostemu razpolaganju z večjim delom dohodka, saj bi – kot že zapisano – takšno ugodnost najbolje izkoristili visoko plačani posamezniki. Na tem mestu bi lahko razpredal o drugih možnostih zagotavljanja primernih pokojnin, a so načini ukrepanja (višanje prispevkov, podaljševanje delovne dobe oziroma višanje upokojitvene starosti, višje obdavčevanje, nižanje visokih pokojnin itd.) skoraj že splošno znana dejstva, ki pa s seboj prinesejo nova težavna vprašanja,³⁵ ki jih na tem mestu ne kaže odpirati. Če se zdi, da se brez velikega zakonodajnega in političnega (upamo, da strokovno podkovanega) naprežanja, ne bomo uspeli izogniti prevladi zasebnega zavarovanja na področju pokojnin in da bo pokojnina

³³ Glej na primer 311., 312. in 313. člen Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2), Ur. list RS, št. 96/12 do 102/15 ali 62. b člen ZZVZZ.

³⁴ Morda so ti časi tudi že dokončno minili, glej: Tičar, str. 151.

³⁵ Precej zahtevna so na primer vprašanja lastninskega ter ustavnopravnega varstva pokojnin.

iz obveznega javnega zavarovanja dokončno prerasla zgolj v sistem zagotavljanja osnovnega varstva, pa na takšen prisilni »kompromis« ne smemo in ne moremo pristati v primeru zdravstvenega varstva.

Če je sistem pokojninskega zavarovanja grajen na razmerju med vplačanimi prispevki in njim sorazmerno višino pokojnine, je značilnost obveznega (javnega) zdravstvenega zavarovanja ta, da posamezniki ne glede na višino vplačanih prispevkov iz dajatvenega dela razmerja prejmejo vse potrebne dajatve (v naravi) v primeru nastopa socialnega primera. Solidarna skupnost je solidarna do vseh in zajema tako dobra kot tudi slaba tveganja, torej zdrave in bolne, stare in mlade, bogate in revne ter posameznike, ki živijo na zdrav (varen) ali nezdrav (nevaren) način.³⁶ V sistemu horizontalne in vertikalne solidarnosti bodo posamezniki plačevali prispevke in s tem omogočili varstvo tistim, ki bodo to varstvo v konkretnem primeru potrebovali in ne glede na to, če bodo ti varstvo potrebovali velikokrat in vplačevali sorazmerno nizke prispevke, oziroma bodo po drugi strani nekateri vplačevali visoke prispevke in sami – na primer zaradi visoke kvalitete življenja – storitve iz obveznega zdravstvenega zavarovanja koristili le redko ali pa težave sanirali v samoplačniškem sistemu. Če bi v sistemu, v katerem z ramo ob rami hodita obvezno in prostovoljno zavarovanje, slednje pričelo pridobivati primat, bi solidarna skupnost bila tako ali drugače ogrožena. Zagovorniki privatizacije socialnih primerov si želijo prav takšnega primata. Obvezno javno zavarovanje že naj ostane, vendar naj zaradi stroškovne učinkovitosti nudi le nujno zdravstveno varstvo³⁷ ter redke drage posege, za nadstandard³⁸ pa naj poskrbijo zasebna zavarovanja. S tem je solidarna skupnost porušena ali vsaj kvalitativno spremenjena, natančneje, ustanovita se dve solidarni skupnosti. Ena skupnost, ki je skupnost tistih, ki si nadstandarda ne morejo privoščiti in druga skupnost, skupnost tistih, ki zasebna zavarovanja lahko plačajo. Težava je jasna – zdravstveno varstvo po tej poti postane dobrina bogatejših. Zakaj ne bi posamezniki, ki si nadstandard lahko privoščijo, s sorazmerno višjimi prispevki krepili vertikalno (in v bistvu tudi horizontalno) solidarnost³⁹ in zasebna zavarovanja plačali iz preostalega (goto-

³⁶ O načelu samoodgovornosti glej na primer: Strban, Prepletanje javnih in zasebnih elementov pri zagotavljanju zdravstvenega varstva ter odgovornost države, 2005, str. 308-309.

³⁷ Natančneje in zato, da se izognemo opredelitvi pojma »nujnega« varstva, je bolj primerno govoriti o zmanjšanju košarice zdravstvenih storitev.

³⁸ Vprašanje pa je, kakšna vsebina bi pravzaprav napolnila pojem nadstandarda. Morda bi ta zajemal predvsem storitve, ki bi se, glede na pogostost izvajanja in siceršnje stroške, izkazale kot najlukrativnejše.

³⁹ Tako tudi Strban v primeru oseb, ki zaradi visokih dohodkov v nekaterih sistemih lahko izstopijo

vo še zmeraj dovolj visokega) dohodka? Odgovor je seveda odvisen od posameznikovega razumevanja lastnega položaja v družbi ter pravic in obveznosti, ki takšnemu položaju (moralno) pripadajo.

Jasno je, da vsak posameznik želi razpolagati s čim večjim (razpoložljivim) dohodkom. Prav tako je jasno in povsem naravno, da se mnogi, ki nosilcu v obliki prispevkov ali državi v obliki davkov plačujejo veliko, ter tudi tisti, ki prispevajo malo, pa je ta »malo« zanje še kako velik, pogosto čutijo okradene takrat, ko socialni primer ne nastopi, ta nastopi ter iz zavarovanja dobijo manj kot so pričakovali, ali pa tedaj, ko ob nastopu (zdravstvenega) primera na dajatev oziroma storitev čakajo nesorazmerno dolgo. Vendar pa se je ob tem treba zavedati, da bi prevlada zasebnih zavarovanj skoraj gotovo položaj izboljšala le za tiste, ki bi ta zavarovanja lahko plačevali, tistim, ki bi iz slednjih izpadli ali bili označeni kot slaba tveganja, pa bi se zaradi drugačne strukture solidarne skupnosti godilo še slabše, razliko pa bi država morala zagotavljati na drugačne načine, ki bi se verjetno ponovno morali financirati iz družbene skupnosti. Zapisano pa seveda nosilcev in države danes ne razbremeni odgovornosti, da še naprej – posebej v nemirnih časih – stremijo k kvalitativnemu in finančnemu izboljšanju sistema, četudi se to izboljšanje na trenutke zdi skoraj nemogoče.

6. SKLEP

Jedro socialne države predstavlja solidarnost med njenimi državljani ali natančneje solidarnost med člani zavarovalne skupnosti. Če socialni državi odvzamemo ta element, bo ta socialna le še za tiste, ki si bodo varstvo ob nastopu socialnega primera lahko privoščili. Torej le še za tiste, ki posebne varnosti pogosto v bistvu niti ne potrebujejo. Vendar pa tudi v tem primeru edina dolžnost države še zmeraj ne bi bila le ta, da zasebnim nosilcem socialnih zavarovanj in njihovim strankam zagotovi ustrezne pravne okvirje za izvajanje zavarovalne dejavnosti, temveč bi ta še zmeraj morala skrbeti za tiste, ki zasebnih zavarovanj ne bi mogli skleniti. Tudi to dolžnost pa bi bilo potrebno nekako financirati. Jasno je, da bodo vse države ali vsi družbeni sistemi enostavno morali temeljiti na sistemu redistribucije dohodka, od vsakega posameznika pa bo odvisno ali bo to redis-

iz obveznega zavarovanja. Glej: Strban, Temelji obveznega zdravstvenega zavarovanja, 2005, str. 130-131.

tribucijo res razumel kot *prisilo*, torej tako, kot sem sam v začetku besedila jedro socialne države že opisal, ali pa bo za njo videl širšo sliko družbene skupnosti. Vsak »nadstandard« katerega financiranje omogočajo zasebna zavarovanja toplo pozdravljam, saj menim, da sveto oklepanje ideje, da nekatere storitve ne sodijo na trg, ni primerno. Vendar pa ob tem nikakor ne smemo pozabiti, da govorimo o temeljnih pravicah vseh članov družbe, ki jih varuje tudi naša Ustava.⁴⁰ Zasebna zavarovanja v možnost enakega dostopa do enakih pravic ne smejo poseči, vsaka storitev, ki brez ogrožitve kvalitetnega enakega varstva le-to tudi presega, pa naj bo v obliki te ali one police ponujena trgu. Zavedam se, da ta zapis vsaj v nekaterih delih vzbuja videz konservativnosti in spet na drugih mestih deluje kot kak privid ali polepšana slika realnosti. Povsem jasno je, da bo tradicionalna solidarna skupnost težko preživela in da so njene vsebinske spremembe nujno potrebne, vendar pa je – in to je glavni in morda tudi edini namen tega prispevka – ob vsakršni spremembi treba krepko razmisliti, koga in zakaj bo ali bi nova ureditev lahko najbolj prizadela.

LITERATURA

- Accetto, Matej in drugi: (USTAVNO)SODNO ODLOČANJE, GV založba, Ljubljana 2013,
- Bowen, William G. in drugi (ur.): THE PRINCETON SYMPOSIUM ON THE AMERICAN SYSTEM OF SOCIAL INSURANCE, McGraw-Hill, New York 1968,
- Bonoli, Giuliano: Classifying Welfare States, v: Journal of Social Policy 26 (1997) 3, str. 351-372,
- Bubnov-Škoberne, Anjuta: Pravica do socialne varnosti, v: Pravniki 52 (1977) 1-3, str. 61-82,
- Bubnov-Škoberne, Anjuta: Primerjalni pregled sistemov pokojninskega varstva, v: Podjetje in delo 8 (1992) 18, str. 926-940,
- Bubnov-Škoberne, Anjuta: Socialni, zaposlovalni in pravni vidiki obsega socialne varnosti, v: Zbornik znanstvenih razprav, LXI, 1999, str. 5-27.
- Bubnov-Škoberne, Anjuta.: Socialna država in reforme, v: Delavci in delodajalci 7 (2001) 1, str. 5-8,
- Bubnov-Škoberne in Strban, Grega: PRAVO SOCIALNE VARNOSTI, GV založba, Ljubljana 2010.
- Bloom, Alan: Justice: John Rawls vs. The Tradition of Political Philosophy, v: The American Political Science Review, 69 (1975) 2, str. 648-662,
- Cerar, Miro in drugi: PRAVNA DRŽAVA, GV založba, Ljubljana 2009,
- Cerar, Miro in drugi: UVOD V PRAVOZNANSTVO (2. izd.), Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana 2013,

⁴⁰ Glej 2. člen in 14. člen v povezavi z 50. in 51. členom Ustave Republike Slovenije, Ur. list RS, št. 33/91-I do 47/13.

- Heinig H.M.: The Political and the Basic Law's Sozialstaat Principle, v: German Law Journal, 12 (2011) 4, str. 1887-1900,
- Kelly, Paul: LIBERALISM, Politi Press, Cambridge 2005,
- Kelly, J. Maurice: A SHORT HISTORY OF WESTERN LEGAL THEORY, Calderon press, Oxford 1992.
- LaFrance, Arthur B.: WELFARE LAW: STRUCTURE AND ENTITLEMENT IN A NUTSHELL, West Publishing Co., St. Paul 1979,
- Maffettone, Sebastiano: RAWLS: AN ITRODUCTION, Polity, Cambridge 2010,
- Rus, Veljko: SOCIALNA DRŽAVA IN DRUŽBA BLAGINJE, Domus, Ljubljana 1990,
- Rawls, John: A THEORY OF JUSTICE, Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge 1971,
- Rawls, John: POLITICAL LIBERALISM, Columbia University Press, New York 1993,
- Rawls, John: PRAVIČNOST KOT POŠTENOST : REFORMULACIJA, Krtina, Ljubljana 2011,
- Strban, Grega: Vrste dodatnih pokojninskih zavarovanj ter vrste in učinki davčnih ugodnosti, v: Delavci in delodajalci 1 (2001) 3, str. 131-149,
- Strban, Grega: Prednosti in pomanjkljivosti širokega kroga obvezno zdravstveno zavarovanih oseb, v: Delavci in delodajalci 4 (2004) 4, str. 617-633,
- Strban, Grega: TEMELJI OBVEZNEGA ZDRAVSTVENEGA ZAVAROVANJA, Cankarjeva založba, Ljubljana 2005,
- Strban, Grega: Prepletanje javnih in zasebnih elementov pri zagotavljanju zdravstvenega varstva ter odgovornost države, v: Delavci in delodajalci 5 (2005) 2-3, str. 299-321,
- Strban, Grega: Ustavna zapoved socialne države ni pravno nezavezujoča norma, v: Pravna praksa 31 (2012) 22, str. 3.
- Strban, Grega: Spregledani vidiki pokojninske reforme, v: Delavci in delodajalci 13 (2013) 2-3, str. 277-299,
- Strban, Grega: Socialne pravice in socialna pravičnost, v: Pravna praksa 32 (2013) 27, str. 3,
- Tičar, Luka: Struktura slovenskega sistema prostovoljnega dodatnega pokojninskega zavarovanja, v: Delavci in delodajalci, 1 (2001) 3, str. 151-169.

WELFARE STATE, FREEDOM AND THE ISSUE OF PRIVATIZING SOCIAL RISKS THROUGH THE USE OF PRIVATE INSURANCE

Luka Mišič*

SUMMARY

Solidarity between its citizens or, more accurately solidarity among the members of the insurance community constitute the core of the welfare state. Should this element be removed from it, welfare state will be 'welfare' only for those who can afford protection when the need arises, meaning those who actually do not need special protection. However, even in cases like those, the sole responsibility of the state would not be limited only to provision of adequate legal framework for carrying out the insurance operations of the private social insurance institutions and their clients, but also to the care for those who will not be able to afford a private insurance. Yet, this responsibility of the state requires to be financed somehow. Evidently, all the countries, irrespective of their social system will have to base the funding on a system of redistribution of income. It will be on each individual whether to understand this redistribution as *coercion* that is in the way, I already described the core of the welfare state at the beginning of the text, or will they perceive it as a wider picture of the community.

Private insurance should not intervene into equal access to services; yet, each service exceeding the level without compromising equal protection can be offered in the form of one or another insurance police in the free market.

It is quite evident that the traditional solidarity community will find it difficult to survive in its present form and that the changes of its content are absolutely necessary, but – and this is the main and perhaps the only purpose of this article – any change should be carefully thought about as to who and why the new arrangements might threaten most.

* Luka Mišič, Young researcher at The Department of Labour Law and Social Security Law at the Faculty of Law at University of Ljubljana
luka.misic@pf.uni-lj.si.