

UPRAVLJATI ZAJEDNO

Prilozi istraživanju (dis)kontinuiteta samoupravljanja

ALEKSANDRA LAKIĆ · LARA KONČAR · MILICA KOČOVIĆ DE SANTO

ALEKSANDRA SAVANOVIĆ · BORIŠA MRAOVIĆ · TONI PRUG · NIKOLINA RAJKOVIĆ

UPRAVLJATI ZAJEDNO

*Prilozi istraživanju
(dis)kontinuiteta
samoupravljanja*

Sadržaj

Uvod

01

Transformacije jugoslovenskog samoupravljanja i mogući savremeni oblici demokratizacije ekonomije

ALEKSANDRA LAKIĆ, LARA KONČAR,
MILICA KOČOVIĆ DE SANTO,
ALEKSANDRA SAVANOVIĆ

02

Samodoprinosi i finansiranje zajedničkih potreba

BORIŠA MRAOVIĆ, TONI PRUG

03

Zdravstvo u Hrvatskoj od samoupravljanja do danas – (dis)kontinuiteti u decentralizacijskim praksama

NIKOLINA RAJKOVIĆ

Uvod

Što je demokracija? Najopćenitije, demokracija za različite ljude ima različita značenja, kaže američki politolog Kenneth Janda citirajući britanskog kolegu Davida Helda, koji tvrdi da danas svi govore da su demokrati bez obzira na to dolaze li s pozicija ljevice, centra ili desnice.¹ Anglo-američka perspektiva sklona je demokraciju definirati kao težnju u zadovoljavanju proceduralnih mehanizama koji uključuju demokratske izbore, postojanje više političkih stranaka, zakonodavna tijela i raznorodne interesne skupine čiji je cilj utjecati na smjer državne politike. S druge strane, postoje i oni koji demokraciju promatraju više iz supstancijalnog ugla, pa se pitaju kako neka vlast djeluje uzimajući uživanje građanskih sloboda i prava kao njezin temeljni postulat. Za pobornike ove teorije nedoumice nastaju kad u priču ulaze socijalna prava – adekvatna zdravstvena zaštita, obrazovanje, stanovanje i dostojanstven rad. Mora li država jamčiti potonje ako se želi nazvati demokratskom, pitanje je koje zaokuplja više teoretičare demokracije kontinentalne Europe, ali često bez jednoznačnog odgovora.

U sklopu ovog zbornika želimo doprinijeti supstancijalnom tumačenju demokracije koju smještamo u široko zahvaćeno polje teorijskog promišljanja i ostvarivanja socijalnih prava, što uključuje i radne odnose. Za autorice/autore studija koje čine zbornik demokracija je i metod za ocjenu oblika organiziranja i upravljanja i osnovni princip na kojem treba temeljiti društveno-političko organiziranje i upravljanje zajedničkim resursima. Njezina kvaliteta se nalazi u pripadanju procesu, odnosno inherentnoj sposobnosti da se mijenja, unazađuje i unapređuje. U tom smislu demokracija je nedovršeni projekt i ništa je ne sprječava da kopa po prošlosti, faktima, ali i fikciji, kako bi osmislila bolje u sadašnjosti i u budućnosti.

¹ <https://hrcak.srce.hr/file/163250>

Studije objedinjene u ovom zborniku predstavljaju upravo jedan takav pokušaj traganja za ugodnim iznenađenjima koje demokracija skriva, istražujući je iz vizure jugoslavenskog eksperimenta sa samoupravljanjem koji je bio svojevrsni prirodni i često izvanredno kreativni eksperiment iz demokracije (makar i u jednopartijskom sistemu). To je i bilo osnovno polazište Instituta za političku ekologiju iz Zagreba, Zajedničkog iz Beograda i Crvene iz Sarajeva koji su se složili da zajedno uđu u ovaj proces, duboko zarone i u jugoslavenskom samoupravljanju pronadu primjere demokratskog upravljanja resursima. Pored toga da se današnjim istraživačima ali i praktičarima u polju organizacijskog razvoja ili upravljanja resursima osvježi perspektiva, još je važnija namjera ovog istraživanja da prekine diskontinuitet i u praksi i u razumijevanju koji je porazno djelovao na sferu upravljanja radnim odnosima i resursima u društvima i privredama na prostoru bivše Jugoslavije. Iskustva generirana i življena u 1970-im i 80-im godinama prošlog stoljeća su izuzetno vrijedna i korisna kad danas govorimo o formatima demokratske inovacije i potrebno je od njih učiti, kako na uspjesima, tako i na pogreškama.

Vjerujemo da povratak izučavanju samoupravnog nasljeđa socijalističke Jugoslavije otkriva mnogobrojne kreativne procese i eksperimentiranje u pravcu demokratičnijeg, transparentnijeg i participativnijeg upravljanja društvenim i javnim dobrima prema kojima mnogi danas neprikosnoveni oblici predstavničke demokracije izgledaju kao vježbe iz demokracije jednom u četiri godine.

Stavimo li nastranu način na koji je organizirana politička moć, društva će se uvijek suočavati s praktičnim pitanjima organizacije zajedničkih potreba i na njih različito odgovarati. Inženjeri socijalističke Jugoslavije, koja je sebe u većem dijelu svoga historijskog postojanja definirala kao "samoupravnu", nastojali su, kao što pokazuju povijesne analize, u više navrata i u različitim formama postavljati pitanja organizacije i reorganizacije političke moći. U sukcesiji su otvarana brojna pitanja: kako političko proizvodni sistem koji počiva na samoupravljanju treba da organizira odnose u neposrednoj proizvodnji? Kako samoupravljanje treba da izgleda u domenu takozvane "društvene reprodukcije"? Kako kao generalni princip raspodjele političke moći? Ustavom zagaran tirano pravo radnih ljudi i građana da se organiziraju na samoupravnom načelu podrazumijevalo je i obvezu da to čine. Dizajn institucija i društveni zahtjevi koje su postavljali nisu uvijek doveli do jednostavnih praktičnih rješenja i željenih rezultata. Uprkos svemu, ostaje smjeli i avangardni pokušaj gradnje socijalističkog društva, složenog sistema različito organiziranih i interaktivnih samoupravnih jedinica u privredi i neprivrednom sektoru,² a koji današnjem društvenom istraživaču može biti iznimno inspirativan.

2 Horvat, B. (1989). ABC jugoslavenskog socijalizma. Globus. Zagreb.

Iako po mnogo čemu tematski različite, studije obuhvaćene zbornikom upućuju na jedno – da je uspostavljanje pravednijih, inkluzivnijih, participativnijih i emancipacijskih modela upravljanja i zadovoljavanja zajedničkih potreba neraskidivo povezano s pitanjima kako društva uređuju ne samo forme upravljanja nego i oblike proizvodnje. U tom smjeru mora ići i naša savremena potraga za reorganizacijom političke moći u oblicima demokratije.

Prva studija "Transformacije jugoslovenskog samoupravljanja i mogućí savremeni oblici demokratizacije ekonomije", autorki Aleksandre Lakić, Lare Končar, Aleksandre Savanović i Milice Kočović de Santo, u fokusu ima analizu samoupravnih mehanizama u industrijskom sektoru. Ona polazi od toga da su mehanizmi, institucije, mjere i politike koje su razvijane i implementirane za vrijeme samoupravne faze jugoslovenskog socijalizma stvorile preduslove za široku primjenu principa ekonomske demokratije kroz veće učesće radnika u donošenju svih važnih odluka na radnom mjestu. Njeni dometi, ograničenja i protivrečnosti obrađeni su u analizi transformacija kroz koje su prošla samoupravna preduzeća u Srbiji od uvođenja samoupravnih radnih organizacija 1950. godine do 1989. godine kada je samoupravljanje zvanično ukinuto, a zatim i kroz period tranzicije 90-ih godina. Oslanjajući analizu transformacija samoupravnih preduzeća, ilustrovanih na primjeru kompanije "Metalac" a. d. iz Gornjeg Milanovca, kao i društveno-političke i institucionalne faktore koji su ih uslovlili, u tekstu su naznačeni predlozi i smjernice za razvijanje modela demokratičnijih preduzeća koja bi mogla da odgovore na narasle probleme s kojima se radnici na prostoru bivše Jugoslavije danas suočavaju.

Kao ambiciozni zahvat u sve društvene sfere jugoslovensko samoupravljanje je u nasljeđe ostavilo i brojne netipične, i iz današnje perspektive vrlo interesantne, institucije poput samodoprinosu kojima se bavi drugi prilog pod nazivom "Samodoprinosi i finansiranje zajedničkih potreba", Boriše Mraovića i Tonija Pruga. Samodoprinosi su bili poseban demokratski oblik pribavljanja sredstava za finansiranje razvoja u formi izdvajanja na lične prihode. Uvedeni su još 1946. godine, intenzivno su se koristili od druge polovine 60-ih sve do druge polovine 80-ih širom zemlje, a sredstvima iz samodoprinosu su finansirani bezbrojni važni objekti i sistemi, od kojih mnogi i danas obavljaju tada utvrđene funkcije – sve od zdravstvenih objekata preko vodovodne i kanalizacione strukture do bezbrojnih škola. Samodoprinosi su i nakon kraja socijalističkog projekta ostali dio pravnih normi većine zemalja koje su naslijedile socijalističku Jugoslaviju. Njihov demokratski karakter, tj. činjenica da su utvrđivani u participativnom procesu, u formi programa, i da se o njima odlučivalo na opštem obavezujućem referendumu čini ih izuzetnim oblikom demokratskog finansiranja javnih potreba. U današnjem vremenu, sugerise tekst, mogli bi činiti vrijednu stavku u spektru progresivnih politika koje nastoje reorganizirati danas dominantne oblike podjele političke moći i pravila pristupa zajedničkim resursima. Naposlijetku, treća studija "Zdravstvo u Hrvatskoj od samoupravljanja do danas

– (dis)kontinuiteti u decentralizacijskim praksama", autorice Nikoline Rajković, bavi se pitanjem kvalitetnoga, široko dostupnog, priuštivog i učinkovitog sustava organizacije i pružanja zdravstvene skrbi. Uzimajući decentralizaciju kao polaznu osnovu za organiziranje zdravstva, studija promatra putanje njezina kretanja od samoupravljanja do liberalizacije i privatizacije tržišta zdravstvenih usluga u Hrvatskoj. U studiji se posebna pažnja posvećuje samoupravnim interesnim zajednicama kao organizacijskim, a potom i institucionalnim oblicima u kojima je bilo moguće na najneposredniji način zadovoljiti zdravstvene potrebe između pružatelja usluga i njihovih korisnika. Umjesto da je svodi na današnji administrativno-teritorijalni organizacijski oblik, koji je fiskalno i upravljački nedjelotvoran i socijalno polariziran, studija promatra decentralizaciju zdravstva iz historijske perspektive i zagovara primjenu modela koji se bazira na širokoj demokratskoj bazi i održivosti u upravljanju resursima te učinkovitoj koordinaciji donositelja politika, pružatelja usluga i korisnika.

Namjera nam je da ove tri studije daju prijeko potreban impuls sveobuhvatnom, češćem i dubljem izučavanju, promatranju i istraživanju samoupravnih modela upravljanja te pokrenu šire društvene rasprave. Studije predajemo na sud čitateljstvu u nadi da će neka od ovdje iznesenih zapažanja poslužiti korisne polazne i referentne točke za tekuće i daljnje napore i praktično-teorijski rad na demokratizaciji kolektiva, poduzeća i organizacija te naših društava uopšte.

Crvena, IPE i Zajedničko

01

*Transformacije
jugoslovenskog
samoupravljanja
i mogući
savremeni oblici
demokratizacije
ekonomije*

AUTORKE: ALEKSANDRA LAKIĆ
ALEKSANDRA SAVANOVIĆ · LARA KONČAR
MILICA KOČOVIĆ DE SANTO

Uvod

Iskustvo samoupravnog socijalizma u SFRJ predstavlja jedan od jedinstvenih istorijskih primera široke primene principa ekonomske demokratije sa ciljem ostvarivanja većeg učesća zaposlenih u odlučivanju, decentralizacije vlasništva i obezbeđivanja društvene reprodukcije van tržišta. Njegovu okosnicu činili su podružljavanje sredstava za proizvodnju (društvena svojina) i demokratizacija upravljanja (učesće radnika u donošenju ekonomskih odluka).¹ Uvođenje samoupravljanja predstavljalo je pokušaj sveobuhvatne transformacije real-socijalističkog privrednog sistema da bi se ostvario odmak od kapitalistički organizovane ekonomije (i etatizma), a kako proizvodnja, razmena i raspodela dobara ne bi bile podređene generisanju profita već zadovoljenju opštih društvenih potreba. Takođe, cilj je bio da se smanji državno-administrativni uticaj na privredu, iako određeni broj autora smatra da je došlo do stvaranja “dvojnika države”, kvazidemokratije, izvodeći kritiku na argumentu da se ne može govoriti o demokratiji u jednopartijskom sistemu (Đukić 2022).

Vremenom se samoupravni sistem menjao i poprimao različite forme, da bi devedesetih godina 20. veka bio ukinut. Ove transformacije su bile oblikovane specifičnostima lokalnog konteksta, spoljašnjim faktorima, kao i procesima ekonomske liberalizacije i pritiscima međunarodnih finansijskih institucija. Pokretali su ih i sistemski faktori kao što su dileme u pogledu stepena radničke participacije – demokratičnost upravljanja; o tipu vlasničkih odnosa – produktivnost društvene svojine i njen doprinos društvenoj reprodukciji; kao i pitanje autonomije samoupravnih preduzeća – kako ostvariti autonomiju, a da se ne naruši stabilnost sistema.

1 Svi pojmovi upotrebljeni u muškom gramatičkom rodu obuhvataju muški i ženski rod lica na koja se odnose.

U tekstu se ispituju dometi i protivrečnosti jugoslovenskog samoupravnog modela, promene kroz koje je prošao tokom socijalističkog, a potom tranzicionog perioda, te efekti ovih promena danas. Polazimo od pretpostavke da kritički pogled na period samoupravljanja, ali i pažljivo, dobronamerno razumevanje pokretačkih vrednosti, koncepata i mehanizama samoupravnog sistema mogu predstavljati dobro uporište za promišljanje o budućim alternativnim rešenjima i modelima organizovanja ekonomije. Uzimajući u obzir položaj radnika i socio-ekonomske uslove u kojima se nalazi većina stanovništva u savremenoj Srbiji, namera je da se razmotre mogućnosti za demokratizaciju ekonomije kroz modele radničkog akcionarstva i drugih oblika demokratskih preduzeća prilagođenih savremenom trenutku, a na primerima konkretnih modela kao što su zadruga i ESOP (eng. *Employee stock ownership plans*).

Da bi se bolje razumele transformacije samoupravnog sistema u socijalističkom periodu i proces tranzicije u kapitalistički organizovanu ekonomiju, te kako su ove promene uticale na stepen radničke kontrole i participacije, (pre)raspodelu vlasništva i zadovoljenje opštih društvenih potreba, u radu se opredeljujemo za studiju slučaja “Metalac” (Srbija) iz dva razloga. Ova kompanija je do 1991. godine bila organizovana kao društveno preduzeće, a vlasnička transformacija je “uspešno” izvedena u smislu da je od socijalističkog perioda do danas preduzeće poslovalo u kontinuitetu. Drugo, do kraja 90-ih godina “Metalac” je u potpunosti transformisan u akcionarsko društvo u kojem je 85% vrednosti akcija pripalo aktuelnim i bivšim radnicima, a danas posluje sa nešto iznad 61% kapitala u vlasništvu fizičkih lica. U istraživanju se koristimo kvalitativnim pristupom koji uključuje predstavljanje teorijsko-aktivističkih uvida i analiza, s jedne, i analizu arhivske građe – statuta i osnivačkih akata preduzeća, s druge strane.² Kao sekundarni izvori i dopuna istraživanju korišćeni su zakonski akti i javno dostupni izveštaji, podaci i propisi relevantnih institucija – Centralni registar depa i kliring hartija od vrednosti³ i zvanični sajt kompanije “Metalac”⁴.

U radu se posmatra i kako se menjala uloga radnika u upravljanju i poslovanju kompanije, te na koje načine su elementi društveno-ekonomske reprodukcije transformisani u periodu od sedamdesetih godina do danas. Uvodna poglavlja bave se samoupravnom strukturom jugoslovenskih preduzeća, dometima i ograničenjima samoupravnog sistema, da bi se u poglavlju o periodu tranzicije predstavili osnovni pravci neoliberalnih transformacija tokom devedesetih godina do savremenih dana. Uzimajući u obzir kontinuitet rada “Metalca” i uspešnost njegovog poslovanja nakon tranzicije, kao i da se u centru vlasničke transformacije tokom tranzicionog perioda nalazilo radničko akcionarstvo – u centralnom delu predstavljene su i analizirane navedene promene. Smatramo

2 Građa je prikupljena u arhivu Agencije za privredne registre u Beogradu.

3 Svi podaci su javno dostupni na sajtu: <http://www.crhov.rs/>.

4 Dostupno na: <https://www.metalac.com/>.

da je ova kompanija dobar primer za praćenje promena kroz koje su prošla samoupravna preduzeća, uz napomenu da treba imati u vidu da iako se kapital kompanije trenutno nalazi u većinskom vlasništvu fizičkih lica, istovremeno je došlo do značajnih transformacija vlasničkih odnosa i organizaciono-upravljačke strukture unutar kompanije. Konačno, verujemo da je kritičkom analizom ovih procesa moguće ponuditi predloge modela za demokratizaciju ekonomije, te je u završnom poglavlju ponuden kratak prikaz predloga demokratskih preduzeća, kao i mogućnosti za učesće radnika u donošenju ekonomskih odluka, kontroli i upravljanju kompanijama, u savremenom kontekstu.

Samoupravna struktura jugoslovenskih preduzeća

Uvođenje samoupravljanja, na formalnom nivou, vezuje se za *Osnovni zakon o upravljanju državnim privrednim preduzećima i višim privrednim udruženjima od strane radnih kolektiva* koji je usvojen 1950. godine. U kontekstu ovog rada, dva naročito značajna aspekta *Zakona* su uspostavljanje mehanizma radničkog upravljanja i kontrole nad proizvodnjom u industrijskom sektoru i veći stepen autonomije privrednih preduzeća u odnosu na državu. Ovim zakonom nosioci radničkog samoupravnog odlučivanja postali su radnički saveti u čiju nadležnost ulaze sve važne poslovne odluke: od planiranja proizvodnje, izvoza i uvoza, određivanja cena, preko odluka o investicijama i raspodeli dohotka, sistematizaciji i popunjavanju radnih mesta i dr., a stepen državnog planiranja značajno je smanjen u odnosu na prethodnu, plansku fazu jugoslovenske ekonomije. Ustavnim zakonom koji je usvojen 1953. godine samoupravljanje i društveno vlasništvo je potvrđeno kao zvanična državna orijentacija i u drugim sektorima, uključujući kulturu, obrazovanje, zdravstvo i stanovanje. Ipak, tokom inicijalnog perioda željeni stepen autonomije radničkih organa i debirokratizacija ekonomije nisu ostvareni – planiranje i realizacija svakodnevnih poslovnih odluka i aktivnosti i dalje je bila u pretežnoj nadležnosti izvršnih organa (direktora, rukovodilaca sektora i sl.), a elementi centralnog planiranja su bili i dalje prisutni, što se pre svega ogledalo kroz nedovoljnu samostalnost preduzeća u pogledu odluka koje se odnose na iznos investicija i visinu plata (Musić 2021; Marković 2011). Sredinom 60-ih desili su se prvi ozbiljniji privredni zastoji, koji su predstavljali i povod za daljnje institucionalno usavršavanje samoupravnog sistema.

Promene koje su usledile 60-ih godina imale su za cilj prilagodavanje tako da se omogući veća samostalnost samoupravnih radničkih organa unutar kompanije i oslobode preduzeća od državne kontrole. Usvojene su mere koje je trebalo da omoguće preduzećima da, nakon što ispune obaveze prema društvenoj (političkoj) zajednici, mogu samostalno odlučivati o raspodeli rezultata rada (Marsenić 1976). S druge strane, na uspehe i domete samoupravljanja uticali su faktori koji dolaze iz spoljašnjeg okruženja, a koji su oblikovali dinamiku ekonomske aktivnosti na nivou cele privrede, kao i odnose na nivou samih preduzeća. Naime, u ovom periodu socijalistička Jugoslavija se sve više otvara ka spolja putem liberalizacije trgovine sa inostranstvom, što proizvodi rastuću konkurenciju i nejednakosti među privrednim granama i preduzećima. Efekti liberalizacije osećaju se i u jačanju uticaja menadžersko-tehnokratske klase u samim preduzećima, a na štetu radničkih saveta (Musić 2021; Marković 2011).

Naredni talas promena usledio je sredinom 70-ih godina. Ustav donet 1974. godine sadržavao je odredbe koje su značajno izmenile organizaciono-upravljačku strukturu samoupravnih preduzeća – uvodi se *osnovna organizacija udruženog rada* (OOUR) kao nova jedinica pravno-ekonomske organizacije u oblasti poslovanja u privrednim delatnostima. OOUR-i su bili zasebni pravni entiteti unutar kompanija koji su imali visok stepen ekonomske i poslovne autonomije, i u kojima se odlučivalo direktnom demokratijom. Na nivou OOUR-a odluke donose samoupravni radnički organi koji deluju paralelno sa organima koji upravljaju zajedničkim aktivnostima na nivou kompanije kao celine. Novi model organizacije potvrđen je *Zakonom o udruženom radu* iz 1976. godine kada su sva preduzeća razbijena na OOUR-e. *Ourizacija* je predstavljala pokušaj osnaživanja radnika i vraćanje autonomije radničkim organima uspostavljanjem mehanizma “planiranja odozdo” u samim preduzećima. Takođe, cilj joj je bio da se ojača saradnja između različitih privrednih sektora u pravcu pregovaračke ekonomije na nivou cele privrede kako bi se sprečili destabilizujući efekti rastuće nejednakosti. Međutim, njeni dometi, gledano sa ove istorijske distance, bili su zanemarljivi – narasla kompetitivnost i nagomilani ekonomski problemi poput rastuće nezaposlenosti, visokog spoljašnjeg duga i inflacije intenzivirali su se, a urušavanju sistema vodile su i mere štednje na kojima je insistirao MMF kao preduslov za novu tranšu pozajmica. Kraj samoupravljanja zvanično je proglasio Ante Marković 1989. godine, a ubrzo je došlo i do tragičnog kraja političke zajednice (Lebović 2014; Musić 2021; Marković 2011).

Dometi i izazovi samoupravljanja

Glavni doprinos radničke participacije, demokratizacije preduzeća i decentralizacije u odlučivanju ogleda se u većoj motivaciji i radnoj disciplini zaposlenih, što se odrazilo na ekonomski uspeh i otpornost preduzeća na krize. Mogućnost da učestvuju u donošenju poslovnih odluka imala je pozitivne efekte i u pogledu radničke samopercepcije o sopstvenom uticaju na radnom mestu, što pokazuju i empirijska istraživanja rađena 70-ih godina prema kojima pozitivna slika radnika o sopstvenoj ulozi u radnom procesu doprinosi smanjivanju osećaja otuđenosti (Whitehorn 1976). Pored toga, samoupravna preduzeća su bila sklonija da investiraju u tehnologije koje su potrebne kako bi se podigla produktivnost, obnovila i proširila proizvodnja, dok je iz ugla radnika ekonomska efikasnost značila bolje zarade, sigurnost zaposlenja i adekvatne radne i ekonomske standarde (Whitehorn 1976; Lebović 2014; Milanović 2021). Istovremeno, ideal pune zaposlenosti nije dosledno realizovan, što je bio jedan od proklamovanih ciljeva. Štaviše, nezaposlenost je kontinuirano rasla i vremenom je postala jedan od glavnih problema, a razloge za to treba tražiti kako u samoj organizaciji samoupravnih preduzeća, tako i u procesima iz međunarodnog okruženja koji su oblikovali sistem. Jedan od faktora koji je uticao na rast nezaposlenosti je nedovoljna spremnost preduzeća da zapošljavaju nove radnike jer su ulaganja prevashodno bila namenjena uvećanju kapitala i podizanju plata postojećih radnika (Lebović 2014; Milanović 2021), u čemu leže i brojne kritike od strane američkih istraživača o modelu radničkog samoupravljanja u Jugoslaviji, koji je bio dohodovno orijentisan, kao što su autori Vard i Felener (Law, 1976). Istovremeno, okretanje tržištu doprinelo je rastućoj konkurenciji između preduzeća i vodilo racionalizaciji troškova smanjivanjem ulaganja u novu radnu snagu u pojedinim preduzećima.

Jedan od značajnih elemenata samoupravljanja bilo je i uključivanje preduzeća u brigu o zadovoljenju društvene reprodukcije. Posmatrano iz današnje perspektive, ovo je naročito važno jer je usled implementacije neoliberalnih mera i politika komodifikacija uzela maha u svim sferama života prepuštajući tržištu zadovoljenje osnovnih potreba. Ona se najjasnije očitavala u stambenoj politici socijalističke Jugoslavije – pored javnih stambenih fondova, te fondova za izgradnju “stanova solidarnosti” za posebno ranjive kategorije stanovništva, sama preduzeća su učestvovala u zadovoljavanju stambenih potreba izdvajanjem dela dohotka u stambene fondove. Ova sredstva korišćena su kako za izgradnju i kupovinu stanova za zaposlene, tako i za kreditiranje privatne gradnje

(Whitehorn 1976; Buble 2016). Pored toga, različiti akteri, uključujući i javna preduzeća, sindikate i institucije na svim nivoima i u različitim sektorima, ulagali su u izgradnju odmarališta za zaposlene, što je bilo deo šireg pristupa pravu na odmor u periodu socijalističke Jugoslavije u kojoj je pravo na plaćeni odmor institucionalizovano već 1946. godine. O brizi o zaposlenima govori i to što su u mrežu podrške koju preduzeće pruža zaposlenima ulazili domovi zdravlja i zdravstvene ambulante, restorani za ishranu zaposlenih, programi stručnog usavršavanja, kao i kulturno-umetnički programi i manifestacije (Krstić 2018; Bogičević; Leko 2021). S druge strane, efekti rastuće konkurencije uticali su i na angažovanost preduzeća u ovom polju – uloga preduzeća u društvenoj reprodukciji vremenom je postala uslovljena uspehom preduzeća na tržištu i samim tim ugrožena i prepuštena tržištu. Ilustracije radi, stambeni fond manje uspešnih preduzeća vremenom se smanjivao, a radnička odmarališta gasila su se usled ekspanzije komercijalnog turizma (Musić 2021; Krstić 2018).

Radničko samoupravljanje u Jugoslaviji prošlo je kroz više razvojnih faza tokom kojih je dolazilo do iscrpljivanja preduzeća usled procesa društveno-političkih promena i rekonfiguracija društveno-ekonomskih odnosa. Ovi procesi odslikali su se na relacije unutar samih preduzeća, između preduzeća i u odnosu sa državom. Jedan od glavnih izazova predstavljala je činjenica da se samoupravljanje nije razvijalo na jednak način u različitim segmentima privrede, pa samim tim ni ekonomski procesi unutar preduzeća se nisu odvijali na isti način. Tako se vremenom unutar samoupravnih preduzeća i sistema kao celine sve više primećuje “tendencija ka nejednakosti” (Lebović 2014). Naime, poslovna autonomija koju su preduzeća u radničkom samoupravljanju u Jugoslaviji uživala pretpostavljala je samostalnost i slobodu preduzeća/radnika da donose odluke o raspodeli ostvarenih rezultata rada. Negativni efekti ove slobode ogledaju se u tome što su radnici bili skloni da odluke o investicijama donose shodno ličnim interesima i vođeni željom da uvećaju lični prihod, a prema nekim autorima bili su i manje skloni da ulažu u amortizaciju i neophodne kapitalne investicije (Milanović 2021). Problem raspodele koji se odnosi na sklonost unutar pojedinih preduzeća da više povećavaju lične dohotke nego što je povećavana produktivnost rada za posledicu je imao zanemarivanje sredstava za akumulaciju, što je prema mnogim autorima predstavljalo najveći izazov samoupravljanja jer je time dolazilo do sistemskog nagrizanja kapitalne esencije (Kočović De Santo 2021; Šoškić 1982; Marsenić 1976).

Istovremeno, autonomija koju su preduzeća imala vremenom je dovela u pitanje stabilnost sistema: budući da je primarni interes radnika bio interes sopstvenog preduzeća, slabila je društvena solidarnost i uvećavale su se razlike u prihodima između preduzeća i pojedinih grana industrije (Lebović 2014). Treba napomenuti da razlike koje se javljaju u različitim sektorima ukupne privrede nisu bile nužno i isključivo rezultat nejednakih radnih doprinosa, već da su uslovljene i drugim faktorima. Razlike koje su se očitavale u ukupnoj

privredi proizlazile su iz razlika u materijalnim faktorima proizvodnje, kao i uslova pod kojima su društvena preduzeća stekla inicijalni kapital neophodan za nabavku faktora proizvodnje. Većina društvenih preduzeća do 1954. godine nastaje podružtvljavanjem državne imovine, uz državno bespovratno obezbeđeni inicijalni kapital neophodan za izgradnju preduzeća. Nakon 1954. godine, državnim merama i instrumentima, pre svega kreditnom politikom, država je alocirala društvenu akumulaciju. Uprkos kapacitetima da se prepoznaju grane i sektori po razvojnim prioritetima, paralelno se dešavala deficitarnost države da reguliše alokaciju društvene akumulacije. Postojale su i velike razlike u operativno-tehničkim aspektima, mogućnostima i pristupu resursima između preduzeća, a različiti pristupi tehnologiji direktno su uticali na proizvodnu moć preduzeća, što se dalje reflektovalo na visinu ličnog dohotka radnika istog stepena kvalifikovanosti. Viša tehničko-tehnološka opremljenost u različitim društvenim preduzećima, predstavljala je osnov za više lične dohotke, ali i izvor razlika između preduzeća i radnika sa istim kvalifikacijama, a različita visina ličnih dohodaka posledično je narušavala princip raspodele prema radu i stvarala preduslov za privatizaciju viška rada (Marsenić 1976). Pomenute procese prati, uslovljava i oblikuje sve veće prisustvo jugoslovenske ekonomije u globalnim tokovima (Lebović 2014; Unkovski-Korica 2015).

Konačno, prilikom ocenjivanja dometa samoupravljanja u pogledu demokratizacije odlučivanja, upravljanja i kontrole treba imati u vidu da je ono rezultat političke odluke – da je institucionalizovano “odozgo”, a ne kao ishod radničkih borbi i stremljenja, i organizovane kolektivne akcije “odozdo”. U stvarnosti su ovlašćenja radničkih saveta bila žrtve državnog pritiska na preduzeća i partijske kontrole nad samoupravnim radničkim organima i njihovim članovima. Sami radnici nisu bili dovoljno obučeni niti su imali stručna znanja, ali ni podsticaje da bi mogli efektivno da više kontrolu i upravljanje preduzećima, što se negativno odrazilo na mogućnosti za praktikovanje demokratije unutar preduzeća (Marković 2011; Musić 2021).

Tranzicija kao propuštena prilika

Proces tranzicije iz socijalističkog u kapitalistički sistem u SFRJ, u formalnom smislu, zvanično počinje usvajanjem amandmana na *Ustav* 1988. i *Zakona o društvenom kapitalu* 1989. godine. Ovim se privreda – prethodno orijentisana ka ostvarivanju društvenih potreba – menja ka profitno vođenoj logici (Lakićević 2016; Vukša i Simović 2022). U Srbiji je proces transformacije društvene i državne svojine u privatnu tokom 90-ih godina bio haotičan, sporadičan, odvijao se u zastojima i oscilacijama. Političko-ekonomski okvir ovih transformacija

oblikovali su i ratovi u Bosni i Hercegovini i Hrvatskoj, međunarodne sankcije, inflacija i stanje permanentne ekonomske krize.

Na osnovu *Zakona o društvenom kapitalu* iz 1989. godine preduzeća u društvenoj svojini počinju da se transformišu u akcionarska društava, što je ujedno najavilo i novi talas državnog centralizma. Radnicima je dato pravo na kupovinu internih akcija, a preduzeća su imala obavezu da se organizuju kao deoničarska ili društva sa ograničenom odgovornošću (Lakićević 2016). Tokom narednih desetak godina doneta su još četiri nova zakona: *Zakon o uslovima i postupku pretvaranja društvene svojine u druge oblike svojine* (1991. godine, sa izmenama i dopunama iz 1991. i 1994. godine); *Zakon o pretvaranju društvene svojine na poljoprivrednom zemljištu u druge oblike svojine* (1992. godine, sa izmenama iz 1996. godine); *Zakon o svojinskoj transformaciji* (1997. godine); *Zakon o privatizaciji* (2001. godine, sa izmenama iz 2003., 2005. i 2007. godine). Budući da je među novim zakonima bilo velikih razlika u pristupu, pa i samom konceptu pravnog uređenja jednog te istog procesa, ovakvo formalno-pravno uređenje procesa tranzicije dovelo je do svojevrsne zbrke. U većini privrednih subjekata transformacija je sprovedena primenom nekoliko zakona istovremeno, po sopstvenoj logici, ili mimo pravnih propisa, što je rezultiralo nerazrešivim protivurečnostima i pravnom nesigurnošću, a u konačnici i visokim procentom raskinutih ugovora o privatizaciji. U praksi je ovo značilo da je društvena imovina u nekim slučajevima prošla ponovo istorijske faze negacije, u određenim slučajevima je najpre podržavljena, pa nakon 2000-ih privatizovana, a negde je proces podržavljenja preskočen i direktno se išlo u restrukturiranje (društvene) privrede.

Nakon političkih promena 2000. godine proces tranzicije se ubrzava po modelu neoliberalne privatizacije, odnosno tzv. “šok terapije”. Iako su zvanični ciljevi privatizacije bili efikasnost, veći priliv stranog kapitala, ekonomski rast i stvaranje liberalne i otvorene privrede – u Srbiji nije postojala saglasnost oko koncepta tranzicije i privatizacije, nisu bila izdvojena preduzeća koja se ne bi privatizovala, a u brznoj i sveobuhvatnoj privatizaciji izostao je i nacionalni program za tehnološke viškove među zaposlenima privatizovanih/zatvorenih preduzeća (Novaković 2016). U formalno-pravnom smislu, tranzicija je zvanično okončana usvajanjem *Zakona o privatizaciji* 2014. godine koji propisuje da se “društveni kapital subjekta privatizacije mora privatizovati najkasnije do 31. decembra 2015. godine”. Međutim, mnogobrojna preduzeća i nakon ovog roka ostaju u pravnom “limbu”, stečajnim postupcima ili drugim nezavršenim procesima transformacije. Ovim zakonom takođe je propisano da svaki zaposleni ili ranije zaposleni ima pravo sticanja akcija bez naknade, kao i da deo kapitala za sticanje akcija bez naknade “ne može biti veći od 30% društvenog kapitala koji se privatizuje”, zbog čega u praksi nikada nije došlo do relevantnog pojedinačnog ili kolektivnog učešća zaposlenih u ukupnom kapitalu društava.

Sveukupno, tranzicija u kapitalistički oblik proizvodnje nije donela željene efekte: nije došlo do pribavljanja novog kapitala koji bi pokrenuo novi investi-

cioni ciklus, kao ni do otvaranja novih preduzeća, niti je ostvaren podsticaj za razvoj i zapošljavanje, a radničkog akcionarstva koje pored vlasništva podrazumeva i učešće radnika u odlučivanju – nije bilo. Upravo suprotno, privatizacija je proizvela haotično stanje i visoku nezaposlenost (Lakićević 2016), a budući da je tranzicija izvedena u uslovima decenijskih političkih previranja i rasprostranjene korupcije, najčešće se završavala bankrotom preduzeća ili presipanjem društvenog bogatstva u privatne ruke, kao i propašću čitavih industrijskih sektora.

Imajući u vidu da je okvir ovog rada demokratizacija ekonomije kao poželjna vizija razvoja, neophodno je ponovo podvući da je na samom početku procesa tranzicije iz samoupravnog socijalizma u kapitalističke proizvodne odnose radničko akcionarstvo bilo postavljeno u centar svojinske transformacije, čime je ono prvi put uvedeno i institucionalizovano u Srbiji. Kako je već pomenu to, *Zakon o društvenom kapitalu* iz 1989. godine je propisivao da se preduzeća u društvenoj svojini privatizuju putem radničkog otkupa internih akcija, a nekolicina preduzeća – kao što je na primer kompanija “Metalac” – uspešno je transformisana. Ipak, imajući u vidu da je formalno-pravni okvir vlasničke transformacije više puta menjan i nedosledno sproveden, moglo bi se zaključiti da je ovakav ishod najviše zavisio od dobre volje rukovodstva (ili/i pritiska radništva), a manje od dosledne primene pravnog okvira i jasne državne politike.

STUDIJA SLUČAJA “INDUSTRIJA METALAC”

Kompanija “Metalac” osnovana je 1959. godine kao preduzeće u društvenoj svojini pod nazivom Metaloprerađivačka industrija “Metalac”, spajanjem metalske zadruge “Jedinstvo” i zanatsko-automehaničarske radionice “Metalac”. Od 1973. godine posluje pod nazivom Industrija za proizvodnju posuda i pribora za jelo eksport-import “Metalac” Gornji Milanovac, i u svom sastavu kao posebne pravno-ekonomske i organizacione jedinice ima tri OOUR-a. Izmenama Statuta 1976. godine kompanija posluje kao Industrija “Metalac” Gornji Milanovac bez OOUR u svom sastavu. Godinu dana kasnije novim osnivačkim aktom kompanija postaje OUR Metaloprerađivačka industrija – “Metalac”, a njena organizaciona struktura uređena je Statutom iz 1978. godine. Poslednja faza “Metalca” kao društvenog preduzeća počinje izmenama Statuta 1989. godine, od kada je kompanija poslovala pod nazivom Društveno preduzeće metaloprerađivačka industrija “Metalac” eksport-import Gornji Milanovac.

Devedesetih godina “Metalac” prolazi kroz značajne promene. Najpre je transformisan u deoničko društvo u mešovitoj svojini, kada je poslovao pod nazivom “Metalac” D.D. u mešovitoj svojini export-import, da bi 1998. godine u potpunosti bio transformisan u akcionarsko društvo pod nazivom “Metalac” A.D. Gornji Milanovac. Usvajanjem novog osnivačkog akta 2005. godine (sa iz-

menama u 2006. godini), “Metalac” nastavlja da posluje kao javno akcionarsko društvo organizovano kao holding kompanija, odnosno grupa sa podređenim društvima u okviru “Metalac grupe”. Danas kompanija u svojoj organizaciji ima 16 zavisnih društava koja posluju u statusu akcionarskih društava (a.d.) ili društava sa ograničenom odgovornošću (d.o.o.). Poslednja statutarna izmena dogodila se 2012. godine, a ovaj statut važi i danas.

“Metalac” za vreme samoupravljanja

Radnički organi predstavljali su okosnicu upravljanja kompanijom za vreme samoupravnog perioda.⁵ Radnici su odlučivali neposredno, putem Zbora radnika i na referendumu, i posredno putem Radničkog saveta (u daljnjem tekstu RS). Zbor radnika činili su svi zaposleni, dok je RS bio delegatsko telo čije su članove birali radnici neposrednim glasanjem na period od dve godine.⁶ U radu Radničkog saveta neposredno su učestvovali i stalne i privremene komisije kao pomoćni organi zaduženi za pojedina pitanja (informisanje, tumačenje samoupravnih sporazuma, radna pitanja i sl.). Referendum je predstavljao oblik neposrednog izražavanja radničke volje i raspisivao se za donošenje odluka o važnim pitanjima kao što su statusne promene, promena predmeta poslovanja kompanije, spajanje sa drugim kompanijama i slično. Inicijativu za održavanje referenduma mogao je da podnese svaki zaposleni, o osnovanosti zahteva odlučivao je RS, dok je za njegovo sprovedenje bila zadužena referendumska komisija koju je birao RS.

Samoupravni radnički organi odlučivali su o svim važnim pitanjima i procesima, uključujući: 1) planiranje i upravljanje proizvodnjom (utvrđivanje poslovne politike i plana proizvodnje, određivanje cena, odluke o saradnji sa drugim kompanijama itd.); 2) raspodelu dobiti, ličnih dohodaka i planiranje investicija (angažovanje sredstava za prostu reprodukciju/obnavljanje proizvodnje, obrazovanje zajedničkih fondova i upotreba udruženih sredstava, visina i kriterijumi za raspodelu ličnih dohodaka itd.); 3) radno organizaciona pitanja (radno vreme i odmori, zasnivanje radnog odnosa, sistematizacija radnih mesta); 4) statusno-pravna pitanja (izmene i usvajanje novog statuta i sl.); 5) kontrolne funkcije (kontrola delegata u Savetu, razmatranje izveštaja drugih organa, razmatranje poslovnih i finansijskih izveštaja).

⁵ Odnosi se na period od 1973. godine s obzirom da je pristup aktima iz ranijeg perioda bio onemogućen.

⁶ Sve do 1978. godine u kompaniji “Metalac” obrazuju se posebni organi na nivou organizacionih jedinica – Zbor radnika i Radnički savet osnovnih organizacija udruženog rada - OOUR (1973. godina) i Zbor radnika i Radnički savet jedinica udruženog rada (1976. godina). Oni su komplementarni Zboru radnika i Radničkom savetu koji postoje na nivou cele kompanije, dok su im u nadležnosti prevashodno pitanja u kojima organizacione jedinice imaju autonomiju.

Zbor radnika je u malom broju slučajeva odlučivao direktno i odluke su se pretežno donosile u RS. Uloga Zbora je bila savetodavna – on daje mišljenja i smernice delegatima u RS u pogledu odluka o kojima se odlučuje na sednicama RS, a članovi RS su bili dužni da se pridržavaju smernica usvojenih na Zboru prilikom diskusija i glasanja. Pored toga, Zbor je imao kontrolnu funkciju – RS mu podnosi redovne izveštaje i obaveštava o ishodu glasanja, a Zbor može da opozove RS i njegove pojedinačne članove. Inicijativu za smenu RS prema Statutu iz 1976. godine mogla je da podnese jedna petina zaposlenih, odbor radničke kontrole kao poseban kontrolni organ, generalni direktor, kao i Izvršni organ društveno-političke zajednice (lokalne samouprave), Skupština opštine Gornji Milanovac i Društveni pravobranilac samoupravljanja pri Skupštini opštine, a 1978. godine ovo pravo je prošireno i na sindikat.

Izvršne funkcije u preduzeću obavljao je direktor “Industrije Metalac”, što je izborna funkcija – direktor se bira putem konkursa koji je sprovela konkursna komisija po odluci RS. Od 1978. godine u sastav komisije, pored predstavnika RS, ulaze i predstavnici sindikata i društveno-političke zajednice. Komisija je bila zadužena isključivo za sprovođenje konkursne procedure, a odluku o imenovanju predloženog kandidata donosio je RS “Industrije Metalac”. Direktor nije imao diskreciona prava u odnosu na samoupravne radničke organe i njegova uloga kao rukovodećeg organa ogledala se isključivo u tome što obavlja niz funkcija koje su neophodne za uspešno planiranje, organizaciju, koordinaciju i realizaciju poslovnih aktivnosti – direktor oblikuje poslovnu politiku, delegira zadatke i daje predloge za korekcije, stara se o tehničkom razvoju i finansijskom uspehu kompanije, utvrđuje mere za realizaciju planiranih aktivnosti i sl. Pored toga, ima i izvršne funkcije (priprema akte, dokumente i odluke koje usvajaju radnički organi i potpisuje ih) i reprezentativnu ulogu u odnosu na druge javne i privredne aktere.

Direktor je mogao da bude smenjen zbog lošeg rukovođenja, poslovanja sa gubitkom, neizvršenja odluka radničkih organa, štete koja je naneta kompaniji itd. Predlog za razrešenje, prema Statutu iz 1973. godine, mogao je da podnese Zbor radnika OOUR-a, Zbor radnika i RS “Industrije Metalac”. Odluku o pokretanju procedure za razrešenje usvajao je RS, dok je o osnovanosti zahteva odlučivala posebna komisija u koju ulazi po jedan predstavnik svakog OOUR-a. Konačnu odluku na predlog komisije donosi RS. Statutom iz 1976. pravo inicijative imali su pored delegata Radničkog saveta Industrije i izvršni organi društveno-političkih organizacija (Savez komunista, Savez sindikata, Savez omladine) i Društveni pravobranilac samoupravljanja pri Skupštini opštine Gornji Milanovac. Predlog za razrešenje ispitivala je posebna komisija koju je imenovao RS, a RS nije mogao da donese odluku suprotnu mišljenju komisije. Statutom iz 1978. godine predviđeno je da inicijativu mogu da podnesu radnici svakog dela procesa rada, delegati RS, kao i Društveni pravobranilac samoupravljanja, Skupština opštine Gornji Milanovac i sindikalna organizacija, pri čemu je

prilikom odlučivanja Savet bio dužan da se konsultuje sa Skupštinom opštine i sindikatom, s tim da je odluka Saveta konačna. U kompaniji su delovali i organi radničke kontrole koji dodatno osnažuju radničku samoupravu – prema Statutu iz 1973. godine ovu funkciju vršili su unutrašnja i stručna kontrola kao posebna tela čiji se članovi biraju na nivou OOUR-a. Statutom iz 1976. godine kontrolna funkcija poverena je Odboru samoupravne radničke kontrole koji bira i opoziva Zbor radnika Industrije Metalac, a statutom iz 1978. godine nju vrši Komisija samoupravne radničke kontrole koja se bira i opoziva na način kao i delegati RS. Ovi organi brinuli su o tome da se odluke radničkih organa dosledno realizuju, da ostali organi donose odluke i rade u najboljem interesu radnika, i starali su se o zakonitosti rada svih organa. U tom cilju mogli su da zahtevaju da im se dostave izveštaji o radu i da dobiju uvid u sve dokumente i materijale drugih organa unutar kompanije (Statut 1973. godine), kao i da zahtevaju da se o pojedinim pitanjima radnici izjasne neposredno ili da zahtevaju od nadležnih institucija da preduzmu odgovarajuće mere (Statut 1976. i 1978. godine). U kompaniji sa istim ciljem delovali su i organi društveno-političkih organizacija (Savez komunista, Savez sindikata i Savez omladine) i društveno-političkih zajednica (organi lokalne samouprave poput Skupštine opštine Gornji Milanovac i Društvenog pravobranioca samoupravljanja u Skupštini opštine). Oni su imali pravo inicijative za razrešenje RS i generalnog direktora, i ulazili su u sastav komisije koja bira generalnog direktora. Takođe, predstavnici, društveno-političkih organizacija mogli su da učestvuju na sednicama samoupravnih organa, da iznose mišljenja, komentare i preporuke o pitanjima o kojima se raspravlja i odlučuje, a omogućen im je pristup svim aktima i dokumentima drugih organa.

Pored učešća zaposlenih u odlučivanju i kontroli, ekonomska prava zaposlenih predstavljala su još jedan značajan segment koji treba uzeti u obzir prilikom evaluacije dometa samoupravnih preduzeća. Ona se odnose na stepen učešća radnika u donošenju odluka u pogledu raspodele neto dobiti, zarada i investicija, ali i na autonomiju preduzeća da samostalno donosi finansijske odluke i planira poslovne aktivnosti. Analiza internih dokumenta kompanije “Metalac” pokazala je da su samoupravni radnički organi bili samostalni u donošenju odluka o raspodeli dobiti, investicijama i planiranju poslovanja. Odluke su donosili RS uz konsultacije sa Zborom radnika: odluke donose samoupravni radnički organi organizacionih jedinica (OOUR-a, JUR-a) u okviru svoje nadležnosti i organi “Industrije Metalac” u pogledu sredstava zajedničke potrošnje. Mehanizmi raspodele dobiti uključivali su poslovne fondove na nivou organizacionih jedinica (osnovna i obrtna sredstva, sredstva rezervi i posebne namene), sredstva zajedničke potrošnje na nivou kompanije (sredstva i fondovi za neposrednu potrošnju, sredstva za društvene potrebe poput stanovanja, ishrane i odmora), zajedničke rezerve (zajednički rezervni fond “Industrije Metalac” koji se koristi za pokrivanje gubitaka, sanacione programe i sl., i zajedničke rezerve na nivou Skupštine opštine), sredstva za proširenje materijalne osnove rada

(modernizacija sredstava za proizvodnju, proširenje proizvodnih kapaciteta i sl.), sredstva za lične dohotke.

Sa druge strane, uticaj spoljašnjih aktera u planiranju poslovnih aktivnosti je primetan u aktima preduzeća – programi i planovi proizvodnje i raspodele ostvarene dobiti na nivou kompanije usklađivani su sa javnim politikama, sporazumima i propisima. Prema osnivačkom aktu iz 1973. godine poslovni planovi i programi donose se za period utvrđen zakonom ili drugim aktom društveno-političke zajednice (čl. 68), a pre utvrđivanja programa i planova organi kompanije dužni su da razmotre primedbe, predloge i zahteve organa društveno-političke zajednice (čl. 70). Slično, prema Statutu iz 1976. godine, međusobni odnosi u pogledu utvrđivanja ukupnog prihoda i dohotka i raspodele dohotka na nivou kompanije regulišu se u odnosu na Ustav, zakone, društvene dogovore, samoupravne sporazume i sporazume regiona (čl. 25). Sličnu formulu nalazimo i u osnivačkom aktu iz 1977. godine prema kome kompanija raspodelu sredstava utvrđuje saglasno zakonu, društvenim dogovorima i samoupravnim sporazumima.

Na primeru “Metalca” jasno se očitava i to koliko je uloga samih preduzeća bila značajna u obezbeđivanju društvene (radničke) reprodukcije. Kompanija je ulagala u zadovoljenje stambenih potreba putem dodele stanova i kredita za individualnu gradnju, izdvajala je sredstva za izgradnju objekata za odmor, razonodu i rekreaciju, kulturne potrebe, kao i pomoć radnicima radi korišćenja godišnjih odmora i u slučaju bolesti ili smrti srodnika. “Metalac” je takođe obezbeđivao finansijsku podršku sindikalnoj organizaciji i sredstva namenjena kao pomoć područjima ugroženim prirodnim nepogodama.⁷ Briga o zaposlenima ogledala se i u odredbama koje se odnose na obezbeđivanje kvalitetnih i dostojanstvenih radnih uslova – značajan broj odredbi analiziranih dokumenata odnosi se na pitanja poput uvećanja zarada, nagrada, finansijske pomoći i poklona zaposlenima; regulisanja prekovremenog rada, odmora i pauza; zaštitu od otkaza, prilike za stručno usavršavanje, brigu o ranjivim grupama radnika itd.

Transformacije kompanije za vreme i nakon tranzicije

Tokom 90-ih godina dolazi do vlasničke transformacije i osnivanja novih organa odlučivanja i upravljanja kompanijom. Organi upravljanja, prema statutu iz 1989. godine, bili su: RS, direktor preduzeća i Odbor samoupravne radničke kontrole; dok su prema statutu iz 1991. novi organi upravljanja bili: Skupština, Upravni odbor, generalni direktor, Odbor za zaštitu prava radnika i druge komi-

⁷ Navedene oblasti uredene su posebnim pravilnicima, sporazumima i planovima u koje nismo imali uvid jer nam je uskraćen pristup arhivskoj građi kompanije, te zbog toga nije moguće detaljnije izložiti kriterijume prema kojima se vršila raspodela sredstava, niti iznos namenskih sredstava prema oblastima.

sije predviđene zakonom i kolektivnim ugovorom. Statut usvojen 1989. godine, koji je bio na snazi svega godinu dana, predstavlja i poslednji pravni akt koji se zasnivao na principima radničkog samoupravljanja.

Prema odluci RS 1991. godine usvojen je novi statut kojim je “Metalac” transformisan iz društvenog preduzeća u deoničko društvo u mešovitoj svojini. Promeenom Statuta najviši organ odlučivanja postala je Skupština, dok Upravni odbor i generalni direktor preuzimaju primarne izvršne funkcije. Pošto je “Metalac” tada poslovao kao preduzeće u mešovitoj svojini, Skupštinu su činili deoničari i predstavnici društvenog kapitala koje su birali radnici zaposleni u Društvu putem Zbora radnika.⁸ Dok su deoničari učestvovali u procesu odlučivanja na osnovu broja deonica, odnosno učešća u kapitalu, predstavnici društvenog kapitala imali su mandat od četiri godine, iako su ista lica mogla biti birana više puta. RS i Odbor samoupravne radničke kontrole statutom iz 1991. godine su obrisani, a od 1998. godine, usled gotovo sprovedene vlasničke transformacije, Skupštinu čine isključivo akcionari. Skupština je odlučivala o statutarnim promenama i usvajanju statuta, povezivanju Društva u složene oblike, programu rada, ciljevima i planovima razvoja, raspodeli i korišćenju dobiti i pokrivanju gubitaka; određivala je poslovnu politiku; prihvatila godišnji bilans Društva; i postavljala i razrešavala članove pojedinih organa upravljanja. Nadležnosti Skupštine u periodu tranzicije do danas nisu se značajno menjale, osim što je vremenom sticala veći opseg ovlašćenja, npr. odluke o izmenama osnivačkog akta, povećanju/smanjenju osnovnog kapitala, promeni prava vezanih za pojedine klase i vrste akcija, zastupanju Društva u sudskim postupcima, politici naknada i nagradama za članove drugih organa upravljanja, pokretanju postupka likvidacije, prestanku rada Društva.

Tokom 90-ih godina najviši organ upravljanja postaje Upravni odbor i on je odgovaran Skupštini koja ga i bira. Broj članova Upravnog odbora se promenama statuta više puta menjao, ali ono što je ostalo nepromenjeno jeste uslov da Upravni odbor mora da bude sačinjen od nezavisnih stručnjaka, lica sa visokom stručnom spremom, istaknutih stručnjaka u oblasti značajnoj za Društvo, s jedne strane, i zaposlenih u Društvu, s druge. Generalni direktor, prema statutima iz 1991. i 1998. godine, “po položaju” je bio i član Upravnog odbora. Odluke su donošene većinom glasova, a odnosi su bili postavljeni tako da su većinu glasova nosili stručnjaci i generalni direktor, a ne zaposleni. Na primer, prema statutu iz 1991. godine Upravni odbor je brojao devet članova, od kojih su četiri člana bili nezavisni stručnjaci, dok su ostala četiri člana bili radnici zaposleni u Društvu. Deveti član Upravnog odbora bio je generalni direktor. Prema statutu iz 1998.

⁸ Značajno je podvući da rad Zbora radnika i njegov uticaj na upravljanje i odlučivanje unutar preduzeća nije ni na koji način bliže definisan Statutom, kao ni dužnosti i ovlašćenja predstavnika društvenog kapitala. Ovo je i poslednji statut u kojem se pominju Zbor radnika i predstavnici društvenog kapitala.

godine, u Upravni odbor koji je brojao deset članova Skupština Društva je birala četiri člana iz reda zaposlenih (uključujući i generalnog direktora), pet članova koji su izvan Društva, i jednog člana koji je predstavljao radnike, a koji je bio biran na predlog sindikata. Čini se da je takvom transformacijom upravljačke strukture moć u upravljanju prešla u ruke “menadžerske” klase i stručnjaka, posebno ako se ovakva upravljačka struktura uporedi sa statutom iz 1989. godine prema kome članovi izvršnih organa nisu mogli da budu birani u RS.

Značajan organ Društva bio je Odbor za zaštitu prava radnika – novo telo osnovano statutom iz 1991. godine, a u čijem sastavu se očitava moć Upravnog odbora i uticaj stručnjaka. Odbor je brojao pet članova, od kojih je tri člana birao Upravni odbor, dva člana je birao Sindikat, a jedan od članova je morao biti pravnik. Iako se može pretpostaviti da je Odbor organ koji po svojim nadležnostima ispunjava kontrolne funkcije kao i Odbor samoupravljačke radničke kontrole prema statutu iz 1989. godine – on se isključivo starao o pitanjima pravilne primene kolektivnih ugovora, zakona, opštih akata, odluka i zaključaka i delovao je kao drugostepeni organ. S druge strane, Odbor samoupravljačke radničke kontrole imao je članove koji su birani iz redova radnika tajnim glasanjem i vršio je kontrolu u pogledu: sprovođenja odredbi Statuta i drugih samoupravnih opštih akata, sprovođenja odluka RS, ostvarivanja radnih obaveza i samoupravljačkih prava radnika, korišćenja društvenih sredstava i njihovog raspolaganja, raspoređivanja dohotka i raspodele sredstava za lične dohotke, te u pogledu ostvarivanja zaštite prava radnika. Statutom iz 1998. godine Odbor za zaštitu prava radnika je brisan, a novo telo – Nadzorni odbor imao je kontrolnu i nadzornu funkciju. Nadzorni odbor je bio odgovoran Skupštini i nezavisan u svom radu, a akcionari i drugi organi upravljanja su bili dužni da pomažu u njegovom radu. Sastojao se od četiri člana koje je birala i opozivala Skupština. Dva člana birana su izvan Društva, a dva člana iz reda zaposlenih, od kojih je jedan član biran na predlog Sindikata i imao je ulogu predstavnika zaposlenih. Članovi Nadzornog odbora su mogli biti ponovo izabrani neograničen broj puta, a u poređenju sa statutom iz 1991. godine Nadzorni odbor je delimično preuzeo i nadležnosti Upravnog odbora, te bio zadužen za vršenje nadzora njegovog rada i rada generalnog direktora, koji su tada činili Upravu društva.

Transformacija organizaciono-upravljačke strukture je nastavljena s usvajanjem novog osnivačkog akta 2005. godine, koji je stupio na snagu 2006. godine, i poslednjim izmenama statuta 2012. godine.⁹ Danas je upravljanje kompanijom organizovano dvodomno, što znači da su najviši organi kontrole i upravljanja Nadzorni i Izvršni odbor.¹⁰ Osnovni organi Društva do 2012. godine bili su:

9 Prema izvorima iz “Metalca” statut iz 2012. godine nije imao značajnije izmene u odnosu na statut iz 2005. godine.

10 Šematski prikaz organizaciono-upravljačke strukture “Metalac grupe”. Dostupno na: <https://bit.ly/3gWZmEL>.

Skupština, Upravni odbor, predsednik Društva (odnosno predsednik “Metalac grupe”), Izvršni odbor, generalni direktor i Nadzorni odbor. Statutom iz 2012. godine Upravni odbor je brisan, dok su ostali organi Društva ostali isti. Upravljačka moć se koncentriše u Izvršnom i Nadzornom odboru i u rukama onih koji se nalaze na najvišim pozicijama. Nadzorni odbor se sada sastoji od pet članova, od kojih je najmanje jedan nezavisan od Društva, a koji se biraju na period od četiri godine. Članove bira Skupština, na osnovu predloga kandidata Komisije za imenovanje ili, ako nije formirana, na predlog Nadzornog odbora. Kandidati za člana Nadzornog odbora mogu biti lica koja su istaknuti i priznati stručnjaci u oblastima koje su značajne za poslovanje, a po isteku mandata mogu biti ponovo birani. S druge strane, Izvršni odbor je poslovodni organ koji izvršava odluke Skupštine i Nadzornog odbora. Sastoji se od pet direktora zaposlenih u Društvu ili njegovim zavisnim društvima koje imenuje Nadzorni odbor na pet godina, i mogu biti ponovo birani. Generalni direktor je po položaju i predsednik Izvršnog odbora, dok je predsednik “Metalac grupe” po položaju i predsednik Nadzornog odbora.

Za razumevanje transformacije organizaciono-upravljačke strukture “Metalca” od posebnog značaja je proces vlasničke transformacije kompanije. Treba naglasiti da je transformacija preduzeća “Metalac” jedna od retkih koja nije okončana gašenjem preduzeća i otpuštanjem radnika.¹¹ Vlasnička transformacija je, tvrdi sajt “Metalca”, “dovršena otplatom akcija nakon revalorizacije, i izvedena je toliko temeljno da je na kraju decenije 85% vrednosti akcija pripadalo aktuelnim i bivšim radnicima Metalca”.¹² Međutim, ono što ostaje nejasno jeste u kojoj meri su ove akcije ostale u vlasništvu zaposlenih tokom i nakon 90-ih godina i koji je bio stepen njihovog učešća u kapitalu, pa samim tim i u odlučivanju. Čini se, ne mnogo. Posebno ako se uzme u obzir podatak o vlasništvu akcionarskih društava Centralnog registra depa i kliring hartija od vrednosti, a u kojem je vidljivo da prvih deset akcionara “Metalca” poseduje više od 50% i akcija (53,1) i glasačkih prava (50,2) i ukupne vrednosti (53,1). Takođe, među prvih deset akcionara nalazi se pet pravnih lica (domaćih i stranih), iako se ukupni kapital preduzeća nalazi u većinskom vlasništvu fizičkih lica. Drugim rečima, prvih desetak akcionara ima najveću moć u vlasništvu i odlučivanju, a ovo je posebno značajna stavka jer stepen učešća akcionara u odlučivanju direktno zavisi od njihovog učešća u kapitalu.

U odnosu na pitanje društvene reprodukcije, a prema odredbama statuta iz 1989. godine, dobit preduzeća se raspoređivala za proširenu reprodukciju, rezer-

11 Iako je važno pomenuti da je rukovodstvo postavljeno 1989. godine, a koje je bilo aktivno narednih deset godina, kao jedan od strateških ciljeva postavilo povećanje plata zaposlenih za 30%, ali i smanjenje broja zaposlenih za 30% kroz penzionisanje i stimulativne otpremnine. Izvor: <https://www.metalac.com/1989-1999.html>.

12 Dostupno na: <https://www.metalac.com/1989-1999.html>.

ve, lične dohotke, zajedničku potrošnju i opšte društvene i zajedničke potrebe. Radnički savet je odlučivao o raspodeli dohotka i dobiti koja je zavisila od rezultata poslovanja, a način raspodele je bio uređen samoupravnim opštim aktima. Kontrolu nad raspodelom sredstava i dohotka vršio je Odbor samoupravne radničke kontrole. Statutom iz 1991. godine Skupština postaje organ koji odlučuje o raspodeli i korišćenju dobiti, s tim da se proširena reprodukcija, zajednička potrošnja i opšte društvene potrebe tokom devedesetih godina eksplicitno ne pominju. Ipak, kroz analizu nadležnosti generalnog direktora moguće je zaključiti da su postojale prakse dodele kadrovskih stanova i stipendiranja radnika, što je i slučaj u statutima koji su usvojeni do danas.

Od dvehiljaditih godina kompanija “Metalac” posvećuje veću pažnju pitanju proširene društvene/radničke reprodukcije, ali u kontekstu etičkog i odgovornog poslovanja i društvene odgovornosti, kada se obavezuje da će obavljati svoje delatnosti i poslovati u skladu sa važećim zakonskim propisima u pogledu zaštite životne sredine, zaštite zdravlja i socijalne zaštite zaposlenih i radne i životne sredine, međunarodnim politikama i smernicama o zaštiti životne sredine i socijalnoj zaštiti, kao i direktivama Evropske unije. Prema podacima koji su dostupni na sajtu, Grupa “Metalac” ima praksu razvoja rukovodilaca i menadžera, a služba za ljudske resurse prati karijeru svih visokoobrazovanih zaposlenih. Svim radnicima se isplaćuju radničke, a rukovodiocima menadžerske premije, kao i jubilarne nagrade za 20, 30, 36 (žene) i 40 (muškarci) godina rada u kompaniji. Zaposlenima je na raspolaganju lekar, medicinska sestra i stomatolog u ambulanti u okviru Poslovnog centra, a postoje i različiti vidovi solidarne (i finansijske) pomoći u slučaju nepredviđenih životnih okolnosti. Sva deca zaposlenih koja su redovni studenti dobijaju stipendiju, a stipendije se dodeljuju i deci preminulih zaposlenih. Ova kompanija takođe podržava i organizuje niz sportskih, kulturnih i zabavnih sadržaja. Konačno, rad “Metalca” usmeren je i na upravljanje kvalitetom zaštite životne sredine kroz sertifikaciju i primenu međunarodnih standarda.

Bilans tranzicije na primeru “Metalca”: osnovni zaključci

Promene kroz koje je kompanija “Metalac” prošla u samoupravnom periodu, formalno gledano, nisu se negativno odrazile na stepen radničke participacije niti ulogu kompanije u brizi o zaposlenima. Ipak, važno je napomenuti da je analiza ograničena na izlaganje formalno utvrđenih prava i odgovornosti unutar kompanije i da je moguće da je u praksi dolazilo do razilaženja između prava zagarantovanih internim aktima i stvarnog učešća zaposlenih. Analiza statuta i osnivačkih akata pokazala je da su promene u organizaciono-upravljačkoj strukturi išle ka tome da se ojača uloga radničkih organa u donošenju poslovnih odluka i da se osigura njihova autonomija u odnosu na druge (izvršne) organe. U tom kontekstu naročito je važno istaći činjenicu da se direktor birao putem konkursne procedure umesto da se imenuje političkom linijom, i da nije imao

diskreciona prava u odnosu na samoupravne radničke organe, nego im je bio direktno odgovoran u obavljanju funkcije. Slično, u kompaniji “Metalac” sve do 90-ih godina ne postoji ni upravni odbor kao telo koje bi potencijalno moglo da ugrozi ravnotežu u podeli nadležnosti i uticaja između radničkih i izvršnih organa. Demokratizacija i decentralizacija odlučivanja ogledala se i u međusobnom odnosu radničkih organa u kojima su se radnici izjašnjavali neposredno i putem izabranih predstavnika – RS kao delegatsko telo u kome su radnici posredno predstavljani pri donošenju odluka bio je odgovoran Zboru radnika kao organu neposrednog odlučivanja.

Da li je podela nadležnosti zaista i u praksi nesmetano funkcionisala i da li su radnici zaista praktikovali ovlašćenja koja su im formalno pripadala, što je kritika na koju nailazimo u analiziranoj literaturi (vidi Musić 2021; Milanović 2021), teško je oceniti na osnovu analizirane građe i imajući u vidu da su intervjui sa zaposlenima izostali. Slično, zaključke u pogledu autonomije samoupravnih radničkih organa potrebno je uzimati s oprezom – uloga spoljašnjih aktera poput Saveza komunista, Saveza sindikata i organa lokalne samouprave potencijalno je mogla da dovede u pitanje formalno proklamovanu autonomiju. Iako su nadležnosti ovih aktera ograničene na način da ne mogu direktno da dovedu u pitanje odluke radničkih organa, činjenica je da nisu bili odgovorni drugim organima unutar kompanije, a njihove nadležnosti su bile obimne. Pored toga, oni su *de facto* bili politički organi s obzirom na to da su delovali u jednopartijskom političkom sistemu, i potencijalno su mogli da vrše pritisak na radnike i delegate u savetima pozivajući ih na partijsku disciplinu.

Ekonomska prava radnika postavljena su dosta široko i omogućavala su učešće radnika u donošenju odluka o raspodeli dobiti, dohodaka i investicija. S obzirom na ograničenost dostupne građe – činjenicu da nam nije omogućen uvid u arhivsku građu kompanije i naročito dokumente koji se odnose na podatke o raspodeli dobiti, zarada i investicija – nezahvalno je donositi zaključke o tome u kojoj meri su radnici bili spremni da investiraju u samu kompaniju. Sa druge strane, na osnovu analizirane građe moguće je zaključiti da je autonomija same kompanije delimično ograničena uzme li se u obzir uloga koju su imali spoljašnji akteri poput društveno-političkih organizacija. S obzirom na to da učestvuju u radu organa koji donose ekonomske odluke, daju mišljenja i komentare na planove i programe i imaju uvid u finansijske dokumente, moguće je pretpostaviti da se na ovaj način otvara prostor za pritiske na rad drugih organa kompanije u smislu da se odluke nisu nužno donosile isključivo u skladu sa poslovnim interesima same kompanije, već da su ih oblikovali i društveni i politički ciljevi koje zastupaju ovi akteri. Slično, kroz analizu nailazimo i na odredbe koje se odnose na obavezu usklađivanja poslovnih aktivnosti kompanije sa javnim propisima, politikama, programima i planovima. S tim u vezi moguća su različita tumačenja – da su one pokazatelj državno-političke intervencije u privredni sektor koji je navodno trebalo da bude lišen birokratskih i planskih elemenata

i/ili da predstavljaju pokušaj da se očuva širi društveni interes koordinacijom aktivnosti različitih aktera unutar privrednog sektora. Istina je verovatno negde između, a donošenje jasnijih zaključaka zahtevalo bi dubinski i sveobuhvatnu analizu društveno-ekonomskih, političkih i institucionalnih procesa koji su se odvijali paralelno sa transformacijama same kompanije.

Tokom 90-ih godina i dalje se naziru elementi radničke participacije i samoupravljanja, s obzirom na to da je “Metalac” poslova u mešovitoj svojini, odnosno da su postojali predstavnici društvenog kapitala koje su birali radnici. Zbor radnika je takode i dalje postojao iako njegov uticaj nije moguće bliže odrediti u odnosu na prikupljenu građu, a od posebnog je značaja da su pre usvajanja opštih akata, statuta i pravilnika kojima se bliže određivao rad i organizacija Društva radnici morali biti upoznati sa sadržinom ovih dokumenata i imali su pravo da daju predloge za poboljšanje teksta nacrtu. U odnosu na promene unutar upravljačke i vlasničke strukture, poseban paradoks je to što je stepen radničke participacije u upravljanju bio viši tokom devedesetih godina, dok je pitanje prava zaposlenih i uslova rada postalo više vidljivo, u formalno-pravnom smislu, u periodu nakon dvehiljaditih godina. Ovaj raskorak potrebno je razumeti u kontekstu postepenog transformisanja društvenog kapitala u akcionarski, što je dovelo i do pravno-ekonomske diferencijacije radnika i akcionara, a samim tim i njihovih prava i učešća u odlučivanju i vlasništvu. U tom smislu analiza prikupljene građe se ne može izvršiti izjednačavanjem statusa radnika i akcionara u kontroli i upravljanju preduzećem, već se položaj radnika može najbolje tumačiti putem analize upravljačko-organizacione strukture kompanije i odredbi dokumenata koje se odnose na prava zaposlenih, dok je učešće akcionara potrebno analizirati kroz nadležnosti Skupštine akcionara i prava koja proističu iz njihovog učešća u kapitalu. Ovom argumentu takode doprinose i aktuelni podaci prikupljeni na sajtu Centralnog registra hartija od vrednosti, na osnovu kojih je moguće pretpostaviti da iako se u centru vlasničke transformacije “Metalca” nalazilo radničko akcionarstvo tokom 90-ih godina, ono se nije održalo do današnjih dana.

Drugi značajan zaključak koji je moguće izvesti na osnovu analize nadležnosti i međusobnog odnosa kompanijskih organa jeste da transformacijom upravljačke strukture moć u upravljanju prelazi u ruke “menadžerske” klase i stručnjaka, čija su ovlašćenja nastavila da se povećavaju tokom 2000-ih godina. Učešće radnika u kontroli i odlučivanju je u periodu 90-ih, a posebno od 2000-ih, značajno smanjeno – iako su imali svoje predstavnike u odborima koji su birani na predlog sindikata, i iako je jedan broj članova u tim telima biran iz redova zaposlenih. Međutim, kako su većinski broj članova u ovim organima upravljanja ipak činili nezavisni stručnjaci i/ili osoblje na visokim pozicijama, moguće je konstatovati smanjenje radničke participacije i kontrole.

Konačno, pitanje društvene reprodukcije i brige o široj zajednici je tokom 90-ih godina bilo izrazito zapostavljeno, odnosno, u formalno-pravnom smislu, manje vidljivo te je malo zaključaka moguće izvesti iz prikupljene arhivske građe. Na primer, statutom iz 1991. godine proširena reprodukcija, zajednička potrošnja i opšte društvene potrebe eksplicitno se ne pominju, kao ni pitanja zaštite životne sredine; dok se u statutu iz 1998. godine, zaštita životne sredine pominje samo u jednom članu. Ipak, tokom 2000-ih godina i kasnije pitanje društvene reprodukcije i zaštita životne sredine postaju veoma značajni za poslovanje kompanije, što je posebno vidljivo u statutu iz 2012. godine i prema aktuelnim podacima sa sajta. Međutim, istovremeno je značajno podvući da se briga o radnicima i široj zajednici sprovodi u neliberalnom/kapitalističkom kontekstu korporativnog upravljanja i društveno odgovornog poslovanja.

Završna razmatranja: Savremeni modeli demokratskih preduzeća

Naslede samoupravljanja u Srbiji danas je u velikoj meri diskreditovano, a često se na njega gleda podsmehljivo kao utopiju koja ne odgovara (kapitalističkoj) realnosti, dok se radničkom učešću neopravdano pripisuju ideološka svojstva, zbog čega se ono izostavlja kao realna ekonomska alternativa. Istovremeno, od 90-ih godina svedočimo sistematskom urušavanju radnih i socio-ekonomskih standarda kao rezultat tranzicionih procesa koji su dubinski promenili način na koji je ekonomska aktivnost organizovana. Imajući u vidu ovu sliku, jasno je da je potrebno osmisliti pristupe ekonomskom razvoju drugačije od dobro poznatog neoliberalnog pravca koji sistemski obespravljuje radnike čineći ih tako “povoljnijim” za kapital.

Prekarizacija rada, fleksibilizacija radnih propisa i odnosa, srozavanje radnih standarda koje podstiče država u svrhu privlačenja stranog kapitala smanjujući troškove radne snage, a na štetu kvaliteta života i rada ogromnog broja građana – samo su neki od pokazatelja stanja u društva danas. Srbija je zemlja sa najvećim nejednakostima u Evropi, u porastu su nestandardni oblici rada, a

masovne migracije odvlače radno sposobno stanovništvo iz zemlje (Savanović et al. 2021). Kada se ovome dodaju i procene da u Srbiji oko 20% zaposlenih prima minimalnu zaradu (Bradaš 2021), koja je ispod nivoa minimalne potrošačke korpe, a daleko ispod nivoa dovoljnog za dostojanstven život, postaje jasno da je uprkos proklamovanom napretku položaj većine stanovnika izuzetno težak. Istovremeno, mogućnosti za organizovanje ekonomske aktivnosti kroz modele koji se oslanjaju na samoupravljanje – koji omogućavaju zaposlenima da učestvuju u donošenju odluka i vlasništvu – u domaćem zakonodavstvu su skoro nepostojeće. Mogućnost za radničku participaciju u odlučivanju šturo se spominje u *Zakonu o radu* koji daje opciju za osnivanje saveta zaposlenih kod poslodavaca sa više od pedeset zaposlenih, ali ne propisuje ih kao obavezu niti detaljnije reguliše ulogu i nadležnosti saveta (Lakićević 2016). Slično je i u pogledu finansijske participacije,¹³ dok je zadrugarstvo kao drugi mogući oblik demokratičnije organizacije zanemareno i podfinansirano.¹⁴

Suprotno ovim trendovima, širom sveta sve su prisutniji zahtevi za demokratizacijom ekonomije putem većeg učešća radnika u upravljačkim strukturama i vlasništvu, što pokazuje dinamičan rast radničkog akcionarstva sa jedne strane, i raznovrsnost i rasprostranjenost zadružnih modela sa druge. Radničko akcionarstvo javlja se u različitim formama, od kojih su neke više, a neke manje inkluzivne, pri čemu treba imati u vidu da ekskluzivnost može biti pozitivna (pravo na sticanje akcija imaju svi, s tim da ne mora da znači da svi imaju dovoljno prihoda da akcije kupe), i negativna (pravo na sticanje i kupovinu akcija predviđeno je za određenu grupu radnika, obično menadžment kompanije). Kada je u pitanju način na koji se finansira kupovina akcija, moguće je razlikovati modele poput opcija za akcije gde se zaposlenima daje mogućnost da iz sopstvenog dohotka kupe deo akcija firme u kojoj su zaposleni po povoljnijim cenama, i modele poput planova za radničko akcionarstvo (eng. *Employee stock ownership plans* – ESOP) gde se kupovina akcija finansira iz profita kompanije, a u cilju potpunog prenosa vlasništva na zaposlene. Takođe, stepen učešća zaposlenih u donošenju odluka i kontroli, kao i obim prava koja proizlaze iz vlasništva razlikuju se od modela do modela.

13 Nedavnim izmenama *Zakona o privrednim društvima* (član 159a - 159ž) uspostavljen je finansijski instrument nazvan “pravo na sticanje udela” koji omogućava da zaposleni učestvuju u raspodeli dobiti. Međutim, ovi mehanizmi, tzv. opcije za akcije (eng. *stock options*) i planovi za kupovinu akcija (eng. *employee stock purchase plans*) su nedovoljno demokratski jer se akcije dodeljuju prema diskriminatornim merilima i ne podrazumevaju učešće u upravljanju (Gonza 2022).

14 Podrška je ograničena isključivo na poljoprivredne zadruge, dok je u drugim sektorima zadržano organizovanje, i samim tim uloga zadruga u rešavanju niza društvenih problema, zanemareno. Time su ograničene i mogućnosti da se na ovaj način unapredi položaj velikog broja radnika koji se nalaze u prekarnom položaju (Lakić i Šapić 2022; Lakić et al. 2022).

Radničko akcionarstvo ima dugu tradiciju u SAD-u, gde je naročito rasprostranjen model upravo ESOP. On je inkluzivan utoliko što omogućava svim zaposlenima da steknu udeo u vlasništvu (ne samo menadžmentu ili određenom krugu zaposlenih), dok spoljašnji akteri ne mogu postati vlasnici (nije moguća prodaja akcija investitorima), što doprinosi stabilnosti radničkog vlasništva (Rosen and Scott 2014; Rodrick 2014; Gonza 2022). Istovremeno, ovaj model nije demokratičan u pogledu odlučivanja s obzirom na to da, kao pravni subjekt, ESOP funkcioniše u formi povereništva (eng. *trust*) koje u interesu radnika upravlja akcijama. Takođe, radnici nisu punopravni članovi koji autonomno donose odluke s obzirom na to da ESOP povereništvo postavlja uprava kompanije ili prvobitni vlasnik. Treba naglasiti da je ovo dominantna praksa, ali da postoje i modeli ESOP-a koji zaposlenima daju upravljačka i ekonomska prava – gde zaposleni imaju mogućnost da delegiraju članove u upravu kompanije. Praksa se razlikuje i u pogledu obima radničkog učešća u vlasništvu – postoje kompanije gde se ide ka tome da se vlasništvo u potpunosti prenese na radnike, kao i one gde se samo deo akcija prenosi na zaposlene.

Bitan faktor koji doprinosi stabilnosti i postojanosti ESOP-a predstavljaju mehanizmi koji sprečavaju radnike da prodaju akcije spoljašnjim akterima dok su zaposleni u kompaniji. Po izlasku iz kompanije akcije se vraćaju u ESOP, dok se radnicima isplaćuje tzv. individualizovana vrednost zajedničkog kapitala koja se beleži na individualnim kapitalnim računima (eng. *Individual capital accounts*). Individualni kapitalni računi predstavljaju i jednu vrstu garancije da će zaposleni ulagati u kompaniju jer se na njima beleži iznos koji im se isplaćuje po izlasku iz firme a na osnovu ulaganja koja su imali. Ovo je osnovna prednost ESOP modela u odnosu na jugoslovenska samoupravna preduzeća u kojima se javlja problem nedovoljnih investicija u samu kompaniju kao jedan od faktora koji se negativno odrazio na uspehe pojedinih samoupravnih preduzeća.

Osnovna prednost ESOP-a je u tome što omogućava postepen prenos vlasništva – otkup i prenos akcija matične firme u ESOP vrši se u određenom vremenskom periodu, na način uređen internim dogovorom na nivou kompanije. Za zaposlene prednost je to što se kupovina akcija finansira kroz profit same kompanije – jedna mogućnost je da postojeći vlasnik/ci pristane na to da mu se novac za akcije koje su prešle na ESOP isplaćuje postepeno, u određenom vremenskom periodu i kroz budući profit koji kompanija ostvari, dok druga opcija podrazumeva da sam ESOP uzme kredit kod banke koji će da isplati vlasniku/cima za akcije koje prelaze u njegovo vlasništvo, a kamata banci se isplaćuje iz budućeg profita (Gonza 2022). Radničko akcionarstvo putem ESOP-a ima pozitivne efekte i za zaposlene – omogućava da učestvuju u raspodeli dobiti, doprinosi smanjivanju razlika u bogatstvu koje proizilaze iz vlasništva nad kapitalom, kao i dugoročnoj socio-ekonomskoj sigurnosti. Učešće u vlasništvu kod zaposlenih razvija osećaj pripadnosti radnoj organizaciji zbog čega raste i njihova produktivnost, kao i sposobnost firme da odgovori na spoljašnje pritiske

u vreme kriza (Blair et al. 2000; Blasi et al. 2013; Kruse 2016). Vlasnicima firmi koji žele da se povuku, ili su iz nekog razloga prinuđeni da zatvore firmu, ESOP nudi mogućnost da uz povoljne uslove (postepen prenos vlasništva uz poreske olakšice koje nudi država) firmu prevedu u vlasništvo zaposlenih umesto da je prodaju investitorima i time rizikuju da bude ugašena i/ili da se naruši tradicija socijalno odgovornog poslovanja. Lokalna zajednica takođe profitira jer poslovi, potrošnja i porezi, ostaju unutar zajednice, a država ima korist od redistribucije koju finansiraju kompanije umesto da se finansira iz javnih sredstava (Ellerman and Gonza 2019; Ellerman and Gonza 2020).

Poslednjih godina u Evropi se takođe radi na razvijanju modela radničkog akcionarstva po uzoru na američke ESOP-e, kao i na usvajanju mera koje bi omogućile njegovu implementaciju. Iako ESOP još uvek nije zaživeo na evropskom tlu, Evropska unija prepoznala je njegov značaj i usvojila nekoliko podsticajnih mera.¹⁵ Prepreke koje proizilaze iz nedovoljno razvijenog institucionalnog okvira moguće je prevazići prilagodavanjem pravne forme ESOP-a postojećim zakonskim mogućnostima tako što bi se konstituisao u formi zadruge (Gonza 2022; Gonza et al. 2022). Zadržni ESOP ujedno bi omogućio i veći stepen participacije zaposlenih u odlučivanju budući da bi funkcionisao po principu “jedan čovek, jedan glas” tako da svi zaposleni, nezavisno od broja akcija koje imaju, učestvuju u donošenju odluka. Dodatnu prednost u odnosu na američki model predstavlja rotirajući plan prenosa akcija – za razliku od američkog modela gde su novi radnici uključeni tek kada postojeći napuste kompaniju, zadržni ESOP funkcionise na principu cikličnog otkupa akcija od radnika u određenim vremenskim intervalima, koje se zatim raspodeljuju na sve aktivne račune tako da su novi zaposleni brže uključeni u vlasništvo (Ibid.).

Uzimajući u obzir savremene tendencije u razvijanju modela demokratskih preduzeća, ali i probleme sa kojima se radnici u Srbiji suočavaju usled neadekvatnih ekonomskih politika i promena koje globalni procesi proizvode, smatramo da je jedno od rešenja za unapređenje položaja radnika zadržno organizovanje. Promene o kojima je reč odnose se na generalni trend prekarizacije i naročito izraženu tendenciju porasta broja samostalnih radnika koji su u prekarnom statusu. Iako se tradicionalno vezuju za sektor poljoprivrede,

¹⁵ U julu 1992. godine Evropski savet usvojio je preporuku u kojoj poziva države članice da uvažavaju značaj i da podstiču različite modele preraspodele profita i akcionarstva zaposlenih, a 1999. godine Evropska komisija je objavila izveštaj u kome se ističu dobre strane radničkog akcionarstva. Takođe, Evropska unija je 2003. godine usvojila Akcioni plan stimulisanja akcionarstva zaposlenih i instrument za njegovo praćenje – Indeks zaposlenih akcionara (Lakićević 2016).

sve je više samostalnih radnika koji su angažovani i u drugim sektorima,¹⁶ na poslovima ograničenog trajanja koji ne nude adekvatnu radnu i socio-ekonomsku zaštitu i sigurnost, a nedostaju i mehanizmi podrške prilikom rešavanja administrativnih, finansijskih i niza drugih problema u vođenju poslovanja (Lakić i Šapić 2022; Lakić et al. 2022).

Zadruge samostalnih radnika mogu biti jedno od rešenja koja prekarnim samozaposlenima omogućavaju viši stepen ekonomske i socijalne sigurnosti tako što pružaju podršku prilikom registracije poslovanja, regulisanja odnosa sa klijentima, podelu troškova prostora i opreme za rad, kao i bolje pozicioniranje na tržištu rada kroz programe edukacije i usavršavanja, te pristup pozajmicama i podsticajima za razvoj poslovanja. One mogu da obezbede i bolji pristup pravima iz radnog odnosa, fondovima u koje se odvajaju namenska sredstva koja članovi koriste u slučaju sprečenosti za rad ili zapošljavanjem (Lakić i Šapić 2021; Lakić et al. 2022). Naravno, ova rešenja moraju biti prilagođena kako specifičnim potrebama radnika u lokalnom kontekstu, tako i u formalno-pravnom okviru. U tom kontekstu uspeh ovakvih modela zavisi kako od države, koja bi merama fiskalne i finansijske podrške prepoznala njihov značaj u rešavanju niza društvenih i ekonomskih problema, tako i od spremnosti postojećih aktera da udruženim i koordinisanim delovanjem vrše pritisak na državu u pravcu unapređenja zadržnog okvira (Ibid.).

¹⁶ U sektoru poljoprivrede 2019. godine bilo je angažovano 44,8% od ukupnog broja samostalnih radnika, zatim sledi sektor usluga (43%), dok ih je u građevinarstvu i industriji osetno manje (6,7% i 5,5%) (Savanović et al 2021). Istovremeno, Srbija uveliko prednjači među zemljama regiona kada je u pitanju broj *online* radnika – podaci iz februara 2021. godine prikupljeni sa platformi za *online* poslove – *UpWork*, *Freelancer* i *Guru* – pokazuju da je u Srbiji na ovim platformama radilo 161,5 radnika na 100 000 stanovnika. Poređenja radi, ovaj broj u Crnoj Gori iznosi 131:100 000, u BiH 94,5:100 000 i 62:100 000 u Bugarskoj, a ispred Srbije je samo Makedonija gde je odnos 229:100 000 (Kässi and Lehdonvirta 2018).

Literatura

- Andelković Branka, Tanja Jakobi, Vladan Ivanović, Zoran Kalinić, Manja Bogičević, Sonja Lundin, i Ljubivoje Radonjić. 2020. Gigmetar. Beograd: Centar za istraživanje javnih politika. Dostupno na: <https://gigmetar.publicpolicy.rs/region2/> .
- Blair, Margaret M., Douglas L. Kruse, and Joseph Blasi. 2000. "Employee Ownership: An Unstable Form or a Stabilizing Force?". Dostupno na SSRN: <https://doi.org/10.2139/ssrn.142146> .
- Blasi, Joseph, Douglas Kruse, and Dan Weltmann. 2013. "Firm Survival and Performance in Privately Held ESOP Companies." In *Sharing Ownership, Profits, and Decision-Making in the 21st Century*: Volume 14, 109–124. Bingley: Emerald Group Publishing Limited.
- Bogičević Leko, Ivana. 2021. Što baš sad, što baš FAP. Barajevo-Beograd: Udruženje Jednostavno rečeno.
- Bradaš, Sarita. 2021. Minimalna zarada u Srbiji. Beograd: Fondacija Centar za demokratiju.
- Buble, Tamara. 2016. "Tranzicija prava na stan." *Bilten*, Jul 25, 2017. <https://www.bilten.org/?p=14527#>
- Dukić, Vesna. 2022. "Dvojniki države u kulturnoj politici Srbije (1971-2021)", *Srpska politička misao* 1: 93-117.
- Ellerman, David, and Tej Gonza. 2019. "Classical Liberalism, Social Responsibility and Employee Ownership." In *Social Economy and Green Transformation in the European Union*, ed. by Sebastjan Pikl, 33-54. Brussels: European Liberal Forum. Dostupno na: <https://bit.ly/3fesYgs> .
- Ellerman, David, and Tej Gonza. 2020. A generic ESOP Employee Share Plan for Europe. Brussels: European Federation of Employee Ownership. Dostupno na: <https://bit.ly/3sFogLL> .
- Ellerman, David, Tej Gonza, and Gregor Berkopec. 2022. European ESOP: The main structural features and pilot implementation in Slovenia. Ljubljana: Institute for Economic Democracy. Dostupno na: <https://bit.ly/3sKHEXw> .
- Gonza, Tej. 2022. Ekonomska demokratija kao deo političkog programa nove levice. Beograd: Zajedničko. Dostupno na: <https://bit.ly/3Nj7Xho> .
- Kässi, Otto and Vili Lehdonvirta. 2018. "Online Labour Index: Measuring the Online Gig Economy for Policy and Research." *Technological Forecasting and Social Change*, 137 (C): 241-248.

- Kočović De Santo, Milica. "Istorijske lekcije o institucionalnim promenama u resoru kulture značajne za promišljanje o alternativnoj ekonomskoj politici i sistemski održivim rešenjima" U: Značaj institucionalnih promena u ekonomiji Srbije kroz istoriju, ur. Jelena Minović, Milica Kočović De Santo, Aleksandar Matković, 34-56. Beograd: Institut ekonomskih nauka.
- Krstić, Iskra. 2018. "Grupa Crvena: socijalni turizam je predstavljao mehanizam društvene integracije." *Mašina*, Jun 22, 2018. <https://cutt.ly/2FdXiKp> .
- Kruse, Douglas. 2016. Does employee ownership improve performance? *IZA World of Labour*. Dostupno na: <https://bit.ly/3SOJHcn> .
- Lakić, Aleksandra, i Jelena Šapić. 2022. Model zadržnog organizovanja po meri samostalnih radnika. Beograd: Zajedničko. Dostupno na: <https://bit.ly/3Tsk1sa> .
- Lakić, Aleksandra, Jelena Šapić, Milica Marinković, i Mirjana Dragosavljević. 2022. Ka udruženom radu: Priručnik za osnivanje zadruge samostalnih radnika(ca). Beograd: Zajedničko. Dostupno na: <https://bit.ly/3TPRHjJ> .
- Lakićević, Snežana. 2016. "Radničko akcionarstvo i participacija." *Pravni Zapisi*, Godina VII(2): 367-385.
- Law, J. Peter. 1976. "The Illyrian Firm and Fellner's Union-management Model, *Journal of Economic Studies* 4(1): 29-37.
- Lebovic, Majkl. 2014. "Pouke jugoslovenskog samoupravljanja." *Princip Info*, Maj 3, 2014. <https://bit.ly/3TUjJQQ> .
- Marković, Goran. 2011. "Workers councils in Yugoslavia: Successes and Failures." *Socialism and Democracy* 25(3): 107-129.
- Marković, Katarina. 2007. "Poljoprivredno zadugarstvo u Srbiji – Stanje i perspektive." *Letopis naučnih radova*, Godina 31(1): 114-121.
- Marsenić, Dragutin. 1976. *Razvoj i problemi privrednog sistema Jugoslavije*. Beograd: Naučna knjiga.
- Matković, Aleksandar. 2018. "Društvena svojina." U: *Zajednička dobra i granice kapitalizma*, ur. Aleksandar Matković, 32-35. Beograd: Zajedničko. Dostupno na: <https://bit.ly/3gXC2Xe> .
- Milanović, Branko. 2021. "Socijalistička preduzeća." *Peščanik*, decembar 2, 2021. <https://pescanik.net/socijalisticka-preduzeća/> .

Musić, Goran. 2021. Making and breaking theYugoslavia working class. The story of two self-managed factories. Budapest-New York: Central EuropeanUniversityPress.

Novaković, Nada. 2016. "Deindustrijalizacija i radnička klasa Srbije." *Zbornik Matice srpske za društvene nauke*, Godina LXVII (159): 735-753.

Rodrick, Scott. 2014. An Introduction to ESOP: How an employee stock ownership plan (ESOP) can benefit your company, its owners, and its employees. Oakland: The National Center for Employee Ownership.

Rosen, Corey, and Scott Rodrick. 2014. Understanding ESOPs. Oakland: The National Center for Employee Ownership.

Savanović, Aleksandra, Aleksandra Lakić, Jovana Timotijević, i Miloš Kovačević. 2021. Radnici drugog reda: Nestandardni rad u Srbiji. Beograd: Zajedničko. Dostupno na: <https://bit.ly/3Dlso5o> .

Simović, Vladimir, i Tanja Vukša. 2022. "When did a Transition to Capitalism Start in Serbia?". In *The Political Economy of Eastern Europe 30 years into the "Transition"*, ed. by Agnes Gagyi and Ondrej Slaček, 41-64. International Political Economy Series.

Unkovski-Korica, Vladimir. 2015. "Samoupravljanje, razvoj i dug: uspon i pad 'jugoslovenskog eksperimenta.'" U: *Dobrodošli u pustinju postsocijalizma*, ur. Srećko Horvat i Igor Štikš, 45-74. Zagreb: Fraktura.

Šoškić, Branislav. 1982. "Istorijska specifičnost i problemi samoupravnog privrednog sistema." U: *Tom I, Problemi samoupravnog privrednog sistema*, ur. Branislav Šoškić, postkonferencijska monografija skupa povodom 30. godišnjice samoupravljanja u Jugoslaviji, Herceg Novi 17-19. septembar, 1980.

Whitehorn, Alan. 1976. "Radničko samoupravljanje – socijalistički mit ili prognoza." *Revija za sociologiju* VI(2-3): 17-30.

02

Samodoprinosi i finansiranje zajedničkih potreba

BORIŠA MRAOVIĆ (UDRUŽENJE CRVENA,
SARAJEVO) TONI PRUG (FILOZOFSKI
FAKULTET SVEUČILIŠTA U RIJECI)

Uvod

Na narednim stranicama analiziramo *samodoprinos*, instituciju razvojnog finansiranja uvedenu u doba socijalističke Jugoslavije, s ciljem da doprinesemo debati o demokratizaciji javnog finansiranja. Samodoprinosi zaslužuju da ih se proučava iz više razloga. Najprije, usvajali su se na referendumima, što ih čini jedinstvenim iz perspektive demokratskog upravljanja javnim finansijama i razvojnim projektima. Uz poreze i prireze (*doprinos*), oni su još jedan od solidarnih mehanizama pribavljanja sredstava za namjenske javne projekte. Osim toga, u pitanju je instrument koji se *ne* temelji na logici kapitala, tj. na profitu, kamati ili renti, odnosno povratu na investiciju. Konačno, samodoprinosi i procesi koje su podrazumijevali mogu nas uputiti na tačke koje vrijedi proučiti kao aspekte alternativnoga javnog finansiranja zajedničkih potreba.

U analizi polazimo od razumijevanja političko-ekonomskih uređenja kao kombinacija različitih načina proizvodnje rukovodenih različitim *logikama* koje su u konstantnoj međusobnoj borbi i koje se pojavljuju i djeluju u različitim *društvenim oblicima*.¹ Tako posmatrana, ne postoje čista kapitalistička ili socijalistička uređenja, već se svaka društvena formacija sastoji od kombinacije različitih načina proizvodnje. Ona su danas u pravilu pod dominacijom kapitala i robe kao centralnih društvenih oblika unutar kapitalističkog načina proizvodnje. Uporedo se proizvode stvari i usluge uz pomoć onoga što obično zovemo javnim institucijama. Njihove aktivnosti ne smatramo potrošnjom kako se to vodi u ekonomskoj literaturi, već oblikom *proizvodnje javnih bogatstava*, tj. proizvodnje u društvenim oblicima koji nisu tržišni i nemaju primarno profitni karakter.

1 Za teoriju društvenih oblika (vidi: Prug 2022). Za koncept proturječne reprodukcije koji u dijelu literature koristi da se opiše borba različitih načina proizvodnje (vidi: M. A. Lebowitz 2014, 19–24; M. Lebowitz 2012, 33, 89–106). Za primjenu koncepta (vidi: Vukša and Simović 2015, 10–16).

Postoje, dakako, javni sustavi poput vojske, policije i sudova koje, unatoč tome što su neprofitni i netržišni oblici te nisu tržišno verificirani, zbog njihove represivne uloge teško nedvosmisleno možemo smatrati javnim bogatstvima. Nas ipak zanimaju oblici proizvodnje kakve vidimo u sistemima javnog zdravstva, školstva, skrbi, transporta, sporta, kulture i infrastrukture koje objedinjavamo krovnom kategorijom *javna bogatstva*. Takva bogatstva imaju tendenciju da proizvode jednakost u društvu, pogotovo kada su korisnicima dostupna besplatno u trenutku korištenja, poput javnog zdravstva i školstva.²

Posljednje decenije karakteriše i rast tržišta i širenje robno-profitne proizvodnje na sfere koje su nekada bile ekskluzivni dio javne proizvodnje. Danas su mnogi javni servisi potpuno eliminisani ili postoje uporedo s robno-profitnima s kojima se takmiče. Samo javno upravljanje sve se više modelira tako da se i od javnih operatera očekuje da ostvaruju dobit i da se finansiraju iz sopstvenih operacija na tržištu. Napuštanje pokušaja da se grade ambiciozne i suštinske alternative kapitalističkoj organizaciji društava učinilo je logiku kapitala i profita elementarnom pretpostavkom analize društvenih odnosa uopšte. Stoga nas ne iznenađuje da je danas teško razmišljati o drugačijim društvenim oblicima proizvodnje bogatstva unatoč primjerima poput javnog zdravstva i školstva koji su nesumnjivo proizvodni sektori, ali se u njima višak u ekonomskom smislu, kao ni profit u računovodstvenome, ne moraju nužno pojaviti. Drugačija pojavnost, međutim, ne umanjuje njihov doprinos porastu društvenog bogatstva.

U ograničenom pokušaju da se vratimo diskusiji alternativa analiziramo samodoprinos kao jedan od mehanizama putem kojeg se nekada proizvodilo javno bogatstvo. Njihova je osnova solidarno finansiranje, te alokacija po kriterijima kojima se postižu ciljevi za koje zajednica putem političkih tijela ili direktnog učešća stanovništva odluči da su zajednički. U ovom tekstu nećemo ulaziti u teorijsku razradu mjesta samodoprinosu u socijalističkom obliku proizvodnje i uopšte u odnosu na teoriju društvenih oblika proizvodnje.³ Ograničavamo se na razmatranje prakse samodoprinosu i nekih veza s drugim društvenim institucijama i mehanizmima, uz ograničene napomene o samodoprinosima kao oblicima proizvodnje javnog bogatstva. Naglasak stavljamo na demokratske procese i njihovu ulogu u legitimizaciji finansiranja društvenih potreba i standarda. U prvom dijelu ispitujeemo fragmente istorije samodoprinosu za vrijeme socijalističke Jugoslavije. Posmatramo evoluciju pravne norme, a razmatranjem

2 Termin “besplatni u trenutku korištenja” ulazi u literaturu nakon što se koristi kod osnivanja Britanskog nacionalnog zdravstvenog sustava 1948. godine (vidi: Gabe 2014).

3 Namjera nam je da ovome posvetimo pažnju u posebnom tekstu.

nekoliko slučajeva, uz duži osvrt na praksu u Sarajevu,⁴ identifikujemo neke važne elemente prakse – i usvajanja i realizacije. U drugom dijelu razmatramo savremenu praksu na osnovu više izvora, uključujući i primarne podatke sakupljene na teritoriji Bosne i Hercegovine za potrebe ovog istraživanja.⁵ U završnom dijelu razrađujemo okvir za jednu moguću savremenu progresivnu politiku samodoprinosu kao oblika proizvodnje i realizacije javnog bogatstva s egalitarnim tendencijama.

1. Fragmenti iz istorije samodoprinosu u Jugoslaviji

Samodoprinosi su uvedeni u sistem jugoslovenskih javnih finansija 1946. u *Zakonu o porezima* kao “mjesni samodoprinos” u skladu sa tada “mjesnim” fokusom nove vlasti (Jelčić and Bejaković 2012, 126–27). Hronološki prethode samoupravnoj orijentaciji nove jugoslovenske države koja svoj prvi pravni oblik dobija 1950. godine u *Osnovnom zakonu o upravljanju državnim preduzećima* i višim privrednim udruženjima od strane radnih kolektiva. Centralna razlika između poreza i samodoprinosu u tome je što se ne radi o odluci vlasti, već o direktno izraženoj volji građana putem referenduma (Đorđević 1967, 331).

Važno je potcrtati da je period neposredno nakon Drugog svjetskog rata za novu Jugoslaviju period teških političkih, materijalnih i međunarodnih izazova. Prvi petogodišnji plan se izrađuje i lansira 1947. godine uz pomoć sovjetskih stručnjaka. Ubrzo dolazi do raskola s istočnim blokom, reorijentacije ka Zapadu i unutrašnjih previranja koja su prijetila da rasture novi poredak na njegovom

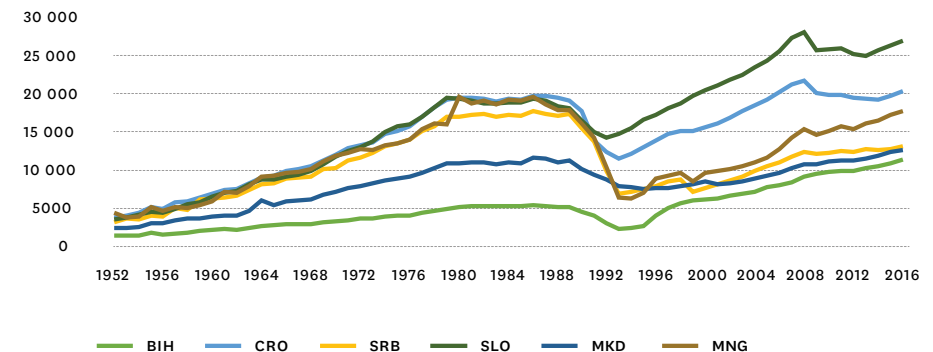
4 Poduzeli smo djelimični pregled medijskih izvora, i to izdanja sarajevskog dnevnog lista *Oslobodjenje* u periodima koji su otprilike odgovarali periodima usvajanja programa samodoprinosu te djelimični pregled *Delegatskog biltena* Skupštine Grada Sarajeva. Hvala Darku Vujici na pomoći u istraživanju grade. Slučaj Ljubljane rekonstruisan je na osnovu članaka dostupnih na slovenačkoj digitalnoj biblioteci i njenom fondu publicistike i štampe (www.dLib.si).

5 U maju i aprilu 2022. godine poslali smo molbe za dostavljanje podataka na adrese svih gradova i opština/općina u Bosni i Hercegovini, na 144 adrese. Tražili smo podatke o broju realizovanih samodoprinosu, o iznosima prikupljenih sredstava te o načinu potrošnje tih sredstava, i to za period 2000.–2021. godina. Do kraja avgusta, primili smo poštom, e-mailom i telefonom ukupno 35 odgovora, dakle, nešto više od 24 posto. Hvala Harisu Sahačiću na pomoći u prikupljanju podataka.

začetku. Pedesete donose ekonomski rast, a ustavnim zakonom 1953. godine se uspostavlja novi upravno-politički sistem, što stabilizuje političke prilike. Mijenja se sistem planiranja, s prelazom na planiranje opštih omjera, a ne konačnih količina, i počinju pripreme za drugi petogodišnji plan, za period 1957.–1961. (Horvat 1970, 29). Plan se usvaja na drugim, decentralizovanim, planskim osnovama. U praksi se ubrzavaju industrijalizacija i urbanizacija i započinje postepeno formiranje potrošačkog društva. Glavni poticaj dolazi od *Programa Saveza komunista Jugoslavije* iz 1958. godine, koji pledira za razvoj potrošačke kulture koja se artikulirala istovremeno i odozgo i odozdo kao očekivanje sve proširenije potrošnje na raznu novu robu i proizvode. Motivisana prizorima s televizora, očekivanja su sve češće uključivala uređenu kuhinju, kupaonicu unutar stana ili kuće, dnevni boravak s televizorom i automobil (Duda 2005, 374). Ranih 60-ih dolazi do ekonomskog zastoja. U nastojanju da se nosi s ovim usporavanjem, zemlja se otvara međunarodnom tržištu pristupanjem GATT-u,⁶ izvodi se potpuna reorganizacija finansijskog sistema i ukida kontrola nivoa plata kao prerogativ sindikata. Samoupravljanje se kao princip širi na sve društvene organizacije i sve sfere života. Po Horvatovom mišljenju, reforme su podbacile na više nivoa (Horvat 1976). Rast je dodatno usporio; posebno u domenu industrijske proizvodnje gdje je od početka 1961. do sredine 1962. godine stopa rasta pala s 12 na 4 posto.

Graf 1. BDP per capita za YU republike od 1952. do 1990.

IZVOR: MADDISON PROJECT DATA



Usporavanje privrede brzo se ispostavilo i kao dodatno zaostajanje manje razvijenih dijelova zemlje. Bosna i Hercegovina, Kosovo, Makedonija, ionako nisko industrijalizovane i primarno ruralne, zaostaju za ostatkom zemlje. Nova velika reforma se poduzima 1965. godine. Čini se sve da se pronađu dodatni izvori

6 *General Agreement on Trade and Tariffs*.

investicionih sredstva. Mjere u drugoj polovini 60-ih ciljaju na “prikupljanje imobilisanih sredstava stanovništva – putem štednje, prelaska na isplatu ličnih dohodaka putem čeka i štednih knjižica, organizovanjem štednje radnika zaposlenih u inostranstvu, privlačenjem inostranih sredstava putem komercijalnih i finansijskih kredita itd.” (Mikulić 1978, 293). Cijeli je ovaj period vrijeme stalne institucionalne inovacije, posebno iz domene “udruživanja sredstava” u političke zajednice, privredne subjekte (sve više kombinata koji nastaju udruživanjem), a potom nakon ustavne reforme 1974. godine i u takozvane SIŽ-ove (samoupravne interesne zajednice).⁷ Ovako se u sedamdesetim kombiniraju sredstva za sve, od kulture, obrazovanja, zdravstva do stanogradnje i urbanog razvoja. Podaci iz *Maddison projecta* sugerišu da se uprkos svemu divergencija samo nastavila sve do opšte stagnacije 80-ih. Da su i u Jugoslaviji bili toga svjesni, svjedoči činjenica da se već 60-ih formiraju različite institucije, poput *Fonda za razvoj nerazvijenih područja*, kojima se tadašnja federacija nastoji nositi s izazovima nejednakog razvoja. Sedamdesetih republike osnivaju sopstvene fondove te same nastoje usmjeravati razvojne programe (Mikulić 1978, 31–38, 287–93).

Samodoprinosu treba posmatrati u kontekstu ovih procesa i kretanja kao i stalnih nastojanja da se razvijaju kapaciteti investiranja, a potom i iz vizure tendencija ka decentralizaciji, tj. devoluciji ekonomskih funkcija na republike i autonomne pokrajine. Do 1964. godine plaćanje mjesnog samodoprinosu bilo je regulisano saveznim zakonom. Usvajanjem *Osnovnog zakona o doprinosima i porezima građana* te godine “prava reguliranja poreza i doprinosa kao i samodoprinosu... dobile su i republike” (Jelčić and Bejaković 2012, 127). Otada uvjeti za provođenje referenduma i usvajanje samodoprinosu, poput broja potrebnih pristupnih glasača i broja potrebnih pozitivnih glasova, značajno variraju među republikama (Đorđević 1967, 331). Amandmanom na Ustav iz 1971. godine to su pravo dobile i autonomne pokrajine. Potom su samodoprinosi dodatno razrađeni u saveznom ustavu usvojenom 1974. kada je pitanje samodoprinosu definisano kao nadležnost republika i pokrajina, dok ga praktično upotrebljavaju gradovi i opštine. Novu reformu sistem samodoprinosu doživljava 1977. godine u sklopu velike reforme pokrenute na talasu usvajanja *Zakona o udruženom radu*. Tada na snagu stupa savezni zakon, nakon kojeg već iste godine bivaju usvojeni i republički zakoni. Prema definiciji u zakonu Slovenije, samodoprinosi su “oblik udruživanja sredstava za rješavanje zajedničkih potreba i interesa radnika, radnih ljudi i građana”. Samodoprinosi služe za “poboljšavanje društvenog standarda i infrastrukture i za smanjivanje razlika u razvoju pojedinih područja”.⁸

⁷ Vidi više u ovom izdanju u tekstu Nikoline Rajković.

⁸ Obrazloženje uz odluku o raspisivanju referenduma o IV samodoprinosu u Ljubljani, 1986. (*Naš prevod.*)

1.1. NAMJENE I UDJELI SAMODOPRINOSA U JAVNIM INVESTICIJAMA

Iz samodoprinosu je širom zemlje finansirana izgradnja ogromnog broja objekata različite namjene. Stoga ih možemo smatrati vrstom javnih investicija. Pionir je bila Makedonija kao jedina republika u kojoj je referendum o samodoprinosima proveden prije promjena koje je donio Ustav SFRJ iz 1963. godine. U periodu od 1952. do 1960. godine u Makedoniji je provedeno jedanaest referenduma, “a predmet im je bio uvođenje mesnog samodoprinosu radi pokrića troškova elektrifikacije sela, izgradnje škola i industrijskih koloseka, izgradnje komunalnih objekata u gradovima, izgradnje zaštitnog sistem od erozija i poplava i sl.” (Đorđević 1967, 336). Jelčić i Bejaković bilježe: “Gotovo da i nema općine i grada u Hrvatskoj u kojima sredstvima samodoprinosu nisu izgrađeni neki objekti od svakodnevnog interesa njihovih stanovnika.” (Jelčić and Bejaković 2012, 128) Slično je i u drugim republikama. Samodoprinosima u Bosni i Hercegovini je, navodi Mirko Pejanović, finansirana “izgradnja komunalne infrastrukture u mjesnim zajednicama: lokalni vodovodi, lokalne ceste, PTT saobraćaj... više desetina kulturno-sportskih centara, bolnica, škola, vodovoda” (Pejanović 2014). Vidimo da se ulagalo u različitu infrastrukturu i objekte – sve usmjereno na razvoj javnih i zajedničkih kapaciteta i poboljšanje društvenog standarda.

Iako o finansijskom značaju samodoprinosu imamo vrlo ograničene egzaktno podatke, neki izvori sugerišu da je igrao značajnu ulogu u sistemu ukupnih investicija. Jedini podatak na koji smo naišli u izvorima navodi da je u SR Hrvatskoj tokom deset godina između 1976. i 1986. udio prihoda od samodoprinosu “u strukturi ukupnih prihoda ubiranih plaćanjem poreza” porastao s 3,95 posto do 6,53 posto udjela (Rogić-Lugarić and Mijatović 2004, 229). Ako uporedimo, npr., budžet Republike Hrvatske iz 2022., u apsolutnim iznosima 6,5 posto bi bilo negdje oko 1,42 milijarde eura. Ovo nam govori ponešto o značaju prihoda od samodoprinosu na makronivou. Važno je ipak primijetiti da su samodoprinosi bili prije svega lokalna stvar – tj. realizovani su kao program na nivou opština i gradova. Po pravilu se radilo o velikim razvojnim ili komunalnim projektima identifikovanim kao prioritarnim na teritoriji date opštine ili grada. Ponekada su, prema izvorima iz tog vremena, bili “jedini izlaz”, kako kaže naslov teksta koji se osvrće na stanje potrebe u kojem se nalazi školstvo u bosanskohercegovačkoj opštini Rogatica sredinom šezdesetih. Programi samodoprinosu jesu se definisali u upravnim centrima, ali i na osnovu ulaznih podataka s terena, tj. na osnovu direktnih neposrednih potreba.⁹

I u najrazvijenijim dijelovima zemlje je korišten kao dodatni izvor razvojnih sredstava. Ljubljana, kao glavni grad jedne od najrazvijenijih republika SFRJ,

⁹ Za kratak pregled povijesti razvoja referenduma u svijetu (vidi: Đorđević 1967, 327–28).

od 1972. do 1990. godine imala je četiri petogodišnja ciklusa samodoprinosu. Centralna namjena prvog ciklusa samodoprinosu, koji je iznosio 1 % na lične prihode, bila je izgradnja škola i predškolskih ustanova. U drugom ciklusu, od 1976. do 1981., iz sredstava samodoprinosu se sufinansirala izgradnja osnovnih škola, obdaništa i izgradnja doma za starije. Treći ciklus samodoprinosu je također bio namijenjen prevashodno za izgradnju i dogradnju škola, ali i izgradnju zdravstvenih objekata. Četvrti ciklus samodoprinosu, po stopi od 1,5 posto na lične prihode, za period od 1987. do 1990. godine, usvojen je na referendumu u novembru 1986. godine. U tadašnjoj štampi nazivan je *ekološkim samodoprinomom* jer je bio posvećen “rješavanju gorućih ekoloških problema” – kao što je stajalo u obrazloženju koje je pratilo odluku o raspisivanju referenduma.¹⁰ Program je podrazumijevao investicije (od 30 do 80 %) u projekte namijenjene unapređenju kvaliteta zraka u gradu i snabdijevanju pitkom vodom, izgradnju plinskih toplotnih stanica, vodovoda i vezanih postrojenja, te zaštiti izvora vode opsežnom izgradnjom kanalizacionih sistema.

1.2. SAMODOPRINOSI U SARAJEVU

Sarajevo je na nivou grada od početka šezdesetih do ranih devedesetih sakupljalo sredstva za različite razvojne projekte kroz četiri ciklusa samodoprinosu tokom kojih je ovako prikupljenim sredstvima finansiran ogroman broj objekata, infrastrukturnih i razvojnih projekata. I u Sarajevu se samodoprinosa nastojalo odgovoriti na brojne izazove koje je razvoj grada nametao. Prva odluka koja je formalno odgovarala samodoprinosa, mada se nije zvanično tako vodila, usvojena je 1961. godine i ostala je na snazi do kraja 1965. godine. Stopa je bila čak 5 %. U ovom je ciklusu većina sredstava uložena u izgradnju osnovnih škola i dogradnju postojećih. Izgrađeno je i jedno stambeno naselje na tadašnjoj zapadnoj periferiji – Slobodan Princip Seljo (Grbavica II).

Iduće godine je donesena odluka o prvom programu samodoprinosu. Odluka je usvojena na referendumu u septembru 1966. godine. Novi samodoprinosa je važio do kraja 1968. godine (Mustajbegović 2017). Stopa je iznosila jedan posto. Sredstva su bila namijenjena prije svega ulaganjima u izgradnju i obnovu škola. U periodu od 1969. do 1973. samodoprinosa nije prikupljan. Novi program je usvojen na referendumu održanom 10. decembra 1972. godine. Važio je od 1973. do 1976. godine i obuhvatao finansiranje izgradnje više klinika i instituta Univerzitetskog medicinskog centra, izgradnju porodilišta, Dispanzerskog centra, Traumatologije te Gimnazije na Ilidži, jednoj od tadašnjih gradskih opština.¹¹ Iz samodoprinosu je planirano i finansiranje izgradnje novog vodovoda i kanalizacione mreže s učešćem od preko 45 procenata. Naplaćivao se po dvije

¹⁰ “Predlog sklepa o raspisu referenduma za uvedbo samoprispevka IV ve mestu Ljubljani s prilogo i obrazložitvijo”, Ljubljana 1986.

¹¹ *Monografija Sarajevo*, Turistički savez Sarajeva (nije datirana, stranice nisu numerisane), 1975. godine.

definisane stope. Svi čija su primanja premašivala 1600 dinara izdvajali su dva posto od dohotka, a oni s primanjima ispod 1600 učestvovali su s jedan posto. Kao što je bilo uobičajeno, pojedine dodatne kategorije nisu bile obavezne izdvajati sredstava za samodoprinosa: oni koji su primali socijalnu pomoć i posebne naknade po bilo kojem osnovu, dio penzionera kojima su se isplaćivale dodatne socijalne naknade, kao ni oni koji su ostvarivali dodatke na djecu.

Odmah po završetku ovog ciklusa na referendumu u januaru 1977. godine usvojen je program za naredni samodoprinosa. Program je prošao kroz dug i iscrpan proces konsultacija i priprema, a pratio ga je dinamičan program mobilizacije podrške. U okviru tog procesa je u novembru 1976. godine objavljena detaljna brošura pod naslovom *Mi gradu – grad nama* u kojoj je na stotinjak stranica detaljno predstavljen program doprinosa. U uvodu čitamo da će se o programu voditi “javne rasprave u udruženom radu, mjesnim zajednicama, društveno političkim zajednicama i organizacijama u delegatskoj bazi grada” da bi definitivno bio utvrđen u “skupštini grada i opštinama Sarajeva kada će ujedno biti raspisan referendum za novi mjesni samodoprinosa”. (*Društveno-političke zajednice i organizacije grada Sarajeva* 1976, 5) Stope samodoprinosu su bile varijabilne; u prvoj godini stopa je iznosila dva posto, dok je u naredne četiri godine važenja samodoprinosu iznosila 2,5 posto. (*Društveno-političke zajednice i organizacije grada Sarajeva* 1976, 88) Program novog samodoprinosu koji je trebao početi važiti od januara 1977. bio je vrlo ambiciozan. Glavni dio programa bila je sanacija i razvoj vodovodne i kanalizacione infrastrukture koja je još pedesetih identifikovana kao glavni problem grada. Realizovan je samo dio planiranih radova na izgradnji vodovodne i kanalizacione infrastrukture, dok je preostali dio gradnje integrisan u program narednog samodoprinosu (*Delegatski bilten* br. 56, 8. septembar 1982).

Ovaj program je važio u periodu 1982.–1985. U ovaj ciklus ulaze i projekti vezani za pripremu nadolazeće Olimpijade, čija je organizacija započela 1980. godine. Iz samodoprinosu su finansirani brojni ključni objekti u značajnom udjelu, često do oko 30 posto. I ovaj je ciklus takođe planirao naplatu po više stopa, s tim da je uz 2,5 posto na lične prihode iz svih izvora, jedan posto za one koji su korisnici dječijeg doplatka uključivao i stope od 5 % na autorske ugovore i 10 % na ugovore o djelu (*Delegatski bilten* br. 52, januar 1982). U mnogim se opštinama i dalje računa i na dobrovoljni rad na pojedinim projektima (*Oslobođenje*, 10. decembar 1981, 9). Ovom prilikom nije izrađena uporediva propagandna brošura, ali u dnevnom listu *Oslobođenje* tokom novembra i decembra 1981. godine izlazi niz tekstova pod zajedničkim naslovom *Grad gradimo – samodoprinosa* koji obavljaju vrlo sličnu ulogu. Tekstovi izvještavaju o rezultatima prethodnih samodoprinosu u različitim opštinama, razmatraju probleme na koje treba da odgovore planirani projekti i prenose izvještaje s javnih rasprava po opštinama i prate druge procese povezane s pripremom programa i referenduma (*Oslobođenje*, više brojeva, novembar – decembar 1981.). Osim toga, 20. novembra

Oslobođenje kao dodatak listu štampa *Nacrt programa samodoprinosu* u 160.000 primjeraka. Izvori svjedoče i o neslaganjima i razilaženjima oko usvajanja samog programa jer su, dojam je, opštine nastojale da što više sopstvenih lokalnih problema ugrade u program samodoprinosu.¹²

Četvrti ciklus uvodi i važnu novinu: prvi put se program samodoprinosu razmatra i u preduzećima na zborovima radnika. Komentar u *Oslobođenju* kaže da će rasprava konačno biti vođena “tamo odakle će i stizati dinari eventualnog novog samodoprinosu”. Smatra se da sredstva samodoprinosu treba udruživati s drugim sredstvima “kako bi se gradili i neki kapaciteti privrede, čime bi se poboljšao proces zapošljavanja” (*Oslobođenje*, 6. novembar 1981, 9). Rasprave se vode, navodi se u istom izvještaju, u *Energoinvestu, Ključu, Alhosu* i drugim velikim i većim preduzećima (ibid.). *Oslobođenje* potom u više navrata donosi informacije o samodoprinosu u Ilijašu, gdje je dogovoren jedan takav projekat: udruživanje sredstava iz samodoprinosu, sredstava Opštine Ilijaš te sredstava OUR-a *Fomi*, dijela RO *Zrak*, koji se bavio proizvodnjom optičkih elemenata za izgradnju novih proizvodnih kapaciteta i zapošljavanje 80 radnika (*Oslobođenje*, 2. decembar 1981, 8; *Oslobođenje*, 7. decembar 1981, 7).

1.3. UPRAVLJANJE SAMODOPRINOSIMA I IZVEDBA

Ciklusom samodoprinosu upravljalo se putem godišnjih finansijskih planova, izvještaja i posebnih odluka. Odlukama je godišnje vršeno prilagođavanje visine ličnih prihoda na koje se plaćao samodoprinos. Izvori otkrivaju da ovo prilagođavanje nije bilo jednostavno. Vezivano je uz “zajamčeni lični dohodak” – jugoslovenski ekvivalent minimalnoj zagarantovanoj plati – ali je bilo izvor komplikacija jer se takav lični dohodak određivao na osnovu lokalnih prosjeka i kretanja. Rješenje zakonodavca je bilo da se utvrdi jedinstven iznos jer bi drugačije rješenje značilo probleme u praćenju uplata samodoprinosu (*Delegatski bilten* br. 57, 5. novembar, 1982, 21). Primjena se suočavala i s drugim problemima. Samodoprinos je početkom osamdesetih godina bio predmet odlučivanja Ustavnog suda Bosne i Hercegovine. Pitanje za sud je bilo da li je lični dohodak za vrijeme spriječenosti za rad podložan obavezi plaćanja mjesnog samodoprinosu. Sud je smatrao da jeste ako samim aktom o zavođenju mjesnog samodoprinosu nije izuzet od te obaveze (Tadić 2014, 54). Usvajanje plana investicija nije bio i dovoljan uslov da se on realizuje. Mnogi su projekti ostali nedovršeni ili je njihova realizacija trajala duže nego što je to bilo planirano. Izvori sugerišu da je bilo i malverzacija sa sredstvima samodoprinosu i da su ponegdje trošena nenamjen-

12 “Referendum 20. decembra”, *Oslobođenje*, 4. decembar 1981, s. 9; Jedan govornik se na sjednici Skupštine na kojoj se raspravljalo o nacrtu sarkastično pita: “Ima li, brate, neko da mu je otpao malter sa kuće pa da i to stavimo u Program samodoprinosu?”

ski.¹³ *Mi gradu, grad nama* ali i dnevna štampa iz kasnijeg perioda svjedoče i o obustavljanju planova i neplaniranim promjenama koje su doživljavali. Postoje i drugi primjeri nezavršenih ili odbačenih projekata. Dodatan je problem za samodoprinosu, posebno u drugoj polovici osamdesetih godina, stvarala inflacija, što je dokumentirano u izvještajima o gradnji samodoprinosima finansirane izgradnje i opremanja odjela Opće bolnice u Varaždinu, u Hrvatskoj (Medicinski centar Varaždin 1990). I sarajevski program samodoprinosu je početkom 80-ih zapao u iste probleme, pa zbog toga nisu realizovana neka prvobitno planirana ulaganja (Mustajbegović 2017).

Samodoprinosi su funkcionisali kao elementi u procesu društvenog planiranja, prije svega u gradovima. Bili su način da se pribave sredstva za važne i urgentne projekte koje je nametala dinamika urbanizacije, potreba razvoja i doseljavanje. Sarajevo je u tom smislu dobar primjer. Grad od ranih pedesetih doživljava ogroman priliv stanovništva. Do početka 60-ih skoro je 60 hiljada doseljenika, većim dijelom raštrkanih u 12 hiljada objekata bez pristupa osnovnoj infrastrukturi i komunalnim uslugama, što uzrokuje pravu urbanu krizu (Aganović 2009, 161). Kao odgovor, vlast pokreće izradu dinamičkog i dugoročnog razvojnog dokumenta *Program izgradnje i prostornog razvoja* (1971.–1985.) koji je u dobroj mjeri oblikovao naredne dvije decenije razvoja Sarajeva (Aganović 2009, 162). Samodoprinosi čine jedan od elemenata *Programa* (Aganović 2009, 168). Sredstva samodoprinosu učestvuju u gradnji stanova za radništvo koje nema riješeno stambeno pitanje ili živi u stanju posebne potrebe. Uporedo s ciklusima samodoprinosu na nivou grada realizuju se i mjesni samodoprinosi, po različitim stopama, na nivou mjesnih zajednica za elektrifikaciju, izgradnju puteva i drugu infrastrukturu (*Oslobođenje*, 6. septembar 1966, 6). Po jednom izvoru iz osamdesetih, u MZ Drozometri u sarajevskoj opštini Hadžići “od 1978. traje samodoprinos po stopi od 5 % za asfaltiranje puta”, dok su neki prethodni projekti finansirani i s 15 % na prihode (*Oslobođenje*, 5. novembar 1981, 9).

1.4. PODRŠKA SAMODOPRINOSIMA

Pogledajmo na kraju ovog dijela vrlo kratko i političku podršku samodoprinosima. Kao što smo već primijetili, njihovu centralnu distinkciju čini proces usvajanja, tj. verifikacije, koji je podrazumijevao referendumsko odlučivanje. Svakako je važno vidjeti da li su programi imali društvenu podršku. Razvoj programa samodoprinosu i pripremu referenduma je pratila vrlo aktivna kampanja i intenzivan rad na izgradnji masovne podrške. U tom se smislu, u socijalističkom jednopartijskom sistemu, istinski radilo na pribavljanju demokratske podrške. Zadatak svih društvenih organizacija je bio da promovišu program i mobilišu stanovništvo i pojedine segmente u preduzećima, organizacijama, studentskim

13 Novine prenose slučaj koji je pod istragom u Bosanskom Novom, v. “Samodoprinos trošen i nenamjenski”, *Oslobođenje*, 13. decembar 1981. s. 6.

domovima i naseljima. Direktno su dostavljani pozivi za izlazak na referendum, i na druge se načine gradila podrška. Tako se npr. još tokom pripreme prvog programa, kada je centralna namjena samodoprinosu bila izgradnja škola, pozivalo roditelje da obišu škole i uvjere se u stanje u kojem se nalaze, dok je na dan prije referenduma organizovana i povorka djece čiji je cilj bio da pozovu na referendum i podršku programu (*Oslobođenje*, 29. august 1966; *Oslobođenje*, 23. septembar 1966, 9). Ovo nije prošlo bez kritika za manipulaciju i za velike troškove priprema (*Oslobođenje*, 26. septembar 1966, 6).

Iako su, kako smo već primijetili, programi utvrđivani u relativno centralizovanom procesu, prolazili su i kroz participativne procese i konačno bili verifikovani na referendumima. Kada su u pitanju egzaktni podaci, mogli smo poduzeti samo ograničeno istraživanje. Samodoprinos u Kaknju u Bosni i Hercegovini 1971. godine podržalo je 56,18 posto upisanih birača. U jednom osvrtnu na glasanje o samodoprinosu u MZ Grosuplje u Ljubljani iz marta 1986. izvještava se da je “55,6 % glasača, od svih onih koji su imali pravo glasa, podržalo uvođenje samodoprinosu” (*Naša skupnost*, april 1986, 3). Ovo je najniži postotak na koji smo naišli. Nismo naišli na slučajeve protivljenja samodoprinosima ili inicijativa odbačenih na referendumima. Ovo ne znači da ih nije bilo. Iako nije bila apsolutna, podrška je prema dostupnim podacima za Sarajevo bila izrazita i većinska (Tabela 1) (*Oslobođenje*, izdanja 20. i 22. decembar 1981).

TABELA 1. Samodoprinosi u Sarajevu

Ciklus samodoprinosu	Referendum	Izlaznost (%)	Za program (%)
1966.–1971.	25. 9. 1966.	80	86
1973.–1976.	10. 12. 1972.	79	86
1977.–1981.	21. 1. 1977.	86	85
1982.–1986.	20. 12. 1981.	89	91

Uprkos svim mobilizacijskim naporima, glasanje je bilo tajno pa tako u principu nisu postojale prepreke da se program odbaci zbog čega se čini da je podrška programima zaista bila predominantna. Prema jednoj agitacijskoj formulaciji iz štampe onog vremena, “nemoguće je pobrojati sve one objekte koje su Sarajlije sagradile vlastitim sredstvima radi bržeg i svestranijeg razvoja, kao što je i današnji lik Sarajeva nezamisliv bez tih objekata” (*Oslobođenje*, 12. novembar 1981, 9). Prema drugoj, “Srasli smo sa samodoprinosima zbog njihovih efekata za dobrobit svih nas. Sve što smo dali gradu on nam višestruko vraća.” (*Oslobođenje*, 21. novembar 1981, 8) Po jednoj pjesmi *Zabranjenog pušenja* s početka osamdesetih, na “dva posto svake plate niko od nas nije rekao ne”. Makar su

u pitanju očigledne hiperbole, nema puno razloga da sumnjamo da je većina ljudi bila istinski spremna da izdvaja manji procenat sopstvenih prihoda za vodovode, kanalizaciju, puteve, bolnice, škole, obdaništa, sportska igrališta, za različita javna bogatstva.

Samodoprinosi nakon samoupravljanja

Danas se javne potrebe, a posebno investicije, finansiraju dominantno iz poreza, s dodatkom posuđivanja u obliku kredita i emitiranja obveznica. Prethodne su decenije donijele sve veći pomak ka finansiranju kreditima i obveznicama, što je efekat globalnog smanjivanja poreskih stopa. Poreski prihodi su dosta stabilni izvori, ali je potrošnja ograničena prilivom. Krediti i obveznice s druge strane podrazumijevaju dodatne troškove i kamate. Uprkos tome, iznenađujuće, kao pravna norma i mogućnost, samodoprinosi su više ili manje sačuvani u većini zemalja nasljednica Jugoslavije. Inicijalni komparativni pregled otkriva da je u Crnoj Gori samodoprinos definisan kao institut u domeni lokalne samouprave. Razmatra se u materiji koja tretira referendum kao sredstvo učesća stanovništva u odlučivanju. U tom su smislu samodoprinosi prvo i prije svega grupno demokratsko pravo da se autonomno finansijski upravlja sopstvenim prihodima. U Srbiji su tretirani u materiji koja se bavi finansiranjem lokalne samouprave. Zakon o finansiranju lokalne samouprave eksplicitno propisuje “proporcionalnu” stopu, valjda da bi se izbjegla i svaka pomisao na progresivni pristup koji je prethodna praksa poznavala. U Hrvatskoj, iako samodoprinos nije definisan zakonom, zabilježeni su slučajevi da jedinice lokalne samouprave na inicijativu stanovništva samodoprinos “samoinicijativno uvode za financiranje objekata komunalne infrastrukture (vodovoda, lokalnih cesta i sl.)” (Ott and Bajo 2001, 318). U Bosni i Hercegovini, u oba njena entiteta zakoni o lokalnoj samoupravi šturo definišu samodoprinosu kao jedan od izvora finansiranja opština/općina i mjesnih zajednica bez bilo kakvih napomena u vezi s praktičnom implementacijom. Statuti gradova i jedinica lokalne samouprave dalje utvrđuju da je “raspisivanje samodoprinosu” nadležnost opštinskih vijeća (u Federaciji BiH) ili “samodoprinosu i javnog zajma” nadležnost opštinskih skupština (u Republici Srpskoj), ali jednako ne specificuju ništa u pogledu procedura koje ovo raspisivanje treba da slijedi. U BiH odredbe o referendumskom odlučivanju o uvođenju samodoprinosu nalazimo tek u pravilima ili statutima mjesnih zajednica, dakle, na najnižem nivou samouprave, koja u praksi ima vrlo ograničene samoupravne sposobnosti. Savremena praksa samodoprinosu nam je gotovo potpuno nepoznata. Posebno ih ne razmatraju čak ni obuhvatni monografski

tretmani razvoja i funkcionisanja lokalne samouprave (Mujakić 2016), dok se u novijoj stručnoj literaturi pojavljuju i pod terminom *samoopozivanje*.¹⁴

Dakle, iako načelno dostupan mehanizam, nema indikacija da predstavljaju značajan izvor finansiranja lokalnih potreba niti da se učestalo koriste. U vrlo rijetkim razmatranjima samodoprinosu u savremenom svjetlu na koja smo naišli ističu ih kao moguće alternativne izvore finansiranja lokalnih jedinica uprave (Rogić-Lugarić and Mijatović 2004), ali nikakvih empirijskih podataka nema. I medijski izvještaji su rijetki, ali svjedoče da je praksa, barem mjesna, bila prisutna. U jednom izvještaju iz 2017. godine o praksi samodoprinosu u Zrenjaninu, u tom trenutku samodoprinosa postoji u 4 od 36 mjesnih zajednica (“Zrenjanjin: samodoprinosa u 4 MZ”, *rtv.rs*, 20. februar 2017). U Malencima, mjestu sa oko 6000 stanovnika samodoprinosa je postojao od 2002. do 2007. godine, a poslije ga nisu uspjeli uvesti. U drugom medijskom izvještaju iz 2018. godine muškarac iz Valjeva tvrdi da su godine koje su protekle “naučile narod da više ne veruju u jedinstvo i zajedničko ulaganje”. Iako su, kako primjećuje, brojne “ulice, vodovodna ili kanalizaciona mreža [građene] isključivo sredstvima samodoprinosu”, na pitanje “da li bi jedna takva ideja prošla sada” odgovara da “sigurno ne bi”. Po njegovom mišljenju više je razloga za to: “Zbog već ogromnih poreza koje građani plaćaju, a potom i zbog nepoverenja koje postoji.” (“Samodoprinosa nekad i nikad”, *Vamedia.info*, 14. juni 2018) Povjerenje je u zemljama koje su naslijedile Jugoslaviju zaista vrlo nisko i čini se da je u prosjeku u padu (Tabela 2). Posebno je nisko, sugerišu posljednja mjerenja, u Bosni i Hercegovini, Hrvatskoj i Srbiji.

Tabela 2. Postotak onih koji misle da se većini ljudi može vjerovati

IZVOR: EBRD U: GHODSEE I ORENSTEIN, TAKING STOCK OF SHOCK

	1995.–1998.	2000.–2004.	2005.–2009.	2010.–2014.	2017.–2020.
<i>BiH</i>	26,9	15,6			9,6
<i>Hrvatska</i>	22,8				13,6
<i>Makedonija</i>	7,5	13,1			
<i>Crna Gora</i>	30,4	32,9			21,7
<i>Srbija</i>	28,4	18,3	13,6		16,3
<i>Slovenija</i>	15,3		17,5	19,9	25,3

14 Za koncept i praksu u Hrvatskoj i Makedoniji (vidi: Rogić-Lugarić and Maksimovska Veljanovski 2011).

U onoj mjeri u kojoj društveno povjerenje jeste preduslov za podršku samodoprinosa stanje se ne čini vrlo povoljnim.

U Hrvatskoj je stranka Nova ljevica nakon zemljotresa iz decembra 2020. godine predložila uvođenje *nacionalnog samodoprinosu* kao načina da se prikupe sredstva za obnovu. U procjenama koje su dali stopa od 0,5 posto na neto plate svih zaposlenih bi mogla osigurati skoro trećinu sredstava potrebnih za obnovu. Vidjeli smo da ovako uređen samodoprinosa ne uzima nužno dovoljno dobro u obzir nejednakosti u prihodima i činjenicu da proporcionalno plaćanje poreza uvijek najteže pogađa one najniže na prihodovnoj i potrošačkoj ljestvici. Uprkos tome, bio bi pomak ka djelomičnom demokratskom finansiranju onda kada je to najpotrebnije. Možda su u stranci prepoznali inherentno solidarnu dimenziju koju ima institut samodoprinosu. Ovo je jedini slučaj političkog isticanja samodoprinosu na koji smo naišli. Nije, nažalost, ozbiljno razmatran niti je stranka prijedlog ozbiljnije razrađivala.

Mi smo, kako je pojašnjeno na početku u napomeni, proveli istraživanje savremene prakse samodoprinosu u Bosni i Hercegovine manjeg obima. Podaci do kojih smo došli pokazuju da u posljednje dvije decenije samodoprinosa nije bio korišten nijednom. Ovo je iznenađujući nalaz. Iako je uvid ipak djelimičan – na temelju manje od 30 procenata – čini se da postoji samo kao puka mogućnost. Čak ni nakon uvođenja novih, na evropskoj normi građenih, zakonskih okvira lokalne samouprave u oba entiteta Bosne i Hercegovine, 2006. godine, samodoprinosa, definisan tamo kao institut finansiranja lokalnih potreba, nigdje izgleda nije bilo interesa ili inicijative da ga se razradi i upotrijebi. Prema informacijama koje smo dobili, brojni su slučajevi, posebno u manjim općinama i perifernim zonama da stanovništvo učestvuje direktno u sufinansiranju nekih javnih radova, najčešće na osnovnoj infrastrukturi, bilo direktnim plaćanjima ili transferima općina, no u pitanju su dobrovoljna jednokratna izdvajanja za pojedinačne projekte i intervencije, ali nisu poput samodoprinosu dugoročne, vremenski utvrđene, mjesečne obaveze.

Zakoni ne nude nikakav okvir za praktičnu realizaciju samodoprinosu i veliko je pitanje kako bi on bio prikupljan. Da je tako, potvrđuju opštinski službenici koji na to pitanje nemaju jasan odgovor. Direktno opterećenje na platu koje je obavezivalo sve koji su u radnom odnosu na nekoj teritoriji danas je gotovo nemoguće jer bi moralo biti realizovano na temelju pojedinačnih ugovora. U više iscrpnih telefonskih razgovora s opštinskim službenicima pokazalo se da po pravilu nisu uopšte svjesni da institut postoji iako je bez izuzetka bio naveden u svim opštinskim statutima kao jedan od prerogativa opštinskih skupština.

Mišljenje saradnika Ureda za zakonodavstvo Republike Srpske sugeriše da je institut prepisan a da se puno nije razmišljalo o tome kako bi on zaista mogao biti primjenjivan.¹⁵ Jedini izuzetak na koji smo naišli tiče se slučaja pred Ustavnim sudom Bosne i Hercegovine iz 2000. godine a odnosio se na vrstu samodoprinosna naplaćivanog 1998. godine u jednom mjestu u blizini Bijeljine; ne na lični prihod, već na takozvani “katastarski prihod”, što je bila definicija poznata za vrijeme Jugoslavije.

Možemo zaključiti da je po svemu sudeći institucija samodoprinosna preživjela nekom vrstom inercije, dok ih je njihova demokratska struktura zaštitila od kritika koje je eventualno mogla trpjeti kao dio socijalističkog nasljeđa u obračunu koji je s njim više-manje svuda poduzet. U praksi se njegov značaj čini zanemarivim i, koliko nam je poznato, ne postoje inicijative koje bi mu htjele dati neki novi život. Poznato nam je, međutim, iz drugih izvora da se u dosta slučajeva lokalna infrastruktura u ruralnim područjima gradi i održava upravo zahvaljujući nekoj vrsti samodoprinosna koji provodi sama zajednica korisnika, a ne neki upravni organ (Midžić 2018). U tom su smislu oni i dalje prisutni kao operativni princip, ali je u praksi njihov društveni obuhvat vrlo mali. Ovo istovremeno nije nikakav definitivan argument protiv ponovne ozbiljne upotrebe već razrađenog instrumenta samodoprinosna ili neke njegove nove varijante.

Pitanje savremene politike samodoprinosna

Nekoliko aspekta samodoprinosne čine vrijednim iz perspektive izgradnje nekapitalističkih društvenih odnosa i institucija i izrade takvih politika. Prvo, radi se o obliku finansiranja koji omogućava neku vrstu djelimične, direktno demokratske uprave nad javnim investicijama. Drugo, nasuprot bankama, fondovima, privatnim investitorima i ostalim profitnim institucijama, pokreću ga ciljevi usmjereni prije svega na zadovoljavanje stvarnih materijalnih potreba, i to tako da se realizuju bez kalkulacija finansijskog povrata na investiciju. Drugim riječima, ulaganje ne pokreće logika kapitala već političkim procesom utvrđena odluka o zadovoljavanju neke zajedničke potrebe. Svi su ulazni elementi ovakve proizvodnje, kao i kod kapitalističkog načina proizvodnje, novčano izraženi, ali se ne angažuju da bi se postigao višak vrijednosti, pa tako ni izlazni proizvod nije roba i ne alocira ga se tržišno već prema potrebi i pozitivnom pravu

¹⁵ Službenik Ureda za zakonodavstvo Republike Srpske, telefonski razgovor, 10. juni 2022.

zajednice. Tu vidimo zajedničku proizvodnju u nekapitalističkom ili socijalističkom obliku. Ako je finalni proizvod dostupan stanovništvu, besplatno ili uz mali dodatni trošak u trenutku korištenja po nekom kriteriju, on doprinosi životnom standardu cijele populacije na području dostupnosti proizvoda. Time se uvodi treći bitan društveni aspekt: jednakost u pristupu proizvodu bez obzira na individualnu platežnu moć pojedinca.

Primijetimo ponovo da je odluka o samodoprinosima donošena na referendumima, što je danas nepostojeća praksa. Odluke i programi doneseni na ovaj način imaju izuzetno jak demokratski legitimitet i mandat. Takođe impliciraju drugu društvenu osnovu – solidarnu namjesto takmičarsko-individualističke. Direktno demokratska procedura verifikacije, mogućnosti vrlo različitih modaliteta naplate te njihov unaprijed ograničeni vremenski okvir (koji takođe može biti utvrđivan demokratski) očigledno ih razlikuje od poreza. Iz perspektive demokratskog samoupravljanja samodoprinosi otjelovljuju u punom smislu postojanje društva koje se stara samo o sebi. Odnos direktnog odlučivanja o finansiranju potreba i usluga koje potom neposredno koriste oni ili njihovi bližnji sigurno potiče i osjećaj političke odgovornosti i moći kao i društvene vezanosti.

Referendumsko odlučivanje, naravno, nije jednostavno. Zahtijeva vrijeme, resurse i angažman ljudi, a može biti izrazito društveno polarizirajuće, zavisno od toga šta je predmet odlučivanja. Ovo nisu nevažne stvari. Učestali referendumi svakako bi značili visoke troškove. SFRJ je to rješavala redovnim ciklusima samodoprinosna. Dobro planiranje, utvrđeni ciklusi i tehnologije su načini da se troškovi minimizuju. U isto vrijeme odlučujući referendum je direktno demokratska metoda i momenat kada “demos” ne bira nekoga da za njega donosi odluke nego stvarno kolektivno odlučuje. Ako su i odluka i program formulisani kroz participativni proces, govorimo o izrazito demokratskoj formi. Vrlo važan očigledan problem čine izborni ciklusi jer bi smjenjivanje vlasti lako moglo uticati na realizaciju zacrtanih programa, posebno onih dugoročnih. Ovo je sigurno izazov koherentnoj savremenoj politici samodoprinosna. Može biti prevaziđen npr. normom koja ograničava mogući obim intervencije prilikom smjene vlasti kao i propisanom obavezom o demokratskoj verifikaciji promjena ponovo na referendumu.

Samodoprinosi su služili, prisjetimo se, za “poboljšavanje društvenog standarda i infrastrukture i za smanjivanje razlika u razvoju pojedinih područja”. Dok u ekonomskoj teoriji ne igra značajniju ulogu, u političkoj ekonomiji i u očima ljudi, razvijenost “društvenog standarda” se i dalje smatra pokazateljem razvoja. To je bez sumnje domena gdje se može vidjeti uloga savremenog samodoprinosna. Bilo bi, međutim, vrijedno pažnju posvetiti i drugom cilju: smanjivanju razlika u razvoju. Neujednačen razvoj republika i regija, kao i disbalansi između sektora, te uvoza i izvoza bili su stalni problemi Jugoslavije. Vodstvo zemlje je uvažavalo takvo stanje i nastojalo da se njime aktivno bavi tokom većeg dijela

savremene istorije, iako uglavnom neuspješno. U zemljama nasljednicama slične inicijative danas ne postoje i o geografskim nejednakostima uglavnom se ne govori. Progresivna politika bi mogla da se usredsredi na ovu funkciju samodoprinosu. Napredak u statističkoj analizi, posebno regionalnoj sistematizaciji kakav je npr. NUTS (*Nomenclature of territorial units for statistics*) sistem regija koji koristi Evropska unija, mogao bi da posluži za precizno ciljanje i višestepeni dizajn politika samodoprinosu.

Samodoprinosi su bili namjenska izdvajanja koja su zahvatala gotovo sve zaposlene na prostoru jednoga grada ili opštine. Republičkih samodoprinosu, koliko smo uspjeli saznati, nije bilo, iako je zakonska mogućnost postojala. Iako univerzalni obuhvat demokratski ima smisla, on nije nužan. Može biti određivan i npr. iz perspektive postavljenih programa. Takav samodoprinosa bi mogao biti dizajniran sektorski, i to tako da obuhvati, npr., samo jedan dio zaposlene populacije, recimo, iz sektora koji zahtijevaju posebna ulaganja ili su meta sektorske industrijske politike ili tamo gdje postoje izdašni viškovi. U slučajevima redistributivnih samodoprinosu različite bi se geografsko-administrativne jedinice mogle različito teretiti, tj po različitim stopama, dok se neke ne bi opterećivalo.

Vidjeli smo da je praksa samodoprinosu uključivala različite stope, promjenjive stope i više stopa primjenjivanih progresivno u zavisnosti od ličnih prihoda, te posebno terećenje nekih prihoda. Jedinstvena stopa ima svoje prednosti i manje je politički konfliktna. Istovremeno u praksi nejednako opterećuje duž društvenog spektra uzetog kao definisanog ličnim prihodima. Bilo bi poželjno formulisati različite progresivne modalitete. Vidjeli smo da je naplati podlijegao prihod iz svih izvora i da su posebno tretirani prihodi izvan radnog odnosa. U kapitalističkom okruženju bi bilo uputno razmotriti mogućnosti progresivnog ubiranja samodoprinosu iz svih prihoda po osnovu vlasništva, trgovine ili uvećanja kapitala. Ova praksa ima posebnog smisla u situacijama izrazito velike prihodovne nejednakosti kakva, više-manje, karakteriše naša društva. Ovo bi dodatno demokratizovalo unutrašnje finansijske tokove i proširilo prihodovnu bazu samodoprinosu. Varijacijom više parametara moglo bi se vrlo precizno ciljati na specifične razmjere i oblike redistribucije. Odlučivanje o stopama se relativno jednostavno može učiniti integralnim odlučivanju o programima samodoprinosu – kao više mogućnosti između kojih se bira. U nekim bi se razrađenim formama i same stope mogle slobodno birati tako da se omogućiti da svi pojedinačno biraju između, npr., tri ponudene stope, svako prema sopstvenoj volji i želji bez prisile i tajno, uz npr. poreske stimulanse za veće uplate. Ovime bi se ostavila značajna autonomija pojedincima, ali i podržavala solidarnost.

Samo prikupljanje svojevremeno nije bilo jednostavno, a brojni su planovi morali biti prilagođavani kretanju inflacije, zbog čega nije realizovan dio projekata. U današnje doba, uz posvemašnju digitalizaciju finansijskog poslovanja, proces

bi morao biti lakši, dok je, uprkos najskorijoj opštoj inflaciji, ona još uvijek neuporedivo niža nego što je bila u Jugoslaviji 80-ih. Bilo bi uputno razmotriti uspostavljanje posebne javne institucije (fonda, javne banke ili fondacije) koja bi prikupljala i dalje angažovala sredstva samodoprinosu. Bez novih institucija komercijalne bi banke bilo gotovo nemoguće zaobići, osim možda kroz neku vrstu posebnih računa kod centralnih banaka.

Namjena samodoprinosu relativno jednostavno može biti dodatno razrađena. Mogli bi funkcionisati kao društvena štednja izvan i mimo finansijskih institucija u situacijama kada postoje drugi izvori finansiranja zajedničkih potreba. Uz odgovarajuće finansijske aranžmane, na ovakvu štednju bi se mogli isplaćivati bodovi (nešto poput kamate) iz za to predumljenih sredstava, čime bi se ona uvećavala i onda koristila kao sredstva za neke buduće programe. Tako bi mogli funkcionisati i kao mehanizmi finansiranja vanrednih potreba. Samodoprinosi bi mogli biti i jedan od izvora finansiranja procesa izgradnje novih ili transformacije postojećih zajedničkih i javnih institucija koje uključuju nacionalizaciju, "remunicipalizaciju", deprivatizaciju, socijalizaciju vlasništva, sredstava i resursa kao i programe usmjerene na smanjivanje ukupne energetske i materijalne potrošnje.¹⁶

U vezi s oblicima odlučivanja o samodoprinosa razmatrani primjeri nude dovoljno inspiracije. Samodoprinosu valja utvrđivati u obliku elaboriranih i detaljno razrađenih programa s pripadajućim troškovima, s kojima je upoznat što veći broj ljudi i u čijoj je izradi kroz razne faze učestvovao što veći broj ljudi i društvenih organizacija. Politička podrška programima može doći samo iz realne utemeljenosti programa u stvarnim izazovima s kojima se pojedine sredine ili društvo uopšte suočavaju. Participativni dizajn je ključan i on mora biti osmišljen tako da stalno omogućava uključivanje kroz sve faze ciklusa programa i projekata.

Važno pitanje se tiče eventualne razvojne funkcije samodoprinosu. Primijetili smo više puta da su samodoprinosi u Jugoslaviji funkcionisali u redovnim ciklusima te su tako relativno lako mogli biti integrisani u druge planske cikluse i programe. I danas bi samodoprinosa morao biti integrisan u šira strateška nastojanja kao jedan od instrumenata finansiranja razvoja. Očigledno je da su mogući različiti oblici povezani s različitim kratkoročnim, projektnim, srednjoročnim i dugoročnim razvojnim ciljevima. Dugoročni razvojni dokumenti, poput generalnih urbanističkih planova koji se donose na period od 15 ili 20 godina a koji su uglavnom zadržani, mogli bi, u prelaznom periodu, biti okvir za dugoročne programe samodoprinosu.

¹⁶ U npr. *De-growt* smislu, samodoprinosi bi mogli biti važan instituti za finansiranje takve vrste društvenog inženjeringa i prelaza koji to zahtijeva.

Dobronamjeran skeptik će sigurno primijetiti da brojne savremene okolnosti ne idu u prilog politikama promocije samodoprinosu. U zemljama nasljednicama Jugoslavije gotovo je potpuno napuštena ideja da se može voditi bilo kakva stvarna dugoročna politika razvoja. Time su dramatično smanjene sposobnosti i kapaciteti da se razvoj usmjerava u bilo kakvom ozbiljnom smislu. Nadalje, sistematski je produbljeno podozrenje spram institucija kolektivne akcije, posebno države. Porezi tu igraju centralnu ulogu i u onoj mjeri u kojoj se samodoprinos percipira kao poreze teško mogu imati veću podršku. Tu važnu ulogu igra ukorijenjena i raširena predodžba državnih funkcija kao puke potrošnje koju neoliberalni politički blok već decenijama promovira i interpretira jednostavno kao rastrošnost. Ni poopšteno društveno nepovjerenje, koje sugeriraju podaci što smo ih prethodno istaknuli, sigurno ne igra u korist revitalizacije samodoprinosu. Rašireno iskustvo stranačke uzurpacije javnih institucija je druga lokalno usko povezana nepovoljna okolnost. Povezan problem je realizacija u formi investicija, tj. u domenu “javnih nabavki”, koja je jedna od onih gdje su zloupotrebe i sistematsko privilegovanje pojedinih privatnih aktera najviše ukorijenjene, posebno u zemljama koje su naslijedile Jugoslaviju.

Prigovori su ozbiljni, ali ne i definitivni. Očigledne argumente protiv predstavljanja samodoprinosu kao poreza već smo istaknuli. U vezi s posljednjim setom prigovora primjećujemo da je praksa samodoprinosu u socijalističkoj Jugoslaviji uključivala različite funkcije nadzora i kontrole, uz relativno visok stepen transparentnosti. Ovo bez sumnje mora biti praksa i u svakoj novoj inkarnaciji. Nadzor mora biti kontinuiran, decentralizovan i uključiv, s ograničenim mandatima učesnika u tijelima. Naglasak mora biti na otvorenoj i demokratskoj verifikaciji dogovorenog procesa i njegovih izmjena i dopuna. S istim ciljem bi bilo važno insistirati na potpunom otvaranju procesa s “otvorenim finansijskim knjigama”, što znači i obračun s praksom tajnosti ugovora i finansijskih operacija kakva često prati slične aranžmane. S obzirom na prirodu sredstava iz samodoprinosu, sasvim je legitiman zahtjev da ugovori, ali i svi finansijski procesi vezani za samodoprinosu moraju biti u potpunosti i stalno dostupni javnosti.¹⁷

Dobro uređeni, samodoprinosi mogu otvoriti cijeli spektar mogućnosti proizvodnje dobara i usluga i ulaganja u oblike javnog bogatstva zasnovane na solidarnim mehanizmima unutar društvenih transfera. Proizvodnja čiji su ishod proizvodi koji se distribuišu besplatno u trenutku korištenja bez obzira na individualnu platežnu sposobnost korisnika te strukture koje omogućavaju takvu proizvodnju i distribuciju nisu tek državna “potrošnja”, već proizvodnja (sa svim elementima koje generička proizvodnja podrazumijeva) koja povećava ukupno blagostanje. Takvi društveni oblici bogatstva proizvode jednakost, jačajući pri tome individualne i grupne kapacitete i društvenu vezu, a time mogu biti i me-

¹⁷ Vlada Velike Britanije od 2016. godine zahtijeva praksu otvorenog računovodstva za određene poslove javne nabave. <https://www.gov.uk/government/publications/procurement-policy-note-0516-open-book-contact-management>. U privatnom sektoru praksa otvorenih knjiga postoji u nekim zemljama i sektorima (vidi: Caglio 2018; Lučić 2016).

hanizam jačanja društvenog povjerenja i solidarnosti. Ovo mora biti jasna poruka bilo koje politike samodoprinosu. Posmatrani, npr., iz vizure “prava na grad”, samodoprinosi koje izdvajamo *ne* na osnovu državljanstva ili vlasništva, već iz činjenice da se živi i radi na nekom prostoru dok se istovremeno svi zajedno o njima pitaju, čine se sredstvom koje nas može približiti praktičnoj realizaciji ovoga radikalnog prava. Više oblika koji funkcionišu na ovaj način moglo bi snažno uticati na “sentimentalnu” strukturu društva. Samodoprinosi su jedan takav oblik i mehanizam. U tom su smislu živi primjer alternativa robno-profitnoj proizvodnji i važna tačka u teoretskoj i praktičnoj razradi mehanizama proizvodnje, upravljanja, cirkulacije i realizacije javnih bogatstava. Povrh svega, barem u zemljama gdje se čita na jezicima kojima pišemo ovaj tekst, može ih se, uz prigodnu parolu za koju nam sigurno neće nedostajati ideja, ponovo početi primjenjivati relativno lako.

Literatura

Aganović, Midhat. 2009. *Graditeljstvo i stanje drugih djelatnosti u Sarajevu u XX i prethodnim stoljećima*. Sarajevo: Svjetlost.

Caglio, Ariela. 2018. "To Disclose or Not to Disclose? An Investigation of the Antecedents and Effects of Open Book Accounting". *European Accounting Review* 27 (2). Routledge: 263–87. doi:10.1080/09638180.2017.1315313.

Dorđević, Dragan. 1967. *Koncepti o opštinskom referendumu*. Zbornik Radova, Pravni fakultet, Novi Sad, 2: 325–50.

Društveno-političke zajednice i organizacije grada Sarajeva. 1976. *Predlog programa mjesnog samodoprinosu, za period od 1977. do 1981. godine*. Sarajevo.

Duda, Igor. 2005. *Tehnika narodu! Trajna dobra, potrošnja i slobodno vrijeme u socijalističkoj Hrvatskoj*. Časopis za suvremenu povijest 37 (2). Hrvatski institut za povijest: 371–92.

Gabe, Jonathan. 2014. "British National Health Service". In *The Wiley Blackwell Encyclopedia of Health, Illness, Behavior, and Society*, 176–79. John Wiley & Sons, Ltd. doi:10.1002/9781118410868.wbehbs103.

Horvat, Branko. 1970. *Privredni sistem i ekonomska politika Jugoslavije*. Ekonomske studije. Beograd: Institut ekonomskih nauka.

———. 1976. *The Yugoslav Economic System: The First Labor-Managed Economy in the Making*. White Plains, N.Y.: International Arts and Sciences Press.

Jelčić, Božidar, and Predrag Bejaković. 2012. *Razvoj i perspektive oporezivanja u Hrvatskoj*. 39. Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti. <https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:242:968454>.

Lebowitz, Michael. 2012. *The Contradictions of 'Real Socialism': The Conductor and the Conducted*. Monthly Review Press, U.S.

Lebowitz, Michael A. 2014. *Država i budućnost socijalizma*. Translated by Tamara Baković Jadžić. Beograd: Centar za politike emancipacije (CPE).

Lučić, Renata. 2016. *Politika "računovodstva otvorenih knjiga" u odnosima između kupaca i dobavljača*. *Financing* 7 (1). doi:10.7251/FIN1601022L.

Medicinski centar Varaždin. 1990. *Samodoprinos: da! Da! Varaždin: Medicinski centar Varaždin*.

Midžić, Alma. 2018. "Luke Water Supply System, Bosnia and Herzegovina". In *Commons in South East Europe: Case of Croatia, Bosnia & Herzegovina and Macedonia*, edited by Tomislav Tomašević and Vedran Horvat, 95–104. Zagreb: Institute for Political Ecology.

Mikulić, Branko. 1978. *Rasprave*. Sarajevo: Oslobođenje.

Mujakić, Muhamed. 2016. *Lokalna samouprava u Bosni i Hercegovini*. 2. izmijenjeno i dopunjeno izd. Sarajevo, Bosna i Hercegovina: Udruženje Pravni institut u Bosni i Hercegovini.

Mustajbegović, Saida. 2017. *Samodoprinosi: Kako su Sarajlije gradile Sarajevo*. Aljazeera, February 26. [https://balkans.aljazeera.net/teme/2017/2/26/samodoprinosi-kako-su-sarajlije-gradile-sarajevo](https://balkans.aljazeera.net teme/2017/2/26/samodoprinosi-kako-su-sarajlije-gradile-sarajevo).

Ott, Katarina, and Anto Bajo. 2001. *Lokalne financije i lokalni proračun u Republici Hrvatskoj*. *Financijska teorija i praksa* 25 (3). Institut za javne financije: 311–449.

Pejanović, Mirko. 2014. *Društveno-istorijski razvoj lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini u XX stoljeću*. *Pregled: časopis za društvena pitanja / Periodical for Social Issues*, no. 3: 27–70.

Prug, Toni. 2022. *Marxova analiza društvenih oblika i ekonomska sociologija*. *Revija za sociologiju* 52 (1). Hrvatsko sociološko društvo: 87–113. doi:10.5613/rzs.52.1.4.

Rogić Lugarić, Tereza, and Aleksandra Maksimovska Veljanovski. 2011. *Samoopozivanje kao izvor financiranja lokalnih jedinica - hrvatska i makedonska iskustva*. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 61 (2). Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu: 391–416.

Rogić-Lugarić, Tereza, and Nikola Mijatović. 2004. *Privatni kapital kao izvor financiranja lokalnih jedinica*. *Ekonomska misao i praksa* 13 (2). Sveučilište u Dubrovniku: 215–34.

Tadić, Mato, ed. 2014. *Ustavni sud Bosne i Hercegovine 1964–2014*. Sarajevo: Ustavni sud Bosne i Hercegovine.

Vukša, Tanja, and Vladimir Simović. 2015. *Umesto uvoda - Fragmenti za rekonstrukciju prošlosti i sadašnjosti*. In *Bilans stanja*, edited by Darko Vesić, Miloš Baković Jadžić, Tanja Vukša, and Vladimir Simović, 3–81. Belgrade, Serbia: CPE Centar za politike emancipacije. <http://www.rosalux.rs/bhs/bilans-stanja>.

03

*Zdravstvo u
Hrvatskoj od
samoupravljanja
do danas —
(dis)kontinuiteti u
decentralizacijskim
praksama*

AUTORICA: NIKOLINA RAJKOVIĆ

Uvod

Povijesno gledano, organizacija zdravstvenog sustava je na području jugoslaven-skih država gotovo uvijek bila u procesu reformi. Unatrag posljednjih 70 godina u Hrvatskoj je zdravstveni sustav prošao korjenite promjene – od različitih faza i modela samoupravljanja do uvođenja privatizacijskih praksi nakon građanskog rata 1990-ih kada dolazi i do promjene paradigme u promišljanju zdravstvenog sustava (Ivčić, Vračar i Weygand 2017, 119-20). U cijelom je tom periodu i objekt prijedora, kako među zdravstvenom zajednicom, tako i među onima koji su provodili zdravstvene politike tog vremena i njihovim konačnim korisnicima.

Iako se možda ne čini na prvi pogled, i samoupravljanje i privatizacijske prakse imaju zajedničku karakteristiku – dio su sustava koji centralizirano upravljanje zdravstvom nastoji zamijeniti što većim stupnjem decentralizacije. Međutim, decentralizacija nije značila isto u ova dva konteksta. Ona je od 1950-ih pa sve do 1990-ih godina 20. stoljeća bila dominantno shvaćena kao osnovni uvjet za reformu i nadgradnju samoupravnog sistema zdravstva u kojem je bilo bitno zadržati kontinuitet ostvarivanja društvenog interesa povećanjem financiranja iz osobnih dohodaka i smanjenjem udjela državnog budžeta (Popović i Škrbić 1968).

Iskustvo s drugim modalitetima decentralizacije počinje 2000-ih godina nakon jednog desetljeća centraliziranog upravljanja uspostavljenog početkom 1990-ih. Za zdravstvo je to značilo da vlasništvo nad domovima zdravlja, ustanovama za zdravstvenu njegu u kući, poliklinikama, bolnicama, lječilištima i ustanovama za hitnu medicinsku pomoć preuzimaju jedinice lokalne samouprave (dalje u tekstu: JLS) koje imaju i ovlasti upravljanja te dijelom financiranja zdravstvenih usluga (Ivčić 2022).

Cilj ovoga rada je mapirati samoupravljačke prakse u zdravstvu, ustvrditi kojim se putanjama decentralizacija kretala tijekom godina te ih pokušati komparirati

s pojedinim današnjim decentralizacijskim modelima. Za period samoupravljanja analizirali smo ulogu i rad samoupravnih interesnih zajednica (SIZ) u zdravstvu, a za razdoblje nakon 2000-ih kao ogledni primjer smo uzeli županijske savjete za zdravlje koji su prva administrativna jedinica do županijskih ureda za zdravlje. Analizirali smo kolika je njihova upravljačka moć i utjecaj na planiranje sustava te provedbu zdravstvenih politika i u kojoj mjeri je usporediva sa samoupravljačkim modelom.

Motivacija za ovaj rad potaknuta je željom da se pronikne u samoupravljačke prakse u sektoru zdravstva kao područja koje je gotovo neistraženo, a i vrlo je malo živućih poznavatelja ove povijest.

S druge strane, željeli smo prepoznati društveno progresivne prakse u zaštiti zdravlja i zagovarati ih u zdravstvenom sustavu koji se danas zasniva na liberalizaciji i privatizaciji tržišta zdravstvenih usluga. Na ovaj rad motivirala nas je i nužnost promjene trenutne zdravstvene paradigme na što nedvosmisleno upućuje treća godina pandemije koronavirusa te sverastuća klimatska kriza i ekonomska recesija.

Iako tema zdravstva u periodu samoupravljanja oskudijeva literaturom, a malo je živućih poznavatelja te teme, bilo je moguće odgovoriti na veći dio pitanja od kojih smo krenuli. To je prije svega pitanje kako se odvijala decentralizacija zdravstvenog sustava od 1950. do 1990. godine u Hrvatskoj, kako je institucionalno, organizacijski i teritorijalno bio organiziran sustav samoupravljanja u zdravstvu i zdravstvenom osiguranju, koja je bila uloga samoupravnih interesnih zajednica u funkcioniranju samog sustava te kojim se mehanizmima određivala ukupnost i raspodjela sredstava za ostvarivanje prava na zdravstvenu zaštitu i osiguranje. U određenoj mjeri smo se dotakli i pitanja organizacije rada i odlučivanja u samoupravljanju u zdravstvenom sustavu. Također smo smatrali da je učinke samoupravljanja koji se odnose na kvalitetu, priuštivost, dostupnost i ekonomičnost usluge nemoguće vrijednosno promatrati izvan komparacije s upravljanjem u zdravstvenom sustavu danas. Uz pomoć autorskih radova i tri polustrukturirana intervjua sa stručnjakinjama u polju zdravstvenog sustava i skrbi propitujemo provedbu sadašnjih zdravstvenih politika te uspješnost primjene različitih (de)centralizacijskih modela u Hrvatskoj. U zaključku razradujemo točke konvergencije i divergencije između modela samoupravljanja u zdravstvu i županijskih savjeta za zdravlje s nakanom da ocrtao konture za što kvalitetnije, široko dostupno, priuštivo, učinkovito i što demokratičnije upravljanje zdravstvenim sustavom.

Procesi razvoja samoupravljanja u društvenim djelatnostima od 1950. do 1970. godine

Široko dostupna socijalna sigurnost se kao vizija stoljećima pronosila, uspostavljala i usavršavala kroz organizirano radništvo. Ono je, ovisno o specifičnostima historijskog trenutka i prostornim zadatostima, tu viziju adresiralo kroz različite (organizacijske) forme – kooperative, komune ili društvene (samoupravne) zajednice. Upravo su potonje bile stup socijalističkog jugoslavenskog društva sve do početka njegovog rastakanja od kraja 1980-ih godina. Njihova specifičnost je i ta da su profunkcionirale ne samo kao organizacijske već i kao institucionalizirane forme u sklopu kojih su se odvijali svi samoupravni društveni odnosi, dok ih je od ostalih europskih, kako real-socijalističkih tako i državno-kapitalističkih zemalja razlikovao stupanj državne regulacije, odnosno težnja da se što manje ostvaruju unutar etatističkih odnosa.

I sam koncept samoupravljanja prolazio je kroz različite faze, ovisno o slabljenju uloge države u društvenim odnosima, odnosno o postupnom uvođenju decentralizacije i demokratizacije odlučivanja putem zakonske regulative. Revolucionarni etatizam¹ se kao državotvorni princip napušta ranih 1950-ih godina i time se otvara prostor za postupno uvođenje decentralizacije osnivanjem *odbora i savjeta kao društvenih organa samoupravljanja* i u neprivrednim sektorima. Zdravstvo u ovim izmjenama postaje među prvim sektorima čije su ustanove imale status samostalnog financiranja (Tonković 1977, 18; Geršković 1974, 4;

1 O razlozima napuštanja revolucionarnog etatizma govorio je Tito u intervjuu za Politiku: “Pa, ta ideja sazrijevala je u našim teškoćama. Mi smo tada bili u izolaciji. Imali smo teškoće i na selu i u gradu. U fabrikama je produktivnost rada bila niska [...] Raspoloženje nije baš bilo radosno, a često smo morali da se ljutimo na razne pojave rasipanja po poduzećima, na nepravilno gazdovanje. Onda smo vidjeli da nije dobra ona centralna kontrola odozgo, ono dirigovanje odozgo, šetanje činovnika s vremenom na vrijeme po fabrikama. Svaki dan su nam dolazili izvještaji iz svih fabrika koliko je čega proizvedeno. Kídríču je bilo teško, i nama svima također. Nemoćna je stvar to centralno upravljanje. Mislili smo na koji način da riješimo to, šta tu smeta. Jer radnici su se osjećali kao oni koji rade za najamnu platu i ništa više. Riješili smo da na neki način mijenjamo taj sistem i došli do toga da treba formirati radničke savjete...” (Čepo 1983, 85).

Popović i Škrbić 1968, 65). Najznačajniju ulogu u nadležnosti zdravstvene zaštite su imale općine koje su stekle pravo osnivanja svih zdravstvenih ustanova (domovi zdravlja, bolnice, zavodi itd.). Princip samostalnog financiranja bio je sličan onomu u privredi.² Uveo se dohodak i sistem njegove preraspodjele, zdravstveni savjeti su imali pravo odrediti visinu naknade zdravstvenih usluga, a ostvareni dohodak ustanove su dijelile među članovima osobne organizacije (na temelju pravilnika o osobnom dohotku) te u prikladne fondove (gdje državni organi imaju samo nadzor nad korištenjem sredstava). Zdravstveno osiguranje prošireno je na sve kategorije stanovništva, premda su poljoprivrednici bili u daleko nezavidnijem položaju na što ćemo se osvrnuti kasnije (Popović i Škrbić 1968, 66).

Stvari se dalje mijenjaju s privrednom reformom iz 1961. godine i ustavnim promjenama dvije godine kasnije kada se radne organizacije gotovo izjednačuju u samoupravnoj samostalnosti i u stjecanju i raspodjeli (unutrašnjeg) dohotka s privrednim organizacijama (Tonković 1977, 18). S ciljem ostvarivanja što širih društvenih potreba predviđeno je osamostaljivanje *radnih organizacija društvenih djelatnosti* koje imaju *pravo da stječu i raspodjeljuju dohodak* te su *decentralizirana sredstva s federacije na republike i općine*, uz proširenje demokratizacije odlučivanja putem skupština raznih društvenih zajednica koje okupljaju ljude različitih profila (Tonković 1977, 18). U tom periodu je osobito naglašen princip *samoupravljanja radnika u ustanovama i samoupravljanja korisnika u zajednicama zdravstvenog, mirovinskog, invalidskog i nezaposleničkog osiguranja* (Geršković 1974, 4). Kotarima³ je pripala uloga u koordinaciji rada i kadrovskih resursa općina radi optimalnog funkcioniranja, dok je u nadležnosti republika i federacije bilo samo normativno (zakonodavno) reguliranje; primjerice, nadzor u pridržavanju principa općeg zdravlja, briga o medicinsko-istraživačkom radu i obrazovanju i usavršavanju liječnika (Popović i Škrbić, 1968, 65).

Na ovom je mjestu važno napomenuti da se u dvadeset godina samoupravljanja (1950. – 1970.) tragal za prikladnom definicijom zajedničkih potreba, odnosno svega što je neophodno za život i reprodukciju radnika i građana – obrazovanje, zdravstvo, kultura, stanovanje, komunalne usluge, promet. Podrazumijevalo se da su one od presudne važnosti za zdravlje radnika, a potom i za povećanje produktivnosti rada i proširenje proizvodnje. I u tom kontekstu, vodstvo Jugoslavije kao socijalističke države, ponukano i eksterno političkim faktorima kao što je rezolucija Informbiroa 1948. godine, počinje smatrati da su mogućnosti državnog upravljanja u zadovoljenju zajedničkih potreba iscrpljene i da bi trebale postati relikv prošlosti za društvo koje stremi k oslobođanju rada.

2 S tim da su zdravstvene ustanove ostvarivale prihode u vidu naknada za izvršene usluge, jednim dijelom posredstvom cijena usluga, a drugim dijelom putem ugovaranja osnovne djelatnosti i otkupa plana rada (Popović i Škrbić 1968, 66 - 67).

3 Kotari su bili administrativno-teritorijalna jedinica koja je bila nadređena općinama (op.a.).

Međutim, procesi zadovoljavanja zajedničkih potreba na osnovu društvenog vlasništva kao i širenje demokratske baze u upravljanju nailaze tijekom cijelog perioda na mnoštvo prepreka i izazova. Iako je država još prije ustavnih i legislativnih promjena u 1970-ima fondovima i zajednicama predala upravljanje nad zajedničkim potrebama, a radnici u društvenim djelatnostima su dobili samoupravna prava i odgovornost za rad škola, bolnica, kulturnih ustanova, znanstvenih institucija i vrtića, država je i dalje zadržala važnu ulogu u stjecanju i raspodjeli dohotka, a ovo je, po nekim mišljenjima, dovelo do prevelike potrošnje. Oni koji su trebali namicati sredstva za zajedničku potrošnju nisu bili stimulirani štedjeti, a pružatelji usluga za zajedničku potrošnju su troškove namirivali iz za to predviđenih budžetskih fondova (Tonković 1977, 19; Popović i Škrbić 1968, 64). Drugim riječima, upravljačka decentralizacija i demokratizacija, suprotno očekivanjima provoditelja politika, nije sama po sebi dovela do toga da se društvene djelatnosti snažnije povežu s udruženim radom i stoga se tragalo za odgovarajućim *organizacijskim modelima* u kojima će se takvi odnosi pobliže ostvarivati.

U kontekstu zdravstva mnogi autori koji su bili i radnici u zdravstvenom sustavu na velikom Kongresu liječnika Hrvatske iz 1968. godine su pomno pobrojali sve dotadašnje probleme i kočnice razvoja u samoupravljanju zdravstvenim sustavom te nudili rješenja, kako financijske, tako i organizacijske prirode.

U suštini njihove argumentacije bila je stavka da se društveni interes na području zdravstva može ostvariti samo ako se izuzme dominantno financiranje iz državnog budžeta i uključi financiranje na osnovu dohotka. Tako bi samoupravljanje prestalo biti *institucionalni okvir i preraslo u realno društveni odnos* koji se postiže decentralizacijom i posljedično stvaranjem materijalne osnove za samoupravljanje. Prema autorima, samoupravna autonomnost nosilaca zdravstvenih usluga uvjetovana je *samofinanciranjem, stjecanjem dohotka i raspodjelom prema radu*, a takav sistem je još drugom polovinom 1960-ih bio u rudimentarnom obliku zbog prisutnosti nepovoljnih elementa u zdravstvu koji su, prema autorima, odraz “elemenata starih etatističkih odnosa, hijerarhije, privilegija, čuvanja pozicija i dominacije nestručnjaka” (Popović i Škrbić 1968, 42).

Kao ključne negativne stavke u dotadašnjem procesu samoupravljanja u zdravstvu autori navode doktrinu potpune besplatnosti zdravstva i pokrivanje iz budžeta i fondova, preveliki utjecaj politike i nekonzistentnost zakonodavstva, posredničku i monopolsku ulogu socijalnog osiguranja koje budžetira zdravstvo te nezadovoljavajuću kadrovsku strukturu. Drugim riječima, ono što je liječnička struka krajem 1960-ih godina tražila bila je transformacija samoupravljanja, odnosno *samoupravnije samoupravljanje*. Zdravstvo nije bilo lišeno prijepora, odnosno različitih struja mišljenja. Tako se autori osvrću na sukob pripadnika “etatističkog shvaćanja” i “zagovornika samoupravljanja” u sferi zdravstva. Kri-

tika koju autori upućuju zagovornicima etatizma odnosi se na tumačenje načela uzajamnosti i solidarnosti po kojima je osiguranik bio namicatelj materijalnih sredstava za pokriće osiguranja, a ne i ostvaritelj i sukreator prava (Popović i Škrbić 1968, 49). Ta ključna načela doći će do punijeg izražaja, smatraju autori, ako se faktička i pravna decentralizacija djelovanja tih istih načela proširi, ako se spusti do razine osnovnih proizvodnih i drugih udruženja radi pravednije i racionalnije distribucije dobara koja nisu otuđena od proizvođača. U logici ovog prijedloga je da će što tješnja veza između proizvođača usluga i korisnika dovesti do racionalnijeg trošenja resursa, što dotad nije bio slučaj jer su investicije u zdravstvo dolazile od financijski potkapacitiranih općina, političko-društvenih zajednica i fondova za zdravstvo. Zakonom iz 1960. godine zdravstvenim ustanovama je omogućeno da se razvijaju kao osnovni i neposredni nosioci proširene reprodukcije te pitanje investicija i proširenja materijalne osnove rada rješavaju samostalno, uz mogućnost podizanja kredita od banaka i privrednih organizacija. Kao najbolji model financiranja autori su vidjeli *direktno vezanje sredstava za zdravstvenu potrošnju za visinu dohotka, odnosno doprinosa* kojim bi se poštovao princip prema radu, odnosno veća uloga bi pripala radnoj organizaciji (Popović i Škrbić 1968, 47-48).

Grafičkon 1. Izvori financiranja zdravstvenih službi u SFRJ 1966.

IZVOR: POPOVIĆ I ŠKRBIĆ 1968, 134.

Izvori financiranja investicija za zdravstvenu službu SFRJ u 1966.	Investirani iznos (u milijardama starih dinara)	%
Zdravstvene ustanove	21,5	63,2
Društveno-političke zajednice	6,1	17,9
Banke	5,7	16,7
Privredne organizacije	0,7	2,2
UKUPNO	34	100

Iako je do početka 1970-ih zdravstveno osiguranje prošireno na sve kategorije stanovništva, čime su rukovodili kotarski zavodi za zdravstveno osiguranje, odnosno komune, problem s osnovnom zdravstvenom zaštitom bio je taj da su troškovi komuna bili preveliki, a resursi za njihovo podmirenje premali; stoga se zahtijevalo osiguranje minimalne zdravstvene zaštite za cjelokupno stanovništvo. Materijalna osnovica za ostvarivanje kvalitetne zdravstvene zaštite odražavala je dotadašnje stanje u socijalističkog Jugoslaviji općenito, gdje su zdravstvene ustanove bile nedovoljno razvijene i neravnomjerno distribuirane te su sredstva za rad (aktivna osnovna sredstva) ustanova cjenovno bila u

nepovoljnom omjeru spram njihovih prihoda⁴ (Popović i Škrbić 1968, 131). To je ukazivalo na nerazvijene kapacitete i lošu opremljenost službi te preopterećenost u radu s korisnicima.

Značajan problem bila je i neravnomjerna rasprostranjenost zdravstvene zaštite prema zemljama Jugoslavije. Podaci govore da su neke zemlje bile u drastičnoj komparativnoj prednosti.⁵ Stoga je jedan od najvažnijih zahtjeva zdravstvenih radnika krajem 1960-ih godina bilo jedinstveno i za sve stanovništvo obvezno zdravstveno osiguranje koje bi obuhvatilo zdravstvene rizike i minimum zdravstvene zaštite za sve bez obzira na materijalne mogućnosti komuna (Popović i Škrbić 1968, 132). Drugi problem je da su zdravstvene službe bile najvećim dijelom koncentrirane u velikim gradskim centrima,⁶ pa je jedan od ključnih zahtjeva bio i osnažiti prometnu infrastrukturu.

Nove velike promjene u samoupravljanju nastupaju s ustavom iz 1974. godine kada Jugoslavija postaje “samoupravna i demokratska zajednica radnih ljudi i građana” (Zovak 2022, 1). U polju socijalne politike, stanovanja i infrastrukture, odnosno svugdje gdje se korisnici organiziraju na principu uzajamnosti i solidarnosti kao nosioci sredstava i prava u pogledu njihova korištenja, a gdje tržište ne može biti regulator njihovih društvenih potreba, uvodi se niz “novih ustavnih instituta koji zahtijevaju institucionalne promjene” (Geršković 1974, 4). Oni se ponajprije tiču *definiranja prava radnika* koji stvaraju i razmjenjuju sredstva, *principa* na osnovu kojih to rade i *dizajna* samog sustava unutar kojeg to rade.

Tako radnici koji generiraju društvena sredstva *imaju pravo na određivanje namjene i načina korištenja sredstava koja odvajaju za zajedničke društvene potrebe i infrastrukturu*, i to rade poštujući *načela slobodne razmjene rada* između onih koji izdvajaju sredstva za zadovoljavanje svojih potreba i onih koji ispunjavaju te potrebe. Obje te strane u razmjeni se *vode načelom uzajamnosti i solidarnosti*. Ono je osnova za određivanje prava u korištenju sredstava za socijalno osiguranje, zaštitu, stambene potrebe i infrastrukturu. Važno je i *načelo planiranja* koje je kohezivni element svih zajednica u polju socijalne politike i infrastrukture, u smislu da se prilikom planiranja raspodjele sredstava, prava korištenja i socijalne reprodukcije treba voditi načelom ravnopravnosti. Sustav u kojem se ovi procesi odvijaju temelji se na *samoupravljanju* u svim aspektima, načelu deetatizacije i ostvarivanja delegatskog sistema (Geršković 1974, 5).

4 Primjerice, u 1966. godini aktivna osnovna sredstva zdravstvenih ustanova procijenjena su na 427 milijardi starih dinara, a prihodi tih ustanova kretali su se oko 485,7 milijardi starih dinara (Popović i Škrbić 1968, 131).

5 Vrijednost osnovnih sredstava u tisućama starih dinara po glavi stanovnika je 1960. godine iznosila 13,1 u BiH, 14,0 u Makedoniji, 19,1 u Srbiji, 25,5 u Hrvatskoj i čak 47,2 u Sloveniji (Popović i Škrbić 1968, 131).

6 U 1960. godini više od polovine stanovnika živjelo je u naseljima do 2000 stanovnika (Popović i Škrbić 1968, 131).

Ovo je zapravo geneza nastanka SIZ-ova kao institucionaliziranih organizacijskih oblika u kojima se ostvaruju svi oblici društvenih djelatnosti. Za razliku od etatističkih uređenja, gdje se socijalna politika ostvaruje kroz poreze i doprinose i kojom upravljaju državne (javne) službe, u samoupravnom sustavu organizacije udruženog rada i građani svoja sredstva udružuju u (radne) interesne zajednice, a putem samoupravnog sporazuma kao glavnog upravljačkog mehanizma.

Neki autori ustavne promjene 1970-ih te Zakon o udruženom radu iz 1976. godine vide kao treću (povijesnu) fazu u kojoj se nastoje razriješiti problemi prethodnih samoupravljačkih etapa, ponajprije labavo povezivanje društvenih djelatnosti s materijalnom proizvodnjom te oslanjanje na centralni administrativni sustav koji je veliki dio dohotka koncentrirao u budžetima i društvenim fondovima, što je pogodovalo udaljavanju društvenih djelatnosti od proizvodnje i učvršćivalo moć javnih službi nad viškovima (Tonković 1977, 18-19).

Nova razvojna etapa u samoupravnim društvenim djelatnostima trebala je dokinuti državnu prinudu u određivanju dijela dohotka za zadovoljavanje zajedničkih potreba dajući radniku ustavno pravo da o njemu odlučuje. U novom samoupravnom idiomu ovo je pravo radnik ostvarivao *samoupravnim sporazumom* s radnicima drugih *osnovnih organizacija udruženog rada* (dalje u tekstu: OOUR) na području na kojem zajednički zadovoljavaju neku od tih potreba. Druga stavka ove etape trebala je dovesti do postupnog napuštanja kupoprodajnog odnosa uspostavljaajući međuzavisnost u stjecanju dohotka radnika materijalne proizvodnje, društvenih i drugih djelatnosti (elektroprivreda, vodoprivreda npr.), ali i podjelu odgovornosti u njegovom finaliziranju u OOUR-u materijalne proizvodnje. Društvene djelatnosti time postaju jedna od funkcija udruženog rada i ravnopravne organizacije u razvoju socijalističkog samoupravljanja.

SIZ-ovi su trebali nadvladati skupštinski i predstavnički oblik donošenja odluka kakav je bio na snazi 1960-ih kad su fondovi prelazili u (radne) interesne zajednice i biti mjesto na kojem glavne odluke donose svi radnici u OOUR-ima, s tim da su se izdvajanja za zajedničke potrebe morala planirati u sklopu godišnjih i srednjoročnih planova.

U sljedećim poglavljima ćemo razmotriti kako je institucionalno, organizacijski i teritorijalno bio organiziran sustav samoupravljanja u zdravstvu i na koje je poteškoće nailazio.

Organizacija i institucije zdravstvenog sustava u Hrvatskoj tijekom 1970-ih

SIZ-ovi su ustavom definirani kao institucionalizirani oblici u sustavu samopravnoga udruženog rada. Oni služe za osiguravanje onih osobnih i zajedničkih potreba koje se mogu zadovoljiti isključivo na solidarnim principima, dakle, ne mogu posredstvom tržišta (Špoljar 1974, 21). Prema Zakonu o zdravstvenoj zaštiti i osiguranju Socijalističke Republike Hrvatske SIZ-ovi u zdravstvu i zdravstvenom osiguranju mogu se osnovati ako se DOPRINOSIMA, PRIHODIMA FONDA SOLIDARNOSTI I OSTALIM PRIHODIMA mogu namaknuti sredstva za pokrivanje zakonom utvrđenih prava na zdravstvenu zaštitu i drugih prava zdravstvenog osiguranja te ako su osigurani uvjeti u kojima osiguranici i drugi članovi SIZ-ova, a i zdravstveni radnici mogu što neposrednije ostvarivati svoja prava (Papić i Desić 1977, 233).

SIZ-ove osnivaju radni ljudi koji u svojim OOUR-ima odlučuju o uvjetima i rezultatima svoga rada, o cjelini odnosa društvene reprodukcije i onog njenog dijela kojim se uzajamno i solidarno slobodnom razmjenom rada zadovoljavaju osobne i zajedničke – obrazovne, znanstvene, kulturne i zdravstvene potrebe (Špoljar 1977, 23). Pravni karakter sredstava koja se izdvajaju ili udružuju za takve potrebe i karakter sredstava koja OOUR-i koji vrše usluge (bolnice, škole, socijalne ustanove) dobivaju na osnovu razmjene rada, bilo kao dohodak, bilo za proširenu reprodukciju, *društveno su vlasništvo* bez obzira na to jesu li ih obrazovali “radnici neposredno raspodjelom ukupnog dohotka u OOUR-ima ili iz svojih osobnih dohodaka, ili su ih dali građani iz sredstava koja nije dao udruženi rad kao što je mjesna zajednica” (Geršković 1974, 5). Ta sredstva zapravo čine ukupnost sredstava odgovarajuće interesne zajednice na čije raspolaganje pravo imaju radnici koji ih u obliku doprinosa ili nečega drugog udružuju u fondove širih interesnih zajednica (Geršković 1974, 6). Međutim, postoje i ograničenja u smislu namjene tih sredstava koja se postavljaju samoupravnim sporazumom. On zapravo služi tomu da neke stvari kao što su amortizacija sredstava i

proširena reprodukcija osigura kao obvezu.⁷ Neki autori su zagovarali da se za određene djelatnosti osobito vodi računa o tome da se sredstva za proširenu reprodukciju utvrđuju i planiraju neovisno o dohotku na bazi slobodne razmjene rada. Recimo, to je bio slučaj sa zdravstvom gdje su znanstvena otkrića po pravilu poskupljivala tu djelatnost ili u sektorima energetike i vodoprivrede gdje se mora voditi računa o infrastrukturnim uvjetima za opće povećanje produktivnosti (Geršković 1974, 7).

Podaci iz 1977. godine navode da je u SR Hrvatskoj bilo zdravstveno osigurano gotovo sve stanovništvo (99,3 %). Zakon o zdravstvenom osiguranju SRH definirao je minimum zdravstvene zaštite i on je obuhvaćao:

- 1 Sprečavanje, suzbijanje i liječenje zaraznih bolesti koje se obavezno prijavljuju
- 2 Liječenje od distrofije i srodnih mišićnih i neuromišićnih oboljenja
- 3 Prevenciju malignih oboljenja
- 4 Prevenciju i liječenje endemskih nefropatija i dijabetesa
- 5 Zaštitu žena u trudnoći, porođaju, materinstvu i kontracepciji
- 6 Potpunu zdravstvenu zaštitu djece (sistematski, dentalna medicina, prevencija i liječenje reumatične groznice, protetičke i rehabilitacijske mjere pri oštećenju i anomalijama; vid, sluh, ortopedija, prevencija alkoholizma i narkomanije) do završetka redovnoga obveznog i srednjoškolskog obrazovanja i do navršene 26. godine ako se radi o redovnom studiju
- 7 Pravo na bolničko liječenje, pravo na lijekove tijekom liječenja i naknadu troškova prijevoza

Uz obveznu minimalnu zdravstvenu zaštitu koju imaju svi građani, osiguranici u odgovarajućim SIZ-ovima zdravstvenog osiguranja i zdravstva ostvaruju potpunu zdravstvenu zaštitu (Papić i Desić 1977, 229).

⁷ Primjerice, u sektoru stanovanja su teorijski i praktični postulati bili u koliziji. Zbog kompleksnosti raspodjele stanova rijetko se pristajalo da se sredstva za zajedničku potrošnju udružuju u SIZ-ove zbog straha da će organi SIZ-ova tim sredstvima raspolagati s previše moći, što će posljedično obeshrabrati radnike da za njih izdvajaju (Geršković 1974, 6).

Nadalje, opseg zdravstvene zaštite osiguranika u svim SIZ-ovima zdravstvenog osiguranja radnika je uglavnom bio podjednak (razlikovao se od visine udjela participacije, odnosno sredstvima kojima se raspolaže. Slično je bilo i sa SIZ-om samostalnih obrtnika, ugostitelja i prijevoznika, dok poljoprivrednici zbog nedovoljnih sredstava na raspolaganju i smanjene visina samodoprinosu nisu bili u istom položaju kao ostali (Papić i Desić 1977, 230) i morali su plaćati punu cijenu zdravstvenih usluga iz spektra opće medicine.

To se mijenja tek Zakonom o zdravstvenoj zaštiti i osiguranju 1980. godine čija je najznačajnija novina bila uvođenje obveznog osiguranja primarne zdravstvene zaštite čime su poljoprivrednici izjednačeni s radnicima.⁸ Zakon je također ukinuo organizaciju zdravstva prema teritorijalnom načelu te se zdravstvena zaštita počela ostvarivati prema mjestu stanovanja, rada i školovanja.

U ovom je periodu cjeloviti sustav samoupravnog zdravstvenog osiguranja i zdravstva bio strukturiran prema POLITIČKO-IDEOLOŠKOM, FUNKCIONALNOM/INTERESNOM I TERITORIJALNOM KLJUČU.

Političko-ideološki ključ je podrazumijevao slobodnu razmjenu rada i utvrđivanje prava korisnika i pružatelja usluga, dok je funkcionalna podjela bila strukturirana prema radnim djelatnostima. Tako je postojao SIZ *zdravstvenog osiguranja radnika u proizvodnji i radnika zdravstva*, SIZ *zdravstvenog osiguranja radnika u poljoprivredi i radnika zdravstva*, SIZ *zdravstvenog osiguranja samostalnih obrtnika, ugostitelja, prijevoznika i radnika zdravstva*. Ova je podjela prema Zakonu o zdravstvenom osiguranju bila obvezna i trajala je sve dok je zdravstveni sustav bio samoupravno organiziran. Podjela se također mogla vršiti i prema polju interesnog organiziranja, odnosno na razini samih OUR-a gdje radnici odlučuju o udruživanju sredstava za zdravstvenu zaštitu s radnicima OUR-a u zdravstvu koji im usluge pružaju. Najneposredniji institucionalni oblik u kojem se takva razmjena između korisnika i pružatelja usluga odvija su OSNOVNE SAMOUPRAVNE INTERESNE ZAJEDNICE (dalje u tekstu: OSIZ) i u njima je bilo moguće ostvariti dodatnu zdravstvenu zaštitu samo radnicima jedne specifične ili nekoliko srodnih radnih djelatnosti (Papić i Desić 1977, 235). Pritom OSIZ-ovi nisu bili autonomni, nego su bili integrirani i svoja su sredstva ostvarivali kroz SIZ-ove.

Općine su imale obvezu međusobnog udruživanja, što je proizlazilo iz opsega zdravstvene zaštite i činjenice da nisu sve općine raspolagale jednakim sred-

⁸ No tih godina opadaju državna sredstva za zdravstvenu zaštitu, a rastu izdaci za proširenje obveznog zdravstvenog osiguranja, što opet dovodi do nejednakosti (Ivčić, Vračar i Weygand 2017).

stvima za udruživanje.⁹ Udruživanje je bilo i mehanizam da se nadvlada problem udvostručavanja kapaciteta i opreme, usavrši organizacija, racionalnija potrošnja i raspodjela kadrova. Premda je udruživanje u zajednice općina još 1970-ih bilo u povojima, pretpostavljalo se da je ova razina udruživanja zapravo najučinkovitija jer su općine smatrane za preusko, a republike za preširoko područje za organiziranje uspješnog zdravstva.

Najviša točka udruživanja SIZ-ova bila je republička i ondje se zaokruživao sistem samoupravnog interesnog organiziranja zdravstvenog osiguranja i zdravstva. Krovna udruženja su činila dva saveza – *Savez zajednica zdravstvenog osiguranja radnika i zdravstva Hrvatske* i *Savez zajednica zdravstvenog osiguranja poljoprivrednika i zdravstva Hrvatske*. Savezi su donosili plan i program zdravstvene zaštite na republičkoj razini, izrađivali plan i program razvoja zdravstva, bavili se kategorizacijom zdravstvenih radnih organizacija itd.

U sklopu Saveza osnovani su fondovi solidarnosti (SIZ ZO radnika i SIZ ZO poljoprivrednika) kojim su se nastojali osigurati približno isti uvjeti za unapređenje i ostvarivanje prava na zdravstvenu zaštitu svim radnim ljudima/osiguranicima, dok je opseg solidarnosti u zadovoljavanju zajedničkih potreba ovisio o ekonomskim mogućnostima udruženog rada i o kriterijima za stimuliranje racionalnog ponašanja u zdravstvenoj zajednici (Papić i Desić 1977, 236). Sredstva iz fondova su služila za pokrivanje troškova zdravstvenog osiguranja radnika, zatim onih troškova koji su premašivali osobni dohodak osiguranika, za podmirenje većih troškova uslijed demografskih promjena i za pokrivanje korištenja dodatnog porodiljnog dopusta, bolničkog liječenja i drugih troškova (Zrinščak 2000, 226).

SIZ ZO radnika i zdravstva iz fonda je bio dužan izdvajati 7,5 % od svojih prihoda ostvarenih doprinosima iz osobnih dohodaka osiguranika i mirovina. Fond solidarnosti Saveza zajednica zdravstvenog osiguranja poljoprivrednika i zdravstva članovi su osiguravali također iz vlastitih prihoda samo u drugačijim omjerima.¹⁰ No princip solidarnosti među osiguranicima je nalagao, odnosno zakonom propisivao da zdravstveno osiguranje radnika sudjeluje u namicanju sredstava potrebnih za ostvarenje potrebnog opsega zdravstvene zaštite poljoprivrednika i taj udio je iznosio 15,5 % od prihoda Fonda solidarnosti Saveza zajednica.

Zajednički organ svih osiguranika i zdravstvenih radnika predstavljala je re-

⁹ Sredstva za udruživanje ovisila su o broju zaposlenih i uzdržavanih članova porodice, visini osobnih dohodaka i ukupnog dohotka OUR-a, razvijenosti zdravstvene djelatnosti itd. (Papić i Desić 1977, 236).

¹⁰ To iznosi 3 % od osnovice za plaćanje doprinosa za zdravstveno osiguranje poljoprivrednika od katastarskog prihoda i osnovice za određivanje poreza iz osobnog dohotka ostvarenog od sporednih djelatnosti u poljoprivredi te 15 dinara za svakog osiguranika (Papić i Desić 1977, 236).

publička Skupština zdravstvenog osiguranja i zdravstva. Ona je djelovala pri Savezu zajednica zdravstvenog osiguranja radnika i zdravstva i sastojala se od *Vijeća osiguranika* (čine ga delegati obaju saveza), *Vijeća osiguranika SIZ samostalnih obrtnika, ugostitelja i prijevoznika SRH* i *Vijeća zdravstva*. Ideja skupštine bila je da s nadležnim vijećem Sabora SRH ravnopravno raspravlja i odlučuje o problematici zdravstvenog osiguranja i zdravstva za koju je nadležan Sabor.

Zaključno, treba reći da je organizacijski sustav samoupravnog interesnog organiziranja bio uspostavljen *vertikalno* (od osnovnih samoupravnih interesnih zajednica preko saveza) i *horizontalno* (povezivanje sa srodnim područjima i oblastima interesnog organiziranja – u OOUR-ima).

Samoupravno dogovaranje u zdravstvu

Centralni upravljački mehanizam koji je regulirao sve instance unutar ukupnog sustava samoupravnog organiziranja i u privredi i u društvenim djelatnostima poput zdravstva i zdravstvenog osiguranja bio je SAMOUPRAVNI SPORAZUM. Ovaj je sporazum bio vrsta dogovora radnih ljudi s radnicima u zdravstvu o zajedničkim osnovama i mjerilima pomoću kojih će stjecati i dijeliti dohodak, bilo zajednički ili osobni. Sporazumi su definirali djelatnosti i politike zdravstva; prava radnika da odlučuju o udruženim sredstvima i prava radnika zdravstva da slobodnom razmjenom rada ostvaruju svoj društveno-ekonomski položaj i tako ga izjednačuju s društveno-ekonomskim položajem radnika u udruženom radu (Savezni savjet za pitanja društvenog uređenja i Savezni savjet za privredni razvoj i ekonomsku politiku 1977, 318). Samoupravnim sporazumom se osiguravala i nadležnost i odgovornost skupštine koju su činili korisnici i pružatelji usluga, delegata, zatim međusobni odnosi SIZ-ova različitih razina, udruživanje SIZ-ova u više razrede zajednica ili saveze, donošenja planova itd. (Papić i Desić 1977, 235).¹¹

U SR Hrvatskoj je krajem 1970-ih bilo 112 SIZ-ova zdravstvenog osiguranja rad-

¹¹ Ako je sporazum pružatelja i korisnika usluga izostao, a radi se o zdravstvu čiji je zadovoljavanje razvoj jedan od prioriteta u društvu – od posebnog društvenog interesa, potrebne odluke donosi skupština nadležne društveno-političke zajednice (Papić i Desić 1977, 239).

nika i zdravstva i 104 SIZ-a zdravstvenog osiguranja i zdravstva poljoprivrednika te 52 zajednička (Papić i Desić 1977, 232) GDJE SU OSIGURANICI SVAKE KATEGORIJE OSNIVALI SVOJA VIJEĆA KOJA SU UZ VIJEĆA RADNIKA ZDRAVSTVA ČINILA SKUPŠTINE TIH SIZ-OVA. Primjerice, kada se o nekom zdravstvenom problemu u općini trebalo raspraviti, sastala bi se skupština načinjena od svih osiguranika i radnika zdravstva (*vijeća osiguranika-radnika, osiguranika-poljoprivrednika, delegata ili članova skupštine-zajednice samostalnih obrtnika, ugostitelja i prijevoznika s područja te općine i vijeće zdravstva*) koji su potom izrađivali poslovnik. On je sadržavao planove i programe zdravstvene zaštite, utvrđivao programe razvoja djelatnosti zdravstva i zaštite, određivao standarde i normative te mjerila za slobodnu razmjenu rada, kriterije za vrednovanje rezultata rada OOUR-a i osnovu za određivanje cijena usluga i njihovog pružanja.

Vrednovanje rezultata rada je tema kojoj bi valjalo posvetiti puno veću pozornost, ali za potrebe ovog članka spomenut ćemo samo da je dohodak zdravstva ovisio o rezultatima slobodne razmjene rada, odnosno dohotka. Očekivalo se da će kriteriji i elementi za vrednovanje rezultata rada biti što je moguće precizno određeni (Papić i Desić 1977, 236). To je ponegdje bilo moguće utvrditi sasvim konkretno (preventivnim akcijama, smanjenjem bolovanja), dok se u ostalim slučajevima rad vrednovao prema ostvarenju prethodno određenih vrijednosti ili putem radnog vremena potrebnog da se obave poslovi. Cijena usluga je tako trebala biti formirana prema točno određenim elementima i kriterijima i trebala je sadržavati elemente radnog doprinosa (vrijednosti radne snage), materijalne troškove (potrošnja lijekova), amortizaciju (investicijsko održavanje) i dio proširene reprodukcije (Grbić 1977, 42).

Iako su u SFRJ cijene bile tržišno formirane, u društvenim djelatnostima je utjecaj tržišta bio ograničen jer se ukupni prihod ostvarivao na osnovi naknadne za izvršene usluge (što je predstavljalo cijenu usluge) koja je dominirala u razmjeni rada između njezinih korisnika i pružatelja.

Smatralo se također da djelatnosti kao što je zdravstvo neposredno utječu na uvjete proizvodnje (primjerice, razvojem znanosti i znanstvenim dostignućima) te su njihovi programi i rezultati rada morali biti najizravnije ukomponirani u programiranje dohotka te razvojne programe i planove OOUR-a i društveno-političkih zajednica (Špoljar 1974, 20-21). U novim ustavnim promjenama, kakav je Zakon o udruženom radu, polazilo se od temeljne pretpostavke da se osobne i zajedničke potrebe ne mogu ostvarivati izvan interesa udruženog rada, pa niti onoga proizvodnog gdje se ostvaruje nova vrijednost – dohodak. Stoga se pretpostavljalo da se rad u društvenim djelatnostima ne može razvijati osamostaljeno kao što je to bilo za vrijeme etatizma, nego postaje nezamjenjiv element u razvoju proizvodnih snaga društva, utječe na produktivnost rada i neodvojiv je od porasta dohotka (Špoljar 1974, 19-20).

Za neke autore je bilo bitno naglasiti da se slobodna razmjena rada ne mora nužno ostvarivati kroz SIZ-ove i upozoravali su da treba biti kritičan prema bilo kakvom tipu fetišizacije udruživanja sredstava koja se odvajaju za osobne i zajedničke potrebe isključivo preko SIZ-ova te da treba poticati oblike neposrednije razmjene rada – sporadične ili trajnije u manje institucionaliziranim okvirima ili u sklopu SOUR-a ako za to postoje uvjeti.

Odlučivanje u sustavu

Funkcioniranje donošenja odluka u SIZ-ovima počivalo je na temeljima delegatskog sustava. On je bio zamišljen kao sustav u sklopu kojeg radnici najneposrednije sudjeluju u upravljanju poslovima i zadacima o kojima se odlučuje u njihovim skupštinama. Ovaj je sistem trebao nadici predstavnički sustav koji je bio na snazi u vrijeme etatističkih odnosa i postaviti radnika kao upravljača radom, poslovima i sredstvima u cjelini odnosa društvene reprodukcije. U pravilu se svaki SIZ, pa i onaj u zdravstvu organizirao putem inicijative radnika (ili zakona) koji su potom formirali koordinacijski odbor za osnivanje SIZ-a kao preduvjet za izradu nacrtu samoupravnog sporazuma. Skupština je bila konstituirana ako je izabrala izvršni odbor i komisiju koji su usvojili statut čime je SIZ postao društveno-pravno lice i upisivao se u registar OOUR-a (Špoljar 1977, 31). Od delegata se očekivalo da djeluju prema smjernicama članova interesnih zajednica (zborova radnika OOUR-a, zborova građana, članova društveno-političkih zajednica itd.) dok su imali autonomiju u opredjeljenju i glasanju i birali su se na mandat od četiri godine. Opseg posla, odnosno mandat u praćenju razvoja zadovoljavanja društvenih potreba unutar neke zajednice ponekad je tražio i formiranje više delegacija u sklopu OOUR-a. U određenim slučajevima su ulogu delegacija za SIZ obavljali radnički savjeti i drugi odgovarajući organi upravljanja, i to ponajviše pružatelji usluga zbog kojih je neki SIZ i osnovan (npr. radne organizacije u zdravstvu).

U SIZ-ovima i OSIZ-ovima poslovima su upravljale skupštine s dva do tri vijeća. Sve skupštine SIZ-a zdravstvenog osiguranja (radnika, poljoprivrednika, ugostitelja) i zdravstva brojale su oko 8100 delegata, a na ostalim razinama su se delegati birali iz sastava skupština SIZ-a, pri čemu su $\frac{2}{3}$ bile organizirane kao korisnici usluga, a $\frac{1}{3}$ kao pružatelji usluga / radnici zdravstva (Papić i Desić 1977, 239). Samoupravni sporazum je dopuštao da VIJEĆE SKUPŠTINE SIZ-A odlučuje samostalno o pojedinim problemima – načinu korištenja sredstava, visini doprinosa za zdravstveno osiguranje (i neosiguranih osoba), visini doprinosa

za korištenje prava iz ZO za nesreće na poslu i profesionalna oboljenja, potiče uvođenje udjela osiguranih osoba u troškovima ZZ-a.

VIJEĆE RADNIKA je samostalno odlučivalo o organizaciji zdravstvene djelatnosti i njezinoj mreži na području SIZ-a, izdavalo je preporuke za medicinske kadrove i mišljenje o znanstveno-istraživačkom radu. Skupštine svih SIZ-ova u zdravstvu su imale i IZVRŠNE ODBORE – njihova je uloga bila da odobravaju prijedloge skupština, odnosno vijeća, donose sveobuhvatan program razvoja, brinu se o izvršavanju odredaba sporazuma i slično.

Kod poljoprivrednika i ugostitelja delegati su se birali iz mjesnih zajednica i općina, a kod radnika putem radničkih savjeta. Zadaća delegacija je bila izjasniti se o prijedlogu statuta SIZ-a i OSIZ-a, o programu zdravstvene zaštite, planu razvoja djelatnosti zdravstva i zdravstvenog osiguranja, opsegu sredstava potrebnih za njihovo ostvarivanje, o troškovima korištenja lijekova i bolničkog liječenja itd. Razmatranje programa i planova zdravstvene zaštite, planova razvoja djelatnosti, samoupravnih sporazuma o sredstvima za zdravstveno osiguranje i zdravstvo, programa proširenja materijalne osnove ZD-a i osiguranja sredstava za te programe bilo je u IZRIČITOJ NADLEŽNOSTI ZBOROVA OSIGURANIKA OOUR-a.

Pojedini autori su već u prvim fazama razvoja sustava delegata u SIZ-ovima vidjeli niz izazova. Za neke je to bila opasnost da se *uspostavi dominantna uloga stručnih službi SIZ-a* koje su organizirale poslove više srodnih SIZ-ova, osiguravale redovan rad skupština, nadgledale primjenu zakona i propisa i vodile operacionalizaciju poslova (Vidović 1977, 56). Zbog toga su u SIZ-ovima nekih djelatnosti, među kojima je bio i SIZ zdravstvenog osiguranja radnika i zdravstva bile delegirane posebne delegacije iz sindikalnih organizacija koje su trebale nadgledati način slobodne razmjene rada i usklađivanja potreba s mogućnostima privrede. Problem je bio i kako doskočiti *razgraničenju ovlasti na različitim razinama* organiziranja SIZ-a (kroz osnovna udruženja, savezna i republička) i opasnosti da se ne uspostavi *hijerarhijska nadređenosti ili autarkično osamostalivanje pojedinih razina* (Vidović 1977, 57).

Za ostale autore su se problemi nalazili u *mogućem sužavanju osnovice za samoupravljanje* uspostavom više općih delegacija ili pak preopterećenosti radnika u preuzimanju ispunjenja društvenih potreba na svim razinama. Utoliko su neki smatrali da nije realno da se na razini svakog OOUR-a za svaki SIZ osniva jedna delegacija (Špoljar 1974, 24), pa su predlagali da se vodi više računa o opredjeljenjima samih radnika s obzirom na njihove mogućnosti i potrebe kako bi tako došlo do usklađivanja s maksimizacijom samoupravne osnovice. Naposljetku, već sredinom 1980-ih, kada jugoslavensko društvo nagrizaju problemi koji će svega nekoliko godina kasnije dovesti i do njegovog rastakanja, pojedini autori su komentirali da je delegatski sustav bio institucionalno dobro postavljen, ali je u praksi ispoljavao devijacije i suprotne tendencije (Čepo 1983, 90) te komu-

nikacija odozdo prema gore nije bila učinkovita. Čepo navodi i da su se odluke donosile ne poštujući princip pluralizma aktera kao i da su izbori za delegate bili unaprijed režirani pri čemu je došlo i do rezigniranosti i demotiviranosti za izbore. Između ostalog, Čepo svoj rad završava upozoravajući na prijetnju opasnosti od raskola između socijalne baze društva i profesionalnih političkih grupa na svim državno-društvenim razinama. Manje od desetljeća kasnije dolazi do radikalnih društvenih i političkih promjena s raspadom Jugoslavije i uvođenjem tržišne ekonomije.

U sljedećim poglavljima vidjet ćemo kako su se one odrazile na zdravstveni sustav.

Promjena paradigme u zdravstvenom sustavu 1980. — 2000.

U posljednjem desetljeću samoupravljanja Jugoslavija se suočava s nizom problema, od kojih je otpлата vanjskog duga bila jedan od najvažnijih i rješavala se čitavo desetljeće strukturnim reformama. U polju zdravstva je to primarno značilo rezanje potrošnje, što je bilo u skladu i s globalnim težnjama za reformu javnog sektora kojem se pripisivala neracionalna potrošnja te neučinkovito upravljanje i pružanje javnih usluga. Stoga su institucije kao Međunarodni monetarni fond i Svjetska banka tražili proširivanje spektra tržišno reguliranih društvenih odnosa, odnosno ukidanje samoupravljanja kao temelja na kojem su počivale privreda i društvene djelatnosti u jugoslavenskom društvu.

Suprotne težnje istih godina zagovarala je Svjetska zdravstvena organizacija (dalje u tekstu: WHO) na konferenciji u Alma Ati 1978. godine, na kojoj se inzistiralo da zdravstveni sustav bude još dostupniji zajednici, a da primarna zdravstvena zaštita bude okosnica razvoja zdravstvenog sustava. Pristup reformama spomenutih monetarnih institucija na kraju je prevladao, pa su desetljeće poslije sve zemlje Istočne i Srednje Europe u svoje zdravstvene sustave počele uvoditi tržišne instrumente kroz dopunsko, dodatno i privatno zdravstveno osiguranje, privatizaciju pojedinih segmenata zdravstvenih usluga i širu participaciju korisnika u financiranju zdravstvene zaštite (Ivčić, Vračar i Weygand 2017, 107-8).

Upravljanje zdravstvenim sustavom u Hrvatskoj tijekom 1980-ih i dalje je počivalo na paradigmi decentralizacije i radilo je na dodatnom smanjenju nejednakosti među pojedinim društvenim grupama u pitanju osiguranja. Kao

što smo već naveli, Zakon o zdravstvenoj zaštiti i zdravstvenom osiguranju donesen 1980. godine imao je za cilj unaprijediti dotadašnji model organizacije zdravstvene zaštite reorganizacijom na trostupanjskoj osnovi - kao primarnu, polikliničko-konzilijarnu (sekundarnu) i stacionarnu (tercijarnu) zdravstvenu zaštitu. Uvedeno je obvezno osiguranje u primarnoj zdravstvenoj zaštiti, izjednačen je položaj poljoprivrednika s radnicima, potaknuto je udruživanje rada različitih profila zdravstvenih radnika u njihovim radnim organizacijama, ukinuta je teritorijalna podjela pružanja zdravstvenih usluga te je uveden princip prema radu, školovanju i mjestu stanovanja. Ovakav vid zakonskih promjena u Hrvatskoj podrazumijevao je veća izdvajanja za zdravstvene osiguranike, ali su s njegovom primjenom ukupna državna izdvajanja za zdravstvo počela opadati čime se doprinijelo nestabilnosti samog sustava koji je stremio biti racionalniji i održiviji.

Već početkom 1990-ih najavljuje se reforma zdravstvenog sustava i tiha privatizacija. Uvodi se slobodan izbor liječnika, mogućnost obavljanja privatne prakse izvan radnog vremena, mogućnost zakupa javnog prostora postojećim privatnicima (Lazić Vuletić 2022) te se prvi put uvodi participacija (plaćanje dijela usluge) korisnika za gotovo sve zdravstvene usluge. Ukidaju se i SIZ-ovi, odnosno oni postaju ispostave Republičkog fonda zdravstvenog osiguranja i zdravstva Hrvatske (Ivčić, Vračar i Weygand 2017, 122), koji će nedugo nakon toga biti ugašen i pretvoren u Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje (HZZO). Tih godina hrvatsko zdravstvo je dominantno ratno i s HZZO-om sustav postaje centraliziraniji zbog veće kontrole trošenja sredstava, ali upliv tržišta kakav se već tad događao u zemljama Centralne i Istočne Europe nije još prisutan u Hrvatskoj. Rat nas je, ironično smatraju neki, spasio od potpune privatizacije zdravstvenog osiguranja ili bolnica kakvu su doživjele Češka, Slovačka i Mađarska gdje su se već sredinom 1990-ih vidjeli negativni učinci (Ivčić 2022).

Po završetku rata počinje ozbiljniji ulazak privatnog kapitala u zdravstveni sektor u Hrvatskoj, uz manje prepreke. Ključni trenutak je bila reforma tadašnjeg ministra zdravstva Andrije Hebranga koja započinje već ranih 1990-ih, ali se zbog rata nastavlja tek 1994. godine. Reforma je bila zamašnjak privatizaciji primarne zdravstvene zaštite. Dolazi do rastakanja modaliteta na koji je dotad zdravstvena zaštita bila organizirana. Iz ambulanta se miču medicina rada i školska medicina koje se apsorbiraju u obiteljsku medicinu i pedijatriju, a ustanove koje obavljaju sistematske preglede preuzimaju dio medicine rada (Lazić Vuletić 2022). Također dolazi do izdvajanja i usluga koje su dotad bile integrirane u organizacije primarne zdravstvene zaštite kao što su zdravstvena njega u kući, dentalna medicina, ginekologija i laboratorijska dijagnostika (Ivčić 2022). Kao što neki liječnici primjećuju, paradigmatički okvir zdravstvenog sustava koji je sve do tih promjena karakterizirala dostupnost i široki opseg prava na zdravstvenu zaštitu promijenjen je na štetu osiguranika, a u korist onih koji su iskoristili mogućnost privatne prakse. U zdravstvenom sustavu se otvorio

prostor za zloupotrebu. Liječnici koji su vršili i privatnu praksu upućivali su pacijente u svoje privatne ordinacije s izlikama na duge liste čekanja u javnom zdravstvu (Lazić Vuletić 2022). Općenito govoreći, liječnička je struka s tako dereguliranim institucionalnim okvirom zadobila veliku slobodu u donošenju odluka o namjeni i trošenju raspoloživih resursa.

Sve do 2000. godina u zdravstvu je prevladavao mješoviti sustav. Neke su ustanove za primarnu zdravstvenu zaštitu (domovi zdravlja, ustanove za njegu u kući, hitna medicinska pomoć, ljekarne i lječilišta) prebačene na vlasništvo jedinica lokalne samouprave. Sustav financiranja zdravstvene zaštite počivao je na obveznom zdravstvenom osiguranju čiji je nositelj postao HZZO s ravnateljem kojeg bira Vlada. U godinama koje slijede otpočinje sve veća decentralizacija sustava gdje se zakonski predviđaju prava i obveze županija da financiraju dio troškova ustanova u čijem su vlasništvu, što je dovelo do toga da neki gradovi u cijelosti izdvajaju za zdravstvo (npr. Rijeka), dok ostali, kao što je Karlovac, vrlo malo (Lazić Vuletić, 2022). Sustav je doveo do velikih razlika u izdvajanjima jer su jedinice lokalne samouprave raspolagale različitim budžetima i često su u planiranju bile prepuštene samima sebi, što se jako nepovoljno odražavalo na zdravstvenu zaštitu, osobito u polju prevencije bolesti, jedne od perjanica samoupravnog sustava zdravstva. Ona je izostala kao dio primarne zaštite osobito onih domova zdravlja koje je gotovo u cijelosti financirao HZZO i veliku većinu tih sredstava troše na plaće zaposlenika (Lazić Vuletić 2022).

Osim *nejednakosti JLS-a u raspolaganju financijskim resursima* za koju neki smatraju da se može riješiti propisanim zakonskim minimumom izdvajanja za zdravstvo svake županije (Lazić Vuletić 2022), problemi ovakvog modela decentralizacije, prema mišljenju stručnjaka za zdravstvene politike, nalaze se i u *nejasnim razgraničenjima ovlasti i organizacijskom rasulu*. Primjerice, sve do 1990-ih su se ortopedska pomagala podizala u zajednicama za socijalno osiguranje (čiji je sljednik HZZO), a danas se prebacuje na ambulante koje bi se trebalo rasteretiti od administrativnih zadaća jer im je primarna funkcija rad s pacijentima (Lazić Vulić 2022). Problem je i preopterećenost radništva koje radi direktno s pacijentima u ustanovama primarne zdravstvene zaštite, što je posljedica *nepovoljne kadrovske strukture*, osobito u gradovima manjim od Zagreba gdje bi država trebala intervenirati jer korisnik bez obzira na mjesto prebivališta doprinosi sustavu kao i svi drugi te bi trebao imati pravo na jednaku uslugu (Ivčić 2022).

Premda se naslijede samoupravnog sustava u zdravstvu od 1990-ih percipiralo kao neučinkovito i neodrživo, novi modeli decentralizacije kakve danas poznajemo u kvalitativnom smislu nisu donijeli nikakav napredak, nego su se provodili putem privatizacije (Džakula, Lončarek i Radin 2018, 93). Iako je zadržana vrijednost decentralizacije zdravstvenih ustanova kroz naslijedeni sustav domova zdravlja, decentralizacija nije prepoznata kao neophodan

čimbenik u tranziciji društva, pa tako ni uloga zajednice koja je u prethodnim razdobljima, pa i u ključnim dokumentima za zdravstvene politike, bila prepoznata kao ključni resurs (Džakula, Lončarek i Radin 2018, 93-4). Modaliteti u kojima korisnici i pružatelji usluga zajednički planiraju resurse i raspodjeljuju posve nestaju i njihovo djelovanje se prepušta predstavničkom parlamentarizmu, a ne direktnoj demokraciji. Međutim, postoji prostor da se i ovakav tip decentralizacije u pojedinim segmentima poboljša. Jedan od takvih pokušaja su i županijski savjeti za zdravlje kojima ćemo se pozabaviti u sljedećem poglavlju.

Županijski savjeti za zdravlje – nastanak, uloga i prostori za napredak

Decentralizacija, koja je u Hrvatskoj sve do 1990-ih bila osnovno pitanje organizacije sustava, u 21. stoljeću opstaje tek kao “politički pokušaj rehabilitacije” (Džakula, Lončarek i Radin 2018, 95) budući da županije nisu uspjele sačuvati ništa od eventualno vrijednih elemenata prethodno znanih SIZ-ova gušeći se u lošim i nekompetentnim modelima upravljanja kojih smo se dotaknuli u prethodnim poglavljima.

Premda načelno postoje i sloboda i sredstva za snažniji angažman županija u zdravstvu, postignuti rezultati su slabog dometa, a financiranje zdravstvenih usluga se i dalje centralno oslanja na HZZO (Džakula, Lončarek i Radin 2018, 95).

Usprkos tome, postoje i modeli vrijedni pažnje. Takvi su županijski savjeti za zdravlje koji su nastali kao rezultat uspješnog edukativno-istraživačkog pothvata na lokalnim razinama pod nazivom *Zdrave županije*. On je nastao još 2001. godine kao dio dugogodišnjeg međunarodnog razvojnog projekta WHO-a koji je okupljao jedinice lokalne samouprave s ciljem promicanja zdravlja i jačanja upravljačkih kapaciteta u započetoj decentralizaciji. Osnovani su županijski timovi za zdravlje koji su educirani o znanjima i vještinama za upravljanje u zdravstvu i oblikovanjima javno-zdravstvenih politika.¹² Nisu sve županije sudjelovale u projektu *Zdrave županije*, a od onih koje jesu među najreprezentativnijima se pokazala Istarska županija, Grad Zagreb i Primorsko-goranska. Nakon toga su doneseni strateški dokumenti, stvorena su partnerstva između JLS-a,

12 Referenca <https://hrcak.srce.hr/file/315149>.

zdravstvenih ustanova i nevladinih organizacija, a značajno postignuće je bilo i usvajanje *Plana za zdravlje* 2009. godine od strane županija koji se provodio unutar pet godina i predstavio iskorake u unapređenju zdravlja stanovništva.

Dodana vrijednost projekta *Zdrave županije* bilo je poticanje izmjena Zakona o zdravstvenoj zaštiti, izrada plana zdravstvene zaštite na regionalnoj razini te konačno uvođenje, u Zakon o zdravstvenoj zaštiti iz 2008. godine, obveze osnivanja županijskih savjeta za zdravlje “u cilju ostvarivanja prava, obveza i zadaća na području zdravstvene zaštite” (Malatestinić i Josipović 2018, 30).

Ovdje prepoznamo da je poticaj za institucionalizaciju participativnog modela upravljanja u zdravstvu došao *odozdo*, za razliku od SIZ-ova koji su bili projekt viših političko-društvenih struktura. U ovom slučaju je znanstveno-istraživački i zagovarački projekt na lokalnim razinama bio u stanju prepoznati vrijednost županija u zdravstvenoj skrbi i zahtijevati da Zakon o zdravstvenoj zaštiti tu vrijednost institucionalno prepozna, odnosno da dodatno kapacitira JLS-e u brizi za zdravlje i aktivnom provođenju zdravstvenih politika gdje jednu od ključnih uloga ima prevencija.

Prema članku 10. Zakona, JLS osniva *savjet za zdravlje*, a broj članova određuje svojim statutom. Sastav *savjeta za zdravlje* treba osigurati sudjelovanje predstavnika lokalne samouprave, komora u zdravstvu, strukovnih udruženja, udruga za zaštitu prava pacijenata te sindikata i poslodavaca u zdravstvu u planiranju i evaluaciji zdravstvene zaštite na području JLS-a. Nadalje, *savjet za zdravlje* daje mišljenje na prijedlog plana zdravstvene zaštite za područje JLS-a te predlaže mjere za ostvarivanje dostupnosti i kvalitete zdravstvene zaštite u jedinici područne (regionalne) samouprave.¹³

Da bi zdravstvene potrebe na nekom području bile sustavno analizirane, a njihova implementacija planski podržana, JLS-i su zakonski dužni koordinirati rad pravnih i fizičkih osoba koje na njihovom području obavljaju zdravstvenu djelatnost; donositi višegodišnje planove promicanja zdravlja, prevencije te ranog otkrivanja bolesti; vrednovati rad ustanova čiji su osnivač, ocjenjivati rad zdravstvenih službi u koncesijama, predlagati plan i vrednovanje provođenja zdravstvene zaštite za svoje područje i predlagati mjere za ostvarivanje bolje dostupnosti i kvalitete zdravstvene zaštite u jedinici područne samouprave.¹⁴ I *Nacionalna strategija za razvoj zdravstva 2012. – 2020.* navodi da je uloga savjeta za zdravlje – u detekciji zdravstvenih prioriteta, osmišljavanju i provođenju programa promicanja zdravlja, prevenciji bolesti i razvoju specifičnih zdrav-

13 https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2008_12_150_4097.html.

14 *Ibid.*

stvenih kapaciteta u skladu s lokalnim potrebama i mogućnostima – ključna.¹⁵

Savjeti za zdravlje bi trebali predstavljati reorijentaciju, a ne reformaciju zdravstvenog sustava s ciljem da postojeći lokalni zdravstveni sustav koji se suviše oslanja na političke i interesne grupe preusmjere na korisnike i pružatelje zdravstvene zaštite (Džakula 2009). I za zdravstvene stručnjake predstavljaju iskorak jer pružaju mogućnosti da ljudi različitih profila sudjeluju u lokalnim zdravstvenim politikama (Lazić Vuletić 2022).

Primjer praktičnog rada savjeta za zdravlje je teško naći budući da je literatura na tu temu jako oskudna, pa je bilo nužno okrenuti se terenskom radu, odnosno provesti intervjue sa sudionicima u sustavu zdravstvenih politika i zdravstvene zaštite. Kao ogledni primjer uzet je Savjet za zdravlje Istarske županije Na čelu Savjeta je predstavnik/ca županije, a u sastavu su načelnik/ca općine ili grada, predstavnici Hrvatske liječničke komore, komore medicinskih sestara, tehničara, liječničkog zbora te sindikata zdravstva i socijalne skrbi te predstavnika povjerenstva za prava pacijenata. Savjet sredstva za rad osigurava iz županijskog proračuna, ali ona ne uključuju naknade za rad, već samo putne troškove svojih članova i slične administrativne izdatke. Sudjelovanje u izradi plana za zdravlje, njegove zaštite, promicanja i javnozdravstvenih prioriteta je participativno, u njemu sudjeluju kako zdravstveni profesionalci, tako i korisnici koji kroz ankete i fokus grupe daju prijedloge te sudjeluju u utvrđivanju prioriteta (Grozic Živolić 2021).

Uz Grad Zagreb i Primorsko-goransku županiju, Istarska županija je među stručnjacima za zdravstvene politike prepoznata kao pozitivan primjer u kontekstu funkcioniranja tijela kao što je savjet za zdravlje (Ivčić 2022; Grozić Živolić 2021; Lazić Vuletić 2022), ali i primjer snažnog djelovanja na razini *policyja* (Džakula, Lončarek i Radin 2018, 95).

Primjerice, ona od 2005. godine kontinuirano provodi svoju javno-zdravstvenu politiku gdje participativno utvrđuje potrebe, prioritete, alocira resurse i osmišljava inovativne oblike rada. Moguće je pretpostaviti da je za kontinuitet ovog rada zaslužan upravo projekt *Zdrave županije*, odnosno činjenica da se Istarska županija u taj projekt uključila otpočetka i krenula s edukacijama za razvoj javnozdravstvenih politika.

Iako je u mnogočemu primjer dobre prakse, rad Savjeta za zdravlje Istarske županije ukazuje i na probleme kojih smo se već dotaknuli, a koji se pokazuju kao rezultat lošeg modela decentralizacije. Tako upravljačku decentralizaciju ne prati i fiskalna, što dovodi do toga da se novi poslovi i ulaganja provode uvi-

15 <https://zdravlje.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Programi,%20projekti%20i%20strategije/Nacionalna%20strategija%20zdravstva%20-%20za%20web.pdf>.

jek s istim ili čak i smanjenim proračunskim sredstvima, dok županije nemaju mehanizam utjecaja na sredstva za zdravstvenu zaštitu (Grozić Živolić 2021). Županije su ovisne o HZZO-u i resornim ministarstvima koja ih sputavaju da imaju vodeću ulogu u koordinaciji zdravstvenih subjekata na njihovom administrativnom području i mogućnosti da raspodjeljuju zdravstvene kadrove onamo gdje ih nedostaje. Nadalje, trenutni model decentralizacije ne uzima u obzir specifičnosti pojedinih županija, tj. posljedice činjenice da npr. turizam neproporcionalno intenzivno opterećuje zdravstvene službe županija poput Istarske (Grozić Živolić 2021) koje ionako imaju izrazito nepovoljan omjer kadrova i korisnika. Sam savjet na to ne može puno utjecati.

Pozitivna strana je što je savjet u mogućnosti izdavati prijedloge i mišljenja, utjecati i na neka praktična rješenja za detektirane probleme i nedostatke u sektoru zdravstva. Jedan od svijetlih primjera je program mjera osiguranja ljudskih resursa u ustanovama čiji je savjet osnivač. Taj program osigurava različite socio-ekonomske mjere i olakšice, poput subvencioniranih stanarina, kreditiranja, nabave opreme, stručnog usavršavanja, povećanja kapaciteta medicinskog osoblja i ostalo (Grozić Živolić 2021).

Iskustvo Istarske županije se čini kao ogledan primjer rada savjeta za zdravlje, međutim, ona je jedna od rijetkih županija koja prepoznaje svoju zakonsku ulogu i obveze, budući da se tijekom godina pokazalo da kod većine županija to nije slučaj (Džakula 2017).¹⁶ Prema zdravstvenim stručnjacima, u Hrvatskoj vlada *decentralizacija bez decentralizacije*, odnosno stanje u kojem je većina zdravstvenih ustanova na području općina ili županija okrenuta resornom ministarstvu i HZZO-u premda su njihovi osnivači JLS-ovi (Džakula, Lončarek i Radin 2018, 93).

Da bi decentralizacija na lokalnim razinama profunkcionirala, nužna je politička volja i kapacitet da se *na razini javnih politika izravno razvije model decentraliziranog sustava*,¹⁷ a ne da se dodatno zaoštravaju već ionako nejednake pozicije. Čini se da najuspješniji primjeri funkcioniranja savjeta za zdravlje odnose na razvijenije županije (Primorsko-goranska, Istarska i Grad Zagreb) koje raspoložu većim sredstvima za izdvajanje i imaju kontinuitet rada i osposobljavanja za decentralizirane lokalne politike koje su potaknuli projekti kao što je projekt *Zdrave županije*.

Nejednakosti među županijama, prema intervjuiranim stručnjacima u zdravstvu, trebalo bi riješiti putem zakonskog minimuma za izdvajanje kako bi zdravstvena zaštita bila jednaka za korisnike koji žive u Babinoj Gredi ili Zagrebu

16 <https://radnickaprava.org/tekstovi/intervjui/aleksandar-dzakula-svi-smo-za-javni-sektor-zdravstva-ali-nitko-ne-zna-sto-to-znaci>.

17 Džakula, Lončarek i Radin 2018.

(Lazić Vuletić 2022). Također, savjeti za zdravlje su i dalje prostori koje treba razvijati, treba im veća vidljivost i godišnji plan rada kako bi se poboljšala participacija (Grozić Živolić 2021). Što se tiče samoga članstva, ono je dio i nekih prijevora. Za neke su učinkovitiji savjeti s manje broja članova (Lazić Vuletić 2022), dok neki smatraju da veličina savjeta nije i jamstvo za participaciju, već su važniji kriteriji odabira predstavnika i veća zastupljenost članova iz ruralnih sredina i onih slabijeg socio-ekonomskog statusa.

Zaključak — (Dis) kontinuiteti (de) centralizacije zdravstva u Hrvatskoj

U ovom smo radu komparativno analizirali evoluciju upravljačkih praksi u zdravstvu u Hrvatskoj od 1950-ih do danas kroz prizmu decentralizacije upravljanja. Zdravstvo na području Hrvatske je u tom periodu bilo konstantno u procesu reforme, najprije kroz različite stadije uvođenja samoupravljanja i smanjenja državnog (etatističkog) utjecaja sve do 1990. godine, kada država iznova jača svoju ulogu preuzimajući na sebe reforme koje se ogledaju u fazama centralizacije, a potom i decentralizacije, uključujući privatizacijske prakse. Prvi uočljivi diskontinuitet odnosi se na socijalne determinante zdravlja. To se prije svega vidi u različitim interpretacijama zdravlja. U samoupravnom sustavu zdravlje je bilo definirano kao usklađivanje interesa očuvanja i unapređenja zdravlja s interesom onih koji u zdravstvu participiraju, bilo da su pružatelji zdravstvene usluge ili njezini korisnici. Svi ti interesi, koliko god različiti bili, komplementirali su prvi, odnosno, kontinuirano su djelovali u službi zaštite i napretka zdravlja, što je bio općedruštveni interes (Popović i Škrbić 1968, 25). U devedesetim godinama dolazi do promjene zdravstvene paradigme, koja se ogleda u zakonodavnom diskursu i u praksi u kojima se općedruštveni interes zamjenjuje terminologijom racionalizacije i ušteda te individualnom brigom za zdravlje uvođenjem dopunskog i dodatnog osiguranja i privatizacijom primarne zdravstvene zaštite.

Drugi tip diskontinuiteta koji smo uočili je način na koji je zdravstveni sustav u posljednjih 70 godina podrazumijevao decentralizaciju. Ona je u samoupravnom zdravstvu bila shvaćena kao društveno inovativni model za javne usluge čiji su institucionalni nositelj bile samoupravne interesne zajednice, odnosno

mjesta u kojima se društvena sredstva za društvene potrebe razmjenjuju na najneposredniji mogući način između korisnika i pružatelja usluga, poštujući načelo solidarnosti i uzajamnosti.

Model decentralizacije koji se u Hrvatskoj uvodi 2003. godine Zakonom o zdravstvenom osiguranju omogućuje županijama i gradovima da steknu vlasništvo i upravljanje te financiranje dijela zdravstvenih usluga u domovima zdravlja te pojedinim bolnicama. Međutim, zdravstvene usluge u ovakvom modelu provode se tako da od osiguranika očekuju individualnu brigu o zdravlju, pri čemu su oni zbog loše kvalitete i dugih lista čekanja za pregled u javnim ustanovama primorani obratiti se *outsourcanim* i privatiziranim službama koje su nekad bile dio školske medicine ili medicine rada. Osobito veliki podbačaj u decentralizacijskom sustavu vidljiv je i u smanjenju prevencije koja je bila jedna od okosnica samoupravnog sustava. Osim što se nisu pokazali učinkovitijima od SIZ-ova u pružanju zdravstvene zaštite, gradovi i županije do danas nisu našli rješenja za neujednačenu i za mnoge stanovnike nepristupačnu zdravstvenu zaštitu.

Komparativno gledano, iako govorimo o institucijama unutar vrlo različitih političko-društvenih uređenja, SIZ-ovi i županijski savjeti za zdravlje imaju i neke interesantne zajedničke karakteristike. Oba počivaju na principu DEMOKRATSKOG I PARTICIPATIVNOG UPRAVLJANJA, ŠTO JE POZITIVNA ZNAČAJKA.

U strožem upravljačkom smislu mnogi prevelike sličnosti ne vide: *Sličnosti između SIZ-a i ŽSZ-a postoje na načelnoj razini u smislu da sudjeluju i davaoci usluga i financijeri i korisnici* (Lazić Vuletić 2022). Ono što je im je i u pogledu upravljačkih struktura također zajedničko je DOMINACIJA STRUKE, koju bismo izdvojili kao negativnu karakteristiku. *Za većinu savjeta vrijedi da dominiraju liječnici* (Lazić Vuletić 2022) usprkos participativnom upravljačkom modelu: *U današnjim savjetima za zdravlje dominiraju liječnici, a takvi savjeti bi po definiciji trebali uključivati širi dijapazon, od korisnika do medicinskih sestara i laboranata, odnosno ljudi koji žive u zajednici. I u SIZ-ovima se taj isti problem javljao. Razgovarali smo s liječnicima koji su bili iziritirani tim sastavima radnika, kao, kako može jedna spremačica govoriti na tu temu* (Ivčić 2022). U SIZ-ovima smo vidjeli da su vodeću riječ imale stručne službe i liječnici bez obzira na visokorazvijeni delegatski sustav. Dodatna zajednička osobina ovih organizacijskih (i institucionalnih) oblika je i nadležnost u DEFINIRANJU JAVNOZDRAVSTVENIH PRIORITETA U ZAJEDNICI I VAŽNOST PREVENCIJE koja savjetima za zdravlje, za razliku od SIZ-ova, ipak nije primarna zadaća: *Preventiva je danas stihijski prepuštena udrugama koje ne mogu iznijeti ono što može sustav [...] Dobra uloga SIZ-ova je bila prepoznati važnost preventive i institucionalizirati je kroz domove zdravlja, što se danas izgubilo* (Ivčić 2022).

Mnogo je, ipak, više razlika između SIZ-ova i županijskih savjeta za zdravlje. Jedna od najistaknutijih odnosi se na MEHANIZME OSTVARIVANJA ZDRAVSTVENE ZAŠTITE. U samoupravnom socijalizmu OOUR-i, građani i mjesne zajednice su izdvajali i udruživali sredstva u interesne zajednice iz čega je proizlazio širok opseg zaštite: *Potreba za ekstra pokrivanjem bila jako mala. Ako ste trebali neka ortopedska pomagala, dobili ste ih. Nije bilo HZZO-a da ih odobrava* (Lazić Vuletić 2022), dok se u postsocijalističkom društvu zdravstvena zaštita počela ostvarivati putem poreza i doprinosa kojima upravljaju javne službe uz posredničku i monopolsku ulogu HZZO-a. Bez obzira na decentralizaciju sredstava koja je prebačena na JLS-ove, njihova je SAMOSTALNOST U STJECANJU I RASPODJELI DOHOTKA neusporediva s interesnim zajednicama: *SIZ sam doživljavala kao stvarno mjesto moći u socijalnoj skrbi u kojem su tada postojali i relativno izdašni financijski resursi s kojima su se zaposlenicima omogućavale dobre plaće* (Grozić Živolić 2022).

Naposlijetku, razlike između SIZ-ova i županijskih savjeta za zdravlje kriju se i u sustavu koji je danas, bez obzira na stanovite decentralizacijske domete, i dalje FRAGMENTIRAN u pružanju zdravstvene skrbi: *SIZ je bio jedan segmentirani sustav koji je omogućavao svakoj jedinici da se fokusira na neke specifične potrebe lokalne zajednice* (Grozić Živolić 2022) te usredotočen na definiciju zdravlja u čijem je interesu INDIVIDUALNA BRIGA. *Kod SIZ-ova je postojao osjećaj zajedničke odgovornosti i financiranja kako bi sustav bio svima na usluzi* (Ivčić 2022).

Možemo zaključiti da i u tržišnoj ekonomiji, u kojoj se zdravlju kontinuirano oduzima javna i socijalna odrednica te smanjuje minimum zdravstvene zaštite, ipak postoje prostori u kojima je moguće ostvariti makar dio progresivnih zdravstvenih politika kakve su postojale do 1990. godine. Županijski savjeti za zdravlje su organizacijski i institucionalni modeli koji imaju i zakonsko utemeljenje da razvijaju javnozdravstvene politike i osiguravaju zdravstvenu skrb na lokalnim razinama. U interesu je JLS-a da ovakve modele unapređuju i dalje razvijaju i osiguravaju im puno širu participaciju i upravljačku moć u sustavu javnog zdravstva kako bi se osigurala dostatna sredstva za pružanje kvalitetne, priuštive i svima dostupne javne zdravstvene usluge.

Literatura

Čepo, Zlatko. 1983. "Obnova radničkog upravljanja u Jugoslaviji". *Politička misao* XX. no.1: 78-92.

Džakula, Aleksandar. 2009. "Savjeti za zdravlje – eksperiment ili provjerena praksa?" *Liječničke novine* 9(82): 8-9.

Džakula, Aleksandar. 2017. "Svi smo za javni sektor zdravstva, ali nitko ne zna što to znači". Intervju vodile Ana Vračar, Snježana Ivčić i Lada Weygand. *Radnička prava.org*. <https://radnicka-prava.org/tekstovi/intervju/aleksandar-dzakula-svi-smo-za-javni-sektor-zdravstva-ali-nitko-ne-zna-sto-to-znaci> (31. 10. 2022.).

Džakula, Aleksandar, Lončarek, Karmen i Dagmar Radin. 2018. *Interregnum u zdravstvu*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu. http://www.snz.unizg.hr/app/uploads/2019/02/Dzakula_Loncerek_Radin_-_Interregnum_u_zdravstvu.pdf.

Geršković, Leon. 1974. "Samoupravne interesne zajednice u socijalističkom samoupravnom društvu". *Politička misao: Časopis za politologiju* 11(3): 3-15. <https://hrcak.srce.hr/file/170032>.

Grbić, Čedo. 1977. "Samoupravni društveno-ekonomski odnosi na osnovi slobodne razmjene rada". U: *Samoupravno interesno organiziranje, priručnik za delegate i delegacije u samoupravnim interesnim zajednicama*, urednik Jakov Vidović, 45-57. Zagreb: Grafički zavod Hrvatske.

Hrvatska mreža zdravih gradova. 2021. <https://www.zdravi-gradovi.com.hr/o-mrezi/projekt-svjetske-zdravstvene-organizacije-zdravi-gradovi/> (31. 10. 2022.).

Ivčić, Snježana, Vračar, Ana i Lada Weygand. 2017. "Primarna zdravstvena zaštita u Hrvatskoj od samoupravljanja do tranzicije: korijeni ideja privatizacije". U *Socijalizam na klupi. Socijalizam: Izgradnja i razgradnja*, urednici Bonfiglioli, Chiara i Boris Koroman, 99-128. Pula-Zagreb: Srednja Europa.

Malatestinić, Džulija i Iva Josipović. 2018. "Aktivnosti Tima za zdravlje Primorsko-goranske županije kroz razdoblje 2004. – 2018. godine". *Epoha zdravlja: Glasilo Hrvatske mreže zdravih*

gradova 11(1): 30-31. <https://hrcak.srce.hr/file/315149> (31. 10. 2022.).

Ministarstvo zdravlja Republike Hrvatske. 2012. *Nacionalna strategija razvoja zdravstva 2012-2020*. <https://zdravlje.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Programi,%20projekti%20i%20strategije/Nacionalna%20strategija%20zdravstva%20-%20za%20web.pdf> (31. 10. 2022.).

Papić, Nikola i Stevo Desić. 1977. "Samoupravne interesne zajednice zdravstvenog osiguranja i zdravstva". U: *Samoupravno interesno organiziranje, priručnik za delegate i delegacije u samoupravnim interesnim zajednicama*, urednik Jakov Vidović, 229-241. Zagreb: Grafički zavod Hrvatske.

Popović, Boško i Milan Škrbić. 1968. *Samoupravljanje u zdravstvu. Prva glavna tema kongresa*. Zagreb: Zbor liječnika Hrvatske.

Poslovnik o radu Savjeta za zdravlje. *Službeni glasnik Grada Zagreba* 23/09 i 6/10. <http://www1.zagreb.hr/zagreb/slglasnik.nsf/7ffe63e8e69827b5c1257e1900276647/ef26d72c3330deb7c1257d4f0035fe2c?OpenDocument> (31. 10. 2022.).

Savezni savjet za pitanja društvenog uređenja i Savezni savjet za privredni razvoj i ekonomsku politiku. 1977. Stavovi o ostvarivanju samoupravnih društveno-ekonomskih odnosa u društvenim djelatnostima. U: *Samoupravno interesno organiziranje, priručnik za delegate i delegacije u samoupravnim interesnim zajednicama*, urednik Jakov Vidović, 317-339. Zagreb: Grafički zavod Hrvatske.

Špoljar, Zlatko. 1974. "O novim odnosima u zadovoljavanju osobnim i zajedničkim potrebama". *Politička misao: Časopis za politologiju* 11(3): 16-26. <https://hrcak.srce.hr/file/170034> (31. 10. 2022.).

Špoljar, Zlatko. 1977. "Ustavna koncepcija samoupravnih interesnih zajednica". *Samoupravno interesno organiziranje, priručnik za delegate i delegacije u samoupravnim interesnim zajednicama*, urednik Jakov Vidović, 23-31. Zagreb: Grafički zavod Hrvatske.

Tonković, Stipe. 1977. "Zašto osnivamo samoupravne interesne zajednice?" U: *Samoupravno interesno organiziranje, priručnik za delegate i delegacije u samoupravnim interesnim zajednicama*, urednik Jakov Vidović, 15-22. Zagreb: Grafički zavod Hrvatske.

Vidović, Jakov. 1977. "Delegatski princip u samoupravnim interesnim zajednicama". U: *Samoupravno interesno organiziranje, priručnik za delegate i delegacije u samoupravnim interesnim zajednicama*, urednik Jakov Vidović, 51-57. Zagreb: Grafički zavod Hrvatske.

Zakon o zdravstvenoj zaštiti (NN 150/2008). https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2008_12_150_4097.html (31. 10. 2022.).

Zovak, Krešimir. 2022. Niz nezgodnih pitanja – završna faza radničkog samoupravljanja u Jugoslaviji. Neobjavljeni rad.

Zrinščak, Siniša. 2000. "Izazovi decentralizacije u zdravstvenom sustavu". *Hrvatska javna uprava* 2(2): 223-241. <https://hrcak.srce.hr/file/291260> (31. 10. 2022.).

POPIS INTERVJUIRANIH SUDIONICA:

Ivčić, Snježana. 2022, analitičarka javnog zdravstva i zdravstvenih politika, intervju vodila Nikolina Rajković. Audiosnimka.

Grozić Živolić, Sonja. 2021, pročelnica Upravnog odjela za zdravstvo i socijalnu skrb Istarske županije, članica Istarskog savjeta za zdravlje, intervju vodile Nikolina Rajković i Ana Vračar. Audiosnimka.

Lazić Vuletić, Ljubica. 2022, specijalistkinja obiteljske medicine, članica Upravnog vijeća Doma zdravlja Zagreb-zapad, intervju vodila Nikolina Rajković. Audiosnimka.

UPRAVLJATI ZAJEDNO

Prilozi istraživanju (dis) kontinuiteta samoupravljanja

IZDAVAČI

Udruženje za umjetnosti
i kulturu Crvena (Sarajevo),
Institut za političku
ekologiju (Zagreb),
Platforma Zajedničko (Beograd)

ZA IZDAVAČA

Danijela Dugandžić (Sarajevo)
Vedran Horvat (Zagreb)
Zajedničko (Beograd)

UREDнице

Nikolina Rajković
Boriša Mraović
Aleksandra Lakić

AUTORICE

Nikolina Rajković
Boriša Mraović
Toni Prug
Aleksandra Lakić
Lara Končar
Milica Kočović De Santo
Aleksandra Savanović

RECENZENTI

Hajrudin Hromadžić
Mislav Žitko

REDAKTURA

Faik Imamović

GRAFIČKI DIZAJN

Klasja&Zita&Andrea

NAKLADA

500 komada

TISAK SGR Standard 2

Adresa: 3. Nova 4, Pinosava

SARAJEVO,

ZAGREB,

BEOGRAD,

2023.

Udruženje za kulturu i
umjetnost Crvena, Sarajevo:
ISBN 978-9926-8131-6-1

CIP zapis dostupan u
COBISS sistemu Nacionalne
i univerzitetske biblioteke
BiH pod ID brojem 55918854

Institut za političku
ekologiju, Zagreb
ISBN 978-953-50701-08

CIP zapis je dostupan u
računalnome katalogu
Nacionalne i sveučilišne
knjižnice u Zagrebu pod
brojem 001189312.

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

331.107.8"20"
005.344
005.64

UPRAVLJATI zajedno : prilozi istraživanju
(dis) kontinuiteta samoupravljanja /
Nikolina Rajković ... [et al.]. - Beograd :
Platforma Zajedničko ; Sarajevo : Udruženje
za umjetnosti i kulturu Crvena ; Zagreb
: Institut za političku Ekologiju, 2023
(Beograd) : Standard 2. – 91 str. ; 24 cm

Tiraž 500. – Napomene i bibliografske
reference uz tekst.
– Bibliografija uz svaki rad.

ISBN 978-86-82308-03-4

1. Rajković, Nikolina, 1985- [аутор]
а) Предузећа -- Самоуправљање -- 21в
б) Радни односи -- Демократизација

COBISS.SR-ID 122625545

[...] Ova publikacija je važan novum i neosporan doprinos jer je kvalitetan svojevrsni kontrapunkt prevladavajućim, a tematski usporedivim istraživačkim pristupima i interpretacijama u postojećem kontingentu domaće znanstvene literature iz domena ekonomije, sociologije, povijesti i politologije.

PROF. DR. SC. HAJRUDIN HROMADŽIĆ;
Filozofski fakultet Sveučilišta u Rijeci

Društveni interes za objavljivanje ovog zbornika leži u potrebi reevaluacije jugoslavenskog nasljeđa, odnosno njegovog korištenja u suvremenim raspravama, ali i praksama. Nakon razdoblja u kojem je dominirao diskurs jednoobraznog odbijanja cjelokupne jugoslavenske povijesti kroz stavku o totalitarnoj naravi jugoslavenskog društva, početkom 2000ih godina razvija se složeniji, dorađeniji i utoliko relevantniji pogled na taj povijesni period.

DR. SC. MISLAV ŽITKO;
*Filozofski fakultet u Zagrebu,
Odsjek za filozofiju*