UDK 336.1/5
Izvorni znanstveni članak
Primljeno: 27. 09. 1989.

Dr. IVAN MECANOVIĆ
Pravni fakultet Osijek

FINANCIRANJE ZAJEDNIČKIH DRUŠTVENIH POTREBA

Financiranje zajedničkih društvenih potreba i u nas i u svijetu vrši se na različite načine: (1) kao javnih službi, putem i kroz budžete, (2) kroz instituciju »slobodne razmjene rada« te samoupravne interesne zajednice i (3) djelovanjem tržišnih mehanizama. Ni jedan od navedenih načina ne odgovara u cijelosti suštini zajedničkih društvenih potreba, koje sve više tendiraju ka tome da budu infrastruktura razvitka društva. Zbog toga je potrebno sagledati suštinu zajedničkih potreba, pa primjenjivati kombinirano sva tri do sada prisutna oblika, ovisno o pojedinoj djelatnosti, odnosno o vremenskoj distanci između troškova koji nastaju u financiranju društvene potrebe i njezinih rezultata. Potrebe se mogu promatrati, također, kao pravo čovjeka, koje se najbolje osiguravaju kroz državu, koja mora garantirati prava i kao usluga, koja se može neposredno realizirati na tržištu, s više ili manje vremenske distance, kada može biti predmet tržišnih odnosa, odnosno i plana, kojim se planiraju standardi u zadovoljavanju zajedničkih društvenih potreba, a kada se može koristiti i institut slobodne razmjene rada. U svakom slučaju društvene djelatnosti i potrebe koje one zadovoljavaju su tako heterogene da je nemoguće stvoriti samo jedan oblik zadovoljavanja.

Pod pojmom zajedničke društvene potrebe podrazumjevamo skup različitih potreba čovjeka, privrede i društva u cjelini, zadovoljavanjem kojih se stvaraju uvjeti za društveni razvoj, podizanje civilizacijskog nivoa, povećanja produktivnosti rada, te kvalitetnijeg i boljeg života čovjeka. Zajedničke potrebe društva zadovoljavaju društvene djelatnosti, odnosno, ustanove i radnici u društvenim djelatnostima, a financira ih na različite načine društvo, odnosno, nosioci društvene moći u različitim društvenim epohama i uređenjima. Društvene djelatnosti (obrazovanje, znanost, kultura, zdravstvo, fizička kultura i druge) postoje u različitim oblicima od kada egzistira čovjek kao razumno biće, ali način njihovog djelovanja (i njihove »produkcije«) i financiranja se, kroz historiju mijenja. U historijskim epohama, koje prethode kapitalizmu, pravo na korištenje usluga, koje pružaju društvene djelatnosti, bilo je rezervirano za vladajuću klasu, koja je sredstvima, kao dio vlastite potrošnje financirala društvene djelatnosti svojim To vrijedi podjednako u robovskom društvu, u kojem je robovlasnik imao roba: pedagoga, liječnika, glumca ili pjesnika, usluge kojih je financirao kao i svaki drugi rad robova. U ovoj društvenoj formaciji društvenim djelatnostima su se bavili i slobodni ljudi, ali zbog vlastitog interesa, ili pak zbog interesa vladara, ili najmoćnijih ljudi u konkretnom društvu, koji su ih stimulirali različitim beneficijama za što bolje rezultate u pojedinoj društvenoj djelatnosti. Normalno, i eksploatirani dio društva imao je potrebe za obrazovanjem, znanošću, kulturom, a posebno za zdravstvenom zaštitom, pa je stvarao i svoj sistem zadovoljavanja zajedničkih potreba, koji se je oslanjao na usmenu predaju, te naturalnu razmjenu. Slični odnosi vrijede i u financiranju društvenih djelatnosti i njihovih usluga i u feudalizmu, međutim, feudalizam počinje da stvara i razvija institucije, koje financiraju vladari, davanjem odgovarajućih privilegija, odnosno izvora prihoda, te prava na naknade za učinjene usluge. Na tim osnovama razvijaju se i prvi univerziteti i škole, odnosno bolnice. Ipak, u pretkapitalističkim društveno-ekonomskim epohama možemo govoriti tek o rudimentarnim oblicima društvenih djelatnosti, a i one ne nose još u-

vijek elemente zajedničkih potreba svih pripadnika društva, već postoje kao potrebe pojedinih klasa.

Razvoj industrijske proizvodnje, koji je osnovica razvoja kapitalizma, baziran na novim znanstvenim otkrićima, stvorio je zajedničku potrebu ljudi i društva za razvojem društvenih djelatnosti. Interes kapitaliste zasnivao se na povećanju proizvodnje, koja je tražila sve kvalitetniju tehnologiju (dakle primjenu znanosti), te sve kvalitetnijeg radnika (dakle, primjenu obrazovanja zaštite radnika, zaštite zdravlja, razvoja kulture i sl.), kao i stvaranja tržišta, na kojem su se kao roba pojavljivale usluge društvenih djelatnosti. Zajedničke potrebe kapitalističke proizvodnje osiguravala je država, koja je sistemom poreza zahvatala dio novostvorene vrijednosti, za održavanje državnog poretka i zadovoljavanja zajedničkih potreba. Interes radnika bio je, također usmjeren u pravcu stvaranja sistema što šireg definiranja i zadovoljavanja zajedničkih potreba, koje su u suštini i bile zajedničke, bez obzira što su im motivi za uspostavljanje bili različiti. Kroz razvoj kapitalizma, posebno kroz djelovanje radničkih pokreta u 19. i 20. stoljeću, zajedničke potrebe se sve više šire, dobijajući status prava građana, koja se ostvaruju djelovanjem javnog sektora, odnosno financiraju iz budžeta, bilo država, bilo komuna. Međutim, usluge društvenih djelatnosti, za dio društva, postaju i predmet privredne, poduzetničke aktivnosti, koja se ne razlikuje prema onoj, koju poduzetnik ima u industriji, transportu ili bilo kojoj djelatnosti, u kojoj se može na osnovi uloženog kapitala, te rada radnika ostvariti profit.

U kapitalizmu se financiranje društvenih djelatnosti, kao i radnika, koji u njima djeluju organizira na dva načina: kroz budžet, koji premda stvara pretpostavke zajedničkog zadovoljavanja društvenih potreba, predstavlja za kapitalistu *trošak*, te kroz stvaranje uvjeta da društvene djelatnosti i same postanu profitabilne dakle, kroz poduzetništvo, koje i u ovim djelatnostima donosi *profit*, organizirajući prodaju usluga, koje pružaju društvene djelatnosti.

U kapitalizmu su se počele uočavati određene kontradikcije, koje djeluju u ekonomici društvenih djelatnosti (Mecanović: Ekonomika društvenih djelatnosti). Premda su društvene djelatnosti skup veoma heterogenih djelatnosti, zajedničko im je da: ne stvaraju novu vrijednost (Marx: Kapital), već da stvaraju pretpostavke za stvaranje nove vrijednosti, te da se rezultat rada poslenika u njima ostvaruje kroz proizvod, koji u sebi sadrži i vrijednost rada u društvenim djelatnostima (koji je društveno koristan rad, dakle, ne svakog rada); da između samog rada u društvenoj djelatnosti i stvaranja, na osnovi tog rada, nove vrijednosti postoji značajan vremenski pomak, koji uvjetuje niz varijanata za vrednovanje rada u društvenim djelatnostima, čineći ovo vrednovanje veoma kompliciranim, čime se u suštini nauka počinje baviti tek u posljednje vrijeme; da u društvenim djelatnostima djeluju i različiti *nematerijalni faktori*, koji određuju tržišnu vrijednost proizvoda i usluga u ovim djelatnostima (naprimjer u likovnim umjetnostima mjerilo vrijednosti nije samo rad, već u prvom redu talent autora). Ove kontradikcije imaju svoje djelovanje na sistem financiranje, koji ih mora poštovati, stvarajući najmanje dva načina financiranja: kroz financiranje zajedničkih potreba i neposredno financiranje, kroz djelovanje tržišnog mehanizma.

Zajedničkim potrebama zadovoljavaju se dakle potrebe koje se nalaze u sferi: (1) stvaranja pretpostavaka za proizvodnju, koje organizator proizvodnje može i sam da organizira, ali mu je jeftinije te potrebe zadovoljavati zajednički na osnovi principa uzajamnosti, koji je jedan od bitnih financijskih principa, (2) stvaranja pretpostavaka za društveni i civilizacijski razvoj, i (3) ostvarivanja prava, koja pripadaju građanima, koja su konkretna prava, te za realizaciju kojih treba osigurati, kroz sistem društvenih prihoda, odgovarajuća sredstva. Prava građana mogu se ostvarivati u okviru neke organizacije, koja mu pruža usluge, te *neposrednim plaćanjem* materijalne protuvrijednosti za osiguranje prava.

U svom djelovanju na razvoj proizvodnje, razvoj društva i zadovoljavanje potreba čovjeka, društvene djelatnosti djeluju u pojedinim slučajevima gotovo neposredno na povećanje proizvodnje, koja o kvaliteti usluga dnevno ovisi (naprimjer: neposredna zdravstvena zaštita radnika u procesu rada, ili dopunsko obrazovanje za radne procese ili aplikacija znanstvenih dostignuća u proizvodnji), dok u drugim slučajevima to djelovanje se odvija kroz duže vrijeme, odnosno nakon dugog vremena. Zbog toga neke djelatnosti, odnosno pojedine usluge u djelatnosti mogu se gotovo egzaktno mjeriti, dok druge traže da se njihovo mjerenje i utvrđivanje i vrijednosti i potrebnih sredstava izvrši na osnovi odgovarajućih pomoćnih metoda. Normalno, ukoliko se zadovoljavanje zajedničkih potreba smatra troškom, onda nije potrebno utvrđivati njihovo djelovanje na proizvodnju, već je potrebno izvršiti samo utvrđivanje neophodnih sredstava, te ih pretvoriti u postotak kojim se osiguravaju u

okviru fiskalnog sistema (ili parafiskalnog) potrebna sredstva za podmirenje ovakvog društvenog troška.

U svom razvoju socijalizam je stavio u prvi plan zadovoljavanje zajedničkih potreba, polazeći od ideološkog stava da: društvene djelatnosti ne stvaraju novu vrijednost (pa rad u njima ima druge karakteristike od rada u proizvodnji), da se i kroz zajedničku društvenu potrošnju prevazilaze klasni antagonizmi. U prvoj fazi razvoja, kada je država trebala da osigura osnove socijalizma, a zajedništvo bilo naglašeno, ali kao funkcija države, financiranje zajedničkih potreba obavljalo se je isključivo kroz fiskus, a institucije društvenih djelatnosti bile su sastavni dio državnog mehanizma (što je u takvim situacijama bilo i proizvodno poduzeće). Doduše dio sredstava se je, po samoj logici funkcioniranja pojedinih društvenih djelatnosti ostvarivao i na tržištu (naplata ulaznica i sl.), ali i taj dio je išao u korist budžeta.

Razvoj samoupravljanja u našoj zemlji, s tezom o odumiranju države i preuzimanja pojedinih njezinih funkcija po samoupravnim organima, morao je otvoriti niz pitanja i u društvenim djelatnostima, odnosno u financiranju zajedničkih potreba društva. Umjesto financiranja putem budžeta stvara se u 1961. godini sistem SAMOSTALNIH FONDOVA. Samostalni fondovi stvaraju se u pojedinim djelatnostima na osnovi zakona, koji je definirao izvore prihoda, koji su iz budžeta izuzimani i stavljeni na raspolaganje skupštinama fondova, koji su sa sredstvima financirali institucije i djelatnosti, koje zadovoljavaju zajedničke potrebe. Skupštine društveno-političkih zajednica imenuju skupštine samostalnih fondova, koje samoupravna tijela odlučuju o financiranju zajedničkih potreba društva.

Umjesto organa države, koji odlučuju o obujmu zadovoljavanja zajedničkih potreba stvaraju se samostalni fondovi, dakle samoupravni organi preuzimaju funkcije države. Ipak, u čitavom tom sistemu, utjecaj državnih organa je bio značajan. Ustavni sistem, koji je stvoren Ustavom 1963. godine, otvorio je proces samoupravnog organiziranja institucija u društvenim djelatnostima, koje u principu stječu ista samoupravna prava kao i poduzeća, s istim ili sličnim samoupravnim organima (radničkim savjetima, savjetima u širem i užem sastavu), te s izvorima sredstava, koja utvrđuju tijela samoupravnih fondova. Teorijska misao o tome da se organizacije iz društvenih djelatnosti ne razlikuju u samoupravnim pravima, organizaciji i materijalnom položaju, već samo po izvorima prihoda, od poduzeća u privredi, te teza o odumiranju države i u društvenim djelatnostima, počela se postepeno formirati. Prijelaz na novi sistem financiranja zajedničke potrošnje ostvaren je Amandmanima na Ustav SFRJ 1963. godine iz 1971. godine. Kreator ovog sistema bio je E. Kardelj.

Nastavljajući sistem u kojem teorijski gledano država treba da postepeno odumire, prenoseći svoje funkcije na organizirani udruženi rad, koji treba da gospodari cjelinom ostvarene novostvorene vrijednosti — *dohotkom*, u osnovnoj organizaciji udruženog rada, stvara se sistem koji u društvenim djelatnostima i zadovoljavanju zajedničkih potreba polazi od RAZMJENE RADA. Kako su organizacije udruženog rada u cjelini i organizacije udruženog rada iz društvenih djelatnosti organizaciono i pravno jednako definirane, a razlikuju se samo po načinu stjecanja dohotka, one se dogovaraju o razmjeni rada. Razmjenjuje se *proizvodni rad* (dakle, onaj koji stvara novu vrijednost) *s društveno korisnim radom* (dakle, s onim radom koji stvara pretpostavke za proizvodnju, koje se mogu valorizirati prilikom realizacije proizvoda). Na toj teorijskoj osnovi, koju razrađuje Kardelj, a koja se bazira na Marxovim stavovima o stvaranju vrijednosti organiziraju se *samoupravne interesne zajednice*, kao organizacioni oblici posredovanja u razmjeni rada, odnosno, nosioci programiranja i financiranja zajedničkih potreba. Mnogi ekonomisti (Horvat, Mileta i drugi) osporavaju teorijski osnov slobodne razmjene rada, a neki stručnjaci iz područja financija (B. Jelčić) osporavaju efikasnost ovakvog sistema financiranja gotovo u samom početku djelovanja sistema slobodne razmjene rada. Na osnovi ove teorijske novosti osniva se prva samoupravna interesna zajednica 1969. godine (Privremena samoupravna interesna zajednica usmjerenog obrazovanja SRH). Nakon Ustava SFRJ iz 1974. godine osniva se u društvenim djelatnostima u Jugoslaviji, na osnovi preko 60 zakona, jer je materija zajedničke potrošnje stavljena u nadležnost republika i pokrajina, preko 6000 samoupravnih interesnih zajednica. Institut — slobodne razmjene rada — odnosno samoupravne interesne zajednice, koji proizlazi iz institucija: odlučivanja radnika o cjelini dohotka, odgovornosti radnika za ukupnu društvenu reprodukciju i ravnopravnosti u svim elementima organizacija iz udruženog rada, jedinstvena je teorijska novost, koja je bila primjenjivana samo u Jugoslaviji. Uvođenjem SIZ-ova raste interes za zadovoljavanje zajedničkih potreba i u prvim godinama djelovanja SIZ-ova dolazi do brzog razvoja društvenih djelatnosti, s porastom sudjelovanja u dohotku (I. Mecano-

vić: Ekonomika društvenih djelatnosti). U isto vrijeme raste interes za društvene djelatnosti, kao faktora razvoja društva i alokacije sredstava u svijetu, posebno pod utjecajem UNESCO-a, koji pokušava utvrditi odnose između razvijenosti i izdvajanja za zajedničku potrošnju, tako da se djelovanje SIZ-ova i porast interesa za razvoj društvenih djelatnosti u našoj zemlji i tendencije u svijetu međusobno poklapaju.

Slobodna razmjena rada odvija se postignutim sporazumom između davalaca i korisnika usluga (sredstava), koji se zasniva na utvrđenim programima i njihovoj *cijeni*. On je negacija djelovanja tržišnih zakonitosti, jer se slobodna razmjena ne vrši pod uvjetima djelovanja tržišta, već dugoročno sagledanih potreba: pojedinog OUR-a, većeg broja organizacija udruženog rada, koje imaju zajedničke potrebe, cjelokupnog udruženog rada, društva u cjelini i potreba pojedinca, a po dogovorenoj i utvrđenoj vrijednosti rada radnika u društvenim djelatnostima. Proglašavajući neke djelatnosti (obrazovanje, kulturu, znanost, zaštitu zdravlja i socijalnu zaštitu) djelatnostima od posebnog društvenog interesa, država (republike i pokrajine) zadržala si je pravo djelovanja u ovim djelatnostima u svim aspektima, pa i financijskim, dok je Federacija, kroz nadležnost da definira uvjete razvoja, valutarno-monetarni razvoj i planove razvoja osigurala svoj monopol u sferi djelovanja na slobodnu razmjenu rada kao način financijskog djelovanja u sferi zajedničke potrošnje.

Ne ulazeći u teorijsku raspravu o slobodnoj razmjeni rada i o njezinom organizacionom obliku SIZ-u u praksi je ovaj sistem imao još na startu niz nedorečenosti, koje će ga pratiti konstantno. To su posebno: (1) stanovište da su mogući isti organizacioni oblici u svim društvenim djelatnostima (pa i dijelu infrastrukture), bez obzira na evidentne razlike, koje se pojavljuju između pojedinih društvenih djelatnosti, (2) stanovište da se u svim odnosima zadovoljava isti nivo potreba, a potrebe su segmentirane (pojedinačne, zajedničke potrebe dijela OUR-a, zajedničke potrebe društva, individualne potrebe pojedinca), (3) razlika u sadržaju odnosa, jer se u nekim djelatnostima stvarno vrši razmjena rada (zdravstvena zaštita, znanost i sl.) dok se u drugim stvaraju uvjeti za osiguranje prava (mirovinsko osiguranje, socijalna zaštita, zapošljavanje), (4) pomanjkanje elemenata za utvrđivanje potreba (standardizacija potreba) i sudjelovanja u stvaranju vrijednosti (utvrđivanje elemenata cijena rada na osnovi stvorene društvene vrijednosti), (5) nejednaki nivo zainteresiranosti radnika iz udruženog rada i onih iz društvene djelatnosti, i (6) veliko uplitanje nadležnih državnih organa u sistem, osnov kojeg je bilo odumiranje države u ovim djelatnostima. Zbog vremenske razlike između rada u društvenim djelatnostima i njihovih rezultata stvorena je hipotetska razmjena *stvarnih sredstava i pretpostavljenog rada*, koji i nije morao biti ostvaren (B. Stanić).

Samoupravne interesne zajednice predstavljale su mjesto dogovora o programu slobodne razmjene rada i instituciju posredovanja u financiranju zajedničkih potreba samo 3 — 4 godine. Naime, nakon 1979. godine, rezolucijama o realizaciji plana u tekućoj godini uvedena su ograničenja rasta zajedničke potrošnje, koja na osnovi prijedloga nadležnih organa utvrđuje Skupština SFRJ, a koja počivaju na propisima o financijskom poslovanju organizacija udruženog rada (Zakon o utvrđivanju ukupnog prihoda i dohotka), stavljaju izvan snage zaključene samoupravne sporazume o slobodnoj razmjeni rada. Ova ograničenja, kao i nespretnost u propisima, kojima se je tražilo da se svake godine, referendumom utvrđuju stope, kojima se udružuju sredstva za zadovoljavanje zajedničkih potreba u svakoj djelatnosti, te sve slabije funkcioniranje delegatskog sistema, doveli su do gubitka interesa za funkcioniranje SIZ-ova i slobodne razmjene rada, a nivo zadovoljavanja utvrđivao se je sve više odlukama skupština republika i pokrajina, umjesto zaključivanjem samoupravnih sporazuma. U vrijeme funkcioniranja slobodne razmjene učinjen je značajan korak u razvoju pojedinih društvenih djelatnosti, izgrađene su brojne škole, otvoreni brojni fakulteti, otvorene kulturne i sportske institucije, te stvorene osnove za materijalni razvoj zdravstva, socijalne zaštite i nauke.

Nakon Kritičke analize političkog sistema u 1986. godini, te Amandmana na Ustav 1974. iz 1988. godine postavlja se, uz jačanje elemenata funkcioniranja tržišta i pitanje promjene u načinu financiranja zajedničkih potreba društva. Premda se način financiranja nije ustavno promjenio, te su Amandmani X. i XVI. predvidjeli i institut slobodne razmjene rada i organiziranje SIZ-ova, kao posrednika u financiranju zajedničke potrošnje, pojedine republike i pokrajine prilaze postepenoj likvidaciji samoupravnih interesnih zajednica (SR Srbija i SR Slovenija), stvarajući fondove za financiranje pojedine društvene djelatnosti, uz promjenu republičkih zakona, kojima se sistemski uređuje ova materija, odnosno neprihvaćajući u republičkom

Ustavu rješenja iz Ustava SFRJ, kao što to čine Amandmani na Ustav Slovenije. Dalji razvoj zakonskog reguliranja ići će po našem mišljenju u pravcu stvaranja mješovitog sistema, u kojem će, uz slobodnu razmjenu rada, djelovati i financiranje putem budžeta, neposredno financiranje poduzeća usluga koje mu pružaju organizacije ili pojedinci iz sektora društvenih djelatnosti, te stvaranje »tržišta usluga« koje pružaju društvene djelatnosti.

U sadašnjem času u Jugoslaviji u zadovoljavanju zajedničkih potreba djeluje, bez obzira na zakonsku regulativu, u suštini jedan parafiskalni sistem, u kojem nema slobodne razmjene rada, jer ne funkcioniraju pretpostavke, koje su za nju potrebne: delegatski sistem i sagledane dugoročne potrebe udruženog rada i društva u cjelini iz domene zajedničkih potreba, koji je stvoren bez respektiranja razlika između djelatnosti. Stoga će se u budžete ili fondove morati vratiti onaj dio zajedničkih potreba, kojima se osiguravaju prava građana, koja im Ustav ili zakoni garantiraju. Taj povratak, nije napuštanje teorije o odumiranju države u pojedinim segmentima, već stvaranje odnosa u financiranju u kojem država garantira i financira ostvarivanje prava, koja bez materijalne podloge i financiranja predstavljaju samo deklarativna prava. Jedan dio će se financirati u neposrednim odnosima između privrede i ustanova iz društvenih djelatnosti. Samo manji dio ima šansu da se i dalje financira slobodnom razmjenom rada. Kako su SIZ-ovi samo organizacioni oblik za uspostavljanje slobodne razmjene rada, oni ne moraju pri tom egzistirati.

Razvojem tehnike i tehnologije, posebno one koja se bazira na primjeni i korištenju računara, mijenja se pozicija niza društvenih djelatnosti u svijetu. Brzina promjena u tehnologiji traži sve više sudjelovanje znanosti u razvoju proizvodnje, a potreba za znanošću traži razvoj obrazovanja, kulture, pa i zaštite zdravlja i socijalne sigurnosti. S druge strane sve je prisutnije tržište usluga iz domena zajedničkih potreba, na kojem se, ponovno stvaraju značajno visoki profiti. U ovim djelatnostima se sve više govori o ekonomici pojedinih društvenih djelatnosti, odnosno financiranju ovih djelatnosti radi ostvarivanja dohotka (odnosno profita) u okviru njih. U okviru ekonomike, financiranje zadovoljavanja potreba, uslugama koje pružaju društvene djelatnosti, dobija posve drugi značaj. Društvene djelatnosti, svojim uslugama djeluju na: (1) stvaranje pretpostavaka za proizvodnju, djelujući na njezinu ekonomičnost i rentabilnost, dakle na faktore, koji se financiraju u okviru same proizvodnje, (2) razvijanje niza proizvodnji, koje su pretpostavka za pružanje usluga iz djelokruga društvenih proizvodnji (zaštita zdravlja na primjer razvija proizvodnju lijekova, aparata i uređaja, ili obrazovanje razvija proizvodnju učila, izdavačku djelatnost i sl.), (3) poboljšanje kvalitete života ljudi, (4) stvaranje uvjeta socijalne sigurnosti čovjeka, kao faktora sloboda i prava čovjeka i njegovog razvoja u pojedinom segmentu rada i (5) podizanje civilizacijskog nivoa i razvoja društva u cjelini. Ovako djelovanje društvenih djelatnosti postavlja pred ekonomiku društvenih djelatnosti niz pitanja, u prvom redu pitanje rentabiliteta ulaganja i financiranja ovih djelatnosti u funkciji razvoja, u utvrđivanja efekata financiranja i njihove svrhovitosti, odnosa između ulaganja u društvene djelatnosti i ukupnog razvoja društva i sl. Sve više se smatraju najefikasnijim ulaganja u čovjeka, a to se postiže kroz ekonomiku društvenih djelatnosti. U čitavom svijetu financiranje društvenih djelatnosti, bez obzira da li se vrši iz budžeta, ili pak iz fondova poduzeća, ili sredstava pojedinca, ima elemente investicija u budućnosti. Pri tome se za izračunavanje potrebnih sredstava, dakle za financiranje koristi sve više metoda, kojima se utvrđuju potrebna sredstva za investicije u privredu, te njihova efikasnost, služeći se pri tome metodama kvantitativne i kvalitativne analize (P. Jurković, B. Jelčić, D. Vojnić), koje odgovaraju na pitanja, kakve efekte u materijalnom smislu daje financiranje društvenih djelatnosti.

Pri tome je irelevantno tko je financijer. Logika financiranja društvenih djelatnosti se mijenja, pa i kada u društvene djelatnosti ulaže država iz budžeta, ona ima u prvom redu interes za razvojem i povratkom uloženih sredstava kroz razvoj, a mnogo manje interes, koji se ogleda u zadovoljavanju samo neke ljudske potrebe. U financiranju zajedničke potrošnje kroz budžete, sve se više pokazuje interes javnog sektora za stvaranjem pretpostavaka za razvoj. S druge strane, država svojim intervencijama u svijetu, otvarajući sistem »oslobođenja od taksa i poreza« stimulira privredu da ulaže u društvene djelatnosti, posebno u znanost, stvarajući kroz ovaj vid financiranja uvjete za samofinanciranje razvoja baziranog na znanosti, razvoju kulture, obrazovanja i sl. Oslobađanjem od plaćanja taksa i poreza, uz ustupanje tih sredstava za zajedničke potrebe i u kapitalističkom svijetu se vrši svojevrsno odumiranje države u neposrednom financiranju društvenih djelatnosti i zajedničkih potreba. To ne znači da se financiranje onih zajedničkih potreba, koje su vezane uz realizaciju sloboda i prava čovjeka sma-

njuje. Prava čovjeka na zadovoljavanje svojih obrazovnih potreba, posebno po UNESCO-u definirano obrazovanje za svakog, pravo na zdravlje, koje definira Svjetska zdravstvena organizacija, pravo na bavljenje sportom, kojeg je utvrdila Konferencija Međunarodnog Olimpijskog komiteta i ministara sporta u Baden-Badenu, predstavljaju obveze za države, koje financiranje ovih potreba vrše na način koji je svojstven njihovom uređenju, ali u svakoj zemlji se u suštini osigurava ljudsko pravo na usluge koje pružaju društvene djelatnosti, a koje su zajednička potreba.

Osnovica svake ekonomike svodi se na definiranje ciljeva i ostvarivanje ekonomskih rezultata, te stvaranje u nacionalnim okvirima takvih međusobnih odnosa pojedinih sektora privređivanja i života koji osiguravaju skladan razvoj nacionalne ekonomije i društva u cjelini. To vrijedi i za ekonomiku društvenih djelatnosti, pa i ekonomike pojedinih društvenih djelatnosti. Bez razvoja kvartarnog sektora nije više moguće ostvariti razvoj ostalih sektora. U primarni sektor spadaju: poljoprivreda, šumarstvo, rudarstvo i sve one grane privrede u kojima se neposredno u kontaktu s prirodom stvaraju nove vrijednosti, u sekundarni: industrija i druge prerađivačke djelatnosti, u tercijarni: trgovina, ugostiteljstvo i druge uslužne djelatnosti, a u kvartarni: društvene djelatnosti. Kvartarni sektor, međutim, mora biti usklađen s ekonomskim mogućnostima nacionalne ekonomije, koja u njega može izdvajati sredstva ovisno o visini nacionalnog dohotka. Što je nacionalni dohodak po stanovniku viši, to se može izdvajati za kvartalni sektor veći postotak nacionalnog dohotka. To se u suvremenom svijetu i događa, te razvijene zemlje izdvajaju proporcionalno više sredstava po stanovniku za zadovoljavanje zajedničkih društvenih potreba nego što to mogu nerazvijene zemlje. UNESCO je sačinio i određene tablice, prema kojima zemlje na određenom stupnju razvoja trebaju izdvajati odgovarajuća sredstva za obrazovanje, zaštitu zdravlja, kulturu i druge društvene djelatnosti. Po tim kriterijima naša zemlja bi trebala da izdvaja za zadovoljavanje zajedničkih potreba oko 30 — — 32% dohotka. Danas se u Jugoslaviji izdvaja oko 32% dohotka za društvene djelatnosti, ali je stanje po republikama, jer financiranje društvenih djelatnosti spada u nadležnost republika, različito, tako da u nas razvijene republike (SR Slovenija, SR Hrvatska i SR Srbija) izdvajaju manje od onih nerazvijenih, tako da su izdvajanja od 27,8% dohotka (U SR Hrvatskoj u 1987. godini) do 36,5% (u SAP Kosovu). Na našem nivou razvoja izdvajanja bi se za pojedine djelatnosti trebala kretati u slijedećim okvirima: obrazovanje cca 5%, zaštita zdravlja cca 7%, znanost cca 2%, kultura cca 2% i socijalna sigurnost cca 14—15%. Izdvajanja za zadovoljavanje zajedničkih društvenih potreba neovisna su o načinu prikupljanja, pa i distribucije sredstava. Ona predstavljaju danas utvrđene veličine, koje osiguravaju skladan razvoj, uz ostvarivanje ciljeva, koji se postavljaju pred društvene djelatnosti, te koji se financiraju. Pred društvene djelatnosti postavljaju se zadaci i ciljevi, koji su: društveni, ekonomski i osobni, a koji se trebaju ostvarivati s raspoloživim sredstvima, stvaranjem takve financijske situacije u kojoj će efekti djelovanja društvenih djelatnosti osigurati povećanje nacionalnog dohotka, odnosno novo stvorene vrijednosti.

Društveni interesi u zadovoljavanju zajedničkih potreba definirani su: potrebama skladnog razvoja društva, očuvanja i razvoja civilizacijskog nivoa, kojem pojedina sredina pripada, osiguranja sredstava za ostvarivanje prava građana, koja mu garantira ustav, odnosno zakoni, te stvaranje uvjeta za lični razvoj svakog pojedinca, do krajnjih mogućnosti njegove individue. U suštini, društveni interesi nisu u prvom redu ekonomski, već vezani uz funkcioniranje društva, ali ostvarivanje zadataka i ciljeva je uvijek podloga i ekonomskog razvoja, tako da se financiranje zadovoljavanja zajedničkih potreba treba promatrati uvijek i u ekonomskoj, odnosno razvojnoj funkciji, dakle u funkciji povećavanja nacionalnog dohotka. Pri tome, kod pojedinih djelatnosti ima više elemenata ostvarivanja prava građana, a kod drugih više elemenata povećavanja nacionalnog dohotka. Naprimjer, mirovinsko osiguranje, kao i čitav sektor socijalne zaštite osigurava najprije prava čovjeka, a tek onda, posredno, djeluje i na ekonomiku, dok znanost, a posebno dio primjenjenih znanosti, djeluje neposredno na povećanje dohotka.

Ove razlike moraju se respektirati, kako u organizacionom smislu, jer je neadekvatno stvarati istu organizaciju za zadovoljavanje potreba s kojima se osigurava pravo građana i onih kod kojih je dominantan zadatak i cilj povećanje proizvodnje, odnosno ekonomski efekt.

Ekonomski interesi zbog kojih se financiraju zajedničke potrebe društva baziraju se na činjenici da društvene djelatnosti stvaraju pretpostavke za razvoj proizvodnje, odnosno, za njezino funkcioniranje. Faktori proizvodnje, koji se moraju osigurati da bi se odvijao proces rada su: sredstva rada, sirovina, energija i radnik, koji mora biti osposobljen za proces rada, dakle, obrazovan, zdrav, socijalno osiguran.

Što je tehnološki nivo proizvodnje, i procesa rada uopće, viši, to je čovjek i njegovo osposobljavanje za radni proces potrebnije. Društvene djelatnosti osposobljavaju čovjeka za radni proces. Zbog toga se i u teoriji alokacije investicija, koje se prema toj teoriji trebaju usmjeriti prema čovjeku i njegovom znanju, polazi od stava da čovjek, koji je osposobljen za proces rada može i sa slabijom tehnologijom da postigne veće rezultate. Ekonomski interesi mogu se ostvarivati i u pojedinom poduzeću, koje samo osigurava specifičnu zdravstvenu zaštitu, ili konkretno obrazovanje za svoje potrebe, ili rekreaciju radnika, u funkciji razvoja faktora ekonomije. Pri tome, u pojedinom poduzeću se *utvrđuje efikasnost financiranja*, jer uložena sredstva kroz ostvarivanje ciljeva i zadataka moraju dati kao rezultat u financijskom izrazu, povećanje uloženih sredstava. U okviru ekonomike društvenih djelatnosti se zbog toga sve više razvijaju metode utvrđivanja efikasnosti ulaganja u društvene djelatnosti u konkretnim sredinama, bez obzira da li se radi o pojedinom poduzeću, ili o nacionalnoj privredi. Pri tome se koriste i kvantitativne i kvalitativne metode, kao što su: statističke metode, korištenje izračunavanja koeficijenta kapitalizacije, cost-benefit analiza, cost-effectiness analiza i sl. Primjenom ovih metoda može se utvrditi financijski efekt ulaganja u društvene djelatnosti. Ipak, još uvijek je najpouzdaniji pokazatelj — opći porast proizvodnosti rada, odnosno porast nacionalnog dohotka, koji rezultira i iz ulaganja u zajedničke potrebe društva.

Da bi prevladale suprotnosti, koje nastaju zbog vremenske distance između ulaganja u društvene djelatnosti i njihovih rezultata, te da bi se osigurala ravnopravnost građana u korištenju usluga potrebno je utvrditi standarde u zadovoljavanju potreba. Pod pojmom standarda podrazumijevamo utvrđene elemente u zadovoljavanju potreba, koji se mogu izraziti kvantitativno. Naprimjer standard u obrazovanju je: osmogodišnje osnovno obrazovanje, u kojem učenik savladava određeno (standardizirano) gradivo, u školi koja ima standardnu opremu, standardizirani broj nastavnika, te standardizirana sredstva, koja osiguravaju izvršenje nastavnog procesa, odnosno osobni standard nastavnika, te učenika za vrijeme pohađanja nastave. Utvrđeni standardi osiguravaju mogućnost planiranja potrebnih sredstava, koja su potrebna za zadovoljavanje zajedničkih potreba, te za utvrđivanje potrebnih sredstava. Na utvrđenim standardima moguće je vršiti kvantitativne analize, te utvrđivati potrebna sredstva, koja osiguravaju adekvatno financiranje zajedničkih potreba.

Zadovoljavanje osobnih potreba i interesa, koja predstavljaju prava čovjeka, a odvijaju se u okviru utvrđenih standarda, financiraju se kao zajednička društvena potreba. Međutim, pojedinac će sve više imati potreba za uslugama, koje pružaju društvene djelatnosti, i preko standardiziranih veličina. Ove potrebe, potrebno je financirati vlastitim sredstvima, odnosno utvrđivanjem tržišnih kriterija, te stvaranjem tržišta usluga, koje pružaju društvene djelatnosti. Na tom tržištu se formira cijena, koja mora biti u skladu s utvrđenom vrijednosti ovih usluga.

Financiranje zadovoljavanja zajedničkih potreba društva, nakon utvrđivanja objektivnih društvenih okvira u kojima se izdvajanja za društvene mogu kretati, vrši se metodama i sredstvima s kojima raspolažu javne financije. Pri tome je potrebno voditi računa o činjenici: (1) tko odlučuje o visini potrebnih sredstava, (2) koja se tehnika prikupljanja sredstava primjenjuje, (3) tko je subjekt financiranja, (4) tko je korisnik sredstava i sl.

Bez obzira tko odlučuje o visini sredstava, nosilac odlučivanja mora pri tom poštovati odgovarajuće društveno-ekonomske zakonitosti, posebno one, koje govore da je potrebno za zadovoljavanje zajedničkih potreba izdvajati određen dio nacionalnog dohotka, odnosno društvenog proizvoda, koji je ovisan o visini dohotka u konkretnoj državi. Viši nivo izdvajanja dovodi u pitanje funkcioniranje nacionalne ekonomije, a niži dovodi u pitanje društveni razvoj. Nosilac odlučivanja mora voditi računa i o činjenici da je zadovoljavanje potreba uslugama društvenih djelatnosti vid neelastične potrošnje, u kojoj je veoma teško smanjivati dostignuti nivo, te s pozicija građana predstavlja smanjivanje njihovih prava. Zadovoljavanje zajedničkih potreba traži, također stvaranje mreže institucija, koje osiguravaju pružanje usluga, koja i sama uvjetuje stabilan nivo financiranja. *Bez obzira tko odlučuje o visini sredstava za zadovoljavanje zajedničkih potreba ne može odlučivati voluntaristički, već u okviru navedenih zakonitosti, odnosno, utvrđenih standarda.* Ekonomski motivi govore da to treba da bude subjekt, koji može na najracionalniji i najjeftiniji način, utvrditi potrebe te organizirati njihovu realizaciju dok politički motivi, posebno u demokratskim društvima traže da to bude učinjeno na demokratski način, odnosno da odluke donose sami radni ljudi i građani, ili njihovi predstavnici (delegati). Normalno, u takvim odnosima se vrši i posredovanje između onih koji pružaju usluge i onih koji ih financiraju. Djelovanje tržišta u zadovoljavanju zajedničkih potreba može biti prisutnije, nego što je

to danas, kod nas, prisutno, ali zadovoljavanje zajedničkih potreba ne može se odvijati samo djelovanjem tržišta, već stvaranjem sistema javnih financija, kojim se zadovoljava dio potreba, dok se druge zadovoljavaju i tržišnim djelovanjem.

Tehniku prikupljanja sredstava, kojima se financira zadovoljavanje zajedničkih potreba treba da u konkretnom društvu postavi onaj, koji može organizirati prikupljanje sredstava i posredovanje između davalaca sredstava i korisnika na optimalan način, poštujući i ekonomske i političke kriterije (demokratske kriterije). Pri tome je tehničko pitanje da li se financiranje vrši iz dohotka organizacija udruženog rada, ili iz bruto osobnih dohodaka, kako se u nas danas izdvajaju sredstva, ili se izdvajanje vrši na drugi način. Mnogo je važnije da u zadovoljavanju zajedničkih potreba se primjenjuju fiskalni i ekonomski principi: *princip uzajamnosti i princip solidarnosti.* Princip uzajamnosti, koji je imanentno jedan od principa tržišne privrede, koristi se za smanjivanje izdvajanja sredstava, zbog smanjivanja rizika, koji nastupa ukoliko sredstva izdvaja velika rizična zajednica (klasičan primjer za to je zdravstvo, koje na principu uzajamnosti osigurava uz relativno malena sredstva mogućnost izdvajanja u slučaju bolesti pojedinca i značajna sredstva za njegovo liječenje). Što je rizična zajednica veća, rizik kojeg snosi pojedinac je manji, ali je i teže organizirati demokratsko odlučivanje o nivou zadovoljavanja potreba. Princip solidarnosti polazi od stava da pravo na usluge ima svaki građanin, a da ih financira shodno svojim mogućnostima, što je vezano uz realizaciju prava koja pripadaju građaninu. Tehnika prikupljanja sredstava mora biti jeftina, kao i odlučivanje o njima.

Kritika SIZ-ova, pa i razmjene rada, koja je i opravdana, govori da su SIZ-ovi organizirali parafiskalni sistem u kojem su tehnika prikupljanja i distribucije sredstava, te način odlučivanja o njima bili nepotrebno skupi. U suštini, ne postoji potreba da posredovanje i tehnika budu nepotrebno skupi, a u koliko su takvi, potrebno je racionalizirati tehniku. Neracionalnost i skupoća prikupljanja sredstava ne proizlaze iz slobodne razmjene rada, a ne moraju proizlaziti ni iz delegatskog sistema.

Subjekti koji su nosioci obaveza iz financiranja zajedničkih društvenih potreba su oni, koji stvaraju dohodak, odnosno oni, koji koriste usluge. Osnov za financiranje dijelova zajedničkih potreba je u novostvorenoj vrijednosti, koja se, na osnovi djelovanja pojedinih društvenih djelatnosti, stvara. Doprinosi se prema tome izdvajaju iz dohotka (društvene privrede ili ukupnog prihoda građana) za one djelatnosti, koje djeluju na povećanje dohotka u konkretnoj proizvodnji (usmjereno obrazovanje, dio zdravstvene zaštite i sl.), premda u nizu slučaja se ne poštuje ovaj kriterij.

U ostalom ni teorija financiranja zajedničkih potreba u tom pravcu ne daje odgovarajuća rješenja. Doprinosi iz osobnog dohotka vežu se uz one djelatnosti, ili usluge u kojima je osnov u zadovoljavanju osobnih potreba čovjeka. Financiranje onih potreba, kojima se ostvaruju ustavom garantirana prava čovjeka i građanina vrši se iz fiskalnih sredstava. Poseban vid financiranja je neposredna naplata usluga, odnosno plaćanje iz neto osobnog dohotka. To se u nizu djelatnosti ostvaruje: neposrednim odnosima slobodne razmjene rada, participacijama, odnosno naplatom usluga putem kupnje ulaznica ili na neki drugi način. Neposredni odnosi u slobodnoj razmjeni rada, koji se ostvaruju u okviru iste organizacije udruženog rada veoma su prisutan način financiranja.

Na taj način se financiraju znanstveni instituti u pojedinim većim organizacijama, dio rekreacije, dio kulturne aktivnosti radnika i sl. Neposredni odnosi u ustavnim rješenjima u nas predstavljaju dominantni način financiranja, koji se međutim nije razvio, osim u okviru velikih privrednih sistema. U okviru neposrednih odnosa radnici u okviru sistema financiraju djelove istog sistema, koji im pružaju odgovarajuće usluge. Za pojedine usluge, građani i sami participiraju s dijelom sredstava iz svojih osobnih dohodaka (kao što je slučaj s neposrednom zaštitom djece, odnosno sistemom vrtića, ili u zdravstvu, kroz participaciju za pojedine lijekove, odnosno zahvate). U nizu djelatnosti (kultura, fizička kultura) sredstva se ostvaruju i prodajom ulaznica, dakle tržišno, ili prodajom knjiga, časopisa, likovnih dijela i sl. Financiranje zajedničkih potreba društva nije moguće ostvariti nigdje pa i u nas na jedan, isključivi, način. To posebno vrijedi u situacijama kada je organizirana posebna mreža institucija koje pružaju usluge u zadovoljavanju potreba.

U zadovoljavanju zajedničkih potreba, i financiranju zadovoljavanja, potrebno je postaviti organizaciju institucija, koje djeluju u društvenim djelatnostima, a koje kroz usluge zadovoljavaju zajedničke potrebe, bez obzira da li se radi o potrebama, koje su u prvom redu potrebe proizvodnje, ili se radi o potrebama koje su i pravo (a često i dužnost) građani-

na. U društvenim djelatnostima postoje škole, bolnice, muzeji i niz drugih institucija, koje se financiraju kao nosioci trajnih obaveza u zadovoljavanju zajedničkih potreba. Ove organizacije, koje su kod nas samostalne organizacije udruženog rada stječu svoj dohodak u okviru slobodne razmjene rada, odnosno participacijom u sredstvima budžeta, participacijama korisnika, ili pak vlastitim tržišnim poslovanjem. Njihov predmet poslovanja je pružanje usluga iz domene zajedničkih potreba društva. Zbog toga one ne moraju ostvarivati značajan dohodak iznad potreba (odnosno dobit ili profit). U svijetu su takve institucije vezane uz budžete, kao što su bile i u nas. Osnovni zadatak takvih institucija je zadovoljavanje potreba, a u okviru sredstava i zadataka koji su postavljeni. Institucije u društvenim djelatnostima, bez obzira da li su vezane uz budžete, ili neki drugi sistem financiranja, vezane su u sisteme institucija jer obrazovanje, zaštita zdravlja, kultura i sl., ne mogu djelovati samo kroz individualne institucije, koje ne mogu pružati usluge svima, već samo pojedinim subjektima. Zbog toga se mora financirati i pojedina institucija, ali i djelovanje sistema, odnosno mreže institucija, kojima se tek mogu zadovoljavati zajedničke potrebe. Mreža mora biti postavljena racionalno, te na način da osigurava osnovne ciljeve i zadatke zadovoljavanja potreba.

Pojedine potrebe, kojima se osiguravaju prava građana, kao što je socijalna zaštita, ili mirovinsko osiguranje, zadovoljavaju se stvaranjem institucija za posredovanje, jer u ostvarivanju svog prava, građanin ne dobija uslugu, već novac (mirovinsku, socijalnu naknadu i sl.). Ovdje u suštini ne postoji slobodna razmjena rada, ne postoji mreža institucija koje daju usluge, već samo posredovanje u zadovoljavanju osobnih potreba, te realizacija prava, koja ima pojedinac.

LITERATURA:

1. USTAV SFRJ SA AMANDMANIMA I—XLVII.

2. *Jašić, Z.* Uvod u ekonomiku obrazovanja, Informator Zagreb 1979.

3. *Jelčić B.:* Društveno-ekonomska osnova reforme visokog obrazovanja, Sveučilište u Zagrebu 1978.

4. *Jurković, P.:* Ekonomski aspekti zdravstva i zdravstvene zaštite u Zagrebu, Ekonomski institut Zagreb 1982.

5. *Jurković, P.:* Osnove ekonomike društvenih djelatnosti, Ekonomski institut, Zagreb 1986.

6. *Kardelj, E.:* O slobodnoj razmjeni rada, Jugoslavenski centar za teoriju i praksu samoupravljanja »E. Kardelj«, Ljubljana 1984.

7. *Kardelj, E.:* Kritička analiza funkcioniranja političkog sistema, Komunist, Beograd 1986.

8. *Mecanović, I.:* Ekonomika društvenih djelatnosti, Informator, Zagreb 1984.

9. *Mecanović, I.:* Teorijske osnove slobodne razmjene rada, Revija, Osijek 1987.

10. *Mecanović, I.:* Samoupravne interesne zajednice i drugi oblici samoupravnog organiziranja, Naša zakonitost, 1989.

11. *Vojnić D., Sekulić, M.:* Uvod u analizu i planiranje investicija, Informator, Zagreb 1980.

12. *Stanić, B.:* Samoupravne interesne zajednice i sindikat, Radničke novine, Zagreb 1982.

Dr Ivan Mecanović

Summary

FINANCING COMMON SOCIAL NEEDS

There are various methods of financing common social needs, both in our country and abroad:

1. throught public services and budgets,

2. through creation of »free exchange of labour« and selfmanaging communties of interest,

3. through the mechanisms of the market.

None of the above mentioned methods suits the nature of common social needs completely because they are likely to become the infrastructure of social development. The first method, prevalent worldwide and present in our country until 1975, shows an excessive bureaucratic interference in satisfying needs.

Bureaucracy itself appears as a negotiating agent which is supported by common needs. As free exchange of labour is in crisis in Yugoslavia, it is difficult to predict its further developmentand the functioning of self-managing communities of interest which are an organizational form of work exchange. The world has discarded financing based directly on the mechanisms of the market. It is, therefore, vital to estimate the essence of those common needs and to combine all three methods known so far. This depends on the specific area of activity and the available time frame ranging from the expenses which arise from social needs financing and including their results. These needs, which could be considered as man's rights guaranted by the state, and the services also ensured by the state can be realized directly from the market in various time frames where they become the objective of market planning and when they regulate the standards for satisfying common social needs. Free exchange of labour can be also applied here. In any case non-productive branches of the economy satisfy widely heterogeneous needs, and it is impossible to create only one method for satisfying these needs.