

Doc. dr Kristijan Ristić
Prof. dr Žarko Ristić

**EKONOMIJA SOCIJALNOG,
ZDRAVSTVENOG I
PENZIJSKOG OSIGURANJA**

Beograd, 2013.

EKONOMIJA SOCIJALNOG, ZDRAVSTVENOG I PENZIJSKOG OSIGURANJA

Autori:

Doc. dr Kristijan Ristić

Prof. dr Žarko Ristić

Izdavač:

EtnoStil, Beograd

Za izdavača

Milena Milenković

Recenzenti:

Prof. dr Jovan Savić

Prof. dr Predrag Damnjanović

Priprema za štampu:

EtnoStil, Beograd

Tiraž: 100

Štampa: EtnoStil, Beograd

SADRŽAJ

PRVI DEO - SOCIJALNA EKONOMIJA

1. UPRAVLJANJE SOCIJALNOM POLITIKOM VERSUS PROGRAMIMA SOCIJALNOG BLAGOSTANJA	7
2. SOCIJALNI MENADŽMENT	16
2.1. SOCIJALNA INFRASTRUKTURA USLUGA.....	16
2.2. SOCIJALNO DOBROTVORSTVO.....	17
3. REPRIVATIZACIJA SOCIJALNOG OSIGURANJA I UPRAVLJANJE PENZIONIM FONDOVIMA	18
4. UPRAVLJANJE NEPROFITNIM INSTITUCIJAMA I NEVLADINIM ORGANIZACIJAMA	22
5. NOVI KRITERIJUMI BLAGOSTANJA: STVARNO BOGATSTVO NARODA.....	27
6. DRŽAVA, MERILA BLAGOSTANJA I SOCIJALNA GLOBALIZACIJA	31

DRUGI DEO - SOCIJALNI FINANSIJSKI MENADŽMENT

1. SOCIJALNE DELATNOSTI I SOCIJALNA POLITIKA	39
2. UPRAVLJANJE FINANSIJAMA SOCIJALNOG OSIGURANJA	42
3. SOCIJALNA POTROŠNJA: UPOREDNA ANALIZA.....	48
4. UPRAVLJANJE SOCIJALNIM TROŠKOVIMA	53
5. KRIZA EKONOMIJE BLAGOSTANJA I DEMONTAŽA „SOCIJALNE“ DRŽAVE.....	57
6. KONCEPCIJE SOCIJALNE POLITIKE I MODELI BLAGOSTANJA.....	62
6.1. TZV. SOCIJALNA PRIVATIZACIJA.....	66
7. SOCIJALNE REFORME I FINANSIJSKE INOVACIJE SOCIJALNOG UPRAVLJANJA.....	68

TREĆI DEO - ZDRAVSTVENI MENADŽMENT

1. EKONOMIKA ZDRAVSTVA I ZDRAVSTVENA ZAŠTITA.....	81
1.1. EKONOMSKA VREDNOST ŽIVOTA	83
1.2. CENA - RENTABILNOST ČOVEKA	86
1.3. INDEKS ZDRAVLJA	87
2. ZDRAVSTVO I ZDRAVSTVENA ZAŠTITA	88
2.1. ZDRAVSTVENO PRAVO I ZDRAVSTVENO OSIGURANJE	90
3. FINANSIRANJE ZDRAVSTVA	94
3.1. PARTICIPACIJE U ZDRAVSTVU	98
3.2. UGOVARANJE NAKNADE	99
3.3. COST - CONTAINMENT POLITIKA U ZDRAVSTVU	101
4. ZDRAVSTVENA POTROŠNJA	102
4.1. ŠVEDSKI MODEL ZDRAVSTVENOG OSIGURANJA	107
5. INDIKATORI RAZVOJA ZDRAVSTVENE DELATNOSTI I POLITIKA FINANSIRANJA ZDRAVSTVENE ZAŠTITE	108
5.1. NEMAČKI MODEL REFORME ZDRAVSTVA	119

ČETVRTI DEO - FINANSIRANJE ZDRAVSTVENOG I PENZIJSKOG OSIGURANJA

1. Zdravstveno osiguranje	123
1.1. Zdravstvene usluge koje se obezbeđuju iz sredstava obaveznog zdravstvenog osiguranja.....	124
1.2. Participacija	126
1.3. Sredstva Republičkog zavoda	126
2. Finansiranje obaveznog zdravstvenog osiguranja	127
2.1. Sredstva za finansiranje prava iz obaveznog zdravstvenog osiguranja	127
3. Doprinosi za obavezno socijalno osiguranje	128
4. Dobrovoljno zdravstveno osiguranje	144
5. Penzijsko i invalidsko osiguranje	146
6. Dobrovoljno penzijsko i invalidsko osiguranje	149
7. Finansiranje penzijskog osiguranja	150
8. Dobrovoljni penzijski fondovi.....	152

PETI DEO - KOMPARATIVNI PENZIJSKI SISTEMI

1. Penzioni sistem Francuske	161
2. Penzioni sistem V. Britanije.....	163
3. Penzioni sistem Čilea	163
4. Penzijski sistem Nemačke, Švedske i SAD.....	167
5. Penzijski sistem Slovenije, Hrvatske i Srbije	171

ŠESTI DEO - FINANSIRANJE JAVNIH USLUGA

1. FINANSIRANJE NAUČNOISTRAŽIVAČKOG RADA	179
1.1. Finansiranje naučnoistraživačke delatnosti.....	179
1.2. Projektno finansiranje nauke	179
1.3. Finansiranje materijalnih troškova rada instituta	180
1.4. Finansiranje institucija od nacionalnog značaja	180
1.5. Finansiranje posebnih programa i projekata	180
2. FINANSIRANJE OBRAZOVANJA	181
2.1. Finansiranje visokoškolskih ustanova	181
2.2. Školarina	183
3. FINANSIRANJE KULTURE	183
3.1. Kulturna delatnost i oblasti kulturne delatnosti	183
3.2. Budžetska sredstva kulture	184
3.3. Finansiranje kulturnih programa i projekata	185
3.4. Uplata doprinosa iz budžeta.....	185
3.5. Finansiranje kulturnih programa i projekata i kulturi.....	187
3.6. Fondovi za kulturu	188

P R V I D E O

SOCIJALNA EKONOMIJA

1. UPRAVLJANJE SOCIJALNOM POLITIKOM VERSUS PROGRAMIMA SOCIJALNOG BLAGOSTANJA

U teoriji i praksi egzistiraju tipični modeli blagostanja, odnosno socijalnog razvoja i socijalne politike sa emancipatorskohumanitarnim karakterom i vrednosnodemokratskim motivom. Strukturu globalnih modela upravljanja blagostanjem komponuju sledeći modeli:¹

1. neoliberalistički model,
2. socijaldemokratski model,
3. korporativističkokonsenzusni model i
4. model integrisanog blagostanja

Neoliberalistički model (antikolektivistički, neokonzervativni) reafirmiše centralne principe vlasničkog socioekonomskog modela društvenoekonomskih odnosa i socijalnofinansijske politike bazirane na načelima *laissezfaire*. U epicentar ovog modela stavlja se tržište, kao superiorni prirodni mehanizam razrešenja socijalnih konflikata i ekonomskih protivurečnosti, kao efikasan mehanizam alokacije dobara i usluga i kao racionalan regulator odnosa ponude i tražnje. Država, u tom kontekstu, ima za zadatak da obezbedi ekonomske slobode i institucionalne aranžmane za preduzetništvo i, ništa više i ništa drugo. Država ne treba da se meša u ekonomske tokove da ne bi derogirala privatnu inicijativu. Protagonisti originalnog modela liberalističkog koncepta građanskog društva zastupaju neoliberalistički model sa klasičnim idejama o savršenoj tržišnoj utakmici, maksimalnom zadovoljavanju potreba potrošača i maksimalnom obezbeđenju profita proizvođača.

Teorijskoj reafirmaciji neoliberalističkog modela su najviše doprineli Hajek (Hayek) i Fridmen (Friedman), kao tipični predstavnici neokonzervativnog i antikolektivističkog poimanja države blagostanja. Za Hayeka je oduvek sloboda izbora i sloboda delovanja osnov ukupnih čovekovih sloboda i determinanata ekonomskih i socijalnih odnosa. „Optimum ekonomskih i socijalnih sloboda i prava izvire iz uslova dosledno i konsekventno izvedenih tržišnih odnosa. Pošto su odnosi na tržištu slobodni i svesni, sa aspekta učešća pojedinaca, oni ne mogu biti predmet moralnog suđenja niti socijalnih intervencija, jer se time remete prirodni zakoni slobode i položaja pojedinaca. Odnosi na tržištu, kao deo ukupnih spontanijih odnosa pojedinaca, regulišu istovremeno i ekonomske i socijalne odnose. Zbog toga neko ko trpi posledice tržišta ne može biti predmet prosuđivanja sa aspekta društvene pravde ili pravičnosti, već velikodušnosti i milosrđa. Intervencija u ove odnose predstavlja nepravdu u odnosu na one koji poseduju, jer im se na taj način oduzima ono što su oni svojom umešnošću ostvarili u odnosima ravnopravnog nadmetanja.”² No, Hayek se ne zadovoljava samo iznetim, već ide dalje sa upozorenjem na rizik državne intervencije u socijalnoj sferi društvenoekonomskog života. „On se protivi tom uticaju ne samo u odnosu na socijalnu pravdu i slobodu pojedinaca, već i sa aspekta društvene strukture ukazujući na rastući paternalizam savremene države, koja mešanjem u tržišne i socijalne odnose remeti ravnotežu sistema i sužava mogućnosti izbora.

¹ Dr M. Milisavljević, Društvene promene i socijalna zaštita, Socijalna politika 12/92, str. 120.

² Ibid, str. 3.

Na ovaj način država zadire u suštinu ekonomskih i socijalnih odnosa. Mešanje u ekonomiju i socijalni programi države blagostanja su, po ovom autoru, odlučujući uzroci ruiniranja ekonomije i ekonomskih kriza.³ Tako misli Hayek.

Tako, međutim, misli i Friedman, po kome je apsolutna privatizacija gotovo svih segmenata društvenih i ekonomskih odnosa i eliminacija mešanja države u tržišne i socijalne odnose bitna pretpostavka za vraćanje na polazne principe građanskog društva. „Mogući izuzeci su samo oni delovi društvenih struktura od kojih zavise mogućnosti ravnopravnog učešća u slobodnoj utakmici i izboru pojedinaca, kao što je to slučaj sa obrazovanjem ili onim delatnostima koje su opšteg tipa i ne mogu se ostvarivati na tržišnim principima (zaštita čovekove okoline, na primer). Država ima, takođe, ulogu da jača i razvija informacione sisteme neophodne za slobodan izbor i odlučivanje, kao i zakonodavstvo koje smanjuje monopole, eliminiše zloupotrebe na tržištu i podstiče konkurenciju i takmičenje. Subsidijarni model državnih socijalnih službi može da deluje tek ukoliko prethodno mehanizmi tržišta, porodične ili neke druge individualne solidarnosti i milosrđa, nisu eliminisali siromaštvo i deprivatizaciju inferiornih na tržištu. Selektivne socijalne mere ne smeju, međutim, da ugroze princip slobode, odlučivanja i izbora i sticanja na osnovu tržišno proverenih sposobnosti i rezultata (Friedman, 1980). Jedan noviji sažet tekst Friedmana zaslužuje pažnju zbog pokušaja projekcije prelaznog perioda za bivša socijalistička društva.”⁴ Friedman je, po svemu sudeći, svoje strelice usmerio na dosadašnja socijalistička društva, koja su mu degradirala liberalističku opciju. Zbog toga, Friedman insistira da postsocijalistička društva igraju na kartu građanskih, ekonomskih, političkih i ličnih sloboda za sve svoje građane. „Ključ za to su ekonomske i političke promene zasnovane na dosledno izvedenim principima tržišnih zakonitosti. Prelaz ka slobodi građana i društva moguć je uz četiri ključna uslova:

1. prenošenje osnovnog društvenog bogatstva u privatno vlasništvo,
2. temeljna zaštita lične svojine i njeno garantovanje,
3. stroga ograničenost državne uprave, čija funkcija je zaštita zakonitosti i poretka slobodnih tržišnih odnosa, nadzor nad ispunjavanjem privatnih ugovora, a nikako mešanje u ekonomiju i društvene delatnosti pogotovo u monetarne poslove i kurs stranih valuta, i
4. relativno stabilan monetarni sistem.

Distribucija i alokacija potreba, dobara i usluga, uključujući i socijalne, najpravednije se ostvaruju preko tržišta. Ono se koristi kao mehanizam ugrađen i pri alokaciji dobara i usluga, koje se ostvaruju kroz mehanizam tzv. društvenih delatnosti. Izuzetak su one delatnosti od kojih zavisi sloboda pojedinaca i njihova startna jednakost u tržišnoj utakmici.”⁵ Pružanju pomoći privredama u tranziciji Friedman se oštro protivi, jer bi se time konzervirala uloga države u procesu naviknute redistribucije sredstava.

Neoliberalisti, kao što su Hayek i Friedman, pristrasno odbacuju Keynesovu koncepciju o javnom deficitu budžeta u periodu krize i državnom suficitu budžeta

³ ‘Ibid, str. 3.

⁴ ‘Ibid, str. 3.

⁵ ‘Ibid, str. 3.

u periodu prosperiteta. Oni ne priznaju ekspanzivni i restriktivni kurs deficita, odnosno suficita. „Po njima se stvaranjem deficita, uz istovremeni rast aspiracija i zahteva stanovništva, jedino podstiče inflacija, a time i ekonomska kriza. Pokušaji pojedinih vlada da preko kontrole prihoda i cena obore inflaciju ne uspeavaju jer ne diraju u izvore inflacije, a to su, po neoliberalistima, preširoko razvijene funkcije države posebno u socijalnoj sferi. Kontrola novčane ponude, uz uspostavljanje ravnoteže između onoga što se finansira iz budžetskih sredstava, može se uspostaviti jedino mehanizmima tržišta, nikako planiranjem ili aktivnostima države. Značajno redukovanje državnih funkcija i troškova i posebno sužavanje socijalnih davanja i programa, koji imaju karakter potrošnje, bitna su pretpostavka izlaska iz ekonomskih i drugih kriza. Prosperitet je moguć ukoliko se visokoakumulativni kapital oslobodi taksi, kako bi se koristio za investiranje u proizvodnju. Investiranje će podsticajno delovati na zapošljavanje, a veći materijalni izvori bi omogućili da svima u društvu bude bolje, dok se raspodela društvenih vrednosti ostvaruje pravičnije prema doprinosima verifikovanim na tržištu. Time bi se istovremeno smanjilo i područje sive ekonomije... Tržište je samo jedna od društvenih institucija. Zbog čega bi ono moglo i moralo biti najbolji način odlučivanja i usmeravanja društvenih dobara i sredstava? Sloboda izbora ne zavisi samo od ponude već i od pokrivenosti tražnje, kao i informisanosti i sposobnosti pojedinaca da naprave najbolji izbor. Tržište samo po sebi ne mora biti efikasno. Efikasno tržište pretpostavlja utakmicu. Ukoliko postoji monopol vlasnika roba ili usluga, onda nema efikasnog tržišta. Neke robe su takvog društvenog karaktera da se ne mogu distribuirati preko tržišta. To se kao problem postavlja u odnosu na ona dobra ili usluge koje su opštijeg tipa, zajedničke, i počivaju na ideji solidarnosti i opšteg interesa.

Posebno se postavlja pitanje slobode izbora na tržišnim principima za one koji nemaju dovoljno prihoda naročito u odnosu na usluge društvenih delatnosti? To se može reći i za tendenciju najniže cene usluga za marginalnu ponudu, jer to može da utiče na kvalitet, pa i na obim usluga. U ovom smislu se postavlja pitanje dominacije korisnika socijalne zaštite, pogotovo što oni u tržišnim uslovima nastupaju individualno i inače nisu u mogućnosti da artikulišu, izraze ili nametnu svoj zajednički interes. Marginalizovani i siromašni slojevi ionako ne raspolažu ni ekonomskom niti političkom moći. Slična je situacija i u odnosu na pitanja kvaliteta usluga i dostupnih dobara po tržišnim kriterijumima, zbog insistiranja na odsustvu regulative (sem mehanizama ponude i potražnje) i standarda dobara i usluga. Drugim rečima, uvođenje tržišnih zakonitosti ne znači i automatsko praćenje efikasnosti u društvenim delatnostima. O ovom poslednjem se najbolje može suditi na osnovu pokazatelja o efikasnosti privatnih šema zdravstvenog osiguranja u SADu. Istraživanja, naime, nisu još uvek dokazala delotvornost tržišnog principa: najbolja usluga za najnižu cenu, što je interes potrošača. Na drugoj strani, otvara se i pitanje mogućnosti manipulacije potrebama korisnika, zbog čega se optužuju država blagostanja i njene institucije, jer to mogu činiti privatne profesionalne institucije, takođe radi obezbeđivanja sopstvene ekonomske pozicije u tržišnim odnosima. Paternalizam jednog zamenjuje se supremacijom drugog tipa odnosa, u kome su korisnici i dalje u duboko podređenom položaju.”⁶

⁶ Ibid, str. 45.

Socijaldemokratski model, za razliku od neoliberalnog modela, pleni pažnju u gotovo svim evropskim zemljama tržišne ekonomije, koji na principijelan način razrešava mnarastle društvene protivurečnosti i rastuće socijalne tenzije. „Odnos između socijalne politike, društvenih institucija i promena posmatra se u okviru socijaldemokratskog modela, dinamički. Socijalna politika države blagostanja je jedno od sredstava podsticaja i usmeravanja društvenih promena, posmatranih pre svega kao kvalitativnih činjenica. Stanje ravnoteže u određenoj fazi, pod dejstvom kvalitativnih promena, dolazi u stanje neravnoteže koje zahteva nova sredstva, rešenja i prilagođavanje društvenih institucija novim potrebama... Država se javlja kao značajna integrativna institucija društva i istovremeno promotor promena, posebno u socijalnoj sferi. Za razliku od drugih, socijaldemokratski model vidi državu blagostanja i njen razvoj kao put za prelazak građanskog društva u socijalističko mirnim parlamentarnim putem (G. Mirdal, 1958). U realizaciji ovog globalnog cilja, najznačajnije su promene putem fiskalne politike, industrijskotehnološkog razvoja i socijalne politike. Socijalna politika, koja u osnovi počiva na principima jednakosti, ravnopravnosti, socijalne pravde, garantovanja socijalne sigurnosti građana i integracije, posmatra se kao put socijalnih promena i uspostavljanja ravnopravnog i demokratskog pluralističkog društva, u kome postoji ujednačenost između ekonomskih, političkih i socijalnih prava i sloboda. Socijalizacija društvenog bogatstva putem redistributivne funkcije države blagostanja predstavlja put za prevazilaženje protivurečnosti proizvodnje koja nije podružljena već je dominantno privatna. Socijalna zaštita je deo socijalne politike i put smanjivanja razlika, posebno u odnosu na marginalizovane i hendikepirane. Razvoj institucija u socijalnoj sferi, smanjivanje razlika u prihodima putem progresivnog poreskog sistema i drugi mehanizmi državne intervencije u raspodeli profita, značajni su načini socijalnih promena, razvoja i prerastanja u socijalističko društvo. Država blagostanja, po nekim mišljenjima, predstavlja sredokracu između kapitalizma i socijalizma. Ide se i korak dalje, pa se govori o postkapitalističkom ili postindustrijskom društvu. Ove poslednje stavove ne treba mešati sa idejama o kraju ideologija i konvergenciji. Socijalna politika je, dakle, kao sredstvo socijalnih reformi i promena, jedno od mocnih sredstava postepenog prerastanja kapitalizma i osnovne protivurečnosti između kolektivnog stvaranja i individualne raspodele.”⁷

Socijaldemokratski model upravljanja blagostanjem u suštini je električki model, koji je pogodan za empirijske analize. Stoga je više pragmatičan model, kroz koji provejava uticaj ideoloških prilika konkretnog društva. On, manjeviše, insistira na institucionalnim izmenama i na razvoju teorijskih osnova globalnog modela. Švedski tip socijalizma je najviše inspirisao dalji razvoj socijaldemokratskog modela socijalnog blagostanja, koji je danas od posebne koristi za društva u tranziciji i postsocijalističke privrede. „Prelazak iz kapitalizma u socijalizam, prema ovoj opciji, ima nekoliko stupnjeva. Prvi stupanj, izjednačen sa političkom demokratijom, ostvaruje se kroz realizaciju građanskih prava, slobode udruživanja, posebno u sindikate i političke organizacije na interesnim principima. Jačanjem uloge radničkih partija i sindikata, širokim učešćem masa u političkom odlučivanju i posebno socijalizacijom distribucije resursa i profita, mehanizmima države blagostanja

⁷ Ibid, str. 5.

uvodi se u sledeći stupanj koji se označava kao socijalna demokratija i država blagostanja. Ovaj stupanj je posledica istorijskog kompromisa između radničke klase i kapitala. Ekonomska demokratija kao sledeći stupanj, za koji se sve manje insistira da predstavlja prelazak i približavanje socijalizmu, vezana je za uvođenje platnih fondova zaposlenih uzajamnim ugovorima, čime se formiraju osnove takozvanog modela konsenzusne države blagostanja, kao mogućnost preživljavanja bazičnog modela države blagostanja, koji je doživeo ozbiljne i temeljne kritike, podjednako sa levih i desnih ideoloških pozicija.”⁸ Zbog naraslih realnih privrednih poteškoća u pojedinim zemljama OECD, narasli su uticaji u pravcu neophodnog smanjenja poreskih tereta na visoke prihode i krupan kapital, i imperativne redukcije socijalnih troškova, kako bi se izbegli rastuci budžetski deficiti države i ublažio rast nezaposlenosti. Valjalo je smanjiti cenu države i njenih institucija, koje su se svojim biračima dodvoravale lagodnim socijalnim programima.

Korporativističkokonsenzusni model fundiran je:

1. na konceptu krupnog kapitala, koji potpuno autonomno donosi investicione odluke,
2. na koncepciji razvoja ekonomije u kojoj dominiraju monopoli,
3. na sistemu kontrole nadnica i cena, da bi se kontrolisala inflacija i nepoželjne krizne trzavice,
4. na saradnji krupnog kapitala i državne službe za planiranje, kako bi se zajednički utvrdili razvojni i investicioni prioriteti,
5. na konsultativnom prisustvu sindikata, koji treba da vodi računa o socijalnoj poziciji radnika,
6. na kontroli socijalnih programa, da bi se sprečili prodori ekonomskih destimulansa,
7. na konsenzusu u pogledu donošenja odluka koje tangiraju socijalna prava, i
8. na transnacionalnoj korporativističkoj ekonomskoj i socijalnoj politici globalnog tipa, kao generalno pravilo u ponašanju modernih političkih garnitura.

Rečju, korporativistički model reprezentuje kombinaciju tzv. države blagostanja i liberalističkog modela proizvodnje. „On predstavlja pokušaj pomirenja različitih ekonomskih interesa i struktura, obezbeđujući ipak dominirajuću poziciju krupnog kapitala. Socijalna politika ne posmatra se odvojeno od ekonomije, već se smatra da su one međusobno povezane i uslovljene. Konkretnim merama nastoji se uspostaviti funkcionalna veza između ekonomskog i socijalnog aspekta politike. Kontrolisani pluralizam interesa omogućuje da se različiti interesi u politici ispolje, ali ne tako da bitno ugroze interese drugih i zajednički interes. Bitan mehanizam koji to obezbeđuje je konsenzus u političkom odlučivanju, uključujući i socijalna pitanja. Država ima značajnu ulogu u realizaciji socijalnih ciljeva na osnovu konsenzusno definisanih ciljeva i principa. Socijalna sigurnost i socijalna prava deo su građanskog statusa, ali i rezultat međuzavisnosti različitih društvenih slojeva i grupa.”⁹

⁸ Ibid, str. 5.

⁹ Dr M. Milisavljevič, op. cit., str. 6.

U korporativističkom modelu se, po pravilu, insistira na povezivanju i koordinisanju ekonomskog i socijalnog razvoja, što je značajna evolucija u odnosu na klasičan model u kome su ekonomska i socijalna politika strogo međusobno razdvojene. „Politički gledano, ovaj koncept političkih odnosa i socijalne politike u okviru toga, polazi od ideje mogućnosti integracije društvena bazi dogovora, kompromisa i konsenzusa, posebno između globalnih interesa kapitalističke i radničke klase. Tržišna ekonomija, kao cilj krupnih vlasnika i kapitalista uopšte, i visoko razvijen sistem socijalnih prava i socijalne politike, kao interes i potreba radničkih slojeva, jedino mogu funkcionisati ukoliko postoji saradnja i saglasnost između različitih društvenih grupa i slojeva, u čemu država ima ulogu medijatora. U ovom smislu, vlasnici kapitala mogu prihvatiti politiku pune zaposlenosti, ili bolje rečeno kontrolisane minimalne nezaposlenosti, kao bazično socijalni cilj, ukoliko asocijacije i predstavnici proizvođača prihvataju neophodnost kontrole zarada, kao i značaj povećane produktivnosti za ukupan ekonomski i socijalni razvoj. U okviru ovog koncepta, koji u većoj meri funkcioniše u Austriji i Švedskoj u novije vreme, govori se o „socijalnom partnerstvu”, koje podrazumeva i uzajamnu odgovornost za ekonomski i socijalni razvoj. Politika prihoda i raspodele prepuštena je dogovoru predstavnika poslodavca i zaposlenih, dok se država stara o kontroli njihove realizacije kao i o osnovnoj socijalnoj sigurnosti onih koji su izvan sistema proizvodnje i rada. Regulisanje ekonomskih i socijalnih odnosa u velikoj meri se zasniva na društvenim ugovorima i dobrovoljnosti, koja naravno, ima izgled privida, jer se većina odnosa ipak uspostavlja silom društvenih okolnosti i odnosa moći. U sistemu političkih odnosa postoje formalni mehanizmi, odnosno institucije, koje nastoje da institucionalno obezbede konsenzus i saradnju, po pravilu na principu reprezentativnosti, kao što je to slučaj sa komisijom za plate i cene u Austriji ili Odborom za tržište rada u Švedskoj.”¹⁰

U celini posmatrano, ovaj model relativno zadovoljavajuće funkcioniše na međunarodnom planu, jer ima globalni karakter i prima „ulazak” liberalnih opcija sa desne strane blagostanja. Korporativistički i konsenzusni odnosi ne zahtevaju rast državnog aparata, a kolektivna odgovornost u ekonomskoj i socijalnoj politici približavaju ekonomske i socijalne slobode i prava.

Model integrisane države blagostanja, konačno, bazira na konceptu Keynesa i Beveridgea, u čijem epicentru se nalazi ideja da država blagostanja (welfare state) počiva na odgovornosti države za blagostanje svojih građana posredstvom skupa intervencija koje ne remete vlasničke odnose. „Socijalna funkcija države blagostanja, kao vid intervencije u nepovoljne posledice nejednakog i neravnopravnog položaja građana na tržištu, moguća je zahvaljujući velikom rastu ukupnog materijalnog bogatstva društva i ukupnom progresu, čije plodove mogu delom da uživaju svi pripadnici društva. Za razliku od socijalnodemokratskog modela, koncept integrisane države blagostanja polazi od stava da je socijalna politika, kroz razvijen sistem socijalnih službi i institucija i posebno socijalne programe, blisko povezana sa industrijskim, ekonomskim i javnim sektorom uopšte. Ona je deo obezbeđivanja dobrobiti i blagostanja građana i takođe značajan

¹⁰ Ibid, str. 6.

segment građanskog statusa, uz ekonomska, lična i politička prava.”¹¹ Ovaj model integrisane države blagostanja, bez obzira na svoje modalitete u praktičnoj primeni, bazira na određenim principima, i to:

1. princip univerzalnosti mera i obuhvatnosti celokupne populacije,
2. princip socijalnopravnog i materijalnog pokrića značajnih socijalnih rizika,
3. princip zasnivanja socijalnih prava, prestacija i oblika zaštite na građanskom statusu i pravima građana,
4. princip komplementarnosti mera ekonomske i socijalne politike i komplementarnosti mera socijalnog obezbeđenja i socijalnog staranja,
5. princip nadležnosti i odgovornosti države za donošenje socijalnih programa i razvoj socijalnih službi, i
6. princip komplementarnosti ekonomskih i socijalnih mera, u cilju povećanja efikasnosti socijalnog sistema i produktivnosti ekonomskog sistema i stvaranja uslova za stabilniji i harmoničniji ukupan razvoj društva i privrede.

Prezentirani principi reflektuju, u osnovi, funkcionalnost modela integrisanog blagostanja. Funkcionalnost i praktična delatnost učinile su ovaj model aplikativnim u gotovo čitavom posleratnom periodu u gotovo svim evropskim zemljama. „Fiskalna politika, državni budžet i takse, kao instrumenti ekonomske politike i mere socijalnog obezbeđenja i socijalne zaštite, imaju u konceptu države blagostanja odlučujući uticaj istovremeno na odsticanje ekonomskog rasta i produktivnosti, kao i socijalne sigurnosti svih građana na osnovu harmoničnih i pozitivnih funkcionalnih odnosa između različitih delova društvenog sistema. Okosnicu socijalne politike čini razvijen sistem socijalnog obezbeđenja, kojim su „pokriveni” svi značajniji socijalni rizici, sa tendencijom univerzalnog obuhvata stanovništva u najmanju ruku na nivou obezbeđivanja minimuma potreba i socijalne sigurnosti, kao i sistem socijalnih službi i institucija, takođe univerzalno pristupačnih, posebno usmerenih prema socijalnim problemima i specifičnim potrebama pojedinaca i porodice, kao i ka zaštiti siromašnih i marginalizovanih društvenih slojeva. Država je podjednako odgovorna, kako za investicije u područja koja zapošljavaju brojnu radnu snagu ili su visokoproduktivna, tako i za donošenje i ostvarivanje posebnih socijalnih programa i razvoj institucija i službi socijalne zaštite. U tome, se posebno u pogledu socijalnih službi, komplementarno angažuju lokalne vlasti i dobrovoljne organizacije i udruženja.”¹²

Međutim, model integrisane države blagostanja nije kreiran i lansiran radi osmišljavanja socijalnog razvoja već radi prevazilaženja nagomilanih socijalnih tenzija, a u prvom redu za smanjenje nezaposlenosti, za poboljšanje zdravstvenog stanja stanovništva, za suzbijanje nepismenosti i za sprečavanje siromaštva i bede, kao kumulativni izraz socijalnih protivurečnosti. Stoga je čitav model baziran na ideji harmoničnog ekonomskog i socijalnog razvoja, i na komplementarnim merama ekonomske i socijalne politike u tržišnoj ekonomiji. Socijalni inženjering, samim tim, izbija u prvi plan građanskog društva, koji se dugoročno okupira

¹¹ Ibid, str. 7.

¹² Ibid, str. 8.

socijalnim problemima savremenog čoveka na vrednosnim, etičkim, humanim i demokratskim principima.

Neoliberalni model blagostanja polazi od generalnih principa liberalizma, kao što su privatno vlasništvo, slobodna utakmica, individualne slobode, lična odgovornost, lična autonomija, jednakost u šansama, efikasnost i racionalnost. Socijalna politika, primerena neoliberalnom modelu, ipak bazira na principima subsidijarnosti, selektivnosti, milosrđa, socijalne pravde, redistributivne pravde i socijalne jednakosti. Princip subsidijarnosti proističe iz poimanja ljudskog društva kao funkcionalne celine, čiji razvoj determinišu zakonitosti tržišne ekonomije, u kojoj se realizuje sloboda inicijative i afirmiše privatna svojina. „Jednakost šansi i slobodna utakmica obezbeđuju najsposobnijim i najefikasnijim da stiču društvene pozicije i dobra, koje ih čine superiornim. Ljudi slobodni u svojim izborima i autonomni u odlukama koje se tiču njihovog života, odgovorni su za svoj položaj u društvu i za ono što imaju ili nemaju. Oni koji nisu iskoristili svoje šanse i opcije sami su odgovorni, te pružanje pomoći takvim pojedincima ili porodicama znači narušavanje spontanih društvenih odnosa i intervenciju u prirodni tok stvari. Slabi u tržišnoj i društvenoj utakmici i društveno hendikepirani mogu računati na solidarnost svoje porodice, opet u okvirima pomenutih principa i eventualno na milosrđe drugih, koji sopstvenom voljom i izborom mogu pomagati u meri i na način koji sami izaberu. Socijalne službe mogu se angažovati jedino ukoliko prethodno pomenuti mehanizmi nisu uspešni ili ne dotiču neke pojedince. Delovanje socijalnih službi zasnovano je na principu selektivnosti, u osnovi samo u slučajevima apsolutne nemoci pojedinaca da ublaže najteže nevolje. Socijalne službe ne preuzimaju na sebe odgovornost, koja je ipak na svakom pojedincu. Zbog toga, svojim angažovanjem one treba da pomognu pojedincu ili porodici da prihvati i da se ponaša u skladu sa opštim društvenim principima i pravilima.”¹³ Međutim, za razliku od principa subsidijarnosti, načela selektivnosti i milosrđa polaze od diskrecionog prava socijalnih službi, odnosno od ideje samoizbora. Socijalni programi po principu selektivnosti ne mogu narušiti prirodne nejednakosti među ljudima, a individualna odgovornost za sopstveni socijalni položaj ne može biti supstituisana kolektivnom odgovornošću. Princip milosrđa, pak, ne derogira postojanje vrlo razuđenog sistema dobrovoljnih organizacija i dobrotovnih institucija, kao i stvaranje novih oblika samopomoći i uzajamne zaštite, koji su karakteristični za neoliberalni model.

U svojim teorijama, neoliberalisti negiraju validnost principa socijalne pravde. „Polazi se od stava da je u društvu slobodnog čoveka, čijim članovima je dopušteno da svoje znanje i moći koriste za sopstvene ciljeve i interese, pojam socijalne pravde u potpunosti lišen značaja i sadržaja. Štaviše, pokušaji da se socijalna pravda uvodi u ovakvo društvo čini njegove institucije nedelatnim. Prema tome, socijalna pravda nije, kako se to obično misli, nevini izraz dobre volje manje srećnim i uspešnim... Po ovom shvatanju socijalna pravda podrazumeva reciprocitet sloboda svakog pojedinca u odnosu na druge. Puna sloboda svakog građanina podrazumeva kompatibilnost sa slobodama drugih. Na drugoj strani, otvorenost društvenih pozicija i posebno institucija prema svakome u društvu

¹³ Ibid, str. 10.

čini bitnu pretpostavku socijalne pravde, uključujući i činjenicu da su društvene nejednakosti prednosti, a ne ograničenja za ljude. Drugim rečima, socijalna pravda se izjednačava sa jednakim mogućnostima za sve.¹⁴

Načelo redistributivne pravde je, isto tako, sastavni deo države blagostanja u kojoj bogatstvo, moć i socijalni status uvek pripadaju nekome u društvu. „Smatra se da redistribucija ovih vrednosti, bilo po kom principu, podrazumeva da se oni oduzmu od nekoga, a to je samo po sebi moralni akt, kojim se potvrđuju prava i slobode onih od kojih se oduzima. U skladu sa ovim, socijalna pravda se vezuje za pošteno sticanje određenih vrednosti, na osnovu prirodnih sposobnosti i talenata. Država nema pravo da se meša u distribuciju vrednosti, koje su stečene na ovaj način. Na kraju krajeva, u društvu slobodnog tržišta i privatnog vlasništva, ekonomski rast služi svima u društvu, što je specifična dimenzija socijalne pravde.”¹⁵

U liberalnom modelu, princip jednakosti odnosno nejednakosti, izvire iz tzv. individualnog doprinosa. Doprinos društvu jeste materijalna osnova za pravo na dodatne socijalne beneficije. Sa moralnog aspekta, društveno je opravdano da neko (osoba, čovek) poseduje vlasništvo i imovinu, ukoliko je bogatstvo stečeno u tržišnoj utakmici. Sa moralnog stanovišta, opravdano je svako sticanje imovine, ukoliko se dotično vlasništvo koristi za porast društvenog blagostanja. U tom sklopu, opravdavaju se i tzv. nejednakosti, koje, po pravilu, poživaju:

- a. na raspodeli sredstava u skladu sa ekonomskom i socijalnom podelom moći,
- b. na raspodeli nagrada u srazmeri sa socijalnim i ekonomskim doprinosom sveukupnoj dobrobiti, i
- c. na distribuciji nagrada u odnosu na sposobnost, dar i talenat.

Socijaldemokratski model socijalne politike i socijalne zaštite baziran je na konceptu tzv. mešovite privrede, pluralizmu ekonomskih i svojinskih interesa, razuđenosti ljudskih potreba i socijalnih potreba, na principu ravnopravnosti građana i socijalne pravde i garantovanja socijalne sigurnosti i socijalne integracije.¹⁶ Ravnopravnost građana jeste izraz sloboda i odgovornosti za razvoj društva i pojedinaca, ali i dostupnosti socijalnih usluga građanima i ublažavanja nejednakosti u socijalnoj i ekonomskoj sferi. U tom kontekstu, socijalne prestacije su deo socijalne pravde i socijalne sigurnosti. Mehanizmima redistribucije dohotka, sredstava i izvora, garantuje se socijalna sigurnost građana, socijalna stabilnost života, društvena integracija ličnosti i samoobnavljanja društva. Time socijalne institucije postaju važne pretpostavke socijalnog razvoja, sa ugrađenim principom kolektivne odgovornosti, koja ne dovodi u pitanje individualizam. Naprotiv, komplementarne mere alternativnih institucija (privatnih i nevladinih), u promociji socijalnih programa samo pojačavaju „konkurentnost” u pružanju socijalnih usluga i širenju institucionalne i vaninstitucionalne socijalne mreže.

Korporativistički model socijalne politike jeste reprezentanta mix liberalističke socijalne politike i socijalne politike države blagostanja. Ovaj model respektuje pluralizam interesa sve do nivoa ugrožavanja akumulacije i interesa

¹⁴ Ibid, str. 10.

¹⁵ Ibid, str. 10.

¹⁶ Grupa autora, Social Economics, Macmillan, London, 1989.

ukupnog kapitala. U stvari, socijalna zaštita inkorporira ograničen pluralizam interesa, konsenzus, uzajamnu odgovornost i kontrolu socijalnih programa, koji ne mogu da idu na štetu produktivnog zapošljavanja i efikasnog privređivanja. Uslovi rada i najniža naknada za rad nalaze se u središtu socijalne sigurnosti. Minimum socijalne sigurnosti za najugroženije građane osigurava država. Socijalna zaštita jeste komplementarni segment socijalne sigurnosti. Princip uzajamne odgovornosti ovde samo bitiše kao podjednaka odgovornost građana za sopstveni socijalni položaj, i države, koja pomaže tek onda kada su sve mogućnosti iscrpljene i kada ne postoji drugi način rešavanja socijalnih problema. Princip konsenzusa važi samo za socijalno osiguranje, pošto su korisnici socijalne zaštite izvan moći društvenog odlučivanja. Princip tzv. opšte odgovornosti za socijalno blagostanje u društvenoj zajednici obično se kombinuje sa principom subsidijarnosti (kakav je inače slučaj sa austrijskim modelom socijalne zaštite).¹⁷

Model integrisane države blagostanja inkorporira socijalne povlastice, socijalne usluge i socijalne prestacije, kao sastavne delove ukupnih socijalnih prava i građanskog statusa. Institucionalni mehanizam države blagostanja automatski stupaju na scenu socijalne zaštite, čim se oseti potreba socijalne intervencije kod pojedinih socijalnih struktura. Princip univerzalnosti reflektuje pravo na zadovoljenje bazičnih potreba građana, na zaštitu od socijalnih rizika i na društvenu pomoć. Radi se o nacionalnoj solidarnosti, koja implicira prava i usluge na principu minimuma nacionalnih standarda. To, pak, znači da ni jedan građanin ne može biti ispod zagarantovanog nivoa zadovoljenja socijalnih potreba, u skladu sa standardima i supervizije (kao mehanizam kontrole).

2. SOCIJALNI MENADŽMENT

Moderan socijalni menadžment reflektuje veštinu^ upravljanja socijalnim potrebama i blagostanjem građana. U tom kontekstu, Švajcarska je jedina država na svetu koja proslavlja 90ti rođendan svog građanina. Ova zemlja je, poput Švedske, izgradila vrlo diversifikovanu i disperziranu infrastrukturu usluga radi efikasnije pomoći starima koja se pruža u domaćinstvima.

2.1. SOCIJALNA INFRASTRUKTURA USLUGA

Socijalne usluge u domaćinstvu obavljaju privatne organizacije, koje subvencionira država. Paleta socijalnih usluga je vrlo bogata. Strukturu socijalnih usluga obično komponuju: (1) priprema obroka, (2) pomoć u održavanju higijene, (3) pružanje pomoći obolelima u njihovoj kuci, (4) davanje lekova i injekcija i uzimanje krvi za analizu, (5) usluge fizioterapije, (6) druženje (pravljenje društva) itd. Državne socijalne službe za stare, koji se otežano kreću, pripremaju obroke u kući ili donose hranu spolja. Služba je organizovana na principu alarmsistema putem telefonskih veza. U svom domu iznemogla stara osoba ima telefon programiran sa različitim brojevima (od rodbine pa sve do nadležnih socijalnih službi za pritanje pomoći), ukoliko stara osoba padne, a ne može sama da se

¹⁷ Welfare State, Kluwer Academic Publisher Group, Dordrecht, 1991.

podigne. Telefonski alarmi se uključuju putem ručnog časovnika koji nosi stara iznemogla osoba koja poseduje odgovarajući telefon, koji automatski prenosi alarm sa jednog broja na drugi broj i to sve dok se neko ne javi na poziv. Ove poslove obavljaju socijalne službe sa cenama svojih usluga koje su odmerene prema prihodima svojih štićenika uz odgovarajuće subvencije države.

Moderne države socijalnog blagostanja za svoje stare osobe formirale su čitavu mrežu posebnih klubova koji se staraju o blagovremenom informisanju starih, o pružanju dopunske novčane pomoći, obezbeđenju lekova i lečenju, nabavkama proteza i pomagala, dijetalnoj ishrani i drugim pogodnostima. Klubovi za stare obično imaju biblioteke i prostorije za proslavu pojedinih praznika i za gimnastičke vežbe. Ovi klubovi organizuju zajedničke ručkove i izlete, besplatno korišćenje zatvorenih bazena i dr.

Savremeni svet, koji se posebno brine o starim i iznemoglim, razvija mrežu pansiona za stare koji više ne mogu da žive sami u svojoj kuci. Ove usluge se uglavnom pružaju usamljenim ili nepokretnim osobama. Cena usluga je dimenzionirana u skladu sa prihodima pojedinca, uz naknadu dobrotvornih organizacija i subvencije države. Pored toga, države blagostanja razvijaju i mrežu posebnih ustanova za dnevni boravak starih, sa relativno niskim naknadama. Ove ustanove obično daju doručak, ručak i užinu, uz odgovarajuće zabavne aktivnosti, druženja i prevoz. Za određene stare osobe, koje ne mogu više da žive u normalnim stambenim zgradama, osnivaju se posebne mreže objekata, koji poseduju posebne instalacije, kao što su liftovi, staze za kolica za nepokretne osobe i dr. U tim objektima obično noću dežuraju studenti medicine sa bolničarkama i osobama koje se posebno brinu o svojim stanarima. Švedska i Švajcarska čak grade specijalizovane gerijatrijske bolnice i gerijatrijske poliklinike, koje brinu o zdravlju osoba tzv. treceg doba.¹⁸

Ovu široku lepezu socijalnih usluga po pravilu prate povlastice u saobraćaju sa opštom pažnjom građana prema starima. Obrazovni i kulturni milje u državama blagostanja, u načelu obuhvata brojne gestove pažnje, koji se neguju, počev od toga da se stari ne osećaju kao teret pa sve do zahvalnosti mladih generacija starijima na blagodetima civilizacije koje uživaju. U tom kontekstu, posebno se ističe lepa tradicija u praksi ženevskog kantona kada neko napuni 90 godina života. Slavljenu tada obično dolazi u posetu sekretar opštine da bi ugovorio posetu predsednika opštine koji želi da čestita 90ti rođendan sa poklonom i prigodnim razgovorom. Štampa ove posete registruje kao događaje vredne pažnje, koji obogaćuju socijalni sistem vrednosti na humanim principima.

2.2. SOCIJALNO DOBROTVORSTVO

Filantrop u vreme recesije jeste retka zverka, koja uspešno pliva u vodama surove konkurencije u potrazi za gotovim novcem. Vreme recesije i inflacije nije naklonjeno dobrotvornim ustanovama, pošto su gotovo presušile donacije, koje su priticale od predstavnika lokalnih vlasti i milosrdnih pojedinaca. Sada se, iz tih razloga, dobrotvorne ustanove okreću kompanijama, koje ne potpisuju lako blanko čekove. Kompanije, kad god ulažu novac, žele da vide opipljive rezultate, inače ne

¹⁸ Grupa autora, Welfare State, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers Group, 1991.

prihvataju da budu sponzori za lepe oči. „Ulagачi” u tzv. dobrotvorne fondove ne mogu nikako da shvate da tržište novčanim priložima mora biti potpuno slobodno i neregulisano. Mogu se regulisati samo pravila prikupljanja novčanih priloga i pravila distribuiranja prikupljenih sredstava po namenama, kako ne bi došlo do zloupotreba novca od strane „sakupljača priloga”.

Korporativno pokroviteljstvo je u ekspanziji kako iz humanih razloga tako i iz poreskih motiva.¹⁹ Sredstva koja izdvajaju korporacije, već su dostigla sumu od 5% ukupnih dobrovoljnih priloga. Namene sredstava su vrlo diversifikovane i kreću se od zapošljavanja do obrazovanja. Struktura priloga kompanija po nameni na početku 90-ih godina izgleda ovako: obrazovanje 20%, zdravstvo 18%, socijalno staranje 15,8%, umetnost 11,6%, rad sa mladima 6%, rad po opštinama 4,6%, konzervacija 3,5%, dokolica 3,2%, zapošljavanje 2,8% i ostalo 14,5%.

3. REPRIVATIZACIJA SOCIJALNOG OSIGURANJA I UPRAVLJANJE PENZIONIM FONDOVIMA

Privatizacija socijalnog osiguranja, kao putokaz, jestedobarnačinprivatizacije društvenog kapitala. Čile je u tom pogledu vrlo instruktivan primer savremenom svetu,²⁰ pošto se radi o zemlji koja je faktički prva u svetu ukinula državni sistem socijalnog osiguranja, zahvaljujući brznoj reprivatizaciji. Ovaj čileanski primer, u kome od 1981. godine funkcioniše sistem privatnih investicionih kompanija, ali bez finansiranja iz tekućih priliva, pogodan je za izmenu jugoslovenskog penzijskog osiguranja. U tom kontekstu, radnici su obavezni da ulažu sredstva kod ovlašćenih investicionih kompanija, koje vode i investiraju sredstva sa privatnih računa. Svi radnici na privatni štedni račun uplacuju obavezan mesečni doprinos, koji je izuzet od oporezivanja u iznosu od 10% zarade. Dodatni dobrovoljni doprinos je, isto tako, izuzet od oporezivanja u iznosu od još 10% zarade. Sredstva po osnovu uplaćenih sredstava iz doprinosa se investiraju. Prihodi od uloženih sredstava se akumuliraju i oslobađaju od plaćanja poreza.²¹

Investicione kompanije ulažu novac u privredne i državne obveznice, hipoteke i akcije. Država podstiče diversifikaciju portfelja i garantuje minimalnu dobit.

Svaka investiciona kompanija može najviše 30% portfelja držati u običnim deonicama. Ove kompanije su, takođe, obavezne da obezbede minimalnu stopu povraćaja na sredstva penzionih računa. Vlada garantuje minimalni iznos penzija, koje iznose 85% od minimalne nadnice (koja iznosi 50% od prosečne plate).

Svako zaposleno lice, kada sustigne starosnu granicu, prikupljena sredstva na penzijskom računu može koristiti za finansiranje sopstvene penzije, odnosno za kupovinu prava na penziju od osiguravajućeg zavoda (koja se uplacuje do kraja života u određenom iznosu 70% od poslednje plate, ili u vidu porodične penzije nakon smrti osiguranika u iznosu od 50% lične penzije i dodatnih 15% za izdržavane članove porodice), ili pak za ostavljanje svog računa kod investicione

¹⁹ Joel G. Sigel i Joe K. Shim, *Financial Management*, Ph. D. Barron's, N. York, 1991.

²⁰ S. Hanke, *Socijalno osiguranje kao put*, *Ekonomska politika* 203/91, str. 2527.

²¹ *Ibid*, str. 2527.

kompanije radi periodičnog podizanja određene sume sredstava kao svoju penziju. Akumulirana sredstva na penzijskom računu, sa normalnim prinosom na uložena sredstva, omogućavaju zaposlenom da ode u penziju pre dostizanja propisane starosne granice, pod uslovom da mu kapitalizirana sredstva dozvoljavaju isplatu penzije od 70% poslednje zarade.²²

Zaposleni su obavezni da plate dodatni doprinos od 3,5% na lična primanja za kupovinu privatnog životnog osiguranja i invalidskog osiguranja od ovlašćenih privatnih osiguravajućih zavoda (kao zamena za porodičnu penziju i invalidninu u novonastalom slučaju, pre dostizanja starosnog doba za penziju) i doprinos od 6% od primanja za zdravstveno osiguranje, koje obezbeđuje ili državno zdravstvo ili privatne kompanije zdravstvenog osiguranja. Međutim, poslodavci više ne uplacuju porez na lične dohotke, jer se taj deo sredstava automatski prenosi na radnike u obliku viših zarada. Ukinut je, isto tako, i dodatni porez na lične dohotke, za finansiranje osiguranja od nezaposlenosti, naknada za nezaposlenost i naknade za porodičnu pomoć. Vlada je, u tom kontekstu, izdala tzv. obveznice priznanja, odnosno posebne neprenosive obveznice radi naknade uplaćenog doprinosa tzv. državnom socijalnom osiguranju. Ova „suma” se indeksira i podvrgnuta je ukamačenju sve do penzionisanja zaposlene osobe. Tako su penzione naknade bazirane na akumuliranim doprinosima radnika, bez dodatnih sredstava iz poreskih prihoda budžeta za pokrice dugoročnih finansijskih deficita penzijskih fondova.²³ Privatizacijom penzijskih fondova sanirano je socijalno osiguranje.

Takav model menadžmenta socijalnog osiguranja treba primeniti u nas. Privatne investicione kompanije ili zajednički fondovi bili bi odgovorni za vođenje privatnih računa penzijskog osiguranja. Rukovodioci ovih kompanija ili fondova bili bi pod konkurentskim pritiskom da osiguraju najbolji plasman kapitala u svom portfelju. Reprivatizacijom društvenih preduzeća pokrio bi se deficit privatnih računa penzijskih fondova, pošto članovi postojećeg sistema nemaju akumulirane uloge u penzionim fondovima. Masa društvenog kapitala omogućila bi bezbolniji prelazak na privatni sistem penzijskog osiguranja i to bez potrebnih sredstava za finansiranje ovog prelaska iz tekućeg budžeta države (kroz pozajmice ili povećanje poreza). Privatizovani društveni kapital usmerio bi se na privatne penzione račune. Zaposleni, koji dobiju reprivatizovane deonice na svoje račune socijalnog osiguranja, automatski bi ove akcije zamenili kod svog zajedničkog fonda za akcije fonda u istoj vrednosti.

Razume se, moguće su i druge kombinacije, pogotovu ako se teži da se eliminiše tzv. ustavni postulat socijalne sigurnosti penzije, kao nastavka ličnog dohotka, i koncept isplate penzija u hodu iz tekućeg priliva sredstava doprinosa za penzijsko osiguranje na lične dohotke i na dohodak preduzeća. Još je važnije da se definitivno dezaktivizira penzija (zbog svog relativno visokog nivoa) i način zbrinjavanja tehnološkog viška radne snage i uspostavi normalan odnos između zaposlenih radnika i korisnika penzija, što je izuzetno važno u uslovima usporenog rasta društvenog proizvoda, zarada i zaposlenosti. Time bi se stvorile pretpostavke

²² Ibid, str. 2527.

²³ Dr M. Dinkić, Privatizacija penzionih fondova u funkciji prestrukturiranja jugoslovenskih preduzeća, u: Zborniku radova, „Privatizacija i prestrukturiranje”, Savez ekonomista Jugoslavije, Beograd, 1991, str. 119130.

za institucionalizaciju konvencionalnih fondova kao snažnih investitora, čiji kapital bi mogao da dostigne nivo društvenog proizvoda na principima kapitalizacije (V. Britanija i Holandija). U tom kontekstu, nisu prihvatljiva rešenja o davanju tzv. popusta od 30% pri kupovini internih deonica društvenih preduzeća. Isto tako, nije prihvatljiva ni solucija prodaje preduzeća uz prethodno podržavljenje i ustupanje penzionim fondovima. Konačno, nije prihvatljivo ni rešenje podele određenog procenta deonica penzijskim fondovima uz besplatan prenos društvenog vlasništva svim punoletnim građanima u istom nominalnom iznosu kako bi se ubrzala prodaja deonica na sekundarnom tržištu. U suštini, sve tri solucije plediraju na finansijsku konsolidaciju penzijskog osiguranja iz budućih profita. Zato su i nesolidne za novoootvoreni proces privatizacije. U našim uslovima je izuzetno teško pribaviti novi kapital na tržištu akcija uz paralelna tržišta za kratkoročno finansiranje, što inače danas važi za Brazil, Meksiko, Argentinu, Tursku i Jugoslaviju, čije kapitalne investicije po pravilu stradaju. Zato se predlaže pretvaranje dugova u sopstveni preduzetnički kapital (debt-equity-swaps), što se i čini u zemljama Trećeg sveta.

Ono što se čini u nas odnosi se na svojevrsnu imitaciju. Naime, sve novoosnovane interne štedionice u preduzećima, preko kojih zaposleni primaju lični dohodak u vidu vrednosnih bonova, jesu u stvari neka vrsta preteče akcionarstva. Prodajom vrednosnih bonova dobijaju se kvalitetna sredstva za tekuće poslovanje i razvoj preduzeća. Ali, i to je još uvek daleko od onoga što se svakodnevno praktikuje u tržišnim privredama, naročito u formi ESOP-a i RRSP-a.

ESOP (Employee Stock Ownership Plan), kao specijalni fond, koji omogućava da zaposleni postanu suvlasnici preduzeća preko finansiranja kompanija, upravo je „teška potvrda” o ekonomskoj supremaciji „narodnog” kapitalizma. U tom sklopu, nedavno je i „Business Week”, utvrdio da kompanije koje kombinuju ESOP i participaciju u donošenju odluka, ostvaruju daleko veći rast u odnosu na ostale firme. Verovatno je zato i Kongres SAD proširio lepezu poreske atraktivnosti ulaganja u ESOP, koji je postao izuzetno atraktivan za banke (pošto samo 50% prihoda na pozajmljeni novac fondu podleže oporezivanju). Kamate na pozajmljena bankarska sredstva fonda su za 12% niže od kamate na novac koji banke zajme kompanijama. Uz to, i dividende koje firme plaćaju imaoćima akcija, koje poseduje ESOP, imaju tretman interesa, te se odbijaju od poreske osnovice. A ako se $\frac{1}{3}$ nekog preduzeća proda ESOPu, onda se legalno „izbegava” plaćanje poreza iz dobiti.

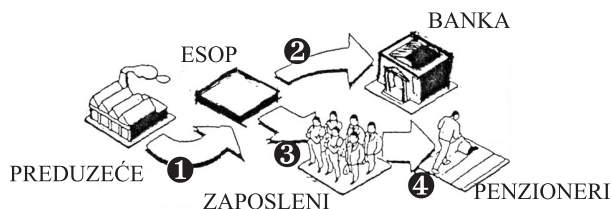
Uzimanje zajmova od ESOP postalo je prava atrakcija, naročito za regionalne banke i osiguravajuće kompanije, s ciljem da se kupuju akcije kompanija i ustupaju zaposlenima pod određenim uslovima. Tako je kapitalizam još jednom smislio „čaku” kako da sredstva za proizvodnju preda radnicima u ruke i da, na taj način, poslodavci smanje svoje poreske obaveze, uz uslov da radnik postane akcionar. Rešenje je postalo besprekorno primamljivo i za preduzeća i za radnike.

Radnicima, koji su bili voljni da otkupe preduzeće (u kome su), a nisu imali sredstva (kapital), priskakao je u pomoć ESOP, formiranjem posebnog investicionog fonda u koji su se kanalisala pozajmljena sredstva destinirana kupovini preduzeća otkupom akcija. Preduzeće garantuje zajmove. Iz tekućeg profita ide isplata uz postepeno otkupljivanje akcija, koje postaju vlasništvo radnika u srazmeri sa njegovim doprinosom. Akcije ostaju u fondu sve do penzionisanja

radnika, kao vlasnika akcija; dok dividende služe za kupovinu novih akcija. Akcioni mehanizam pomaže sistem dobro razrađenih poreskih olakšica, koje faktički potpomažu socijalizaciju vlasništva.

Za razliku od SAD, Kanadski RRSP (Registered Retirement Savings Plan) reprezentuje posebnu varijantu fonda za radničko učešće u deobi profita, koju privredni list „The Financial Post” teži da prikaže u vidu nacrtane baštice raznoraznog cveča sa natpisima pored svakog cveta sa kojih se očitava: „državne obveznice”, „vremenski depozit”, „akcije”, „garantovani investicioni kuponi” i „kombinovani fondovi”. Kroz sredovečni bračni par, koji odgaja kanadsku bašticu, odslikava se kanadski model socijalne sigurnosti na principu kombinacija američkog i evropskog iskustva, a koji se sastoji u davanju mogućnosti poreskim obveznicima da deklarišu deo svojih prihoda (i ulaganja) kao štednju za stare dane života, odnosno da stave svoju „uštedevinu” u tzv. poresko sklonište do odlaska u mirovinu. Takav mehanizam uzeo je maha, pošto svaki građanin, u zavisnosti od poreske kategorije, stiče automatski pravo da izdvoji godišnju sumu od 3.500-9.000 dolara, kao neoporezivi iznos, pod uslovom da se taj iznos pod oznakom RRSP uloži u kupovinu akcija stranih kompanija i otkup državnih dugova. Za ovu atrakciju hrle čak i oni koji nemaju para, jer imaju mogućnost da od banke dobiju kredit koji se daje kao polog na RRSP. Banka, od slučaja do slučaja, procenjuje kada klijent dolazi do para (kapitala) i kada se približava rok za prijavu poreza i poresku dedukciju. Vlasnik RRSP pologa dužan je da nakon navršene 71. godine realizuje svoju mogućnost na nekoliko načina: (1) da podigne celokupnu sumu novca i da plati obračunati porez na taj deo novca, (2) da postepeno gasi RRSP polog u naredne tri godine i (3) da celokupna sredstva prenese na RRIF (Registered Retirement Income Fund), koji omogućava postepeno trošenje ili manipulisanje sredstvima do 90e godine života osiguranika (jer tada stupa na scenu obaveza Plaćanja poreza na zatečena sredstva). Slično važi i za hiljade maloletnika, koji sa 4 godine starosti počinju da deo prihoda od roditelja ulažu kao RRSP i da nakon 3540 godina starosti postanu „imučni penzioneri”. Prema tome, i ESOP i RRSP jesu savremeni dokaz XX veka da kapitalističke države svojim malim odricanjem od poreza čine mnogo više za socijalnu sigurnost građana nego socijalističke države koje garantuju čak i ono što nisu sposobne da osiguraju. Obmane, dakle, traju, dok drugi zarađuju novac.

AKCIONARSKI MEHANIZAM ESOP



1. Preduzeće podnosi zahtev ESOP-u
2. ESOP, umesto preduzeću, isplaćuje kredit banci, koja 50% poreza na taj prihod koristi bez kamate
3. Postepeno, kako se kredit isplaćuje, zaposleni postaju vlasnici akcija
4. Zaposleni realizuju svoje akcije odlaskom u penziju

Izvor: Ekonomska politika broj 1934, od 24.04.1989.

ESOP jeste svojevrsni plan za deoničarstvo zaposlenih, čime se faktički inovira korporativno finansiranje, povećava produktivnost, diversifikuje imovinska struktura, povećavaju zarade od kapitala, povećava rentabilnost postojećih akcija, smanjuje koncentracija bogatstva itd. ESOP deonice jesu deonice internog tipa, koje se primenjuju u preduzećima koja nemaju berzanski status, odnosno u preduzećima koja se ne kotiraju.²⁴

ESOP plan jeste tipičan projekat finansijskog inženjeringa koji je inkorporiran u penzijski sistem i poreski sistem. ESOP deonice se radnicima ili dele bez naknade ili prodaju sa popustom. U prvom slučaju, radi se o specifičnom obliku deobe dobiti putem plata koje dobijaju preko deonica. U drugom slučaju, radi se o proširenju internog tržišta kapitala. Međutim, isplate radnicima, u oba slučaja, su oslobođene poreza, što zavisi od vremenske dimenzije ulaganja u ESOP. Stoga je ovaj vid ulaganja u deonice vrlo važna stvar za privatizaciju. Doduše, reč je o shemi koja košta državni budžet u sadašnjosti, ali u budućnosti povećava poreske prihode (naknadno) putem povećanja poreske osnove. ESOP zato treba da ima udela u procesu privatizacije u Jugoslaviji (i Srbiji). Razlog je jednostavan: sprečava punjenje državne kase privatizacijom. U EU vlada jak interes za institucionalizaciju ESOP. Interes za širenje deoničarstva na zaposlene putem ESOP za sada je ipak najveći u Mađarskoj i Poljskoj.

4. UPRAVLJANJE NEPROFITNIM INSTITUCIJAMA I NEVLADINIM ORGANIZACIJAMA

Postsocijalistički razvoj javnog sektora u nas je izmenio strukturu javne potrošnje i institucionalni sistem javnog finansiranja. Inflacija, nezaposlenost i recesija redukovale su potencije javnog sektora privrede u tranziciji. Redukovane mogućnosti finansiranja javne potrošnje objektivno supodstakle proces modifikacije mehanizma zadovoljavanja javnih potreba putem neprofitnih institucija i nevladinih organizacija. Ekonomske prilike pokazuju da se jedan deo određenih javnih potreba neće više moći u većoj meri finansirati iz državnog budžeta. Stoga je neophodno užurbano iznalaziti nove izvore finansiranja, poput sponzora, donatora, stalnih kontributora, članarina, jednokratnih pomoći, poklona, sufinansijera, darodavaca, volonterskog rada, solidarnog kofinansiranja, naturalnog „punjenja”, sopstvenih sredstava itd. Zaokret prema tržišnim i samofinansirajućim trendovima jeste refleksija presahlih izvora fiskalnog finansiranja, koje se oslanja na poresku mobilizaciju resursa u budžetsku redistribuciju sredstava. Time se na finansijskoj sceni šansa pruža neprofitnim institucijama i nevladinim organizacijama, koje moraju biti dobro organizovane da bi se u startu izbegle slabosti državnih institucija i paradržavnih organizacija. Afirmacija nedržavnog finansiranja podrazumeva perfektno funkcionisanje institucija, racionalnu organizacionu strukturu i efikasno zadovoljavanje potreba.

Sistem finansiranja javnih službi (odnosno društvenih i socijalnih delatnosti) potpuno se izmenio napuštanjem tzv. samoupravnih finansijskih institucija. Javne

²⁴ Dr Ž. Ristić i Mr B. Ljutić, *Finansije preduzeća*, Privredni pregled, Beograd, 1990.

službe su prešle na budžet i javne fondove, a njihovo organizovanje i upravljanje stavljeno je u nadležnost odgovarajućih ministarstava. To, pak, reprezentuje renesansu uloge države u javnoj potrošnji postsamoupravnog društva. Time se iznova dokazalo da javne usluge ne može niko drugi proizvoditi i distribuirati, osim države i njenih entiteta. Zbog toga, javnim sektorom, opet, upravlja država. Međutim, u nas je normalno da država interveniše u svojoj ulozi kontrolisanja ukupnih izdataka za javne potrebe, ukupnih sredstava za pokriće javnih izdataka i ukupnog fiskalnog opterećenja privrede i stanovništva, iako moderne „države blagostanja” nastoje da se izvuku iz javnog sektora i po cenu prodaje državnih preduzeća privatnom sektoru i reprivatizacije određenih segmenata društvenih delatnosti. U kontrolisanju nivoa javnih izdataka i razvoja javnih službi (društvenih i socijalnih delatnosti), odlučujuću ulogu imaju nadležna ministarstva, koja ulogu države u oblasti javne potrošnje i javnih potreba i usluga sprovode putem parlamenja, kao najvišeg tela demokratskog odlučivanja u državi. Pokazalo se, naime, da u društvenim i socijalnim delatnostima, koje se ne mogu u potpunosti prepustiti tržišnoj stihiji, ne mogu društveni ‘fondovi (kao paradžavne institucije) sa doprinosima (kao parafiskalni instituti) bolje rešavati probleme organizacije, rada, poslovanja, funkcionisanja i razvoja nego što inače mogu učiniti pozvani državni organi vlada sa svojim nadležnim ministarstvima, budžetom i porezima, i parlament. Država je sada „izjednačila” mehanizam odlučivanja o rashodima društvenih delatnosti sa mehanizmom odlučivanja o budžetskim rashodima.

Sve javne potrebe društvo ne može zadovoljiti integralno, sveobuhvatno i potpuno (po obimu, strukturi i dinamici). Zato, društvo teži određenom željenom nivou zadovoljavanja javnih potreba putem racionalne proizvodnje javnih dobara i efikasnog pružanja javnih usluga. Na robnom tržištu susreću se kupac i prodavac. Na njemu se formira cena. Onaj ko ima novac kupuje proizvode od onoga koji nudi i prodaje robu i usluge po ceni koja konvenira kupcu. No, na području javnih dobara i javnih usluga, kojima se zadovoljavaju javne potrebe, „situacija” nije tako jednostavna. „Korisnik usluga nije u mogućnosti platiti punu cenu usluge, jer je ta cena formirana na bazi troškova u kojima pretežnim delom participira država kroz javne rashode i time zadovoljava jedan deo javne potrošnje. Ali, davaoci usluga, takođe, nude nove proizvode. To im omogućuje razvoj tehnologije (što se najbolje vidi na području zdravstva), a ti su proizvodi preskupi a bi ih društvo moglo osigurati svima putem javne potrošnje. Potrebe za takvim uslugama postoje, već samim tim što postoje takvi proizvodi (usluge). Tu, dakle, dolazi do izražaja odnos korisnika usluga i davaoca usluga. Korisnik takvih usluga, budući da ih ne može zadovoljiti u okviru javne potrošnje, mora sam platiti njihovu cenu”²⁵

Ograničenje u mehanizmu zadovoljavanja javnih potreba država postavlja onda kada (ona) nije u stanju da udovolji standardima u javnoj potrošnji zbog limitiranja javnih izdataka ili zbog plafoniranja fiskalnog opterećenja privrede. U tom slučaju, limitiraju se i mogućnosti korišćenja javnih usluga. Tada korisnici određenih javnih usluga moraju sami plaćati određeni deo cene, koji nije pokriven kroz javne izdatke (porezima). Sa ekonomskog stanovišta, svaki korisnik mora participirati u ceni usluge i, na taj način, sufinansirati javne potrebe. U strukturi

²⁵ Mr Ž. Paunković, Mesto i uloga neprofitnih organizacija u sistemu javne potrošnje, Finansijska praksa 56/92, str. 261.

korisnika javnih dobara, javljaju se, međutim, i oni korisnici javnih usluga, koji nisu u stanju da plate participacije. Za njih, po pravilu, plaća država. Ali, ako država nije u finansijskim mogućnostima da snosi troškove zadovoljavanja javnih potreba za materijalno „nesposobne” korisnike, onda se javlja potreba za iznalaženjem drugih institucija, koje treba da supstituišu „državnu nemoć”. To su najčešće neprofitne institucije i nevladine organizacije, koje će pružiti usluge zainteresovanim korisnicima bez naknade i participacije. One to čine ne zbog profita, u humanitarne, dobrotvorne i solidarne svrhe. I, pošto rade bez profita, one se zato i zovu neprofitne organizacije. „Potrebu za nedržavnim organizacijama imaju, takođe, i davaoci usluga. Oni, naime, mogu ‘privesti’, ponuditi usluge koje se ne mogu realizovati putem javne potrošnje, ali bi se realizovale ako bi postojala određena organizacija, nedržavna ili neprofitna organizacija, koja bi ih „kupila”. Dakle, na jednom marginalnom delu javne potrošnje postoji potreba u samoorganizovanju u zadovoljavanju javnih potreba, ali i mogućnosti delovanja tržišta.”²⁶

Moderni svet obezbeđuje nivo zadovoljavanja javnih potreba u zavisnosti od dostignutog stepena privrednog razvoja, mesta i uloge javnog sektora u privredi i cene društvene nadgradnje. To se postiže kroz veće ili manje javne izdatke budžeta ili veću ili manju javnu potrošnju države, ali i kroz veće ili manje poresko opterećenje preduzeća i građana. Određene evropske zemlje (Švedska, Norveška, Holandija i Danska) ostvaruju relativno visoka poreska opterećenja za pokriće visokih izdataka javne potrošnje (u odnosu na društveni proizvod), kako bi dotične „države blagostanja” ostvarile visoke standarde u zadovoljavanju javnih potreba. To je perfektno funkcionisalo sve do ponovnog otvaranja procesa demontaže socijalne države i do zaokreta u profiliranju makroekonomskih politika u pojedinim industrijski razvijenim zemljama OECD (a u prvom redu u SAD i V. Britaniji). Tandem „snova” Tačerizam-Reganomika „udario” je na tekovine „ekonomske blagostanja” i otvorio „tabu” socijalnu raspravu u formi novolansiranog pitanja dana „D”: da li svi socijalni problemi u društvu moraju biti rešavani neposrednim uplitanjem države, na trošak poreskih obveznika. U praksi se, naime, pokazalo da „duboko i široko” zadovoljavanje celokupnih javnih potreba dovodi do neracionalnog ponašanja u javnoj potrošnji i do nedomaćinskog trošenja budžetskih resursa. Potrošački apetiti budžetske klijentele i potrošački mentalitet javnog sektora sputavali su inicijative pojedinaca i pojedinih „interesnih” grupa da određene specifične probleme u zadovoljavanju javnih potreba rešavaju sami, putem sopstvenog samoorganizovanja. Sputavanja su još drastičnija ako se poreskim opterećenjem reducira ekonomska sposobnost pojedinaca da sami zadovolje određenu konkretnu potrebu u strukturi tzv. kolektivnih (zajedničkih) potreba. Međutim, sputavanja su se pojavila i kod davalaca usluga, kod kojih je postojala navika da sve njihove „proizvode” (dobra i usluge) isključivo „kupuju” (nabavlja) država i to po „kontrolisanoj” ceni (često neekonomskoj). To je, pak, smanjivao nastojanje davalaca usluga da određene svoje usluge ponude i drugim zainteresovanim kupcima, prvenstveno neprofitnim institucijama i nevladinim organizacijama. Preko tržišta javnih usluga mogu se, isto tako, potražiti pojedinci i privatnici (naročito za usluge visokog standarda i za luksuzna dobra), koji su

²⁶ Ibid, str. 262.

spremni da zadovoljavaju svoje javne potrebe na principu samofinansiranja. „Ta inertnost i navika da se sve društvene potrebe rešavaju u okviru budžeta, putem javnih izdataka, dolazi do izražaja i kod nas u poslednje vreme kada se javni izdaci za društvene delatnosti relativno smanjuju, kada zadovoljavanje svih javnih potreba nije moguće iz budžeta i kada je potrebno jedan deo zadovoljavanja javnih potreba više približiti privrednoj računici”.²⁷ Zbog naglo povećanih izdataka za klasične budžetske rashode, naišli su oštri rezovi rashoda društvenih delatnosti u samom budžetu države, koji su doveli do toga da pojedini segmenti javnih potreba ostanu nepokriveni. To je imalo negativne implikacije na promene ponašanja društvenih i socijalnih delatnosti, pošto su određene „grupe interesa” korisnika usluga drastično oštecene. Nezadovoljstva su čak onemogućila iznalaženje novih izvora finansiranja, koji su još drastičnije pogođeni, zbog krize i inflacije. Poresko opterećenje za budžetsko finansiranje iscrpilo je ekonomsku snagu poreskih obveznika za dodatne izdatke za finansiranje javnih (kolektivnih, zajedničkih) potreba, koje su ostale nepokrivene. Klasični državni izdaci su iz budžeta „istisnuli” rashode društvenih i socijalnih delatnosti, poput tzv. efekta istiskivanja privatnog sektora sa finansijskog tržišta putem rastuce kreditne tražnje države po osnovu rastuceg budžetskog deficita.²⁸

Novonastala socijalna situacija se daleko lakše i jednostavnije rešava u društvima sa relativno visokim fiskalnim kapacitetima (per capita društveni proizvod), u kojima poreska opterećenja sudbinski ne zadiru u ekonomsku snagu poreskih obveznika. Ustvari, niži koeficijent poreskog opterećenja i viši per capita društveni proizvod nudi ekonomski prostor za razvoj neprofitnih investicija i za vandržavno zadovoljavanje javnih potreba. U SAD je već verifikovan takav zaokret, budući da se u tzv. neprofitnom sektoru realizuje 35% društvenog proizvoda. Ovaj relativno značajan procenat realizacije društvenog proizvoda u neprofitnim institucijama i nevladinim organizacijama rezultat je relativno niskog poreskog opterećenja i relativno visoke ekonomske snage sektora stanovništva, koji su omogućili rastući trend vaninstitucionalnog zadovoljavanja javnih potreba. U SAD gotovo svaki drugi građanin dobrovoljno radi u neprofitnim organizacijama. Na neprofitnom poslu ovaj građanin provede najmanje tri sata nedeljno na radu u dobrovoljnim organizacijama. Neprofitne organizacije su u SAD danas najveći poslodavac, a delotvorno, sigurno, stabilno, efikasno, racionalno i blagovremeno obavljaju znatno veći posao nego što je to sama briga o specifičnim javnim potrebama. Neprofitni sektor u SAD doprinosi (1) izvršenju fundamentalnog američkog određenja prema građanskoj odgovornosti u zajednici, (2) rastu osećaja građanske odgovornosti za kvalitet života u društvu i (3) održavanju vrednosti američkog društva i američkih tradicija.²⁹ Nekada se smatralo da su neprofitne organizacije marginalne u američkom društvu, u kome caruje krupan biznis i velika država. „Smatralo se da vlada može i treba ispunjavati sve glavne socijalne zadatke, a da je uloga neprofitnih organizacija, ako ih uopšte treba, da nadopunjavaju vladine programe i da im dodaju poseban ukras. Međutim, danas

²⁷ Ibid, str. 263.

²⁸ A. BenNer i B Gui (Ed.), *The Nonprofit Sector in the Mixed Economy*. Univesite de Breck, Bruxelles, 1991.

²⁹ P. Drucker, *Management of Non Profit Organization*, London, Butterwarh Heineman, 1990.

je postalo jasno da je sposobnost vlade u Americi da izvršava socijalne zadatke vrlo ograničena i očigledno je da neprofitne institucije imaju središnje mesto u američkom društvu i da su, zaista, jedno od njegovih najistaknutijih obeležja.”³⁰ Zbog toga, izdaci za zadovoljavanje javnih potreba u SAD, sa uključivanjem neprofitnog sektora, svrstavaju SAD u zemlje sa prosečnim poreskim opterećenjem, poput V. Britanije i Nemačke.

Američke neprofitne institucije postale su njena industrija rasta, bez obzira na to dali se radi o zdravstvenim i socijalnim ustanovama ili o kulturnim i obrazovnim institucijama. Neprofitni sektori su iznikli u moderne i mocne centre racionalne i efikasne društvene akcije Amerike koja se brzo menja. Neprofitne institucije nisu ni biznis koji isporučuje robu za tržište, niti država koja ima kontrolu. U njima ne „caruje” ni profit (privreda) niti porez (država). „Proizvodi” neprofitnog sektora nisu ni robe za tržište roba i usluga (što radi biznis) niti delotvorna makroekonomska regulativa (što radi vlada). Proizvod neprofitnih institucija jeste promenjeno ljudsko bice: izlečeni pacijent, dete koje uči, student koji se razvija, čovek koji stari, žena koja se porađa, osoba koja je iznemogla, lice koje je usamljeno. Neprofitne institucije jesu faktor menjanja čoveka i oličenje izmenjenog ljudskog života. Neprofiti sa benefitima, zato, povlače volontere da razvijaju mrežu neprofitnih institucija, da nesposobne osposobe za rad i život, da uspostave međuljudsku saradnju sa različitim sredinama, da obezbede prikupljanje finansijskih sredstava, da osiguraju razvoj fondova i da okupe nove ljude, koji preuzimaju odgovornost kao građani, za građane. Neprofiti su konstruktivni deo samoorganizovanja društva, koji daju pojedincu sposobnost da deluje, doprinese i postiže.³¹ Volonteri dobijaju zadovoljstvo kroz doprinos, a ne kroz platne liste. Zato se njima rukovodi kao sa neplaćenim osobljem, koje svoje dobre namere želi da pretvori u dobre rezultate. I, upravo taj rad, kao neplaćenog osoblja, u neprofitnim ustanovama predstavlja ono što ljudima dobre volje daje osećaj zajedništva i odgovornosti za humano osmišljene akcije u crkvi, bolnici i školi, na volonterskoj osnovi.

No, u svojoj misiji, neprofitne institucije se sve više suočavaju sa materijalnim izazovima i finansijskim barijerama. Jer, danas nije ni malo lako privoleti donatore da postanu aktivni davaoci stalnih doprinosa. Pojedinačne donacije sve više presušuju, a novi donatori sve su manje spremni da izdvajaju novac na uštrb svoje dokolice i rasonode. Najteže je, ipak, da se u recesionim i inflacionim uslovima, donatori „transformišu” u kontributore, sa stalnim doprinosima. A da bi se od donatora došlo do kontributora valja učiniti mnogo da bi ljudi mogli videti ono što žele i mogu želeti ono što vide. Međutim, samo kontinuirana davanja mogu jedino osigurati neprofitnim ustanovama da izvršavaju misiju, koja je zajednička i imanentna svim ljudima: da zadovolje svoje potrebe za samopotvrđivanje, za življenje u svojim idealima, za uspeh u svojim verovanjima, za ostvarenje u svojim nadanjima. Zadatak je menadžera neprofitnih institucija da iznađu trajne izvore sredstava na stabilnim osnovama, koji su fleksibilni i prilagodljivi promenama u okruženju.

³⁰ Mr Ž. Paunović, op. cit., str. 263.

³¹ Ibid, str. 268269

U savremenim društvima, neprofitne institucije i nevladine organizacije finansiraju se iz budžeta, članarina, priloga, darova, prihoda od imovine, prihoda od neprofitnog obavljanja privredne delatnosti, dotacija, donacija, sponzora, igara na sreću i ostalih prihoda. Neprofitne institucije, pored ovih sredstava, mogu svojim radom prikupljati i „druga sredstva” zavisno od kruga njihovih interesenata i zajednica u čijim okvirima deluje neprofitni sektor. „Sto više budu samostalno prikuplale sredstva, to će se lakše jednoga dana odvojiti od budžeta i kontrole programa rada od strane nadležnih ministarstava, odnosno lakše će podneti šok, kada im jednog dana budu skesana ili u potpunosti uskracena sredstva budžeta. Naime, i država će, u svrhu racionalizacije javnih rashoda, nastojati uvesti kompetenciju i u ponudi javnih dobara, pre svega putem alternativne proizvodnje javnih usluga, sufinansiranju tih usluga, uključivanjem korisnika i zainteresovanih, te privatizacijom poslovanja jednog dela javnih službi.”³² Brojne neprofitne institucije se danas nalaze u specifičnom postprelaznom periodu i položaju: i dalje su vezane za budžet i nadležna ministarstva, iako imaju mogućnost prikupljanja i osiguranja sopstvenih sredstava razvijanjem sopstvenih programa rada. Inertnost i budžetska sigurnost, s jedne strane, i kreativnost i inovacije ili neizvesnost i rizik, s druge strane, reflektuju „nešto između” u promociji novog sistema finansiranja. „Koliko god je potrebno da neprofitne organizacije dobijaju određenu podršku za svoj rad kroz sredstva budžeta, toliko je, isto tako, važno da se u svom radu ne oslanjaju isključivo na ta sredstva, već da se organizuju tako da same ostvaruju dodatna sredstva, da prevladaju budžetski mentalitet javne potrošnje i da traže povezivanje sa svima koji su spremni pomoći na njihovoj strani.”³³ Naravno da će takvu orijentaciju u tim nevladinim organizacijama pre imati volonteri nego stalno zaposleni radnici koji platu dobijaju iz budžeta, bez obzira na to što su oni isto tako odani misiji koju organizacija ima. Upravljanje takvom organizacijom treba manje biti okrenuto budžetu i nadležnim ministarstvima, a više potencijalnim zajednicama, koje će svojim doprinosima omogućiti rad organizacije.³⁴

5. NOVI KRITERIJUMI BLAGOSTANJA: STVARNO BOGATSTVO NARODA

Svetska banka više ne namerava da procenjuje nivo blagostanja jedne zemlje samo dohotkom po glavi stanovnika. Svetska banka je faktički uvela novi sistem za merenje međunarodnog blagostanja, odnosno bogatstva naroda. Novi sistem jedosta širi od konvencionalnog modela, jer je i pojam blagostanja znatno širi od novca i investicija. Zato su Australija, Kanada i Luksemburg najbogatiji na svetu, a ne SAD, Nemačka i Japan. Za izračunavanje novog sistema blagostanja Svetska banka koristi sledeće kriterijume, i to:

1. prirodni kapital (ekonomska vrednost zemlje, vode, nafte, zlata i gvožđa),

³² Ibid, str. 267.

³³ Ibid, str. 270.

³⁴ T. Eggertson, *Economic Behavior and Institution*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990.

2. proizvodnu vrednost mašina, fabrika, infrastrukture, vodnih sistema, železnice i drumova,
3. ljudske vrednosti, kao što su produktivnost, obrazovanje i ishrana, i
4. društveni kapital (vrednost humanih organizacija, porodica i opštine).

Na opšte iznenađenje Svetske banke pokazalo se da proizvedena roba, tj. stvarna ekonomska baza razvijenih zemalja predstavlja najviše 20% (i manje) blagostanja jedne zemlje. „Tako, na primer, 63 zemlje izvoznice sirovina raspolažu samo sa 4,6% svetskog blagostanja, 20% njihovog blagostanja sastoji se od proizvedenih materijalnih dobara (robe), 44% je u prirodnom kapitalu, a 36% u „ljudskim vrednostima“. S druge strane, 1000 zemalja u razvoju poseduje 15,9 kumuliranog blagostanja, od čega 16% u proizvedenoj robi, 28% u prirodnom kapitalu, a 56% u ljudskim vrednostima. Samo zemlje sa visokim dohotkom raspolažu sa 79,6% blagostanja, od čega je 16% u proizvedenim dobrima, 17% u prirodnom kapitalu i 67% u „ljudskim vrednostima“.³⁵

NOVA SVETSKA LESTVICA

Prvih 20	SAD \$	Poslednjih 20	SAD \$
Australija	835.000	Indija	4.300
Kanada	704.000	Nigerija	4.100
Luksemburg	658.000	Mali	4.000
Švajcarska	647.000	Kenija	3.800
Japan	647.000	Kambodža	3.500
Švedska	496.000	Burkina Faso	3.500
Island	486.000	Gambija	3.500
Katar	473.000	Niger	3.200
U.A.E	471.000	Bangladeš	3.100
Danska	463.000	Mozambik	2.900
Norveška	424.000	Sijera Leone	2.900
SAD	421.000	Gvineja-Bisao	2.900
Francuska	413.000	Ruanda	2.900
Kuvajt	405.000	Vijetnam	2.600
Nemačka	399.000	Tanzanija	2.400
Austrija	394.000	Uganda	2.300
Surinam	389.000	Malavi	2.200
Belgija	384.000	Burundi	2.100
Holandija	379.000	Nepal	1.600
Italija	373.000	Etiopija	1.400

Napomene uz tabelu:

- Procenjeni dohodak po stanovniku je u američkim dolarima.
- Novi sistem uzima u obzir ljudske izvore, proizvedena dobra i kapital prirode radi merenja bogatstva nacije. Svetski prosek je 86.000 US dolara.

Nova analiza Svetske banke pokazuje da zemlje kao što su Madagaskar i SAD, uprkos ekonomskim razlikama u tehnologiji, ipak 10% svog blagostanja baziraju na proizvedenim materijalnim dobrima (robi). Razlika je jedino u tome što SAD mnogo bolje koriste svoje ljudske vrednosti kojima raspolažu. „Svetska

³⁵ Ekonomska politika, br. 2276, od 20. novembra 1995.

banka je na ovaj način izračunala vrednosti „blagostanja po glavi stanovnika“. Tako se došlo do rezultata da je Etiopija najsiromašnija zemlja na svetu sa 1.400 dolara, a na drugoj strani Saudijska Arabija raspolaže sa 184.000 dolara. Za Veliku Britaniju izračunata je vrednost od 324.000 dolara, za Italiju od 373.000, Holandiju 379.000, a za Belgiju od 384.000 dolara. Austrija se zaustavila na nivou od 394.000 dolara, Nemačka na 399.000, Francuska na 413.000, a SAD ostvaruju 421.000 dolara. Iza njih su Norveška sa vrednošću blagostanja od 424.000 dolara, Danska sa 463.000, Švedska sa 496.000, Japan sa 565.000 i Švajcarska sa 467.000 dolara. Među vodeće zemlje uvršteni su, takođe, Luksemburg sa 658.000 dolara, odnosno Kanada sa 704.000 i - na samom vrhu - Australija sa 835.000 dolara. Globalni prosek vrednosti blagostanja u svetu izračunat je na samo 86.000 dolara po glavi stanovnika.³⁶

Nekadašnja, stara mudrost prema kojoj državna intervencija pomaže ili odmaže ekonomskom progresu, zauzela je opet svoje neprikosnoveno mesto u središtu privrednih i naučnih rasprava, doduše sa određenim preobražajima u pitanjima odnosa slobode i blagostanja. Vlade su posle Drugog svetskog rata uzele u svoje ruke upravljanje razvojem preko državnog vlasništva, javnog sektora, javnih investicija, javnih rashoda, poreza, carina, trgovinskih barijera, protekcionizma, tarifnih stavova. Liberali danas smatraju da će nestanak postsocijalizma i starih državno usmeravanih modela razvoja dovesti do bržeg i trajnijeg razvoja u zemljama koje pređu na slobodnu privredu i liberalno tržište. Kejnzijanci, međutim, i dalje tvrde da inteligentno primenjena državna kontrola može vrlo lepo da podstakne razvoj ekonomije. Dijametralno suprotni stavovi, pak, onemogućuju okončanje ove rasprave, kako zbog nedostatka generalno jasne definicije ekonomske slobode, tako i zbog nepostojanja čvrste korelacije između ekonomskih sloboda i blagostanja. Najnovija istraživanja J. Gwartney-a, R. Lawson-a i W. Block-a (*Economic Freedom of the World: 1975-1995*), koja su obavljena u 102 zemlje u periodu od 20 godina, samo su delimično razotkrila da se srazmerno povećanju ekonomskih sloboda u datoj zemlji za dati period, uvećao njen ekonomski napredak i bogatstvo njenih stanovnika. I pored toga, sam pojam „ekonomska sloboda“ ostao je nejasan i zamršen, jer se postavlja pitanje da li se ona može proceniti veličinom javne potrošnje u % od društvenog proizvoda, obimom državnog vlasništva u industriji, nivoom trgovinskih barijera, veličinom javne administracije u % od ukupne zaposlenosti, visinom prosečne poreske stope, nivoom javnog duga u % od društvenog proizvoda, veličinom izvoza u % od društvenog proizvoda. Za sada, sigurno - ne! Ono što je jedino sigurno i pouzdano odnosi se na golu suštinu ekonomskih sloboda koje se svode na pravo svojine i mogućnosti izbora (pošto je pojedinac ekonomski slobodan samo ako je njegova zakonito stečena svojina zaštićena i ako je slobodan da svoju imovinu koristi, razmenjuje i otuđuje bez narušavanja istih ili sličnih prava drugih lica). Za procenu ekonomskih sloboda važno je sagledati i načine kojima vlade ograničavaju i limitiraju ekonomsku slobodu, kao što su: (1) novac i inflacija, (2) vladino poslovanje i uredbe, (3) zahvatanja i diskriminatorско oporezivanje, i (4) međunarodna razmena.

³⁶ Ibid, str. 51.

UČEŠĆE JAVNE POTROŠNJE, JAVNOG DUGAJIZVOZA U % OD BNP

Zemlja	Rang	Javna potrošnja u % od BNP	Javna administracija kao % ukupno zaposlenih	Prosečne poreske stope	Javni dugkao % od BNP	Izvoz kao % od BNP	Odvajanja za zdravstvo kao % ukupnih davanja
Novi Zeland*	7,2	38,2	15,3	11,3	31,0	21,2	78,9
SAD***	7,7	33,5	15,3	3,5	37,7	9,9	43,9
Velika Britanija**	7,2	43,4	18,1	3,6	45,4	21,8	83,3
Čile*	6,7	2,6	-	24,9	49,0	23,4	72,3
Kanada***	6,4	25,8	21,5	4,8	64,2	27,5	72,2
Nemačka***	6,4	49,0	16,2	3,6	37,9	16,6	71,8
Singapur***	6,3	19,7		5,1	4,6	139,4	57,9
Češka*	5,3	41,7	47,2	22,0	27,5	41,2	84,7
Italija*	5,3	53,9	18,1	3,6	121,0	15,3	77,5
Švedska*	5,3	68,8	33,2	3,6	23,4	26,0	78,0
Francuska**	5,2	54,9	24,4	3,6	32,5	15,6	73,9
Južna Afrika**	5,1	32,6		17,2	14,8	17,8	57,1
Japan*	5,0	35,8	8,4	1,7	9,2	5,2	72,0
Meksiko*	4,9		31,8	33,7	35,5	21,5	50,0
Južna Koreja*	4,6	17,1		8,3	14,4	25,5	40,9
Poljska*	4,2		40,2	38,0	52,7	19,5	80,3
Brazil*	3,9	25,6		27,0	24,0	5,3	66,7
Indija*	3,2	16,9		32,4	37,3	10,2	21,7
Rusija*	2,9		49,0		31,5	13,2	66,7
Kina*	1,9	9,2		-	21,4	19,9	60,0

Legenda: * (jedna zvezdica), označava liberalniji stepen promene,
 ** (dve zvezdice), označavaju neznatno liberalniji stepen promene, i
 *** (tri zvezdice), označavaju da nema promena

Izvori: OECD, EBRD, WTO, EU

Prvi način implicira valjan odgovor na pitanje da li vlada štiti novac kao izvor vrednosti i kao sredstvo razmene. Ovaj način ograničavanja slobode obuhvata kolebljivost inflacije, monetarni rast u odnosu na potencijalni kapacitet ekonomskog rasta i pravo građana da otvaraju bankovne račune u zemlji i inostranstvu. Drugi način inkorporira pitanje ko odlučuje o proizvodnji i potrošnji. Ovaj vid ograničenja ekonomske slobode obuhvata javnu potrošnju kao deo društvenog proizvoda, obim državno kontrolisanog sektora, kontrolu cena, slobodu ulaska na tržište i kontrolu zaduživanja. Treći način, pak, podrazumeva pitanje da li građanin zarađuje i da li može da zadrži svoju zaradu. Ovaj model ograničenja slobode obuhvata dotacije i transferne isplate kao deo društvenog proizvoda, nivo i uticaj marginalnih poreskih stopa i mogućnost regrutovanja pojedinaca vojnim pozivima. Konačno, četvrti način limitiranja i kontrole ekonomske slobode pokrece pitanje slobodne razmene roba i novca sa stranim državljanima. Ovaj vid kontrole slobode sadrži poreze na međunarodnu trgovinu, razliku između zvaničnog i crnog deviznog kursa, stvarni obim trgovine u odnosu na obim koji se može očekivati i restrikcije tokova kapitala. Ova istraživanja su, svakako, dala relativno dobre rezultate, ali je i dalje ostalo otvoreno pitanje da li visoki marginalni porezi ugrožavaju ekonomske slobode više od kolebljive inflacije, ili su oba indikatora podjednako važna za determinaciju slobode.

6. DRŽAVA, MERILA BLAGOSTANJA I SOCIJALNA GLOBALIZACIJA

Institut za nemačku privredu u Kelnu podsetio je svoj narod da su političari na dobrom putu da ukinu politiku sledećom konstatacijom: „Ako se zaduživanje i kamatna spirala budu i dalje razvijali kao dosad, državna kasa će svoje poreske prihode u 2044. godini kompletno upotrebiti za otplatu kamata na kredite.“ I, doista, u Nemačkoj preti opasnost da finansijski organi svoje prihode odmah prebace na konto poverilaca države, a da za obrazovanje, istraživanje, socijalno osiguranje, infrastrukturu, životnu okolinu, policiju, sudstvo, vojsku, kulturu i zdravstvo ne ostane ni pfening. Dugovi će, dakle, zasigurno pojesti državu. To već praktično znači da je firma zvana Nemačka zrela za stečajnog upravnika, ako je suditi po analogiji sa pravilima koja važe za privredu (firma je bankrot ako se prispele kamate duže vreme finansiraju sve većim kreditima).

Glad države za kreditima je izuzetno velika i rastuća, i to u vreme rastuće privrede i bogatih poreskih izvora. U 1995. godini su opštine, pokrajine i savezna država od domaćih i inostranih kreditora pozajmle 102 mlrd. DEM i platile gotovo 140 mlrd. DEM na ime kamate, a to znači da je iz savezne kase svaka peta marka inkasirana od poreskih obveznika otišla na kamate u 1995. godini i svaka četvrta marka u 1996. godini (pošto rupa u budžetu iznosi 60 mlrd. DEM). Tako je moderna finansijska politika made in Germany prestala da bude internacionalna priznata marka robe, jer dugovi čine 60% vrednosti proizvoda i usluga koje tokom godine Nemci proizvedu (Japan 96%, SAD 64% društvenog proizvoda).

Posmatrajući neto dug jedne države (po podacima OECD), Nemačka nije više „na konju“ u odnosu na Japan i SAD. Naime, neto javni dug Nemačke iznosi čak 46% društvenog proizvoda (Japan 17%, SAD 38%). Socijalno osiguranje učinilo je svoje svuda u svetu - žale se ministri finansija, koji moraju da se „dave“ simultanim povećavanjem doprinosa i davanjima iz budžeta da bi se izbegao socijalni slom.

Zakon stalno rastuće delatnosti države mora biti slomljen ukoliko se sadašnji trendovi javnih izdataka nastave po koncepciji nadaleko čuvenog Adolfa Vagnea. Zbog toga nemački ministar finansija setno ističe: „Vagner je još pre sto godina predvideo kolaps moderne države. Kako bi savladala socijalne krize, država stalno povećava svoj budžet. Stanovništvo se navikava na državnu socijalu. Ko pokuša da je ukine, biva oboren s vlasti ili ne biva ponovo izabra. Jedini izlaz: sve novi i novi dugovi.“ I, doista, ovaj nalaz gotovo knjiški se opisuje finansijskom istorijom Nemačke, u kojoj izdaci države i socijalnog osiguranja (tzv. državna kvota) rastu u odnosu na privredni učinak (od 30% u 1960. godini na 50% u 1995. godini). Sadašnja državna kvota odslikava finansijsko stanje u kome više od 50% društvenog proizvoda kroz poreze i doprinose struji u državne ruke i socijalne kandže. To je već zaprepastilo i Kancelara kada je uzviknuo da je državna kvota dostigla nivo na kome počinje komunizam. Tako je država postala ala.

Država dinosaur jeste porođajno dete teorije Welfare State, koja se po belom svetu zadržala i do dan-danas. Međutim, poslednjih godina „rodio“ se novi talas koji je u direktnoj suprotnosti sa svetskim restriktivnim ponašanjima u sferi „države blagostanja“. Mastrihtske obaveze, naime, primoravaju članice

