

велике користи коју је имао Дубровник од Шпаније, дипломатија тог града, сходно свом карактеру, никад није изразила захвалност шпанском двору, него га је уцењивала тражењем признања за измишљене жртве које су поднели Дубровчани у шпанској флоти. Запањени што Шпанци, и поред тога, нису напустили свој благонаклони став према њима, Дубровчани су наивно видели у Шпанији прву светску силу неисцрпних богатстава и у време када је она већ одавно изгубила ту своју улогу.

Французи су озбиљно ушли у круг дубровачких интереса тек током XVIII века, док Аустрија у граду под Срђем није сматрана силом која може непосредно утицати на његову судбину све до истог тог столећа, а и тада само повремено. Иако је тада дубровачка трговина била видно потиснута са турских тржишта, а у Јадранском Мору је дошло, на рачун Дубровника и Млетака, до појаве нових лука и застава на јарболима, Дубровчани су, и у трговини и у дипломатији, ишли утрвеним путем и вртели се у зачараном кругу између Цариграда, Млетака и Рима. Заустављен у свом развоју кристалисањем нове констелације сила у свету која му је одузимала право на опстанак, Дубровник је, током XVIII века, обамирао у све дубљем и свестранијем конзерватизму, па, не мењајући ништа, није мењао ни методе своје дипломатије, тим пре што су они, сазрели средином XVII века, већ постали славна традиција од које се лако не одриче и која се сматра кључем свих успеха. Зато су Дубровчани, који су у том времену интервенисали на европским дворovima, изгледали себи дубоко мудри и довитљиви, а целом осталом свету жалосно смешни.

Ако се, дакле, методи дубровачке дипломатије модерног доба посматрају у складу са општом ситуацијом у свету, онда се њихови успеси ни у ком случају не показују као последица суште виртуозности тих трговаца него чињенице што је Дубровник имао разлог свог опстанка и био потреба медитеранских земаља и што је, мудрошћу и искуством својих дипломата, знао да констатује и искористи такву ситуацију. Методи дубровачке дипломатије постају анахронизам кад и сам Дубровник.

*Радован Самарџић*

## О СОЦИЈАЛНОМ СТАРАЊУ У ЕНГЛЕСКОЈ

Настављајући и проширујући једну дугу традицију социјалног старања, још из XVI века, енглески послератни систем социјалних служби ипак претставља новину у друштвеном животу својом свеобухватношћу. Израђен на основу чувеног извештаја В. Бевериджа из времена рата (1942), прихваћен од свих политичких партија, систем се састоји из неколико закона који су укинули многобројне и хетерогене прописе и ујединили законску базу целог система. То су закони о националном осигурању (1946), о осигурању од по-

вреда на раду (1946), о породичним додацима (1945), о националној помоћи (1948), и о националној здравственој служби (1946).

Социјално старање је по традицији повезано са стандардом радника и у многим земљама је управљено баш на одржање нивоа живота радника. Тако, оно се обично сматра као допуна реалне наднице радника (и других уполслених лица).

Међутим, предмет социјалног старања је у Великој Британији знатно шири. Цео систем служби је подешен тако да нико, а не само једна класа људи, не падне испод извесног нивоа, стандарда. Великим делом социјално старање се односи на цео народ (напр. у погледу просвете (1) или службе здравља), па чак и на странце који извесно одређено време проведу у Енглеској (напр. у погледу службе здравља), јер су ове службе свеобухватне и бесплатне. У другим случајевима социјално старање се односи на сваког који уплаћује доприносе (напр. код осигурања по Закону о националном осигурању). Према томе, оно је једна општа установа, заједничка за цео народ.

Па ипак је тешко отргнути се утиску да је социјално старање везано за реалну надницу радника, нарочито ако се узме да оно у првом реду одржава на извесном нивоу угрожене стандарде, а то су углавном раднички. (Методолошки није било могуће, услед недостатака одвојених података, специјално издвојити радничку класу, али је узето да групе становништва са нижим дохоцима на општој скали доходака, приближно претстављају радничку класу — што је у основи прилично сигуран метод посматрања.)

У литератури се овај проблем приказује обично кроз питање редистрибутивног дејства социјалног старања. Редистрибутивност пак значи изједначавање друштвеног положаја (израженог у дохотку) тиме што се прерасподелом дохотка извесне количине додељују лицима са нижим дохоцима на рачун лица са вишим дохоцима. Према томе, ако се на рачун група са вишим дохоцима путем социјалних служби поправља положај група са нижим дохоцима, онда се може казати да систем социјалног старања доводи до уклањања разлика, односно да иде у корист радничке класе. У том случају радничка класа добија већу релативну надницу, или у општепривредним размерама, релативно већи удео у дистрибуцији националног дохотка.

1. — У Енглеској сви становници имају право на социјално осигурање из Закона о националном осигурању (који је од горњих закона најшири и по давању највећи) чим заврше школу (или изађу из школских година). Има три врсте осигураника: (1) запослена лица, (2) слободне професије, тј. лица која раде за свој сопствени рачун или не потпадају под контролу неког послодавца, и (3) лица ван радног односа где спадају сви остали.

(1) У Енглеској се просвета, за разлику од неких других земаља, изричито ставља у социјалне службе.

У првој класи има око 21,5 милион људи, у другој 1,5 милион, а у трећој 0,5 милиона људи. Укупно око 23,5 милиона (2).

Да се стекну права на примања из Закона о националном осигурању морају се недељно уплаћивати следећи доприноси путем маркица (према подацима из 1953):

Класе	Мушкарци		Дечац		Жене		Девојке	
	шиллинга	пенса	шиллинга	пенса	шиллинга	пенса	шиллинга	пенса
1) Заложена лица*)								
а) запослено лице	5	9	3	5	4	6	2	9
б) послодавац	5	0	3	0	3	11	2	4
Укупно	10	9	6	5	8	5	5	1
2) Слободне професије	7	5	4	4	6	2	3	9
3) Лица ван радног односа	5	7	3	3	4	5	2	3

\*) Укључен допринос за осигурање против озледа на раду

Да би се видело колики су ови доприноси, израчунате су суме колоне „мушкарци“ у динарима (на бази званичног курса фунте: 1 фунта 840 д.). Према тој рачуници одрастао мушкарац у радном односу плаћа недељно 241,5 дин, његов послодавац 210 дин, укупно 451,5 дин. Лица слободних професија плаћају 311,5 дин недељно, а лица ван радног односа 234,5 дин. Ради упоређења треба знати да је просечна недељна зарада за мушкарце у 1953 износила 184 шиллинга и 2 пенса. (У динарима 7.735 дин по званичном курсу.) (3) Према недељној заради допринос дакле износи само неколико процента (3,1%).

Ове плате дају право на примање у случају болести, незапослености, материнства, удовиштва, озледа на раду, на примање старатељских додатака, старосних пензија и примања на случај смрти. Лица из класе I покривена су за све ове случајеве. Лица из класе II за све, сем за незапосленост и за повреде на раду, а из класе III за све сем за болест, незапосленост, повреде и материнство. За време примања не плаћају се доприноси.

Примања по Закону о националном осигурању нису велика: основни износ који мушкарац прима износи 32 шиллинга и 6 пенса недељно и следеће у случају незапослености, болести, и као старосна пензија. Ако је осигурано лице у браку или издржава неку одраслу особу, онда прима још извесну суму (21 шиллинг и 6 пенса). За децу се такође добија извесна сума и то различито за прво дете и за остала. (Треба правити разлику између ових примања за децу по Закону о националном осигурању и породичних додатака по Закону о породичним додацима, јер се прва добијају уз друга примања

(2) Jean Lhomme: La politique sociale de l'Angleterre contemporaine, Paris, Presses Universitaires de France, 1953, стр. 234, нап. 1.

(3) Annual Abstract of Statistics, No. 91, 1953, HMSO.

и за време других примања, док ови други — прави дечји додаци теку независно од наведених примања.) Ако се узме да просечна породица осигураника има 4 члана, онда ће сума коју прима осигураник по једном од горњих основа из Закона о националном осигурању износити нешто испод 80 шилинга недељно. Просечна недељна зарада је, како се видело, за мушкарца 184 шилинга и 2 пенса тако да се ова давања крећу између 40—45% од зараде старешине породице. Ако је пак осигураник самац, онда давања износе свега 17,6% од његове просечне зараде.

Закон о осигурању од повреда на раду претставља допуну Закона о националном осигурању и чини саставни део система. Он се примењује само на лица из класе I (сем у неким ретким изузецима). Доприноси су знатно мањи, свега неколико пенса недељно за мушкарце, а за жене још мање. Сличну суму уплаћују и послодавци. Држава доприноси такође нешто. Примања су различита: ако је лице онеспособљено за рад онда прима 55 шилинга недељно (+ за одрасло издржавано лице и за децу) у времену од 26 недеља. По истеку овога рока исплаћује се друга врста осигурања која варира од 55 шилинга за стопроцентне инвалиде до 11 шилинга за лица чија је инвалидност 20%. За мање процентне инвалиде плаћа се само једном сумом од највише 185 фунти. Осим тога предвиђени су још неки случајеви када се ова давања могу повећати.

Трећи закон исте групе, О породичним додацима, нарочито је интересантан због две своје карактеристике. Прво стога што предвиђа породични додатак на сву децу сем првог детета за које се не прима ништа. Друго, овај додатак је прилично мали и износи свега 8 шилинга недељно. Од 1945 до 1952 износио је још мање: свега 5 шилинга. Ако се ово упореди са другим системима дечјих додатака, например са француским или са нашим, види се да је у Енглеској веома скупена помоћ коју друштво даје породицама са децом.

Четврти закон је директни наставак некадашњих „Poor Law”. Закон о националној помоћи обезбеђује помоћ лицима „у невољи“ о којој одлучује специјално тело. Овај закон има свакако најмање директних веза са радничком класом, а наводи се овде једино стога што под њега потпадају сва она лица које горњи закони не обухватају. Он је дакле знатно ужи.

И Закон о националној здравственој служби не односи се ни на једну класу директно, већ на све становнике Британских Острва. Он је према томе шири него претходни закони. Међутим, не може се оспорити чињеница да је он, и то нарочито он, знатно подигао реалну најамнину радника пружајући бесплатну службу здравља.

Од већих области социјалних служби треба поменути и просвету која је од великог значаја за стандард становништва али која није регулисана горњим законима. Како је већ поменуто, просветна служба спада у социјалне службе у Енглеској.

II. — Финансирање енглеског система социјалног старања не оснива се искључиво на принципу тројаког доприноса по коме један

део доприноси осигураник, други део послодавац (тамо где га има) а трећи део држава. Као што се видело, има и потпуно или делимично бесплатних области где цело финансирање пада на терет јавних власти. Отуда потиче и велика тешкоћа при улажењу у статистичке податке и разнолике цифре.

Данашња ситуација је следећа: у финансирању свих социјалних служби учествује влада, локалне власти и фондови национално осигурања. Сваки од њих покрива различити сектор. Влада директно финансира националну здравствену службу, помоћи и субвенције за храну (које се неће третирати у овом напису). Локалне власти углавном финансирају просвету и станбену изградњу (што се такође сматра социјалном службом). А фондови покривају све остало: пензије, помоћ незапосленима, болесничке потпоре итд. Влада међутим у знатној мери субвенционира и локалне власти и фондове.

Упоређења са структуром издатака од пре рата показују да је удео владе порастао од 26,5% (1937/8) на 58% (1950/1). (Нешто мање у 1953/4 тј. 54,5%.) Удео локалних власти који је 1937/8 износио 44,5% опао је у 1953/4 на свега 20%. Удео фондова пак остао је приближно исти: у 1937/8 износио је 27% а у 1953 25,5% (4).

Ако се пак узме структура финансирања, види се да укупне издатке влада финансира директно или индиректно путем субвенција локалним властима и фондовима у висини од 74%, фондови од својих извора финансирају 20%, а локалне власти свега 6%. Пре рата влада је покривала 55%, локалне власти 25% а фондови 20% (4).

Ова структура је нарочито важна за одређивање дејства реди-стрибуције односно нивелисања друштвених разлика.

Највеће по обиму је социјално осигурање на основу Закона о националном осигурању. Кад је овај закон доношен, у 1946, објављен је један прорачун о финансирању социјалних служби обухваћених овим законом (5). Из њега се види да је перспективно замишљено да удео државе у финансирању непрекидно расте: од 34% у 1948 на преко 55% у 1978. Доприноси пак осигураника треба да се непрекидно смањују од 34% у 1948 на 22,6% у 1978, а доприноси послодаваца треба такође да опадну од 27% у 1948 на 17,6% у 1978. Овај је прорачун наведен да покаже намеру лаубристичких законодаваца о тенденцији финансирања по Закону о националном осигурању. Његове цифре се односе на дуги рок те су за садашње стање неупотребљиве. Из статистичких пак података (Статистике о националном доходу и о фондовима осигурања) види се да су доприноси непрекидно у апсолутним износима расли. (в. статистичке податке на стр. 196.)

Удео доприноса послодаваца у целини износи око 46% а допринос запослених лица износи такође 46—47%, док допринос осталих лица сачињава остатак.

(4) Alan T. Peacock: Public Finance and the Welfare State у „The Banker”, vol. CII, No. 339, April 1954, стр. 196.

(5) Gordon: A Guide to the National Insurance Act, 1948, стр. 35 — цитирано код R. A. Brady: Crisis in Britain, University of California Press, 1950, стр. 339.

## Структура доприноса у фонд националног осигурања (у милионима фунти)

Д о п р и н о с и				
година	укупни	послодаваца	осигураника свих класа	запослених лица класе I
1946	170	84	86	82
1947	232	113	119	114
1948	335	157	178	163
1949	436	197	299	207
1950	440	199	241	209
1951	452	205	247	213
1952	476	218	258	222
1953	526	244	282	—

Извор: Annual Abstract of Statistics, No. 91, 1953 и National Income and Expenditure 1946—1952, HMSO, август 1953.

После осигурања по Закону о националном осигурању, највећа област у систему је Национална здравствена служба коју искључиво финансира влада. У последње време за неке услуге, а нарочито нека давања у природи (вештачки зуби и наочари) уведена су плаћања тако да је принцип бесплатности нешто нарушен. Међутим, плаћања нису у сразмери са услугом или давањем у природи, него су много мања тако да се не сме казати да је то нормална цена. (Наочари коштају много мање него на тржишту, и сл.). Издаци на службу народног здравља износили су у 1952/53 487 милиона фунти, док су издаци на осигурања по Закону о националном осигурању прелазили и 500 милиона фунти (1952).

По обиму затим следи ставка просвете, на коју се у 1952/53 трошило 368,2 милиона фунти.

Укупан удео јавних власти у финансирању текућих издатака читавог система социјалних служби у 1952/3 износио је 1.865,5 милиона фунти. Колика је та сума најбоље ће се схватити ако се упореди са неким општим подацима. У 1952/53 влада је имала прихода по буџету од 4.653,8 милиона фунти. Према томе, кад би све социјалне службе биле на терету државног буџета износиле би у тој години 40,1% од његове висине. Бруто национални доходак достигао је у 1952 13.738 милиона фунти. Није могуће тачно одредити који део текућих издатака система социјалног осигурања пада баш у календарску годину 1952, али се већ и простим поређењем може видети да социјално осигурање износи 10—15% од националног бруто доходака (6).

Ако се цифра од 1.865,5 милиона фунти подели са бројем становника — 50 милиона и 647 хиљада људи у 1953 — добија се по глави становника сума од 36 фунти и 16 шилинга годишње, или 14 шилинга и 2 пенса на недељу. Ова сума претставља 8,8% од просечне зарада. Наравно да је сума по кориснику знатно већа, јер се не користе сви становници подједнако свим врстама социјалног старања.

(6) Annual Abstract of Statistics, No. 91, 1953, HMSO.

III. — Треба сада испитати како систем социјалног старања делује у својој целини на подизање стандарда радника у односу на стандард виших класа. Како је већ напоменуто, нивелација се статистички изражава кроз изједначавање доходака, јер су они главни квантитативни показатељ разлика између класа.

Питање редистрибутивности односно нивелације доходака путем социјалних служби посматраће се из два аспекта: прво, са гледишта финансирања, и друго, са гледишта коришћења.

Извори финансирања, како је већ истакнуто, уопште су тројаци: или потичу од осигураног лица, или од послодавца, или од јавних власти. Опште говорећи, уколико потичу од осигураника и од послодавца, тј. од личних доприноса, они делују регресивно, не врше нивелацију, јер је стопа доприноса јединствена и не предвиђа никакву прогресију за лица са вишим дохоцима. Уобичајено је да се ови доприноси у Енглеској сматрају као нека врста јединственог пореза на главу. Уколико пак извори финансирања потичу од државе, тј. од њених прихода, они могу деловати и прогресивно и регресивно у зависности од чињеница да ли у укупним приходима државе више учествују прогресивни директни порези (напр. на доходак), или пак индиректни (напр. на потрошњу) који су регресивног дејства.

Осим тога не сме се изгубити из вида да ће послодавци имати могућности да пребаце све или један део свог доприноса на потрошача путем цена, тако да ће потрошач кроз веће цене које буде морао плаћати поднети тај део доприноса. У маси потрошача знатан део ће пасти на раднике и службенике, јер групе са нижим дохоцима које су овде узете да репрезентују раднике и службенике, претстављају 80% од укупног становништва.

Из горњег се види да је проблем редистрибутивности интересант кад се анализира финансирање од стране државе, јер највећи део средстава (ако се посматрају сви облици социјалних служби а не само национално осигурање) потиче од државе.

Као што се горе видело, социјалне службе претстављају велико оптерећење за буџет. То оптерећење је дошло у доба кад су услед све већег државног интервенционизма и остали државни издаци расли. Да би се јако увећани трошкови покрили, било је потребно да држава повећа знатно своје приходе. Овде је нарочито интересантно задржати се само на изворима прихода од непосредних и посредних пореза, јер се редистрибутивност најбоље може на њима испитати.

Повећање пореза до ког је дошло у Енглеској има различите друштвене последице у зависности од чињенице да ли је више порастао непосредни или посредни порез. Ако се повећава непосредни порез на доходак, који у Енглеској има јаку прогресију, онда ће оптерећење бити веће за богатије слојеве. И на тај начин ће се вршити нивелирање доходака. Ако се пак повећава посредни порез — а он је пропорционалан и не зависи од величине доходака него од навика потрошње — онда је таква мера претежно регресивног

карактера. — Оба начина су у Енглској коришћена. Повећан је порез на доходак и у погледу оштрине прогресије и у погледу броја обвезника; а повећан је и порез на потрошњу нарочито дувана и пива.

Укупан порез на доходак у 1938/9 износио је око 386 милиона фунти; док је у 1953 изнео преко пет пута више (2.096 милиона фунти). Број пореских обвезника пореза на доходак порастао је од 3.800.000 у 1938/9 на 14,5 милиона у 1948. Процент прихода који остаје пореском обвезнику по исплати пореза на доходак, смањено се нарочито у вишим групама а делимично и у нижим групама доходака. Прогресија која је у 1938 одузимала 56,6% од прихода преко 10.000 фунти годишње, после рата одузима свих 76,6%.

Слична је ситуација била и код пореза на потрошњу. Посредни порези на дуван тако су увећани да претстављају 80% од цене, док су у 1938/39 претстављали само 46%. И код пива је удео пореза у цени порастао од 50% 1938/39 на 66% 1948/49. Последњих година држава је од потрошње дувана имала прихода преко 600 милиона фунти годишње, од потрошње пива између 250 и 300 милиона фунти, а укупно од свих пореза на потрошњу од 1600 до 1900 милиона фунти (7).

У поређењу са предатним стањем изменио се однос непосредних и посредних пореза тако да су непосредни порези постали претежнији извор прихода. Међутим, не треба сматрати да су посредни порези постали секундарног значаја. Они и данас претстављају знатан део прихода буџета. Према томе, може се рећи да је данашњи систем опорезивања „прогресивнији“ него пре рата, јер се однос изменио у корист непосредних прогресивних пореза.

Међутим, овде се може применити један други критеријум, нарочито ако се посматра редистрибутивност социјалних служби. Неки аутори (8) извршили су следеће прорачуне. Група становника са доходима до 500 фунти (а то је 80% становништва) на непосредне и посредне порезе и друге доприносе, таксе итд. издала је већу (или приближно исту) суму него што су износила укупна социјална давања. Из тога ови аутори извлаче закључак да се знатан део социјалних давања покрива пребацивањем имовине од једних на друге у оквиру групе нижих доходака, а не пребацивањем имовине из виших група у ниже. Мада је нереално вршити овакве прорачуне, сматрајући да су државни приходи предодређени и унапред везани за специфичне издатке, ипак оне наводе на помисао да ниже класе сносе можда сувише велики део државних терета путем потрошње високо опорезованих артикала (у првом реду дувана и пива, типичних артикала потрошње свих а нарочито нижих класа). Према томе, са овога аспекта, оправдано је посумњати у редистрибутивност финансирања социјалног старања.

(7) Део о порезима рађен је на основу National Income and Expenditure 1946—1953. HMSO, и Annual Abstract of Statistics, No. 91, 1953.

(8) A. Briggs: The Social Services, у „The British Economy 1945—1950”, Oxford, Clarendon Press, 1952, стр. 373.



Са гледишта коришћења проблем је знатно компликованији. Тако, на први поглед, једнака примања предвиђена за све, без обзира на доходак изгледају као мера која не врши нивелацију, него одржава старе разлике. Међутим, ако се посматрају примања као проценти од разних доходака, онда се види да су она у ствари редистрибутивна. Она су знатно већи процент нижег дохотка него вишег, и са становишта појединаца она при нижим дохоцима имају већи значај него при вишим. Коришћењем социјалних обезбеђења смањују се распони између плата, надница и других прихода, који су постојали пре коришћења. Наравно да треба воли увек рачуна да се социјалним осигурањем користи само један мањи део осигураника, али то у општепривредном дугорочном размеру не мења битно ствар.

У погледу пак бесплатних примања (у природи и у услугама) јавило се једно тумачење по коме је њихово дејство регресивно „нарочито тамо где се (примања) могу мерити по квалитету са приватним услугама“ (напр. здравствена служба и просвета). У том случају она „ослобађају један део доходака богатијим лицима, који би иначе ишли код приватника (који су скупљи — П. М.) док лицима са нижим дохоцима пружају услуге који ови не би иначе ни куповали. Према томе они пре повећавају него што смањују разлике у расположивим новчаним личним дохоцима“ (9). Оваква аргументација која вероватно базира на неким социолошким испитивањима, за питања коришћења није релевантна, нарочито у општепривредном аспекту и дугорочном посматрању. Али је она овде цитирана јер наводи на основни момент који говори у прилог система социјалних служби. Одавде је врло лако сагледати основни принцип којим се објашњава улога јавних власти.

Држава, дакле, у основи путем социјалних служби одузима један део куповне моћи слојевима са нижим дохоцима коју би ови потрошили на неки други начин — па им је враћа али преко других канала. На тај начин она спроводи неку врсту принудне потрошње једног дела дохотка. Поред тога она и индивидуално распоређује примања на најпогоднији начин, онамо где је објективно највећа потреба. У томе ће њена улога бити све већа, јер је предвиђено да њен допринос буде све обимнији а тиме и редистрибутивност система јача.

*Предраг Михаиловић*

(9) A. Briggs: op. cit., 376.