

ОСВРТ НА КЊИГУ „СОЦИЈАЛНА ПОЛИТИКА У САМОУПРАВНОМ СОЦИЈАЛИСТИЧКОМ ДРУШТВУ”*

Социјална политика представља систем различитих мера и акција предузетих од стране носилаца, субјеката социјалне политике, са циљем да се обезбеди материјална сигурност и егзистенција чланова једне друштвене заједнице. Карактер предузетих мера, њихов смисао, циљеви, обухватност, начин реализовања зависе непосредно од карактера и суштине односа производње. У оним односима и друштвеним оквирима присвајања, где преовлађује монопол приватне својине средстава за производњу, социјална политика се концептира и остварује на један специфичан начин, док у оним условима производње где су владајући односи друштвеног облика присвајања, она има сасвим други смисао и задатак.

Дата особеност посебно долази до изражаја у самоуправном социјалистичком начину привређивања, у коме се битно мења или бар треба да се мења место, положај и улога радника. Те промене се врше како у погледу коришћења услова производње, присвајања производа и резултата рада, тако и у вези одлучивања о свим важним питањима производње, расподеле и потрошње, управљања и планског усмеравања токова друштвене репродукције економског, социјалног и духовног живота људи.

Ваљало би, најпре, ради увида у садржај књиге „Социјална политика у самоуправном социјалистичком друштву” коју је написао др Берислав Шефер, изнети макар неколико сумарних података о њеном садржају, композицији, склопу, систематизацији. Но, да пођемо од најпоузданије чињенице. Како и сам аутор каже у свом предговору „Уз теоретско објашњавање садржаја, вриједносних принципа, механизма и носилаца социјалне политике у самоуправном социјалистичком друштву, у овом раду извешена је темељна анализа остваривања социјалне политике у протеклој декади седамдесетих година (1970—1980.) и социјалног стања на прелазу у осамдесете године”. Око ових основних тачака, истакнутих са најмеродавнијег места, концентрисана су излагања свих питања социјалне политике која су груписана у четири дела, уз посебно презентирана закључна разматрања.

Први део рада посвећен је методолошко-теоријским питањима социјалне политике. У том контексту се она посматра у зависности од карак-

* Шефер др Берислав, *Социјална политика у самоуправном друштву*, Београд, 1980.

тера и суштине продукционих односа, вредносних приципа и критерија на којима се она заснива, њеног подруштвљавања, узрочно последичних односа са економском политиком, економским и социјалним развојем наше самоуправне социјалистичке заједнице.

У следећем, другом, делу где се, иначе, излаже прошло и садашње стање остваривања социјалне политике, аутор претходно поставља и дефинише аналитички модел у кога уграђује низ економских критерија за оцелу социјалног развоја, економских проблема и материјалних оквира социјалне политике. Те оквири он ослања на неколико критичних тачака, постављених између производње, њених материјалних и људских услова и потенцијала, улоге и структуре становништва, пораста обима производње, продуктивности рада, техничког и привредног развоја, мотива максимализације дохотка са једне, и начина метода и односа расподеле односно потрошње, са друге стране.

Конкретно речено релативним учешћем заједничке и личне потрошње у наменској расподели друштвеног производа, Б. Шефер оцењује садашње стање и перспективе развоја социјалне политике у нас. На основу тога, а и низа других показатеља у сфери глобалне, макро и микро, интерне расподеле, оцењују се социјалне неједнакости и објашњавају разлике у материјалним условима живота људи. Само разлике настале на основу доприноса и резултата рада могу да се друштвено толеришу. Али уколико закон расподеле према раду и његово што потпуније и доследније манифестовање у пракси, доведе до социјалних неједнакости, значајних разлика у области становања, неједнаких услова школовања, стручног оспособљавања и перманентног образовања, материјалне и социјалне несигурности, онда се као коректив таквих негативности трендова уводи начело и примењује принцип солидарности и узајамне помоћи. Сви остали извори социјалних разлика нису друштвено оправдани и треба их мерама социјалне и економске политике постепено отклањати, спречавати их да се шире.

Са статистичког, упрошћеног модела анализе, ако је допуштено да се он тако назове, коришћеног до сада, аутор у трећем делу „Дугорочни циљеви социјалне политике и социјалног развоја”, прелази на динамичку методу излагања мера, задатака и проблема социјалне политике. И то онакве социјалне политике каква она треба да буде у перспективи, у дугорочном развоју, за време до 2.000 године. Скоро свако питање, увршћено у систем излагања, указује на тај динамички аспект анализе. Неке илустрације могу о томе најбоље да посведоче. Оне се у првом реду односно регулисање питања социјалне политике. Претпоставке за остваривање њених општих развојних циљева и глобалног развојног сценарија до 2.000 године, претпостављају економско-техничке промене, њихова динамика у правцу интензивног развоја, светско окружење и његов утицај на домаће (не)прилике, и пре свега ту спада људски фактор.

Са друге стране, све је то подређено и условљено циљевима самоуправне социјалистичке трансформације социјалне политике, непрекидног

јачања њеног класног садржаја и променама социјално-економске структуре друштва. У средишту тога, у тим променама постављен је радник као производни фактор, носилац радних послова и задатака социјалног развоја, чинилац развоја самоуправних односа, потрошачки субјект, учесник процеса одлучивања и управљања привредним активностима. Истакнут је његов начин живљења, одгоја и припрема за рад и самоуправљање.

И на крају, четврти део „Стратегија остваривања дугорочних социјалних циљева”, такође садржи развојне компоненте. Само овог путе те развојне трендове аутор посматра и цени их са становишта стратешких циљева који треба, ако до сада нису постигнути, да се остваре за наредни дугорочни период. Овде се поново, као и раније, одређују друштвени оквири, указује на перспективе дугорочног социјалног развоја социјалне и економске политике. Стратегија остваривања дугорочних социјалних циљева доводи се у везу, што је природно, са циљевима производње. Производња и њени социјални циљеви стављају се у први план, па се онда социјална политика условљава дугорочном политиком личних доходака, остварених на основу рада и других извора доходака стечених, у принципу, мимо критерија и доприноса рада.

Даља стратегија развоја социјалне политике условљава се перспективом развоја политике становања, стварним могућностима да свако ко нема стан добије га на коришћење, као и променама политике цена, трошкова живота, што представља својеврстан проблем расподеле оствареног доходака. Од свега тога и низа других чинилаца производње и расподеле, зависи, у перспективи, смањење односно повећање социјалних разлика, развијање социјалне сигурности радника, ширење система образовања и здравствене заштите, остваривање принципа слободне размене рада, фиксирање, и на основу тога обезбеђење најнижег, минималног личног доходака и минимума животног стандарда једне четворочлане просечне југословенске породице.

Претходна излагања више су формално-техничке, фактографске него садржинске природе. Зато их треба, да не би остала мањкава, допунити квалитативном страном. Наиме, нека питања, у ширем значењу социјалне политике, на која је аутор настојао на пружи задовољавајући одговор и створи научне судове о њима, остала су без адекватног одговора. Тако примера ради спорно је питање да ли се средства заједничке потрошње, како се на више места тврди, расподељују на субјекте коришћења на бази начела солидарности и узајамне помоћи или се то чини на основу других мерила. Зар није у пракси, и то масовним појавама, потврђена чињеница да се та средства присвајају на основу других мерила, на основу стварног доприноса и остварених резултата рада.

Нарочито то важи код случаја коришћења средстава заједничке па и дела средстава намењених општој потрошњи, јер ту долази до пуног изражаја принцип присвајања према потребама. Потребе се, без обзира на њихов карактер, јављају као доминантан основ присвајања материјалних средстава, а она нису по обиму мала, у области образовања свих узраста, здравственог осигурања грађана, науке, културе и других сфера

процеса рада у којима слабије делују закони тржишта и мање се остварује принцип расподеле према раду, а знатно више преовлађују други основи присвајања као што је критериј потреба.

Уколико није могуће остваривање ни критерија присвајања на основу рада нити на основу потреба, тек тада ступа у дејство и примењује се принцип солидарности. Ово начело се у пракси манифестује и постаје важећи критериј у нашем самоуправном систему социјалне и економске политике, када се појединци, породице, па и читаве групе радника, основне организације удруженог рада и друштвено-политичке заједнице (поједине општине, покрајине, републике) нађу, из одређених разлога, у неповољним животним околностима, дођу у тежак социјално-економски положај. Тада, природно, долази до пуног изражаја принцип солидарности и узајамне помоћи.

Међутим, то нису они случајеви, како Б. Шефер тврди, примењивања начела солидарности на „подручје заједничког задовољења потреба“, где спада „образовање, здравствена заштита“... „подручје становања, подмиривања одговарајућих заједничких комуналних потреба, културних потреба и слично“. Нити је то, без сумње, „примјена принципа солидарности у подручју осигуравања минималних животних увјета“, односно обезбеђења минималног личног дохотка запосленог радника. Поготову не спада у домен принципа солидарности „солидарног осигуравања животних увјета у старости, што се остварује путем мировинског система“ (ст. 4—5), јер се средства намењена образовању, културним потребама здравственој заштити и сл. присвајају и користе на основу критерија рада и задовољавања потреба, а не на основу принципа солидарности и узајамне помоћи.

Такође, део дохотка намењен за реализовање програма стамбене политике, доделе стана на коришћење радницима, утврђивање најнижег личног дохотка радника ради обезбеђења његове економске сигурности и осигурања животних услова у старости, после престанка радног века у коме је радник активно обављао радне послове и задатке, присваја се, и користи на основу живог, текућег рада (присвајање најнижег минималног личног дохотка, коришћење стана) и минулог, ранијег издатог рада (средства пензионог осигурања, остваривање дохотка у облику пензије), чија основа није солидарност него се присвајање дохотка заснива на раду. То је нека врста одложене потрошње дела раније оствареног бруто личног дохотка“, „старосне дивиденте“, „пензијске ренте од рада“, а не приход, доходак стечен путем социјалне помоћи друштва.

Но ако се ипак, прихвати тврдња да се доходак образовне делатности, културе, здравства, пензионог осигурања присваја на основу принципа солидарности, како је онда аутор у стању да објасни, а да истовремено остане логичан и пракси најближи, карактеру и функцији начела слободне размене рада. У доброј мери се његово објашњење заснива на методолошко-теоријским недоследностима и противречним решењима. Док се, са једне стране, тврди да се принцип слободне размене рада реално остварује у свакодневном животу и да се према том принципу регулишћу односи стицаја дохотка у области друштвених делатности, дотле се, са друге

стране, на више места износи тврдња да нема у пракси остваривања слободне размене рада. Уколико се она и остварује, онда је то њен посредан облик, преко самоуправних интересних заједница, а тај облик, по мишљењу аутора не представља односе слободне размене рада, јер под њом он подразумева само непосредну, директну размену рада, која се обавља између основних организација удруженог рада из привреде и основних организација из друштвених делатности.

Тако Б. Шефер, на више места, каже да треба „Остварити интензивније процес непосредног повезивања друштвених дјелатности с удруженим радом у привреди и с другим корисницима услуга”. „Тај процес није ни започет, а то је суштина слободне размене рада” (стр. 172). „Самоуправне интересне заједнице монополизирале су подручје слободне размјене рада; изостало је непосредно самоуправно повезивање корисника услуга и одговарајућих друштвених дјелатности, па је и непосредна примјена слободне размјене рада постала сасвим неразвијена” (стр. 201).

Није ми познато на којим се емпиријским подацима и теоријским премисама заснива тврдња да процес непосредне размене рада „није ни започет”. Откуда податак да су самоуправне интересне заједнице монополизирале институције, да у њима још од увек нема непосредног самоуправног повезивања корисника и давалаца услуга. На основу чега се тврди да посредна размена рада, преко самоуправних интересних заједница никако не спада у праву већ да она представља квази слободну, административну, подржављену размену рада. Изнете тврдње се тешко могу доказати, аргументовати, јер се у до сада објављеној литератури, где се разматра шира проблематика и анализирају специфична питања слободне размене рада, нигде не негира нити ко оспорава да размена рада преко и у оквиру самоуправних интересних заједница не спада у односе слободне размене рада.

Са друге стране, као што је напред илустровано, по оцени аутора нема ни непосредне размене рада, она „није ни започета”, односно јесте али је „остала сасвим неразвијена”, из чега сада следи логичан закључак да у нашем систему стицање дохотка већ неколико година, прецизније од 1976. године, кад је усвојен Закон о удруженом раду, па до данас, упркос ставовима Једанаестог сусрета самоуправљача „Црвени барјак о слободној размени рада и самоуправном интересном организовању”, нема ни посредне ни непосредне слободне размене рада. Међутим, пракса их у велико афирмише, развија их више тамо где су повољнији услови за њихово остваривање и обрнуто.

Илустрације ради, све високошколске организације у области образовања у Социјалистичкој Републици Србији без социјалистичких аутономних покрајина, оствариле су 1980. године, а и раније просечно 26,4% од свог укупног дохотка на основу начела непосредне слободне размене рада. Од укупног броја учесника у размени 39 њих је остваривало доходак у тој години између просека (26,4%) и 66,4% на основу непосредне, директне слободне размене рада, а остали део дохотка су стицале путем посредне размене, у оквиру и преко самоуправних интересних заједница. Другачије није ни могуће. Наиме, извесно је да један број основних ор-

ганизација удруженог рада из сектора услуга (основне, средње и високошколске организације, здравствене установе, позоришта, музеји, а нарочито неки други субјекти присвајања из области друштвене надградње), никада, у пракси, неће моћи да укупан доходак остварују путем непосредне слободне размене рада са организацијама удруженог рада из области непосредне производње.

Значи, пракса и неједнаки услови стицања дохотка нужно постављају захтев да се принцип слободне размене рада остварује посредно и преко самоуправних интересних заједница. То што се унутар њих понекад јаве фиктивни „вишкови“ никако не може бити разлог негирања и кривице посредне слободне размене рада, већ је то недостатак државне регулативе, која административно забрањује коришћење средстава од стране давалаца услуга, иако су та средства самоуправно утврђена у структури цене услуга. Парадоксално је и нелогично да постоје вишкови средстава, на пример у делатности образовања, упркос познате чињенице да материјални положај радника у високошколским организацијама знатно заостаје у односу на раднике у области удруженог рада. То заостајање у односу на привреду, 1980. године, кретало се од 19,7% код професора свих звања па до 32,6% код асистената-приправника. Међутим, државни органи су објавили податке да има вишкова средстава у интересним заједницама, забрањивали њихово коришћење, а истовремено констатовали чињеницу да се образовање налази у крајње неповољном материјалном положају у процесу слободне размене рада, јер присваја, остварује мање дохотка него што му је допринос повећању националног дохотка и порасту друштвене продуктивности рада.

Што се тиче ауторове примедбе, да временом расте, како он каже и нагомилава се административно-стручно особље у интересним заједницама, то је сасвим тачно, али се разлози не налазе у неразвијеним економским односима појединих облика слободне размене рада. Напротив, узроке ваља тражити у отпору државне бирократије да прихвати настале промене. Са развојем процеса друштвеног самоуправљања, самоуправног интересног организовања, бројне функције се, у циљу одумирања државе, њеног подруштвљавања, преносе на самоуправне органе одлучивања, на делове удруженог рада. Овај процес, као што је познато Б. Шеферу, није истовремено био праћен преласком државних чиновника, стручњака, специјалиста из државних органа у самоуправне институције, организације, органе и тела, већ сви они остају на старим местима, на местима од положаја и угледа. Зато се удвостручује, увећава стручна служба, расте администрација. На самоуправне интересне заједнице преносе се послови и задаци, прелазе на њих некадашње функције државних органа, али њихов стручни апарат, који је до тада те функције обављао, остаје при органима државне управе, а интересне заједнице су присиљене да формирају сопствену стручну службу. Тиме се скоро удвостручује стручно особље за обављање мање више истих функција, послова и задатака, раније у државној надлежности а сада, у целини, улазе у делокруг рада стручних служби самоуправних интересних заједница.

Осим напред наведених питања још нека су, у књизи, остала недовољно објашњена. Једно се односи на проблем утврђивања минималног

личног дохотка радника, а друго на метод, начин дефинисања минимума материјалног животног стандарда једне просечне југословенске породице. Без теоријског решења и емпиријске вирификације шта представља „зајемчени лични доходак”, да ли је то социјална или економска категорија, обезбеђује ли се њиме материјална, економска и друштвена сигурност запослених радника, да ли је он довољан за биолошко репродуковање радника и његове породице; присваја ли га он на основу рада или га користи на бази других критерија, на основу принципа солидарности и узајамне помоћи, — није лако да се одреди моменат примене мера социјалне и економске политике.

Сагласно томе нису одређени ни прави узроци социјалних неједнакости. Олако се прешло преко све ширег процеса злоупотребе и претварања друштвене у индивидуалну (приватну) личну својину. Није извршена ни квантитативна анализа појава и узрока присвајања средстава, дохотка мимо критерија, доприноса и резултата рада, у шта спада тржишна добит, земљишна, грађевинска, стамбена рента и камата на девизне и динарске уштеде чији апсолутни износ није мали за велики број штедиша чија новчана средства на штедним уложима у земљи и иностранству износе од неколико стотина милиона па до неколико милијарди старих динара. Иостала је и анализа фактичког остваривања права на рад, а она би такође показала када треба да се примењују мере социјалне политике. У неким, не ретким, случајевима право на рад остварују сви чланови породице, док у другим нико није у породици запослен. Бројни су примери да се реално користи право на рад, а истовремено се поседују плантаже воћа, поврћа, фарме стоке, живине и сл., чиме се стичу огромне користи од својинских права, а други појединци, породице немају ништа од тога.

Да је аутор повргао квантитативној анализи наведене, а и неке друге друштвене феномене стицања материјалног богатства без рада, не би остао у заблуди да се његови извори налазе, а то значи и узроци социјалних неједнакости, у политици стицања и присвајања личних доходака на основу критерија „индивидуалног квантума рада”. Овако остаје, на крају, да се читаоцима препоручи књига др Берислава Шафера, „Социјална политика у самоуправном социјалистичком друштву”, како би они сами оценили и њене неспорне квалитете и уочљиве недостатке и пропусте.

др Д. Шошкић