УНИВЕРЗИТЕТ »СВЕТОЗАР МАРКОВИЋ« • КРАГУЈЕВАЦ

YU ISSN 0351–2207

ГЛАСНИК

ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У КРАГУЈЕВЦУ

ШКОЛСКА ГОДИНА 1987/1988.

КРАГУЈЕВАЦ, 1988.

Издавач:
Правни факултет у Крагујевцу, Бура Пуцара Старог 1

Редакциони одбор:
Проф. др Тодор И. Подгорац, доц. др Станко Бејатовић
др Слободан Марковић, асистент, мр Марко Павловић, асистент,
мр Милена Петровић, асистент

Главни и одговорни уредник:
Проф. др Тодор И. Подгорац

Секретар Редакционог одбора:
Доц. др Предраг Ч. Стојановић

Превод резимеа са српскохрватског
на енглески и француски:
Миливоје Исаиловић

Објављивање овог броја помогли:
НИРО »Дечје новине«, Горњи Милановац
Републичка заједница науке Србије и
Основна заједница науке региона Шумадије и Поморавља

Тираж:
350 примерака

Фото-слог:
НИРО »Дечје новине«

Штампа:
ГРО »Будућност«, Горњи Милановац

Печат Лицеума Књажества Србије
у Крагујевцу
(1839)

С А Д Р Ж А Ј

Др Предраг Ч. Стојановић, доцент

Овај текст остаје БЕЗ НАСЛОВА 7

НАУКА О ФИНАНСИЈАМА И ФИНАНСИЈСКО ПРАВО

Др Милан Љ. Петровић, ред. професор

СОЦИЈАЛНА ДАВАЊА КАО ДРЖАВНИ ПОРЕЗИ – ТЕОРИЈА ПАРАФИСКАЛНИХ РАСХОДА

PRESTATIONS SOCIALES COMME IMPÔTS D'ÉTAT 11

Др Günter Püttner, проф. Правног факултета у Тибингену

РУКОВОЂЕЊЕ И КОНТРОЛА НАД ЈАВНИМ ПРЕДУЗЕЋИМА

DIRECTION ET CONTRÔLE DES ENTREPRISES PUBLIQUES 21

Др Мирослав Петровић, ванр. професор

ЗАЈМОВИ У СВЕТУ И СВЕТ У ДУГОВИМА (Прилог анализи функције и облика јавних зајмова и јавних дугова)

LOANS IN THE WORLD AND WORLD IN THE DEBTS (A contribution to the analysis of the function and form fo public loans and public debts) 31

Др Божидар Јелчић, ред. професор Правног факултета у Загребу

ОПОРЕЗИВАЊЕ ПРИВАТНОГ СЕКТОРА МАЛЕ ПРИВРЕДЕ

TAXATION OF THE PRIVATE SECTOR OF LITTLE ECONOMY 52

Др Дејан Поповић, ванр. професор

ОПОРЕЗИВАЊЕ ДОХОТКА ГРАЂАНА – ЦЕДУЛАРНИ ИЛИ СИНТЕТИЧКИ ПРИСТУП?

TAXATION OF CITIZENS' INCOMES – SCHEDULAR OR SYNTHETICAL APPROACH? 63

Др Барбара Јелчић, ред. професор Економског факултета у Загребу

ПОРЕЗНИ ТРЕТМАН МАЛЕ ПРИВРЕДЕ

TAXATION TREATMENT OF LITTLE ECONOMY ... 73

Др Исмет Даутбашић, ред. професор Правног факултета у Сарајеву

СИВА ЕКОНОМИЈА И МОГУЋНОСТ ЊЕНОГ ОПОРЕЗИВАЊА

L'ÉCONOMIE GRISE ET LA POSSIBILITÉ DE LA FRAPPER D'IMPÔTS 89

Др Миле Врањеш, ванр. професор Правног факултета у Новом Саду

ПОРЕСКА ПОЛИТИКА ОПШТИНА У САП ВОЈВОДИНИ У ОПОРЕЗИВАЊУ ПОЉОПРИВРЕДЕ

LA POLITIQUE FISCALE DES COMMUNES DANS LA PROVINCE SOCIALISTE AUTONOME DE VOJVODINA DANS L'IMPOSITION DE L'AGRICULTURE 94

Др Слободан Комазец, ред. професор Правног факултета у Сплиту

КРИЗНО-ДЕФЛАТОРНА ПОЛИТИКА СТАБИЛИЗАЦИЈЕ

CRISIS-DEFLATIONARY STABILIZATION POLICY. . 104

Др Касим Бегић, ванр. професор Правног факултета у Сарајеву

ОПШТЕ НАЗНАКЕ ПРОБЛЕМА »ЕКОНОМСКОГ ФЕДЕРАЛИЗМА« И МЕЂУБУЏЕТСКИ ТРАНСФЕРИ

LES CARACTÈRES GÉNÉRAUX DU PROBLÈME DE »FÉDÉRALISME ÉCONOMIQUE« ET LES TRANSFERTS INTERBUDGÉTAIRES 114

Др Оливера Лончарић Хорват, ванр. професор Правног факултета у Загребу

ЦАРИНСКО-ПРАВНИ РЕЖИМ ПРЕМА ПРАВИЛИМА ОПЋЕГ СПОРАЗУМА О ЦАРИНАМА И ТРГОВИНИ (GATT)

LE RÉGIME DOUANIER–JURIDIQUE SELON LES RÈGLES DE L'ACCORD GÉNÉRAL SUR LES DOUANES ET LE COMMERCE (GATT) 123

Др Халид Коњхоџић, ред. професор Правног факултета у Мостару

ТЕОРИЈЕ ДЕВИЗНИХ КУРСЕВА У УСЛОВИМА ПАПИРНАТЕ ВАЛУТЕ

THÉORIES DES COURS DE DEVISES DANS LES CONDITIONS DU PAPIERMONNAIE 133

Др Франц Пернек, ванр. професор Више правне школе у Марибору

ПОКУС ОЦЈЕНЕ И ПЕРСПЕКТИВЕ ФИНАНЦИРАЊА БРЖЕГ РАЗВОЈА ПРИВРЕДНО НЕДОВОЉНО РАЗВИЈЕНИХ РЕПУБЛИКА И АУТОНОМНИХ ПОКРАЈИНА

AN ATTEMPT AT EVALUATING AND PROSPECTS OF FINANCING FASTER DEVELOPMENT OF ECONOMICALLY INSUFFICIENTLY DEVELOPED REPUBLICS AND AUTONOMOUS PROVINCES 146

Др Предраг Ч. Стојановић, доцент

ПОСЛЕДИЦЕ ИЗБОРА ИЗМЕЂУ ФИНАНСИЈСКО-ЕКОНОМСКОГ И СОЦИЈАЛНО-ПОЛИТИЧКОГ ПРИСТУПА ФИНАНСИЈАМА МЕТРОПОЛА

LES CONSÉQUENCES DU CHOIX ENTRE L'ABORD FINANCIER-ÉCONOMIQUE ET L'ABORD SOCIO–POLITIQUE DES FINANCES DES MÉTROPOLES 164

ПОЛИТИЧКА ЕКОНОМИЈА

Др Драгутин Шошкић, ванр. професор

ПРИРОДА ПОТРЕБНОГ ПРОИЗВОДА И ВИШКА ПРОИЗВОДА У МОДЕЛУ СОЦИЈАЛИСТИЧКЕ РАСПОДЕЛЕ

LA NATURE DU PRODUIT NÉCESSAIRE ET DU SURPLUS DU PRODUIT DANS LE MODÈLE DE DISTRIBUTION SOCIALISTE 177

ЕКОНОМСКА ПОЛИТИКА

Др Давид Дашић, ванр. професор

О НЕКИМ ДИЛЕМАМА У РАЗВОЈУ ДРУШТВЕНЕ И ДРУГИХ ОБЛИКА СВОЈИНЕ

ON SOME DILEMMAS IN THE EVOLUTION OF SOCIAL AND OTHER FORMS OF PROPERTY 190

Др Свето Пурић, асистент

КРИТЕРИЈУМ »СВЕТСКЕ ЦЕНЕ« У ПОЛИТИЦИ ЦЕНА ЈУГОСЛАВИЈЕ

CRITERION OF WORLD PRICE IN THE PRICE POLICY OF YUGOSLAVIA 201

ТЕОРИЈА ПРАВА

Др Тодор Подгорац, ванр. професор

ЕЛЕМЕНТИ И ВИДОВИ НОРМИ ПРАВА У СХВАТАЊУ Л. ПЕТРАЖИЦКОГ

ELEMENTS AND ASPECTS OF LEGAL NORMS IN L. PETRAŽICKI'S CONCEPTION 206

ПРАВНА ИСТОРИЈА

Др Миленко Јовановић, ред. професор (у пензији)

ВИШЕПАРТИЈСКИ СИСТЕМ КРАЉЕВИНЕ СХС И ИНТЕГРАЛНО ЈУГОСЛОВЕНСТВО КРАЉЕВИНЕ ЈУГОСЛАВИЈЕ

SYSTÈME DE PLUSIEURS PARTIS DU ROYAUME DES SERBES, CROATES ET SLOVENES ET LE YOUGOSLAVISME DU ROYAUME DE YOUGOSLAVIE .. 217

Др Обрад Станојевић, ред. професор

ЖИГ – НЕКИ ЕЛЕМЕНТИ ИСТОРИЈЕ

STAMP – SOME ELEMENTS OF ITS HISTORY 234

Мр Марко Павловић, асистент

МИСИЈА ИЛИЈЕ ГАРАШАНИНА У ЦАРИГРАДУ 1861

ILIJA GARAŠANIN'S MISSION IN CONSTANTINOPOLE IN 1861 239

Мр Марко Павловић

КНЕЗ МИХАИЛОВ ЗАКОН О ПЛАЋАЊУ ПОРЕЗА ПО ИМУЋНОСТИ

PRINCE MICHAEL'S LAW ON PAYING THE TAXES ACCORDING TO TAX PAYER'S WEALTH 249

УПРАВНО ПРАВО

Др Драгаш Б. Денковић, ред. професор (у пензији)

НАЧЕЛО ЕФИКАСНОСТИ И ПРОБЛЕМИ ПРЕОБРАЖАЈА САВРЕМЕНЕ УПРАВЕ

LE PRINCIPE DE L'EFFICACITÉ ET LES PROBLÈMES DE TRANSFORMATION DE L'ADMINISTRATION MODERNE 257

Др Бранислав Марковић, ред. професор

ДРЖАВНА УПРАВА И ДРУШТВЕНА ДИСЦИПЛИНА

ADMINISTRATION D'ÉTAT ET DISCIPLINE SOCIALE 271

Др Невенка Бачанин, асистент

УПРАВНЕ РАДЊЕ КАО ОБЛИК ВРШЕЊА УПРАВЕ

ACTIONS ADMINISTRATIVES COMME FORME DE L'EXERCICE DE L'ADMINISTRATION 283

ОБЛИГАЦИОНО ПРАВО

Мр Ненад Ђурђевић, асистент

РАСКИДАЊЕ УГОВОРА ЗБОГ МАТЕРИЈАЛНОГ НЕДОСТАТКА ПРОДАТЕ СТВАРИ

RÉSILIATION DU CONTRAT POUR CAUSE DE DÉFAUT MATÉRIEL DE LA CHOSE VENDUE 289

АУТОРСКО ПРАВО И ПРАВО ИНДУСТРИЈСКЕ СВОЈИНЕ

Др Живомир С. Борђевић, ред. професор (у пензији)

СРЕДСТВА ГРАЂАНСКОПРАВНЕ ЗАШТИТЕ АУТОРСКИХ ДЕЛА И ОБЛИКА ИНДУСТРИЈСКЕ СВОЈИНЕ, И СУБЈЕКТИВНИХ ПРАВА ПОВОДОМ ЊИХ, У НАШЕМ ПРАВУ

MOYENS DE PROTECTION DES OEUVRES D'AUTEUR ET DES FORMES DE PROPRIÉTÉ INDUSTRIELLE, PRÉVUS PAR LE DROIT CIVIL, ET LES DROITS SUBJECTIFS Y RELATIFS DANS NOTRE DROIT 299

Др Божин Влашковић, доцент

ПАТЕНТНИ ЗАХТЕВ И ЊЕГОВ ЗНАЧАЈ

PATENT APPLICATION AND ITS IMPORTANCE 318

ПРИВРЕДНО ПРАВО

Др Ивица Јанковец, ред. професор

ПРАВНИ ПОЛОЖАЈ НАШИХ ПРИВРЕДНИХ ОРГАНИЗАЦИЈА (de lege lata и de lege ferenda)

SITUATION JURIDIQUE DE NOS ORGANISATIONS ÉCONOMIQUES (de lege lata et de lege ferenda) ... 328

РАДНО ПРАВО

Др Александар Николић, ред. професор

СМИСАО (ИЛИ БЕСМИСАО) ПОЈЕДИНИХ РЕЧИ У ЗАКОНУ О УДРУЖЕНОМ РАДУ

LE SENS (OU LE NON–SENS) DES MOTS PARTICULIERS DANS LA LOI SUR LE TRAVAIL ASSOCIÉ .. 342

САМОУПРАВНО ПРАВО

Др Љубомир Б. Стефановић, секретар Основне заједнице науке региона Шумадије и Поморавља

ДРУШТВЕНО-ПОЛИТИЧКА ЗАЈЕДНИЦА КАО СУБЈЕКТ ЗАКЉУЧИВАЊА ДРУШТВЕНОГ ДОГОВОРА

LA COMMUNAUTÉ SOCIO–POLITIQUE COMME SUJET DE CONCLUSION DE L'ACCORD SOCIAL 352

391

Др Љубомир Б. Стефановић

АУТОНОМНО ПРАВО ПРИВРЕДЕ И УСТАВНЕ ПРОМЕНЕ

DROIT AUTONOME DE L'ÉCONOMIE ET MODIFICATIONS CONSTITUTIONNELLES 358

ПОВОДОМ ПОЧЕТКА ШКОЛСКЕ ГОДИНЕ

Др Grzegorz Leopold Seidler, проф. Правног факултета у Лублину

О УНИВЕРЗИТЕТУ 365

Др Ивица Јанковец

ПОЗДРАВНА РЕЧ ПРИЛИКОМ ОТВАРАЊА ШКОЛСКЕ 1987/88. ГОДИНЕ 378

Др Тодор Подгорац

ЗА ДОСТОЈАНСТВО ПРАВНИЧКЕ ПРОФЕСИЈЕ .. 382

НАУКА О ФИНАНСИЈАМА И ФИНАНСИЈСКО ПРАВО

СОЦИЈАЛНА ДАВАЊА КАО ДРЖАВНИ ПОРЕЗИ – ТЕОРИЈА ПАРАФИСКАЛНИХ РАСХОДА*

I *Општи приступ*

Уколико више времена прође од тешкоћа које чине људе заинтересованим само за егзистенцијалне проблеме, утолико се више појављују захтеви да се оствари социјална правда. Данас је то захтев времена у најширем смислу речи и удовољавање овом захтеву проузрокује појаву раније непознатих програма помоћи (relief program) људима у стању »социјалне потребе«, који осећају недостатак новца и нису у стању да плате основне услуге. Нема државе која својим законодавством није установила социјалне програме за овакву помоћ, више или мање обимне, и која није утврдила обавезу људи који нису у стању егзистенцијалне потребе да према својој економској снази плаћају порезе из којих се део намењује за финансирање социјалних програма, или посебне дажбине (levies) за ту намену.

Оправдање за овакав, фискални начин финансирања социјалних програма налази се у познатом финансијском начелу да је свако обавезан да према својим економским могућностима пружи финансијску подршку држави да би ова могла да остварује циљеве које жели да постигне, зато што свако од остваривања тих циљева у крајњој последици има неке користи (теорија Henry-a Laufenburgera о оправдању пореза као израза националне дужности). Ако се социјална правда прогласи за циљ који држава треба да постигне, ствар је конкретног регулисања фискалним правом у овој материји како ће држава постићи не само овај циљ, већ и онај највиши који у принципу треба да постигне – циљ друштвеног благостања у смислу welfare-effecta

Друштвено благостање без сумње је циљ сваке државе. То благостање подразумева пре свега да свачије основне егзистенцијалне

---

* Национални реферат за XII међународни конгрес упоредног права, Сиднеј 1986 (Секција IV. Е. – Фискално право).

потребе буду задовољене. Шта је основна егзистенцијална потреба може да се процењује са разних тачака гледишта, али је правило да се потребе уопште процењују према нивоу животног стандарда у датој држави. У том смислу, основне егзистенцијалне потребе би биле и оне које се састоје у исхрани, становању и облачењу као физичким претпоставкама за егзистенцију и /или у заштити здравља, основном образовању и запошљавању као проширеним физичким претпоставкама за егзистенцију. Физичке претпоставке за егзистенцију могу да се одреде на извесном минимуму који се покрива непосредним олакшицама у новцу (нпр. боновима за храну или готовином), а проширене физичке претпоставке давањем бесплатних услуга. Практично је питање да ли ће лсе услуге давати према посебним програмима (нпр. у заштити здравља у САД по програму »medicaid«) или путем збирног програма.

За разлику од традиционалног финансирања, у области социјалних програма буџет има мању улогу непосредног регулатора. Практични разлози су навели многа законодавства да ово финансирање тече путем фондова (funds) као државних и/или аутономних институција. Држава путем буџета обезбеђује фондовима приходе који улазе у специјални буџет фондова и одређује критеријуме за расходе, а фондови у оквирима прихода и критеријума троше средства за намене одређене буџетом. При томе се не може избећи улога влада, као егзекутиве која треба да оперативно управља активностима фондова и да контролише њихово пословање (изузев случаја непосредне парламентарне егзекутиве и контроле, који је организационо нерационалан). Овлашћења владе могу да битно утичу на обим финансирања у смислу рационалног трошења у фондовима (нпр. ускраћивањем давања лицима која престану да буду у стању социјалне потребе или мењају намену добијених средстава). То уосталом, уопште узето, долази у круг овлашћења сваке извршне власти и не смета ни буџетском, ни општем суверенитету парламента.

У федералним државама привидно постоји проблем изједначења финансијских мера и финансијских терета у односу на људе који живе у разним федералним јединицама: да ли људи у федералној јединици у којој има мање економски снажнијих а више људи у стању социјалне потребе треба да сами сносе терет социјалних давања и обрнуто, да ли људи у федералним јединицама са више економски снажнијих треба да зато буду у повлашћеном положају јер сносе мање терете. Гледано из угла организације државе, овај се проблем решава на исти начин на који се решавају проблеми интервенција државе у инвестицијама: или се врше преливања из једне у другу федералну јединицу системом преференцијала, или се свака оставља себи самој на бригу. Овај други случај је све ређи, због познатог правила о изједначавању услова производње и живота људи у разним регијама једне државе, мада се у погледу обима преференцијала свет још увек дели не само на светски Север и Југ, већ и унутар држава на интерни Север и интерни Југ.

Општи проблем социјалних програма је њихово стално ширење по обиму олакшица људима у стању социјалне потребе и по финансијском обиму. У литератури се узима као приме рескалација соци-

јалних програма у САД за време администрације председника Џонсона, Никсона и Картера. Како је то доказао Nathan Glazer са Харварда, док је привреда била у успону расли су приходи за социјалне програме, али су у исто време ти приходи створили осећај навикнутости на стално повећање обима и финансирања услуга. Када је наступила рецесија смањене су могућности, али је било изузетно тешко редуцирати програме због стечених навика (познато правило о снази обичаја). При томе је уочена аномалија, да повећани расходи на социјалне програме нису смањили беду: она је расла заједно са напретком. Мада је у питању релативно кратак период посматрања ефеката социјалних програма, почетна запажања каква је изложио Nathan Glazer веома потсећају на теоријски став Lyonel-a Robbins-a (»The Planning Economy and the International Order«, 1936) да инвестиције у економски слабије субјекте увек смањују акумулативну способност економски снажнијих субјеката, али не подижу увек репродуктивну способност код слабијих субјеката.

Овакав општи приступ проблему показује да није могуће одредити унапред ефекте улагања у социјалне програме, али и да за њихово финансирање нема друге алтернативе осим путем пореза. Хуманитарни начин финансирања због обима социјалних потреба људи који су у стању оскудице и због њиховог броја има само релативну вредност, недовољну да макар и делом задовољи потребу социјалне правде. Социјална правда и као појава и као величина у финансијском смислу све је скупља, а редуцирање потреба које чине социјалну правду је изузетно осетљиво питање које се у крајњој последици своди на светске и унутардржавне односе Север-Југ. Колико се сада то може да види, одговори о могућностима остваривања социјалне правде су крајње прозаични, иако са философске тачке гледишта, нису. Ти одговори се добијају када се претходно формулише идеја: који је стандард потреба људи у стању оскудице; како ти људи осећају своје стање у поређењу са онима који имају више; како да они који имају више дају онима, који немају или имају мање, довољно за стандардне потребе, а да остану мотивисани да производе више да би имали и за себе и за оне који имају мање; како да они који имају мање, добивши више, не повисе ниво својих захтева према онима који имају више; које је време потребно да се постигне стање производности оних који имају мање, да би престлаи да буду у стању оскудице путем сопствених напора којима побољшавају свој положај. Ако се нема оваква идеја, онда је одговор о социјалној правди философски стохастичан и изражава се идејом солидарности. Међутим, солидарност не може да буде стално стање потребе, јер ако би било тако, морало би се поново размишљати о људском бићу (Sein) вс. људској потреби (Sollen) да ли је карактер свију тако племенит, да се свако непрестано жртвује за друге, а у исто време тако неплеменит да дозволи да се други непрестано жртвују за њега (Herbert Spencer, »Principles of Sociology«, 1896). Таква размишљања се обично избегавају у практичном животу због стања духова у наше време, временски дистанцираног од тешкоћа општег егзистенцијалног оскудевања. Научна размишљања о тој теми превазилазе оквире наших тренутних разматрања проблема фискализације социјалних давања.

Поред оваквог, чистог модела финансирања потреба људи у стању социјалне потребе, у упоредно посматраним законодавствима се наилази на моделе паралелног регулисања социјалних давања са давањима за социјална осигурања и друге програме општеобавезног прихватања неких услуга од значаја за друштвено благостање и цивилизацију (образовање, култура, спорт и друго). У овим моделима по правилу се пореском обвезнику не враћа ништа од уплаћеног пореза и ако није уопште користио никакве услуге, или их је користио испод стандардног просека: уштеде од таквог уздржавања од коришћења услуга и/или чак и немогућности неких људи да их уопште користе, користе се за бесплатно финансирање услуга људима који уопште не плаћају такве порезе јер су у оскудици. Аргументација за овакво финансирање је иста она која вреди за чист модел.

Уоквиру ове теме није посматрање модела давања за социјалне потребе у облику премија осигурања уз враћање обвезнику дела премије онда, када уопште није користио услуге и/или користио услуге испод стандардног просека. Ово зато, што давања за социјалне потребе људи у оскудици не могу да се сврстају ни на који начин међу осигурања.

II *Један напор за решење проблема: Југославија*

Тешко решив проблем социјалне правде био је и остао предмет напора у Југославији да се постигне опште добро (у смислу благостања које обезбеђује друштвено организовано пружање услуга за задовољавање потреба људи). Теоријска подлога за praxis при решавању овог проблема је општа теорија социјалистичке демократије и аутономије институција које обухватају и/или раднике у привреди и/или њих и друге граане у општини и федералној јединици и/или све људе у специјалним аутономним (самоуправним) институцијама за финансирање и организацију задовољавања непосредних потреба људи у основним привредним гранама (самоуправне интересне заједнице материјалне производње) и у непосредним животним стварима (самоуправне интересне заједнице здравства, школства, културе, спорта, пензијског и инвалидског осигурања, за научни рад, за дечји стандард, за социјалну заштиту људи и неке друге). Овај концепт није посебно теоријски обрађиван, бар не на начин који подразумева научна методологија, а његово заснивање на општетеоријском концепту социјалистичке демократије и аутономије институција није довољно да га теоријски објасни као засебну целину идеја о задовољавању социјалних потреба. Концепт то заслужује, пошто је примењиван у пракси више од једне деценије. Зато што концепт полази од социјалне правде, а правда је увек трошење, назвали смо ово теоријско објашњење теоријом парафискалних расхода.

У теорији јавних финансија парафискални расходи до сада нису посебно обрађивани у смислу институције, зато што се сматрало да су они последица парафискалних прихода и да се једноставно састоје у трошењу које иде по логици трошења уопште и не захтева посебно објашњење. Расходи за описане потребе људи који живе у држави

социјалистичке демократије и аутономије институција нису типични трошкови зато што ни њихови извори нису типични, па се могу разумети само ако се пореде схеме дохотка (income) и добити (профит) овакве државе и држава које имају другчије политичко и правно уређење (само оних које познају категорију социјалних давања у смислу наше теме).

У Југославији издаци за радну сангу нису трошкови и зато схема дохотка изгледа овако. Од примања једног предузећа (receipts) одбијају се материјални трошкови и прописани износ трошкова амортизације зграде и опреме. Остатак је доходак. Из њега се плаћају обавезе прописане законом (порези и доприноси (contribution) и неке уговорне обавезе које не терете примања већ доходак (премије осигурања и неке друге). Даљи остатак је чист доходак (net income) Из њега се исплаћују зараде радника и образују средства за инвестиције и обртне потребе. Зараде радника обухватају бруто примања и примања за повишење животног стандарда у новцу и/или натури. Профит предузећа у смислу класичне схеме дохотка и добити је само део средстава за инвестиције и обртне потребе.

Смисао овакве схеме дохотка је у томе, да радници не добијају најамнине (wages) већ учествују у подели чистог дохотка, одлучујући о делу чистог дохотка за инвестиције и обртне потребе и о делу за њихова примања. Они у начелу одлучују самостално и о доприносима из дохотка предузећа и доприносима из личних бруто примања, који се плаћају смаоуправним интересним заједницама, али само о висини, пошто закон одређује које овакве заједнице морају постојати и налаже да им се плаћају доприноси. Федерална јединица може својим законима да одреди и висину уплата, према проценама обима трошкова за услуге које пружају овакве заједнице.

На сличан начин израчунава се доходак и чист доходак људи самосталних занимања (земљорадници, занатлије и слободне професије) и на сличан начин ови људи плаћају доприносе самоуправним интересним заједницама.

Сада се могу упоредити парафискални приходи и парафискални расходи у класичном моделу и у југословенском моделу. У класичном моделу, обвезници доприноса су чланови интересних група људи који се удружују у групу, у којој могу да боље него у оквиру државне организације задовоље неке своје потребе. У југословенском моделу, обвезници доприноса су сви они људи који имају приходе изнад неког цензуса јер закон претпоставља да су заинтересовани да управо путем аутономних институција (самоуправних интересних заједница) задовољавају своје потребе. У класичном моделу, групе су нетериторијално, а у југословенском моделу територијално организоване. У класичном моделу институције које образују групе имају институционалну сепаратну аутономију, а у југословенском моделу њихова аутономија је део свеопште аутономне (самоуправне) организације федералне јединице (пошто су оне део њеног парламентарног система). У класичном моделу држава утврђује само минимум потреба и средстава за њихово задовољавање у аутономним институцијама, а у југословенском моделу самоуправне интересне заједнице као део државне организације одлучују о укупном обиму по-

треба и средстава, док федерална јединица (парламентарна власт) може да одреди оквире у којима могу да прикупљају и троше средства. У класичном моделу постоји категорија људи у стању социјалне оскудице због незапослености, а у југословенском моделу право стање социјалне оскудице не постоји мада има незапослености, због врло високе повезаности градског и сеоског становништва и низа традиционално-патријархалних породичних веза у којима незапослени имају ослонац на породицу и рођаке.

Главне разлике између класичног и југословенског модела парафискалних прихода и расхода су ове: (I) југословенски модел несразмерно јаче уважава захтев социјалне правде за све, без обзира на изворе за трошкове примене такве правде; (II) постоји правило пуне солидарности свих са сваким и свакога са свима у оквирима територија (општина и федералних јединица); (III) југословенске институције аутономног задовољавања људских потреба обухватају и основне економске потребе, а не само животне потребе људи; (IV) аутономност југословенских институција није сепаратна – што значи да није ни самостална већ је она део општег система аутономних институција са којима је узајамно повезана; (V) расходи за задовољавање људских потреба нису проистекли из пореских прихода, ни из добровољних контрибуција људи, већ из законом уведених контрибуција које се не зову порезима, мада то јесу (што је пример за примену еуфемизама у праву; (VI) ове контрибуције се не сматрају трошковима пословања.

Циљ оваквог одређивања особености у југословенском моделу је свакако благостање, у смислу стварања високо продуктивног друштва пуне запослености. Ово благостање треба да се постигне високим мотивисањем људи да у општинама и федералним јединицама створе што веће богатство, доходак из кога ће моћи да што више одвоје за доприносе (из којих подмирују своје потребе) и за зараде. У држави као целини они углавном међусобним споразумевањем федералних јединица одређују који су им интереси у привређивању исти, али не и које потребе треба да им буду исте (пошто се ове утврђују према дохотку а овај је увек локални доходак). Високо мотивисани људи, чије су потребе овако оптимално задовољене, привређиваће успешно и рационално ће трошити. Уз то, они ће на тај начин достићи дезалијенацију од стања зависности бића (Sein) у односу на требање (Sollen) постаће им важније да сарађују него да се такмиче, да буду солидарни него да тргују, да »буду« уместо да »имају« (Б. Хорват, »The Political Economy of Socialism«, M.E. Sharpe, Inc., Armonk. N.Y. 1982). Људи на тај начин постају суверени као бића, а и њихове институције (»унутрашњи« суверенитет) опада и функције државе се постепено гасе, уступајући месот функцијама друштва слободних и равноправних удружених произвођача (Марксова »асоцијација асоцијаната«).

Са гледишта расхода, овакав концепт дохотка и доприноса стоји на класичној позицији Науке о финансијама утолико, што расходи заиста диктирају приходе, а од ње се разликује тиме што намену и обим расхода не одређују сразмере које дозвољава држава већ сразмере које дозвољавају њени делови. Ова разлика не би имала изуз-

етно велики значај ако би се приходи стицали уз деловање закона понуде и тражње, аналогно и закона тржишта (селекција-дистрибуција-алокација), али је управо проблем у томе што су доходак и доприноси везани за територије федералних јединица и општина, па се намене и обим расхода не утврђују на нивоу државе као јединственог привредног подручја. Зато ови расходи и јесу парафискални, мада су у принципу – и само у принципу – предвиђени актима државе, пошто федералне јединице и општине са гледишта организације јединственог привредног подручја (на коме делују закони понуде и тражње и тржишта) нису државе. Споразумевање између њих је ствар ad hoc регулисања односа а не трајан облик одноа. Ако не делују по сили ствари закони понуде и тражње и тржишта (макар им дејства, као и свуда у свету, била ограничена) онда преостаје само споразумевање о томе шта је понуда и тражња и шта је тржиште, а такво споразумевање је ствар околности. Може да се догоди да не буде споразума, па према томе ни регулатора понуде и тражње, ни регулатора тржишта.

Докази из емпиријских истраживања потреба показују, да оне садрже захтев за угодношћу, а лаборторијска мерења показују да су код људи осећаји угодности незаситљиви. Отуда и вечити проблем у човечанству: као учинити људе мотивисанима при оскудним природним ресурсима и могу ли сви да буду мотивисани на високу продуктивност и рационално трошење. Тај проблем се за сада решава утакмицом као конкуренцијом и селекцијом путем утакмице, па зато и не може да свима буде подједнако добро, тј. правда не може да делује линеарно. Без сумње, утакмица није довољна као просто надметање. Она се коригује утицајима високо концентрисаног знања и капитала и не можемо бити сигурни где престаје утакмица, а где почиње игра наметнута концентрацијом знања и капитала. Ако су тачна предвиђања зналаца тог проблема, у врло скоро време знање и капитал чиниће преко седамдесет процената извора прихода предузећа, а само око тридесет процената чиниће рад. У таквим околностима свако трошење које не оставља довољно за инвестиције и знање и довољно за продуктивна улагања на основу знања, представља самњење конкурентности. Зато је задовољавање осталих потреба ограничено на остатке после подмирења потреба за знањем и осталим инвестицијама на основу знања.

У случају да се жели потрошња путем парафискалних расхода на потребе које нису усклађене међу собом, може да се догоди да оне потребе које тражи угодност буду стављене испред оних потреба које тражи неопходност. Ресурси за расходе су ограничени, али се привремено могу увећати узимањем кредита. Кредити имају сврху ако су засновани на финансијском интересу (мотивација кредитора да заради дајући кредит), на сталној или релативно сталној вредности новца (која се постиже и валоризацијом) и на механизму кредитне верификације улагања (процена објективних могућности враћања кредита и плаћања камата). Њиховим продуктивним улагањем може да се повећа маса прихода из које ће се кредити вратити и омогућити експанзија продуктивних улагања и потрошње за људске потребе. То значи да се мора применити механизам дефицитарног финанси-

рања, који подразумева буџетску дисциплину буџетску контролу. Ово зато, што је дефицитарно финансирање увек компензаторно финансирање: кредити се користе да се унапреди делатност или друга активност која уз улагања може да допринесе стандарде продуктивности. Код компензаторног финансирања нема »нејавних« случајева: свака компензација тражи јавни надзор. Ако је компензациј а од утицаја на конкурентност привреде у држави као целини према иностраним привредама, или ако се компензација врши из иностраних кредита на чије плаћање једног дана може бити позвана држава као природни гарант за субјекте под својим суверенитетом, онда је јавни надзор само надзор државе, а не и њених федералних јединица, општина или неких других аутономних институција. То зато, што се њихови дугови као »приватни« из угла гледања кредитора претварају у јавне ако не буду враћени.

Потрошња путем парафискалних расхода може да се обезбеди и системом цена, ако аутономне институције (међу њима у условном значењу и федералне јединице и општине) могу да постигну, да предузећа са њихове територије буду конкурентна и да својом високом продуктивношћу потискују предузећа са других територија на неделивом домаћем и/или иностраном тржишту. Ако то не може да се постигне конкурентношћу, каткада може монополом, тј. пружањем заштите од конкуренције »својим« предузећима. Тада је цена таквих предузећа монополска цена, а аутономна институција уствари обезбеђује доменско финансирање потреба путем монопола разлике у цени. Она обезбеђује средства за потребе управо диригованьем, којим се постиже да практично сва производња прими изглед државне, а вишкови изнад стварне цене намењени задовољавању потреба су уствари чист облик комисионог монопола.

Да би се постигла аутономија у узимању кредита и/или диригованьу ценама, потребно је да се постигне таква самосталност аутономних институција која онемогућује државу да интервенише против таквих кредита и цена. Самосталност је могућа ако се искључе и/или битно ограниче овлашћења правосуђа, полиције (класичне и привредне) и владиних организација које могу ставити препреке (стручне или управне) дејствима овако схваћене самосталности аутономних институција. Тада се систем привређивања аутономизује ван утицаја државе и преостаје да се његова целина сачува утицајем свести аутономних институција о припадности целини (држави). Ако је ова свест хомогена – што је сасвим ново питање за расправу ван ове теме – целина је сачувана док траје хомогеност. Ако нема хомогености, неће бити ни целине. Тако се појављују егзистенцијални проблеми за све и губе се захтеви да се оствари социјална правда. Круг се затворио.

На овај начин један привидно етички проблем правде, који обухвата и социјална давања, постаје апсолутно финансијски. Правила за финансирање потреба која препоручује теорија су резултат многих научних истраживања и док не буду замењени неким другим неопходно је да се примењују. Њихова примена није неопходна само због научне истине да је управљање финансијама основа парламентаризма. Ради се о нечем много озбиљнијем: у финансијама се зна

како се налази могуће решење за проблемски ланац који чине беда и оскудица, стандард потреба, благостање и социјални програми. Сигурно је да не постоји једно једино решење пошто у свакој држави има особености које налажу разне опције у погледу квантитета финансирања, али су све те опције условљене циљевима финансирања. У најсажетијем облику изражени, то су циљеви опстанка у међународној конкуренцији, који захтевају интелигентно налажење везе између чисте теорије и државничких послова, како то каже Richard A. Musgrave (»The Theory of Public Finance«).

Проблемска ситуација у вези са налажењем те везе, у којој је југословенски модел као напор да се веза нађе допринео разумевању могућности, остаће проблемска ситуација све дотле, док се не формулише идеја како да се одговори на питања о могућностима остваривања социјалне правде за све у околностима ограничених ресурса. До тада функционалност било код модела финансирања потреба уопште, па и социјалних у смислу наше теме, зависи од опција предодређених могућностима. Та обична истина је привремени одговор који се често нема у виду, када се радикализују захтеви за социјалном правом. У југословенском напору за решење проблема којим се бавимо зато је и дошло до отступања од концепта свеопште и свеобухватне правде, задовољавања потреба према хтењима и дефицитарног финансирања и до новог стабилизационог концепта који већ мења модел. Колико квантитативно, а колико квалитативно мења је сасвим друга тема.

Милан Љ. ПЕТРОВИЋ

PRESTATIONS SOCIALES COMME IMPOTS D'ÉTAT

– théorie des dépenses para-fiscales –

– Résumé –

Dans ce texte l'auteur pose les fondements de la théorie des dépenses fiscales, sonsidérent celles-ci du point de vue des prestations sociales comme impôts d'État. Pour cette raison le travail est constitué de deux ensembles intitulés: (a) abord général et (b) un effort pour la solution du problème: Yougoslavie. Dans la première partie sont traités le modèle pur de l'assistance sociale aux individus et aux groupes qui sont »en état de nécessité sociale« et les modèles mixtes, caractéristiques des directions contamporaines, post-classiques du développement dans le traitement de ce problème sous l'aspect des finances publiques. Dans la seconde partie on expose les connaissances empiriques et scientifiques sur la satisfaction des besoins sociaux dans le modèle yougoslave des finances autogastionnaires. La comparaison entre le modèle pur et le modèle yougoslave représente la partie particulièrement digne d'attention qui pose les bases pour l'étude du problème des dépenses para-fiscales, du moins dans le cadre de la théorie yougoslave. Dans le texte on indi-

que aussi les solutions possibles et les résultats des solutions du programe de l'assistance sociale, aux variations des effets qui se rapportent au lien de la cause et de l'effet entre la chréiologie, le secteur public et les finances d'État. On souligne le rôle du budget dans les processus de l'accumulation, de la distribution et de l'allocation des moyens et l'accent est mis sur l'exigence d'appliquer jusqu'ici dans la science des modèles vérifiés jusqu'à ce qu'ils ne soient pas changés d'une manière adéquate (empirique aussi bien que scientifique). L'auteur a posé le problème des points de vue philosophique sociologique, économique–politique et financier. L'accent nécessaire en un volume approprié, a été mis aussi sur les préférences politiques, vu la division déjà notoire mondiale et intra–étatique en Nord riche et en Sud pauvre. Pour cette raison les bases de la théorie sont posées sur le fonds des expériences des États à organisation fédérative, donc, aussi sous l'aspect de leurs unités politiques–territoriales plus étroites. Dans les considérations finales l'auteur met en relief les effets de la manière stabilisatrice du financement qui, du moins en tentative, est caractéristique du monde contemporain, ce qui peut mener aux changements aussi bien dans le modèle pur, que dans le modèle yougoslave du traitement des prestations sociales.

РУКОВОЂЕЊЕ И КОНТРОЛА НАД ЈАВНИМ ПРЕДУЗЕЋИМА[1]

1. Уводна разматрања

Проблеми правилног руковођења и контроле над јавним, дакле државним и комуналним предузећима, различити су у социјалистичким од оних у западним земљама. Разлике произилазе, пре свега отуда, што су у западним земљама јавна предузећа окружена мноштвом приватних, са којима се налазе у односу конкуренције или партнерства. Насупрот томе, у социјалистичким земљама постоје, по правилу, само једна или тзв. кооперативна предузећа, тако да укупни поредак другачије изгледа и преовладава другачији привредни стил него на Западу.

Али, постоје заједнички проблеми који се тичу јавних предузећа, и који се јављају независно од врсте привредног система. Посебно је то проблем проналажења праве мере самосталности предузећа, као и проблем конроле над њима. Уверен сам, такође, да већина питања која се односе на контролу и органе јавних предузећа, а појављују се последњих година у СР Немачкој, постоје и у Југославији у овом или оном облику. У сваком систему може се догодити да управни одбор прави грешке или се не понаша као добар домаћин у пословању, тако да то држави, као власнику, даје повода да на одговарајући начин надгледа управљаче.[2]

Због тога бих дао делимичан увид у посебну ситуацију у којој се налазе јавна предузећа у једној западној земљи. Делимично ћу се посветити и питањима која се тичу обе стране. надам се да ће и једно и друго бити интересантно.

---

[1] Предавање одржано на Правном факултету у Крагујевцу, 8. априла 1988. године.

[2] Упоредити, о овом питању, студију »Контрола јавних предузећа«, издату од Научне комисије друштва за јавну и заједничку привреду, из Баден Бадена.

2. О појму јавног предузећа

Под »јавним предузећем«, чија је укупност позната као систем »јавне привреде«, подразумевају се у различитим земљама сасвим другачије институције: понекад се тако називају јавно вођена или предузећа која раде за јавност, независно од тога како их титулирају носиоци такве активности. У западној Европи, где је за подручје Европске економске заједнице чланом 90. EWGW дата једна посебна дефиниција првенствено на основу потреба развоја ЕЕЗ,[3] полази се од институционалног, на својини и владајућем утицају заснованог схватања: јавна предузећа су, према томе, насупрот приватним, сва она предузећа која се заснивају на »стицању својине из тзв. »јавне руке«, и која на основама финансијског учешћа, одлучивања или давања сагласности, непосредно или посредно спроводе владајућу политику«. Дакле, овде можемо убројати, поред »чистих« јавних, од »јавне руке« вођених предузећа, још и тзв. мешовита привредна предузећа, у којима преовлађује учешће »јавног« капитала. Насупрот томе, овде се не убрајају предузећа која само подлежу државном надзору, као што су банке или осигуравајућа друштва. Према овој дефиницији, никакву улогу не игра да ли је предузеће организовано по принципу заједничког привређивања или, пак, као предузеће које самостално привређује док, уопште, не игра улогу ни питање коме циљу делатност предузећа служи. Јер, постоје заједничка привредна предузећа и предузећа коа самостално привређују, исто као што и у приватном домену егзистира мноштво предузећа која самостално послују са циљевима »слободне привреде« или »заједничке користи«, а која су, заправо, од опште користи.

3. Смисао и циљеви јавних предузећа

Одлучујуће је питање, наравно, који смисао и које циљеве имају поједина јавна предузећа, и у којој мери су она укључена или се могу укључити као инструменти државне политике.

Одговор зависи, најпре, од привредног уређења. У слободним, привредно-приватнопредузимачким привредама могући су и постоје врло различити и диференцирани одговори; у привредама са централнопланским управљањем одговор је, пак, једноставан и једнозначан: ту су јавна предузећа појава која одговара привредном правилу и служе, у оквиру слеђења плана, свим државним циљевима; приватна предузећа су изузетак и потребна је посебна правна дозвола за њихово оснивање.

Други је случај у тржишно-приватнопредузимачким, западним привредама: ту се предузећа, са својим конкурентским интересима, појављују као свакодневна реалност. Јавна предузећа важе као нежељена државна интервенција и сада је за њихово оснивање потреб-

[3] Развојна линија одређена на састанку Скупштине ЕЕЗ од 25. јуна 1980. године, објављена у ABL der EG Nr. L 195/35, Art. 2, 80/723 EWG, слично као и у параграфу 98. одељак 1 GWB.

но посебно правно оправдање.[4] Оно може почивати на многим разлозима: посебно стоје разлози »тржишних ограничења« (уређење и руковођење делатношћу приватних предузећа путем тржишта доводи до нежељених последица), затим, разлози контроле монопола, онда су то потребе за иновирањем и унапређењем привреде, као и потребе за осигурањем основних животних услова. У сваком конкретном случају морају бити присутни сасвим одређени циљеви, који се не могу у пуном смислу постићи само државним уређењем и мерама надзора, и за чије испуњење јавна предузећа представљају подесан инструмент.

Таквих је циљева увек било и биће их, да поменемо само најпознатије:

– сврсисходност контроле монопола, при чему треба да постоји неизбежни монопол »јавне руке« за сузбијање приватне експлоатације, који је развијан и примењиван у прошлом столећу код железнице, поште и комуналних делатности;

– намера интервенције у тржишним односима утакмице, на пример када она, због картела, постаје нефункционална и када доводи до слабљења тржишта кроз деловање јавних предузећа као спољних фактора (на пример: »hibernia« пре 1914) или када тржиште треба да буде обогаћено и оживљено кроз делатност једне сасвим одређене гране (пример штедионица у кредитном пословању);

– циљ унапређења привреде, на пример, унапређење привредно заосталих региона, а такође и осигурање радних места или, нпр, унапређење иновација;

– циљ осигурања виталних функција, нарочито против зависности државе од приватних (на пример иностраних) гросистичких предузећа, у околностима осигурања снабдевања војске или управе одређеним добрима;

– социјални циљеви заштите процеса потрошње, еколошке заштите, социјалне политике или независности од стране групних утицаја.

Спорно је, у скоро сваком конкретном случају, да ли наведени разлози заиста оправдавају јавну управу или би била довољна блажа средства у форми законског надзора. Када се таквим средствима, као на пример регулативним у САД, трговински простор скоро сведе на нулу деловањем, рецимо, комуналних опскрбних предузећа[5] питамо се тада, нису ли јавна предузећа при том са извесном дозом »аутономије«, примерена наслеђеном (створеном) стању. Али, успех увек зависи од тога да ли су створена јавна предузећа остварила постављене циљеве, и да ли су се потврдила као подбни инструменти државне политике.

---

[4] Видети, у вези са теоријом развоја, између осталих аутора, и Püttner, G: Die öffentlichen Unternehmen, 2. Auflage, 1985, стр. 5, 23 и 75.

[5] Упоредити: Karl Kühne, Die Regulierungsdebatte in den USA in ihrer Bedeutung für die Bundesrepublik Deutschland, in: Schriftenreihe der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft, Heft 22: Oeffentliche Bindung von Unternehmen, Beitrage zur Regulierungsdebatte, 1983, S. 97 ff., bes. S. 102 ff; Versorgungwirtschaft in den USA, Reisebeobachtungen, 1964, Band 1, S. 53 ff.

Тиме је тај – на жалост још нигде стварно савладан – проблем контроле над успешношћу јавних предузећа само увећан. У СР Немачкој је, такође, лоше постављена активност око контроле успешности јавних предузећа, јер њихови циљеви још нису сасвим јасно формулисани и доста су опште одређени, тако да недостају мерила контроле.[6]

Проблематика се, на срећу, укршта код оних постављених циљева, тако да је класична монопол-контрола дата кроз остварене циљеве који су потврда неусмњиве егзистенције јавних предузећа (приватна експлоатација тиме је искључена) и остаје још само отворено питање да ли тако легитимисана предузећа довољно привређују. С тога је само положај једног дела постојећих јавних предузећа неспоран, док у осталим, то је показала нова дебата о приватизирању јавних предузећа – влада нејасноћа око њихове улоге (која и изазива полемике), а оне се, у недостатку стварних тачака ослонца воде идеолошким аргументима, што решењу проблема врло мало доприноси.

4. Јавна предузећа у федерализму

Немачка јавна привреда, насупрот јавним привредама осталих великих западноевропских земаља и многих земаља у развоју, не може се посматрати као јединствен блок под јединственом контролом, већ је то, напротив, према дефиницији, кроз носиоце јавних овлашћења повезан, али иначе један потпуно разнолики конгломерат. То је последица, најпре, немачке државне структуре, која у домену егзекутиве, кроз један изражени федерализам и кроз самосвесну комуналну самоуправу јесте и сама јако изражена, и која бива допуњавана кроз различиту ресорну организацију предузећа. Јавна предузећа концентришу се у федерацији, која је преузела начин организације ранијих пруских предузећа, и концентришу се, такође, и код општина; док су покрајине заступљене само са покрајинским банкама и неким услужним предузећима. У федерацији, министар пошта води пошту, а министар саобраћаја железницу и цивилно ваздухопловство потпуно независни један од другог; министар привреде индустријска предузећа, министар за развој – развојна предузећа, а министар одбране припадајућа јавна предузећа. Овде нема никакве повезаности у организационом смислу, са комуналним, услужним и предузећима јавног саобраћаја (она су у појединим комунама међусобно повезана под јединственом управом), као што нема повезаности ни са штедионицама.

Појединa јавна предузећа између себе су независна и, може се рећи, страна; заједничко својство – то што су јавна предузећа, не значи да између њих постоји формална или некаква »духовна« веза. Не постоји нити заједничка, групна, свест, нити једно заједништво, које се само публицистички и научно сагледава кроз »Друштво за јавну

---

[6] Један пример: по Закону о штедионицама, оне би требало да »одржавају свест становништва о штедњи«, а да ли су остварили постављени циљ тешко је одговорити у односу на висину штедње.

привреду и заједничку привреду« из Западног Берлина. Нешто интензивнију сарадњу уобичајава само »Савез јавних превозних предузећа«, као и удружења штедионица и рачуноводствених организација општинске привреде.

Наочиглед те уситњености и појединачне аутономије немачких јавних предузећа, поставља се питање, да ли ова предузећа, кроз поменути равноправан третман са приватним предузећима за испуњење јавних задатака не сужавају овима простор за деловање, и могу ли, на тај начин, бити средство вођења државне политике. Додуше, може сваки појединн носилац јавног предузећа да се данас ангажује за постављене циљеве у одређеној области, али за залагања за велике политичке задатке, који могу бити остварени само заједничким деловањем немачких јавних предузећа – недостаје немачкој јавној привреди одлучујућа организаторска претпоставка, заправо, недостаје јединствено руковођење.

Недостаје, ткаће, јединствена теорија о задацима и правилном руковођењу јавним предузећима. Сваки оснивач предузећа (савез, покрајина (ретко), општина) одређује самостално циљеве и начин руковоења својим предузећима. Постоје, осим тога, различите правне форме јавних предузећа, јавноправне и приватноправне (капитална друштва, акционарска друштва), између којих може да бира оснивач јавног предузећа.[7] На то ћемо се вратити када буде било говора о аутономији јавних предузећа.

5. Самосталност (аутономија) јавних предузећа

Јавна предузећа би требало, без обзира на тип државне привреде, да привређују што је могуће ефикасније. С тога се може поставити принцип, да јавна предузећа требају самостални статус како би испунила своје задатке, а у интересу добрих привредних резултата, који њима, тачније њиховом управном одбору, омогућује деловање са сопственом одговорношћу. Та потреба за аутономијом није, међутим, загарантована ниједном уставном одредбом или нижим правним прописом: степен аутономије зависи, код сваког појединог јавног предузећа од оне правне форме (закона или нижих аката) који су послужили као основ за оснивање, али не и само од тога. У пракси се може запазити да су предузећа која остварују добит, по правилу, независно постављена, док су предузећа која остварују дефицит у пословању (немачка железница и остала превозна предузећа) у великој мери подложна упливу државног утицаја.

Данашња аутономија јавних предузећа је резултат дужег историјског развитка. Многа предузећа, пре свега комунална, су настала као несамостални одељци управе, и тек су, током овог столећа, осамостаљена. Најзад, ради се и о томе да их треба изузети од камералистичког буџетирања и да им се да посебно рачуноводство засновано на принципима трговачког књиговодства. На комунални ниво доведен је овај степен развоја јавних предузећа »нето-учинком« у

[7] Püttner, G: оп. цит., стр. 59.

време Вајмарске републике »Дрезден-систем«) и 1983. проглашен важећим као самостално уређење предузећа. Данас, за предузећа од значаја за федерацију, постоје одговарајуће регуле у члану 110. Основног закона (Устава).

Организациона аутономија уређивана је, такође, корак по корак, али различито напредује у односу на правну форму и положај предузећа. Статус једног самосталног правног лица јавног права, који је, у правилу, повезан са аутономијом већег обима, битно су достигли само јавноправни кредити институти (неколико савезних банака, покрајинске банке и општинске штедионице, а ове последње кроз нужно преуређење после опомене учињене познатом привредном кризом која је СР Немачку погодила тридесетих година овог века). Остала јавноправна предузећа уживају полусамостални статус[8] као »посебности« (железница, пошта) или комунална предузећа; руководиоци таквих фирми надлежни су за текуће потребе, али све важније одлуке спадају у надлежност виших инстанци (министар, управно веће, градоначелник, општинско веће) или је за те одлуке потребно посебно одобрење.

Самосталност тих предузећа је, дакле, веома непотпуна и изазивала је, на комуналном нивоу, после другог светског рата, читаве таласе промена у процесу укрупњавања капитала. Данас, скоро сва градска услужна предузећа бивају организована као капитална друштва (највише као тзв. GmBH, а само делом као акционарска друштва). Индустријска предузећа на савезном и покрајинском нивоу поседују ту правну форму већ дуго. Она не гарантује само самостално руковођење предузећима, она дисперзира неподесне формалности и ограничења буџетског права, али може, наравно, да води ка ослобађању предузећа од постављених им задатака, тако да се, у том случају, намеће питање заштите јавног интереса.

Заслужује да буде поменуто, да је аутономија јавних предузећа у последње време увећана увођењем све већег саодлучивања послопримаца.[9] Раднички представници у надзорним органима јавнх предузећа осећају се обавезним, у принципу, према општеприврединим циљевима јавних предузећа, а да при том мислимо на однос према конкретној делатности предузећа и ставу послодаваца.

Чињеница, да је, са једне стране, аутономија неопходна, а са друге стране, да је потпуно осамостаљење противно смислу јавних предузећа, упућује на размишљање у правцу стварања једне нове правне форме за регулисање статуса јавних предузећа и то између самосталног привређивања и привређивања путем удруживања капитала.[10] Подстицаји такве врсте нису слеђени од стране законодавца, чиме је већ поменута промена форме предузећа од сопственог у предузеће

[8] Статус је утврђен Законом о железници, Законом о поштанској управи, и покрајинским правним актима.

[9] Упоредити ставове Farthmann-a, Püttner-a и других у ZögU 1980, Beiheft 3, стр. 71.

[10] 1954. поднео је Fridrich Zeiss предлог за правну форму »сопственог предузећа (Schrift der Gesellschaft für öffentliche Wirt schaft, 1955), а od novijih autora: Bernd Janson (Rechtsformen öf fentlicher Unternehmen in der EG, 1980) i Michael Schaper (Die Idee einer Rechtsform »öffentlicher Betrieb«, 1982).

удруженог капитала остала једини пут ка јачању аутономије јавних предузећа.

6. *О контроли јавних предузећа*

»Поверење је добро, контрола је боља«, говорио је Лењин. У сваком случају, искуство учи да се управљачи јавних предузећа не могу оставити да раде без контроле. У последњих неколико година било је у СР Немачкој неколико великих финансијских скандала, јер су менаџери одређених јавних предузећа били премало контролисани, чинећи грешке из несавесне самоопчињености.

Али, важно је, најпре, следеће: у односу на јавни утицај, правити разлику између чувања и контроле заједнички постављених циљева (контрола испуњења задатака) и осигурања и проверавања привредних односа (понашања у привреди), што би био облик економске или привредне контроле.

Рачуноводствена и економска контрола су за сва јавна предузећа законски регулисане. Удружени капитал бива контролисан од привредних контрола, према регулама акционарског права, не изузимајући, при том, прописе садржане у параграфима 53. и 54. Основног буџетског закона, који, истовремено са припадајућим уредбама рачуноводствене контроле, регулишу ову правну област. Јавноправно организована предузећа подлежу пуној контроли управо због важећих рачуноводствених одредби, које се спроводе у име управе рачуноводства исто као што се спроводи контрола и од надлежних привредних органа.

Насупрот томе, за контролу испуњења задатака не постоје тачно одређени прописи. Контрола се врши над већ поменутим унапред датим циљевима, а наклоност народних представника и врхова егзекутиве у нормалним условима једва да дозвољава контролу, док се у појединим критичним случајевима више него што је потребно мешају у унутрашњу управу јавних предузећа. Тако је у теорији изграђено гледиште да, за нормалне прилике, важи одговорност за питања од јавне важности по принципима текуће контроле – или општепозната »обавеза деловања«[11] док се за критичне случајеве још увек тражи значајно огрничавање аутономије, као и и право утицаја државних органа.[12] Од кодификације акцијских закона познато је да »јавној руци« не припада посебно право утицаја на њена приватноправно организована предузећа[13] тако да се контрола може применити само на општепостојећа права акционара.

---

[11] Ближе код: Püttner, G: Die Einwirkungspflicht, DVB1. 1975, str. 353; Ernst Thomas Kraft, Das Verwaltungsgesellschafttsrecht, 1982.

[12] Упоредити, посебно у новијој литератури, код: Rupert Scholz/Rainer Pitschas, Gemeindewirtschaft zwischen Verwaltungs und Unternehmensstruktur, 1982; Günter Nesselmüller, Rechtiliche Einwirkungsmöglichkeiten den Gemeinden auf ihre Eigengesellschaften, 1977; Wolfgang Büchner, Die rechtliche Gestaltung kommunaler öffentlicher Unternehmen, 1982.

[13] Према 26 и 296. члана BGHZ, а теоријски је проблем у новијој литератури обрађен код: Robert Fischer, Das Entsendungs – und Weisungrecht öffentlich-rechtlicher Körperschaften beim Aufsichstrat einer Aktiengesellschaft, Die AG 1982, str. 35.

Контрола јавних предузећа тиме је отежана, тако да контролори у министарствима и рачунским заводима могу врло тешко судити о стручном раду у јавним предузећима, јер недостају чињенице из рада тих предузећа. Главне пословође су, по стручности, увек близу контролорима, као и по знању, због чега се у пословима за приватне фирме, често узимају раније главне пословође за контролоре. У јавном сектору то су, пре свега, политичари, који немају ништа заједничко са стручном контролом јавних предузећа.

7. *Одговорност пословођа и надзорних орана*

У СР Немачкој уобичајено је да јавна предузећа имају у свом саставу једно тело које надгледа делатност, и које је, у ствари, надзорни орган. Немачка регулатива јавних предузећа раздваја – за разлику од америчког board система – у принципу, пословодство и надгледање послова и дели обадве функције на различите органе. Готово сва јавна предузећа имају, ако се тако може рећи, два »главна« органа, која значе, са једне стране, вођење предузећа (управа, руковођење производњом, пословодство), а са друге стране значе надзор (управно веће, надзорно веће, надзор над производњом). Меродавно за ту форму функционалног руковођења је класична организација немачких акционарских друштава са раздвајањем функције управе и функције надзора.[14] У сваком случају, у акционарским друштвима постоји још и трећи орган, главна скупштина, чије функције овде нећемо подробније објашњавати (као ни то да надзорно веће недостаје код многих мањих приватних предузећа). Паралелу главној (акционарској) скупштини чини, код јавних предузећа, оснивачка скупштина или посебно тело, састављено од више представника, као што је то скупштина јемаца код кредитних завода.

Надзорни орани (надзорно веће, управно веће) имају за задатак да руководном органу одреде линију деловања, као и да у потпуности надгледају вођење послова. Када је у питању одговорност надзорних органа и њихових чланова, добија се утисак да не постоји само једно право надзора над руковођењем предузећем, већ да се надзор мора посматрати као функција неопходна у предузећу, а која се јавља као обавеза надзорних органа да делују у правцу уређивања пословодних функција. Повреда те обавезе која је од значаја за јавно предузеће, повлачи за собом консеквенцу одговорности чланова надзорног органа према предузећу. У случају повреде обавезе, може предузеће, или представник чланова надзорног већа да истакне захтев за накнаду штете. Код акционарских друштава то је разумљиво само по себи, код јавних банака такође, док код неколицине јавних предузећа постоји мала нејасноћа, коју је законодавац сам оставио.

Разумљиво је да надзорно или, пак, управно веће, по природи ствари, не може надгледати сваки појединн посао. Већини значајних послова претходи њихова сагласност, и тада се мора тачно испитати

[14] Тако и Rudolf Wiethölter, Interessen und Organisation der Aktengesellschaft, Karlsruhe 1961, стр. 270.

да ли тај посао служи циљевима предузећа. Уосталом, надзорни орган се може ограничити на пробу према једном узорку, и на томе градити свој став на предлог и уз диспозицију управе. Тако се у пракси врше провере и надзор своди на разумну меру, као важну тачку ослонца за процену укупне обавезе надзора.

Овде се појављује проблем, који се састоји у томе како да надзорно веће, надгледајући једну управу склону ризику или, чак, непажљиву, уђе томе у траг и када се таква управа, због повреда својих обавеза, може позвати на одговорност. Правни поредак је, уопште узвеши, заузео једно релативно ограничено становиште, захтевајући да се, као учинак управе, уочи превара или преварно деловање.[15] Насупрот, у литератури се увек изнова воде расправе о томе, да ли је надзорном већу, поред њему могућег старања и с обзиром на природу надмоћности од стране владајућег апарата постављене управе, могуће довести у ситуацију управу да одговара за своје поступке; односно, довести је у положај да јој се докаже учињено дело, када је она довољно рафинирана и склона ризицима,[16] што се у пракси често показује приликом масовних стечајева или спектакуларних лицитација. Зато се може само на основу сазнања и искуства и то само потпуносавесним особама поверити проналажење праве мере интензитета надзора. Сарадња представника послопримаца (службеника, намештеника) са познаваоцима самог посла у предузећу, самим тим се, у интересу ових првих, искључује.

Укупно посматрано, овде се отвара проблем, да се до сада у немачком друштвеном праву, кроз усмеравани развој, само непотпуно регулисало питање надзора, али да је у државном праву тај проблем био и биће много интензивније дотицан с обзиром на парламентарну контролу, те да се проблем контроле може решити једино постављањем потпуно независних експерата који ће обављати само тај посао. Како се овде не поклапају у потпуности намере законодавца и потребе праксе, а не могу се у правој мери ни поклопити, законодавна функција надзора мора бити тако интерпретирана и образложена према објективним захтевима, да у конкретним случајевима може бити примењивана само контрола чија ће мера интензитета бити прилагодљива сваком од тих случајева. Контрола која са сигурношћу искључује сваку омашку и свако одступање била би незамислива и могла би угушити сваку разумну управљачку делатност.

8. Закључак

Будућност јавних предузећа у СР Немачкој је, у овом тренутку, неизвесна. Увелико се говори о приватизацији, и нека савезна предузећа већ су прешла у приватне руке. Али, са друге стране, постоји потпуни увид у то да су јавна предузећа веома важан инструмент у рукама државе и да због тога не могу бити предата у руке приватним лицима.

Günter PÜTNER

---

[15] Упоредити, нарочито: RGZ 93, стр. 338, RGZ, 144, стр. 348.

[16] Упоредити: Walther Rathenau, Vom Aktienwesen, Berlin 1917, као и запажања дата код Helmut Gottschalk-a, Die Lehre aus den Aktienskandalen der Nachkriegszeit, Frankfurt a.M. 1934.

DIRECTION ET CONTRÔLE DES ENTREPRISES PUBLIQUES

– Résumé –

Les entreprises publiques sont la réalité de chaque type d'économie d'État. Elles ne sont pas organisées de la même façon, précisément à cause de la différente structure des économies d'Etat, mais on peut isoler deux importantes questions comme communes pour toutes ces entreprises: ce sont le problème de la gestion et le problème du contrôle du travail des entreprises publiques. Il n'est point du tout discutable, aussi, que par l'entreprise publique on entend cette entreprise dont l'activité est d'un intérêt commun, soit qu'elle est de caractère de service soit de production. De telles entreprises sont une partie du marché et dans la RF d'Allemagne elles sont organisées comme sociétés de capitaux et, pour une moindre part, comme sociétés par actions. Le diapason des objectifs des entreprises publiques est très varié, et dans les Etats fédératifs il dépend aussi du niveau des autorités qui se présentent comme fondateurs des entreprises publiques. Pourtant, elles peuvent être de caractère public, aussi bien que de caractère privé, en dépendance de la régularisation juridique de chaque Etat respectif. Dans son travail, ces entreprises doivent posséder la mesure déterminée d'autonomie qu'il n'est pas facile de déterminer, précisément à cause du fait qu'elles servent l'intérêt public. Le contrôle de l'activité des entreprises publiques est indispensable, contrôle administratif aussi bien que contrôle économique, mais il est aussi difficile de trouver la vraie mesure d'intensité du contrôle qui n'étoufferait pas leur activité fondamentale. Les attitudes de la théorie et de la pratique concernant toutes ces questions ne sont pas toujours concordantes et l'on peut dire que l'avenir des entreprises publiques dans la RF d'Allemagne est incertain. Il est possible que les entreprises particulières de la »main publique« passent en mains privées, mais il est également certain qu'elles représentent un élément important de la politique d'Etat et, par concéquent, que leur privatisation ne serait point un processus simple.

ЗАЈМОВИ У СВЕТУ И СВЕТ У ДУГОВИМА
– Прилог анализи функција и облика јавних зајмова и јавних дугова –

Зајмови и задуживање, дугови и презаduженост представљају данас готово незаобилазну тему у свим разговорима о привреди и привредном развоју, о актуелним економским и ванекономским питањима савременог света. Реално се, међутим, о овим питањима још увек недовољно говори и пише, бар не онолико колико би било потребно и не на начин који би одговарао стварном стању и његовој сложености и озбиљности.

Најчешће се у свим тим расправама има у виду комплекс односа између високо развијених индустријских држава, са једне, и земаља у развоју, са друге стране, комплекс који неоспорно има своје значајне економске, социјалне, политичке и хумане димензије. Чињеница да су земље у развоју дужне својим повериоцима из развијеног и високоразвијеног света износе који прелазе висину до 1.000 милијарди долара свакако је изузетно важна, али је много значајније то да се реално не може очекивати да ће тај дуг, чак и у једном свом делу бити повериоцима враћен у некој догледној будућности. Сем тога, све већи број земаља – дужника све теже извршава своје обавезе у погледу плаћања само камата, јер је терет и тог дела укупне обавезе постао велики и има тенденцију да буде све већи и све тежи.

Поред тог значајног и врло актуелног комплекса односа између развијеног света и земаља у развоју, постоји и други, не мање значајан и не мање актуелан сплет односа између влада многих развијених, чак високо развијених земаља и њихових унутрашњих повериоца: банака, корпорација, грађана. У јавности се сразмрно мало о томе зна, па су и компетентни коментари о тој релативно новој финансијској, економској, социјалној и политичкој појави још увек испод потребног и могућег нивоа. У прилог овој оцени могу се навести само два примера из савременог света који веома јасно указују на значај и димензије те нове појаве. Крајем 1986. године укупни унутрашњи јавни дуг владе САД достигао је ниво од преко 2.070 милијарди долара, док је унутрашњи дуг јапанске владе био знатно нижи али

ипак на нивоу од преко 600 милијарди долара. Готово шокантан податак о висини тих унутрашњих дугова добија на значају када се дода да највећи део тих позајмљених, односно примљених средстава никада неће бити враћен кредиторима, односно да су се у најчешћем броју случајева повериоци и дужници, формално или via facti договорили или споразумели да дуг номинално постоји и то ad infinitum, а да реално постоји само обавеза редовног и неодређено дугог плаћања камате по том дугу.

Мада су разлике између спољних и унутрашњих дугова веома велике и суштинског карактера, изненађују две њихове заједничке црте: настали су и настају због потребе многих савремених држава да дефицитарним финансирањем омогуће толико потребну финасијску и економску стабилност и услове за привредни и друштвени развој, а могуће их је одржати и чак стално увећавати захваљујући процесу трансформације класичних амортизационих у нове, рентне зајмове. И једно и друго заслужује да буде детаљно анализирано јер без такве анализе није могуће схватити обим и значај новина у материји јавног кредитирања.

Класично гледање на задуживање државе

Пошто се под појмом »класично« често подразумева нешто што припада давној прошлости или бар периоду од пре једног или два века, потребно је одмах нагласити да је то класично гледање струке и науке, па и шире јавности, на задуживање државе карактерисало чак и прве три деценије овог столећа, те да нова гледања јесу заиста нова, односно савремена.

Полазна основа за то класично гледање на зајмове и уопште на задуживање државе била је да »здраве финансије« државе не могу и не смеју дозволити трошење државних или јавних средстава изнад мере коју одређују државни или јавни приходи. Буџетска равнотежа сматрана је идеалом који се по сваку цену мора поштовати и остваривати, чак и у врло сложеним и тешким временима. Само у случајевима ратова или великих елементарних непогода било је дозвољено користити ванредне изворе прихода, па према томе задуживање је било прихватано само као »нужно зло« коме се прибегава само онда када се никако не могу обезбедити средства за уравнотежење државног буџета.

Дефинисање средстава остварених задуживањем, у земљи или у иностранству, као »ванредни државни приход« потврђивало је да се ради о заиста изнимном начину обезбеђивања толико потребног покрића ванредних издатака у тим ванредним условима или околностима. Наравно, такво гледиште имало је у виду само тзв. консолидоване зајмове, зајмове на рок од више година, док су тзв. летећи зајмови третирани као дозвољене краткорочне позајмице за покриће привремених, текућих дефицита у државној благајни у току извршења буџета и као такви бивали прихваћени без већег противљења.

То класично осуђивање зајмова и уопште задуживање државе било је у пуном и логичном складу са гледиштем да су функције и за-

даци државе ограничени на организацију државне управе, на обезбеђивање унутрашњег јавног поретка и на стварање свих потребних услова за одбрану земље од евентуалног спољњег непријатеља. Пошто се радило о редовним државним или јавним потребама било је сасвим разумљиво да се није прихватало тражење ванредних извора прихода за њихово финансирање те да су зајмови и дугови државе били проскрибовани. Тек крајем прошлог и почетком овог века долази до извесног ублажавања оштрих осуда задуживања државе и до нешто либералнијег односа према државним или јавним потребама које управо у том периоду почињу да добијају нове садржине и за чије се задовољавање све чешће почињу да обезбеђују и допунски извори прихода, па и зајмови. Та промена проузрокована је еволуцијом схватања о стварним функцијама државе и почетним обликимка мешања њених органа у многим областима друштвеног живота и многим сферама друштвених односа.

У почетку релативно дискретно и суздржано, а убрзо много отвореније и агресивније, многе државе су већ последњих деценија прошлог и првих децвенија овог века остариле своје учешће у образовању (не само основном већ у не малом броју земаља и у средњем и у високом), у здравству, пензијском и инвалидском осигурању, социјалној заштити. Тај процес ширења државних функција и све екстензивнијег тумачења обима задатака и улога државних органа захватио је у том времену и неке делове привредне сфере: железнички саобраћај, поштанско-телеграфски и телефонски саобраћај, чак производњу електричне енергије. За све те нове функције било је тешко, готово немогуће обезбедити средства из редовних извора па се одступа од чврстог и крајње доследног схватања које значи безрезервну осуду задуживања. Многе железничке пруге и друге саобраћајнице, многе термо и хидро електране као и неки други привредни објекти изграђени су као државни, средствима обезбеђеним путем државних односно јавних зајмова. Све је, међутим, то било у границама које су биле једино могуће у класичном, либералном капитализму и свим другим фазама овог друштвено-економског система које су претходиле савременом државном капитализму. Тек је велика светска криза тридесетих година овог века означила крај једне и почетак друге ере у привредном и друштвеном животу савремених заједница и тек у њој постаје јасно да се старо мора напустити и заменити новим, да се, између осталог, мора у основи променити став према буџетској равнотежи и односу између редовних и ванредних државних или јавних потреба и начина обезбеђивања финансијских средстава за њихово задовољавање. За разумевање природе и карактера свих тако значајних промена извршених у релативно кратком периоду од једва десетак година потребна су мало шира и детаљнија указивања на суштину процеса који су били нови и тражили нове механизме и инструменте.

Поремећаји финансијске равнотеже у време велике светске кризе тридесетих година – узроци и последице

Веома је добро познато како је и зашто дошло до велике светске кризе тридесетих година овог века, како је и којим путем нађен излаз из ње. Више него икада дотле, економска струка и наука дали су немерљив допринос разумевању узрока и тражењу путева за излаз из тог стања које је било алармантно, тешко и опасно. Најчешће се та велика криза временски одређује у уже границе од четири или пет година, а реално она је трајала знатно дуже и имала је дугорочније последице. У Сједињеним Државама, на пример, као привредно најразвијенијој земљи западне хемисфере, ниво оствареног укупног друштвеног производа из 1929. године достигнут је и премашен не 1932. или 1933. године већ тек тринаест година касније, 1941. године. После кризе следио је дуги период опоравка у коме су многи негативни процеси и трендови још увек били присутни и снажно деловали на привредни живот те велике земље.

Због наглог и општег пада привредних активности већ у 1929. години драстично су смањени приходи државних буџета, а потребе за хитним интервенцијама у многим сферама друштвеног живота нагло су повећане. Требало је обезбедити финансијска средства за пружање помоћи незапосленима, за обезбеђивање хране гладнима, за све облике социјалних давања којима се настојало да ублажи негативно дејство кризе на социјалне односе и политички живот. То је био први и основни разлог за иницијално прибегавање задуживању. Затим су следили други условљени мењањем схватања о односим између државе и привреде и конституисањем савремене, активне и функционалне економске политике.

Често се губи из вида чињеница да су у моменту када је криза почела да добија сва своја значајна обележја постојали сви услови и све претпоставке за нормалан привредни живот и привредни развој. Радне снаге је било чак и више него што је привреда могла да запосли, сировине су се производиле у све већим количинама, машина и друге опреме било је све новијих и све савременијих. Чак је и новца, односно капитала било довољно, али се он хитро почео да повлачи из привредних токова и имобилише у банкама и другим финансијским институцијама. Због познате глобалне неравнотеже између производње и потрошње (која је, наравно, настала не због хиперпродукције, већ услед проблема у кретањима укупне, односно платежно способне тражње, изазваних односима у капиталистичкој расподели друштвеног бруто производа и националног дохотка), било је неопходно потребно интервенисати и вратити тај имобилисани капитал у ток друштвене репродукције. То нису могли да учине појединци, без обзира на висину расположивог капитала, то нису могли да предузму ни удружени власници значајних финансијских средстава, већ је то могла и морала да учини само држава као нови активни учесник у привредном животу и у привредним процесима. Пошто није располагала сопственим капиталом и с обзиром да опорезивањем није могла да прибави ни средства за своје основне редовне

потребе, држава је била приморана да приступи задуживању и то најчешће интерном, обезбеђујући тако на посредан начин мобилизацију новчане акумулације и њено привредно активирање.

У стручној, па чак и у популарној економској литератури о тим променама улоге државе у друштвеном и посебно привредном животу написано је веома много радова и готово да ниједан од битних момената у том комплексу трансофрмација државних функција није остао неанализиран и непроучен. А промене су биле заиста не само велике већ и суштинског карактера: дефинитивно је напуштено схватање о спонтаности привредних кретања, економска доктрина садржана у формули »Laisser faire – laisser passer«, и утврђено и потврђено да је активна и функционална економска политика којом савремене државе утичу на привредни живот, привредна кретања и привредне токове, категорички императив садашње друштвене и економске епохе. За ту и такву економску политику било је неопходно обезбеђивати све веће и веће износе финансијских средстава и у тој готово хроничној беспарици напуштање буџетске равнотеже представљало је једино могуће практично и теоријско решење.

Пошто се напуштање једног доктринарног схватања или једног дуго поштованог принципа у теорији врши релативно тешко и споро, учињен је покушај да се нађе компромисно објашњење зашто се и како тражи другачије решење за односе између државних или јавних прихода и државних или јавних расхода. Уместо класичне једногодишње финансијске или буџетске равнотеже, предлаже се циклична равнотежа по којој се у знатно дужем временском периоду, који се поклапа са трајањем привредног циклуса, мора остварити толико потребна финансијска равнотежа. У годинама рецесије или кризе, државни приходи биће смањени и због повећаних државних расхода, посебно оних усмерених у интервенције за подстицање привредних кретања, наступиће дефицити у државним буџетима. Након тога, захваљујући успешности економске политике, наступиће период успона или просперитета, када ће државни редовни приходи бити повећани, а смањена потреба за већим интервенцијама, те ће у тим годинама државне финансије бити позитивне. Суфицити тада остварени биће довољни да покрију раније остварене дефиците и равнотежа ће бити остварена, само не више у свакој појединачној буџетској години, већ у периоду који се креће од 7 до 10 или 11 година, односно који одговара трајању једног привредног циклуса.

У пракси се, међутим, теорија цикличне буџетрске равнотеже показала као неостварљиви идеал. Увек је и лако могуће одредити почетак и крај једног буџетског циклуса који је завршен у протеклим годинама. Много је теже, и то се чини са много више ризика да се погреши, предвидети резултате текућих привредних кретања и одредити у којој се фази једног циклуса привреда земље управо сада налази. Стога се у пракси најчешће заузимао комформистички став да је »управо сада најтеже«, да »управо сада треба трошити више« па да ће у годинама које следе све то бити изравнано и уравнотежено. Потражено је и нађено решење које је значило још веће удаљавање од класично дефинисане буџетске равнотеже - изграђен је концепт систематског буџетског дефицита.

У основи новог концепта државних финансија и односа између потреба са једне, и финансијскх могућности, са друге стране, стоји уверење да се буџетска равнотежа мора ставити у други план, подредити једној много важнијој, привредној равнотежи у сваком друштву па и у држави. Без равнотеже у привреди и без услова за привредни развој нема опстанка савремено организованог друштва, не може се очекивати да се оно развија и да напредује. Ако због потреба привредног живота и привредне стабилности треба смањити фискални притисак и растеретити привредне субјекте, смањиће се сви порези и друге дажбине. Уколико су привреди потребна одговарајућа финансијска средства онда ће се разним облицима финансијске интервенције: дотацијама, субвенцијама, регресима, примовима, премијама, рефакцијама и другим сличним инструментима или мерама обезбедити. У шали се некада говорило да је добар министар финансија онај »коме је прва реч – немам, а последња – не дам!« У многим савременим државама такав министар би био лош финансијски стручњак и лош политичар, јер се за одређене потребе морају увек обезбедити потребна средства у циљу очувања или остварења економске, социјалне и политичке стабилности државе и друштва.

Тешко је и готово немогуће утврдити јединствена мерила и рецепте за превазилажење поремећаја финансијске равнотеже у свим савременим државама; разлике у степену привредне развијености и поготово разлике у основама њихових друштвено-економских система толико су велике и суштинског карактера да се о тим разликама мора водити рачуна. Развијене земље имају проблем како да мобилишу и привредно активирају сопствену акумулацију која често бива неоптимално каналисана и коришћена. Недовољно развијене земље и земље у развоју настоје да обезбеде прилив иностране акумулације у циљу што бољег коришћења својих људских потенцијала и природних ресурса и, на основу тога, стварања услова за превазилажење заостајања за другим земљама у привредном и друштвеном развоју. Социјалистичке земље, нарочито оне са тзв. централно концепираним облицима планског организовања привредног живота, у својим једногодишњим и вишегодишњим планским документима настоје да на одговарајући начин остваре финансијску, односно буџетску равнотежу, наравно као интегрални део укупне привредне равнотеже. При томе се, најчешће, у пракси врши комбиновање свих расположивих модалитета обезбеђивања додатних финансијских извора из сопствене привреде или из иностранства.

Упркос свим разликама у прилазима васпостављању привредне и посебно финансијске равнотеже за све савремене земље је карактеристично да у својим напорима да консолидују своју привреду и своје финансије веома често и све чешће користе унутрашње и спољне зајмове и да на основу тога долази до готово константног повећања износа који се код дужника књиже као обавеза која све више оптерећује њихове привреде.

Трансформација класичног система задуживања и појава нових облика зајмова и дугова

У финансијској теорији и пракси постоји више подела јавних зајмова, али се две најчешће јављају и анализирају: прва је подела на летеће и консолидоване, друга на унутрашње и спољашње. Тек у новије време, пажњу привлачи и трећа подела, на амортизационе и рентне.

Амортизационе зајмове карактерише извесност и прецизност свих релевантних момената у односима између поверилаца и дужника и њихова постојаност, која се, чак и у условима битније промењених околности, релативно тешко доводи у питање. У настојању да се што потпуније обезбеде оба партнера, у уговорима о амортизационим зајмовима не оставља се ништа нерегулисано или недовољно прецизно регулисано. Зна се ко је кредитор а ко дужник, колика је сума у питању, колика је каматна стопа уговорена, како ће се и када зајам вратити. Захваљујући свим тим њиховим одликама, амортизациони зајмови су дуго, веома дуго, били цењени и прихватани као гарант успешности и сигурности ових својеврсних финансијских аранжмана.

Уз њих су се, само изнимно и релативно врло ретко,јављали у пракси и рентни зајмови који су били нешто другачије оријентисани: циљ им је био да, повериоцу обезбеди сталан периодичан доходак по основу позајмљених средстава. Да би се тај циљ могао да оствари у уговорима о рентним зајмовима се не одређује време и начин отплате дуга већ се оставља да то дужник учини онда када му одговара, у целини одједном или у одговарајућим траншама. Специфичан облик тих рентних зајмова била је тзв. »вечита рента« где су се обе уговорне стране саглашавале да повраћај дуга никада неће уследити, али да ће повериоцу бити исплаћивана неограничено дуго камата по утврђеној каматној стопи. Значајно је нагласити да ни повериоци нити дужници нису у таквој врсти посла налазили довољно интереса и због тога су рентни зајмови били заиста ретки и ретко се користили. У новије време, међутим, они постају изузетно интересантни и зато им се посвећује много већа пажња, како у пракси тако и у струци и науци. Попримивши и неке додатне одлике и садржаје, рентни зајмови су постали све чешћи у пракси, било да се од самог почетка уговарања као такви користе, било да се у току трајања трансформишу из амортизационих у рентне.

Још у време велике светске кризе крајем тридесетих година у многим развијеним земљама Запада, а нарочито у Сједињеним Државама, прихваћен је концепт активне и функционалне економске политике који није било могуће остварити у пракси без значајно великих износа којима би држава располагала и користила за разне облике интервенције у привреди. Показало се да су ти нови »рецепти« били веома успешни и да је тзв. Кејнзијанска економска теорија помогла да се брзо и ефикасно реагује у ситуацији у којој су основе друштвено-економског система и начина производње биле озбиљно угрожене. Велики државни или јавни расходи усмерени су били на оживљавање привреде и многи од њих имали су мултипликаторско

или акцелераторско дејство од пресудног значаја за привреду, државу и друштво. Дуже трајање негативних дејстава економске кризе могло је да има изузетно важне социјалне и политичке реперкусије и о томе се морало да води рачуна.

Пошто се путем опорезивања нису могла да обезбеде одговарајућа финансијска средства, прибегло се зајмовима, али уз сазнање да се класичним задуживањем не може објективно много постићи. Нудећи релативно повољну каматну стимулацију (тржишна каматна стопа била је изузетно ниско пала због мале тражње а велике понуде капитала) држава је знала да ће на тај начин привући одређена имобилисана финансијска средства. То, међутим, није било довољно јер је држава истовремено морала да води рачуна о реалним условима за отплаћивање тако насталог дуга, поготово што повериоци нису прихватали закључивање уговора о зајмовима са дужим роковима отплате.

Искуства стечена претходних деценија коришћењем система акцијског капитала и емитовања и употребе, односно промета акција, била су више него позитивна и на одговарајући начин су стимулисала на размишљања о могућим применама тих искустава и у другим сферама привреде и финансија. Ималац слободних новчаних средстава је куповином акције постао само власник те хартије од вредности са правом да на основу тог власништва учествује у расподели профита акционарског друштва, а дивиденда, као сталан периодичан доходак, зависила је од успешности пословања акционарског друштва, али и од одлуке о томе колики ће део профита бити подељен акционарима, а колико ће бити употребљено за проширење процеса репродукције. Потребно је истаћи две значајне, наравно не и једине, карактеристике тог система, које су привукле пажњу финансијских стручњака: (а) куповином акције не стиче се сусвојина, не постаје се сувласник прледузећа – акционарског друштва и уложена средства се не могу повратити враћањем акције акционарском друштву, и (б) власник акције може своје право на учешће у расподели профита друштва да користи неограничено дуго, а може га продајом, најчешће не ефектној берзи, пренети на друго лице, без икаквих ограничења или сметњи.

Идеје о могућем коришћењу управо наведених карактеристика акцијског система и механизма релативно је брзо била прихваћена и њена је реализација у пракси започета без посебних најава или уобичајених претходних објашњења и рекламирања. Државе су једноставно напустиле класичне обвезнице на име и почеле да емитују обвезнице које су гласиле на доносиоце. И друго, у тесној вези са том деперсонализацијом обвезница, почеле су да изграђују систем амортизације, односно враћања дуга откупом њиховим на берзи. Уместо да предвиде рокове и начин амортизације дуга, дале су себи право да повраћај средстава изврше у време и на начин који је њима највише одговарао. Обвезнице државних зајмова су тако, слично акцијама, почела да циркулишу као и све друге хартије од вредности, да се продају и купују на ефектним берзама. Слично акцијском систему, држава која је емитовала и продала обвезнице свог зајма не зна и нема никаквог интереса да зна ко је и у ком моменту у поседу њених

обвезница (уводи се и нови термин – »портер«); њена је обавеза да на те обвезнице уредно плаћа камату, која је, по правилу привилегована, односно нешто увећана у односу на тржишно утврђену каматну стопу.

Емитовањем тих нових зајмова државе су успеле да привуку власнике слободних новчаних средстава, та су средства пласирале у одговарајуће инвестиционе подухвате или су их искористиле за разне облике интервенција у привреди и привредном животу (отклањање »уских грла«, подстицање инвестиција, фаворизовање одређених облика производње или потрошње, стимулисање извоза или увоза и сличне мере), и као резултат свега тога уследило је оживљавање привредних кретања и привредни развој, односно следило је превазилажење кризе или кризних ситуација.

Тако наизглед не баш сасвим економски оправдано, чак логично, свој одговарајући интерес и »своју рачуницу« у тим новим облицима зајмова нашли су и повериоци и дужници. Захваљујући томе било је могуће током протеклих готово шест деценија прикупити, или тачније – прикупљати, огромна финансијска средства која се мере стотинама и хиљадама милијарди долара, односно других новчаних јединица. Захваљујући томе, исто тако, било је могуће спречавати рецесиона и кризна кретања у привреди великог броја развијених капиталистичких држава и онемогућити јављање негативних социјалних и политичких њихових последица.

Интерес држава као дужника био је вишеструко изражен. Основно је да је тако прикупљеним средствима извршена значајна мобилизација и активирање великих износа средстава у циљу стабилизације привреде и стварања услова за што уравнотеженији привредни развој. Пошто је активна и функционална економска политика захтевала њихово све веће финансијско ангажовање, државе су користиле овакву врсту емисије рентних зајмова све чешће и у све већем обиму. Раст износа номиналног дуга бивао је енормно убрзан и достизао је импозантне суме, али је, реално постојала и бивала све већа само обавеза плаћања камата по том дугу. Оцена да је у питању номинални, а не реални дуг произлази из чињенице да је држава задржала за себе право да обвезнице држи у промету неограничено дуго и да их у одређеном моменту може да откупи на берзи уколико нађе за сходно, односно ако јој то буде одговарало. И докле год се остварује позитиван утицај на привредна кретања и докле год се остварује уравнотежени привредни развој и раст друштвеног бруто прозвода и националног дохотка, односно докле год се из прираста тих макроекономских агрегата обезбеђује исплата камата по постојећем дугу, већих финансијских последица од номиналног раста дуга нема и не би требало да буде. Цена привредног и друштвеног развоја свакако није мала, али се она плаћа за економску, социјалну и политичку стабилност државе, односно друштвено-економског система у земљи.

Интерес портера који су директно или идиректно купили обвезницу и држе је у свом поседу, наплаћујући редовно доспелу камату, исто је тако јасан и видљив. Они су уложили свој новац у хартије од вредности које им доносе камату по привилегованим, значи надтр-

жишним каматним стопама, а уколико желе да повуку своја средства то могу да учине једноставно на ефектној берзи уз релативно малу дисажију. Сем тога, у великом броју финансијских трансакција операција обвезнице државних зајмова имају третман идентичан готовом новцу, тако да њихови власници, односно портери, могу да са њима врше своја плаћања, односно извршавају своје финансијске обавезе, укључујући чак и плаћање пореза. Из чињенице да се обрачун камата врши по повлашћеним каматним стопама које се прилагођавају променама на тржишту новца и варирају у зависности од кретања тржишне каматне стопе, произилази да је положај власника обвезница државних зајмова обезбеђен од конјуктурних промена и да су и на тај начин они избегли ризик који је карактеристичан за берзанске трансакције или штедне депозите у банкама. Дивидендна стопа, наиме, често може бити веома висока, али и може пасти испод тржишне каматне стопе; то исто важи и за каматне стопе по којима многе банке обрачунавају и исплаћују камате. Сталан периодичан доходак кји држава обрачунава и исплаћује, међутим, у повлашћеном је положају јер се ослања на стимулативну каматну стопу која је увек изнад тржишне каматне стопе.

Примена нових облика задуживања
– Пример Сједињених Држава –

На примеру праксе све већег интерног задуживања у Сједињеним Државама најбоље је показати шта се и како желело постићи и шта се постигло примењивањем тог новог сплета износа између држава као дужника и широког круга њених поверилаца/грађана, корпорација, банака и других). Три су основна разлога што се тај пример користи: пре свега, нигде тако широко и са таквим износима средстава буржоаска држава није остваривала своју нову, привредну или привредно-организаторску функцију. Затим, у питању је земља чија су привредна и финансијска кретања од не мале важности за привредну и не само привредну стабилност великог броја држава савременог Запада. И најзад, званична статистика у тој земљи је уредно пратила и регистровала све промене у државним односно јавним финансијама, тако да се у дужим временским серијама још лакше уочавају одговарајуће тенденције о којима је било речи.

Табела која следи обухвата веома дуги период од готово пуних шест деценија, који почиње са годином у којој је дошло до великог финансијског слома. Иако она изгледа превелика и непотребно детаљна, њено изношење има своје оправдање у томе што се у том дугом и по много чему значајном временском периоду дешавало тако много у светској и у америчкој политици, што се кроз податке које табела садржи јасно и лако може видети велики број фаза кроз које је пролазила америчка држава и још шире, амричко друштво. Годинама су се одвијали процеси, одигравали догађаји, мењала политика и све се то одржавало кроз државне приходе и расходе, кроз стање буџетских суфицита или дефицита, кроз пораст укупног јавног дуга, али и кроз кретање укупног друштвеног производа. Криза, велики

јавни радови, »New Deal« председника Рузвелта. Други светски рат, почетак изградње војно-индустирјског комплекса, Корејски рат, даља изградња војно-индустријског комплекса, рат у Вијентаму, истраживање свемира, политика изразито израженог дефицитарног финансирања администрације председника Регана; све се то као на верној и прецизној слици јасно види из података које табела садржи.

ДРУШТВЕНИ БРУТО ПРОИЗВОД, СРЕДСТВА ФЕДЕРАЛНОГ БУЏЕТА И УКУПНИ ФЕДЕРАЛНИ ЈАВНИ ДУГ У САД У ПЕРИОДУ 1929–1986. ГОД.

/у милијардама долара/

Година	Укупни друштвени производ	Буџетска средства			Укупни јавни дуг
		Приходи	Расходи	Разлика	
1929.	103,4	3,9	3,1	0,7	16,9
1933.	55,8	2,0	4,6	–2,6	22,5
1939.	90,9	5,0	8,8	–3,9	48,2
1940.	100,0	6,5	9,5	–2,9	50,7
1941.	125,0	8,7	13,7	–4,9	57,5
1942.	158,5	14,6	35,1	–20,5	79,2
1943.	192,1	24,0	78,6	–54,6	142,6
1944.	210,6	43,7	91,3	–47,6	204,1
1945.	212,4	45,2	92,7	–47,6	260,1
1946.	209,8	39,3	55,2	–15,9	271,0
1947.	233,1	38,5	34,5	4,0	257,1
1948.	259,5	41,6	29,8	11,8	252,0
1949.	258,3	39,4	38,8	0,6	252,6
1950.	286,5	39,4	42,6	–3,1	256,9
1951.	330,8	51,6	45,5	6,1	255,3
1952.	348,0	66,2	67,7	–1,5	259,1
1953.	366,8	69,6	76,1	–6,5	266,0
1954.	366,8	69,7	70,9	–11,22	270,8
1955.	400,0	65,5	68,4	–3,0	274,4
1956.	421,7	74,6	70,6	3,9	272,8
1957.	444,0	80,0	76,6	3,4	272,4
1958.	449,7	79,6	82,4	–2,8	279,7
1959.	487,9	79,2	92,1	–12,8	287,8
1960.	506,5	92,5	92,2	0,3	290,9
1961.	524,6	94,4	97,7	–3,3	292,9
1962.	565,0	99,7	106,8	–7,1	303,3
1963.	596,7	106,6	111,3	–4,8	310,8
1964.	637,7	112,6	118,5	–5,9	316,8
1965.	691,1	116,8	118,2	–1,4	323,2
1966.	756,0	130,8	134,5	–3,7	329,5
1967.	799,6	148,8	157,5	–8,6	341,3
1968.	873,4	153,0	178,1	–25,2	369,8
1969.	944,0	186,9	183,6	3,2	367,1
1970.	992,7	192,8	195,6	–2,8	382,6
1971.	1.077,6	187,1	210,2	–23,0	409,5
1972.	1,189,9	207,3	230,7	–23,4	437,3
1973.	1.326,4	230,8	245,7	–14,8	468,4
1974.	1.434,2	263,2	269,4	–4,7	486,2

1975.	1.549,2	279,1	332,3	–45,2	544,1
1976.	1.718,0	298,1	371,8	–66,4	631,9
1977.	1.918,3	355,6	409,2	–44,9	709,1
1978.	2.163,9	399,7	458,7	–48,6	780,4
1979.	2.417,8	463,3	503,5	–27,7	833,8
1980.	2.631,7	517,1	590,9	–59,6	914,3
1981.	2.957,8	599,3	678,2	–57,9	1.003,9
1982.	3.069,3	617,8	745,7	–110,6	1.147,0
1983.	3.304,8	600,6	808,3	–195,4	1.381,9
1984.	3.661,3	666,5	851,8	–175,4	1.576,7
1985.[1]	3.868,5	736,9	959,1	–208,8	1.841,1
1986.[1]	4.198,5	793,7	973,7	–178,5	2.074,2

Подаци за 1985. и 1986. годину су прогнозе.
Извор: Economic Report of the President, Washington, 1985.

У посматраном периоду од готово пуних шест деценија приказани су подаци који се односе на укупно педесет година. У буџетима ове високо индустријски развијене и финансијски снажне државе суфицит је био остварен само девет пута, док је дефицитно финансирање било коришћено четрдесетједан пут у буџетској години. Покриће тих дефицита извршено је углавном емисијом унутрашњих зајмова који су у тим годинама били обилато коришћени: за само пет од укупно педесет година карактеристично је било смањење јавног дуга и то готово симболично, док је у четрдесетчетири годишта он био осетно повећаван. Најзад, укупни обим јавног дуга, који је до 1981. године растао готово константно и достигао ниво од преко једне хиљаде милијарди долара, за свега пет година је више него удвостручен, опет захваљујући изузетно великим текућим буџетским дефицитима у периоду 1981–1986. год.

На другој стани стоје веома значајни и индикативни подаци о кретању укупног друштвеног производа Сједињених Држава. У току читавог анализираног периода забележено је само у 1954. години стагнирање овог витално важног економског показатеља, док је у две године, 1946. и 1949. године, забележен чак мањи пад у односу на претходне године. У свим осталим годинама остварено је значајно повећавање укупног друштвеног производа. Овако јасно изражен позитиван тренд привредног развоја у читавих пет деценија овог века имао је, наравно, своју цену, која је плаћена кроз задуживања и пораст јавног дуга, без кога, свакако, не би било могуће овако нешто остварити.

Похвале и критике система и политике интерног задуживања

Стручна економска, али и политичка, јавност, није никако могла остати по страни од процеса и кретања који су се одвијали и који су имали значајне реперкусије на токове у друштву и привреди. Било је, и данас има, оних који у потпуности прихватају и одобравају по-

литику задуживања државе /али и ужих друштвено-политичких колективитета/, као што је било, и има, оних који јој се оштро и енергично противе.

Критичара је било од самог почетка примене ове нове политике, а има их и данас, што није чудно и необично, с обзиром да је пораст задуживања био брз и изузетно велики, те да је многима било потребно и времена и аргумената да би схватили и прихватили нову логику финансијског система и финансијских односа. Најжешће критичке оцене потицале су из реда свих оних који су у активној и функционалној економској политици савремене капиталистичке државе видели опасност за основе система капиталистичког приређивања. Тврдили су и тврде да се угрожава предузетништво, да се доводи у питање слободна иницијатива, да држава својом привредном активношћу реално ствара монопол који негира слободну конкуренцију.

Врло јак аргуменат критичара био је у томе што се оваквим задуживањем стварају дугови које ће платити или плаћати следеће генерације, да је то себичност садашње генерације која решава тренутне своје тешкоће и не води рачуна о економској и финансијској ситуацији у којој ће се наћи они који тај дуг буду почели да отплаћују. При томе се, међутим, најчешће губи из вида битна карактеристика тог новог начина задуживања рентним зајмовима код којих је, ваља поновити, битно само редовно плаћање камате о дугу, док се враћање дуга чак и не поставља као проблем.

Посебно су снажни отпори били у јавности Сједињених Држава. Тврдило се да је од настанка америчке Федерације, па све до тридесетих година, поштован и остваривan принцип равнотеже у државним финансијама и наводило да је почев од 1792. године, прве фискалне године Федералне владе, па све до почетка Првог светског рата, дефицит био редак а суфицит правило, као и да су се и ретки дефицити одмах следеће године финансијски изравнавали редовним буџетским приходима. Још је средином 1914. године укупни јавни дуг САД био мањи од једне милијарде долара. Као да све то није и не може бити упоредиво са оним што се касније дешавало и довело до тога да америчка држава дугује својим унутрашњим повериоцим а преко две хиљаде милијарди долара, а да им годишње за плаћање камате у својим буџетима одваја суме које достижу близу 150 милијарди долара годишње.

Процес задуживања узео је, међутим, маха и ниједна га критика није могла да заустави, чак ни да успори. Државама су била потребна финансијака средства, њихове функције нису без њих могле да остваре, не само у привреди већ и у свим другим областима живота. Прихватање реалности представљало је једино што је јавност могла да учини, док се стручњаци – економисти-учинили и додатни напор настојећи да проникну у дубље корене и последице све већег ангажовања државе у привреди и друштву. Најзначајнији допринос економске струке, посебно економске науке, био је у дефинисању става да је за друштво и привреду, па према томе и за државу, најзначајнија укупна, глобална економска и финансијска равнотежа као претпоставка стабилности и развоја. Заслуга је Ц. М. Кејнза и свих његових следбеника, што је победила позитивна и напредна економска

концепција по којој се морају систематски и континуирано стварати услови за стабилнсот и развој и то од стране државе као организатора привредног живота и привредних односа. Задатак је и обавеза државе да учини све што је могуће и плати сваку потребну цену за глобалну економску и финансијску равнотежу без које нема социјалног мира и политичке стабилности државе. Тако дефинисан став о улози државе у друштвеним и привредним кретањима и процесима најбоље је и најјасније изразио један од водећих америчких економиста, нобеловац James Tobin.[1]

Цитирајући Тобина као представника читавог једног новог начина економског резоновања и новог гледања на привредни живот у савременим државма, требало би поћи од његове тезе да фискални конзервативизам сам себе уништава, те да је неопходно прихватити нову фискалну политику као саставни део укупне привредне политике. Његов став у одбрану дефицитног финансирања и напуштања буџетске равнотеже прожет је уверењем да постоји озбиљно неразумевање порекла дефицита и суфицита у државном буџету. Ослањајући се на извесну сличност са системом спојених судова у физици, Тобин тврди да постоји велика међузависност између финансијске равнотеже у привреди, финансијским институцијама и код домаћинстава, са једне, и државних прихода и расхода, са друге стране. »Ако желите да федерални дефицит буде мањи«, тврди Тобин, »дефицит привреде мора бити већи«. И обрнуто, »ако желите да федерација оствари суфицит и смањи свој дуг, дефицит у привреди морао би бити довољно велики да би могао да апсорбује тај суфицит«.

Све што се током протеклих деценије дешавало у материји зајмова и задуживања потврдило је застарелост и неодрживост класичног економског резоновања које се морало повући пред плимом нових идеја и нових решења за проблеме и појаве који су били непознати у прошлости. Све се мења и све се променило па је и економска теорија, заједно са привредном праксом, прихватила да се привредни живот и привредна кретања не могу више одвијати стихијски и спонтано, већ уз врло јасно изражену активну економску активност, пре свега регулирајућу и усмеравајућу, државе као новог актера. А све то није могуће остварити без толико потребних великих износа финансијских средстава.

Трансформацијом амортизационих зајмова у рентне створене су изванредно повољне могућности за мобилизацију неангажованих, често тезаурисаних количина новаца и капитала, за њихово ефикасно активирање. Резултати који су постигнути добијали су значајну и потпуну верификацију прво у пракси, а одмах затим и у стручној и научној литератури. Зајмови су се емитовали, вршено је прикупљање великих износа финансијских средстава, расли су дугови и обавезе плаћања камате по тим дуговима, али су и привреде показале висок степен снаге и способности за превазилажење свих тешкоћа које би могле изазвати парцијалне неравнотеже или рецесиона и кризна кретања. Рентни зајмови су се афирмисали као успешни за оствари-

[1] James Tobin: National Economic Policy, Yale University Press, New Haven & London, 1965.

вање толико потребне финансијске и економске стабилности и данас представљају реалност коју више нико и ничим не може довести у сумњу, поготово негирати.

Од претварања унутрашњих амортизационих зајмова у рентне, до фактичког претварања спољних зајмова у исте или сличне, по својим битним карактеристикама рентне зајмове, није било потребно да прође много времена. Како то често бива, живот је констатовао потребе а пракса је настојала да тај проблем реши.

Екстерно задуживање и његове специфичности

О задуживању у иностранству и свим његовим карактеристикама и последицма написано је веома много белешки, расправа, чланака, студија; читави томови књига не би било довољни да обухвате све што је о екстерном задуживању написано само у нашој публицистици и у стручним радовима. Чак и најкраћи осврт на то обиље писаних текстова није потребан, али су и могући и потребни неки допунски осврти на један специфични аспект зајмова узетих у иностранству и дуговања иностраним повериоцима.

Иако су и раније често коришћени као облик и начин обезбеђивања допунских средстава за решавање многих финансијских, економских, али и ширих потреба, зајмови закључивани у иностранству били су предмет бројних осуда, највише због тога што се плаћањем камата по тим дуговима врши одлив дела новостворене вредности или националног дохотка. Тек након завршетка Другог светског рата долази до честог и све чешћег задуживања код иностраних кредитора. Мада су тражени и налажени и други начини решавања акутних финансијских тешкоћа појединих земаља /тзв. »Маршалов план« помоћи неким државама Западне Европе је једна од могућих илустрација тих настојања/ класични инострани зајмови су ипак остали као најсигурнији и најбоље познати пут за решавање финансијских неравнотежа у многим земљама у развоју, али не само у њима, већ и у многим другим државама.

Најчешће су се за зајмове иностраним повериоцима јављали из земаља које су тек недавно стекле своју независност и могућности за убрзани привредни и друштвени развој видели искључиво у финансијским средствима набављеним у иностранству. Истини за вољу, треба истаћи да је унутрашња или сопствена акумулација у тим земљама била испод нивоа потребног и довољног за активности које су процењене као нужне а да би се превазишло стање неразвијености и заосталости у привредном и друштвеном животу и обезбедио толико потребни прогрес. Уз директно или индиректно учешће или посредовање Међународног монетарног фонда и Међународне банке за обнову и развој започео је процес преливања слободних новчаних средстава и капитала из развијених земаља у земље у развоју, али ни из близа тако брзо и већих димензија. Све до пре једва нешто више од десетак година износи дугова земаља у развоју били су знатно мањи и тек су у новије време нагло увећани: од око 100 милијарди у 1970. порасли су на 626 милијарди у 1983. години, 992 милијарде у

1985. години и 1.032 милијарде у 1986. одини, док се на крају 1987. године достиже ниво од преко 1.080 милијарди. Према томе, за првих 25 година задуживања у послератном периоду била је достигнута сума која је четири пута мања од суме постигнуте у наредних петнаест година.

Упоредо са експанзијом, по многим карактеристикама готово неконтролисаном, задуживања код иностраних кредитора, јавља се у јавности отпор и критика тенденције да се све економске и финансијске, а поготово платнобилансне, тешкоће, решавају зајмовима, односно задуживањем. Посебно се при томе наглашава да то води финансијском и економском па и политичком банкротству и да ствара нове, готово несавладиве и нерешиве проблеме и за дужнике и за повериоца. Сложеност и тежина новонасталих ситуација на међународним тржиштима то су само умножавали.

Током протекле две деценије на светским тржиштима и у међународним економским односима јасно се испољавају многе нове тенденције, али и неке од раније познатих добијају другачије облике и манифестације. У питању је, пре свега, привредно затварање појединих региона у свету /Европска економска Заједница, земље СЕВ-а, земље ЕФТ-а и др./, све јасније изражени трговински протекционизам, општи пад цена пољопривредних производа, пад цена великог броја сировина као што су обојени метали и слично. А земље у развоју су управо заинтересоване за што интензивнију и што отворенију и слободнију економску и трговинску размену, за пласман својих, најчешће примарних, производа на светским тржиштима. Само у тој и таквој економској и трговинској сарадњи и токовима размене оне могу доћи до средстава којима ће извршавати своје финансијске обавезе према повериоцима. Реални токови и тенденције у тим токовима показују да су могућности земаља у развоју све мање, управо супротне порасту њихових финансијских обавеза које доспевају и не могу бити извршене о року.

Велико питање: како наћи излаз из кризе дугова у коју су дошле многе земље у развоју, тражи и одговарајући одговор. Њега, међутим, није могуће дати, бар не онако лако како се то често очекује од стручњака који се том материјом баве. Све чешће »упадање у доњу«, односно констатовање да је рок за извршавање обавезе протекао а обавеза није плаћена, изазива недоумице, али и неспоразуме. Најчешће се, након дугих преговора и натезања постижу договори о рефинансирању или о репрограмирању дугова, чиме се врши само привремено »премошћавање« тако насталих ситуација. Нагласити треба да је реч о привремености оваквих решења, али и да се под тиме крије и нешто друго, много значајније. А то је веома често присутна спремност да се, via facti, постојећи систем међународних или екстерних зајмова амортизационог типа трансформише у систем специфично дефинисаних и устројених рентних зајмова.

На страни поверилаца у систему екстерних зајмова налазе се разни субјекти: најчешће банке и друге финансијске организације, транснационалне или мултинационалне компаније, велике корпорације и предузећа. Њихов интерес је морао бити заштићен и то је остваривано кроз механизме гаранције које су преузимале државе или

њихове централне емисионе банке, али и познате Бретонвудске установе. Међу повериоцима, по правилу, нема индивидуалних власника новца или капитала и та чињеница представља једну од специфичности иностраног задуживања у савременом свету.

Одобравањем финансијских или робних кредита земљамау развоју повериоци су остваривали свој вишеструко изражени интерес. Често се радило о пласману производа, извозу технологије, патената и техничких унапређења, али је ипак најчешће главни мотив био камата чија је висина бивала све значајнија што је на светским финансијским тржиштима каматна стопа расла као резултат односа понуде и тражње. Управо у годинама у којима су енормно порасли дугови земаља у развоју висине каматних стопа била је довољно атрактивна и прихватљива за све који су располагали слободним сумама новца и капитала. Ваља додати и то да се већи део тих слободних износа финансијских средстава није могао по тако повољним условима пласирати у домаће привреде, те да је њихов »извоз« представљао решење коме се срачунато тежило.

Пошто се многе доспеле обавезе не извршавају и не могу извршити, не само о року, већ ни у догледној будућности повериоци сами, или уз врло активно ангажовање Међународног монетарног фонда, приступају репрограмирању као најједноставнијем облику решавања новонасталих проблема. Једноставним одлагањем извршавања обавеза и предвиђањем нових рокова врши се својеврсно негирање примарности обавеза враћања главнице и у први план ставља плаћање камате која се трансформише у ренту. Повериоцима као да све више почиње да одговара да амортизациони дуг претворе у рентни. Да ли је у питању прагматични приступ и мирење са чињеницом да се главнице, у садашњим економским и финансијским ситуацијама у којима се налазе земље – дужници, реално и не може вратити, и да прихватање камате, која по својој природи постаје својеврсна рента представља једино могуће решење, или да ради о нечем знато ширем и важнијем остаје тек да се види у будућности.

Пошто се на нове појаве и процесе не може реаговати на познати, често превазиђени начин, и пошто они захтевају адекватну анализу и објашњење, чини се да су и могућа и потребна истраживања која ће показати о чему је све реч и које су реалне димензије и карактеристике тих појава и процеса. За почетак, требало би имати у виду да се за позајмљена средства путем камате прибављају износи који омогућавају задовољавање рентијерских амбиција многих власника новца или капитала. Пласмани, извршени путем иностраних зајмова, далеко су сигурнији и дугорочнији од многих других пласмана у сопственим земљама. Томе ваља додати и чињеницу да се на светским финансијским тржиштима добрим делом вештачким путем одржавају релативно високе каматне стопе, без обзира што то објективно штети и домаћим привредним субјектима у земљама – кредиторима.

Ништа мање значајно није да се репрограмирањем постиже фиксирање допунских обавеза (као што је на пример осигурање кредита, тзв. режијски трошкови репрограмирања и др.) чиме се заправо положај дужника који продужава враћање дуга, објективно знатно по-

горшава, а положај поверилаца учвршћује и побољшава.

Репрограмирање и рефинансирање се најчешће прати мерама и механизмима који омогућавају специфичне облике »праћења« привредних кретања и анализирања економских и ванекономских прилика у земљама – дужницима. Познато је, наиме, да Међународни монетарни фонд и Међународна банка за обнову и развој кроз облике тзв. »Стандбај аранжмане«, »појачаног праћења«, »зајмова за структурално прилагођавање привреде« и на друге начине врше својеврсно заштићивање интереса поверилаца и стварање привида да враћање дуга остаје њихов примарни интерес. Реално, стварају се квалитетно нови облици у којима је примарно и готово једино значајно редовно плаћање камате, које се тако јавља у својој трансформисаној суштини као рента на дуги или врло дуги рок.

Које су реалне димензије и у чему су све позитивно и негативне одлике тих промена тешко је сада констатовати и дати им одговарајућу оцену. Очигледно је да се користе идеје и рецепти из искустава стечених коришћењем интерних рентних зајмова, али на начин и у мери коју диктирају специфичности спољних зајмова. Не смеју се, међутим, имати илузије да се ништа није променило и да се ништа не мења у материји зајмова и дугова и да су класични интереси и поверилаца и дужника остали исти као и пре ових појава и процеса. Посебно је тешко прихватљиво веровање да је прави интерес дужника у томе да што пре и у целини изврши своју обавезу из дуга. Имајући у виду све економске и финансијске околности времена у коме живимо отплата дуга »по сваку цену« може објективно значити илузију која има веома високу цену.

На крају овог покушаја да се укаже на неке функције и облике спољних јавних зајмова и јавних дугова у савременој финансијској теорији и пракси, мора се указати на још два значајна момента. Први се односи на нове идеје како решити проблем у односима између земаља-кредитора и земаља-дужника, а други се односи на појаву тзв. »нето-дужника« и међу најразвијенијим капиталистичким државама.

У најновије време се као излаз из постојећих односа између поверилаца и дужника у међународним односима предлаже конверзија неизвршених финансијских обавеза дужника у специфични облик страног улагања у земљи дужника. Суштина предлога је да се дуг у целини или бар једним делом претвори у одговарајући износ средстава у домаћој валути и третира као учешће у заједничком улагању домаћег и страног порекла. Тиме би повериоци постали сувласници у једном броју домаћих предузећа, уз сва права која би им по том основу морала припасти /учешће у расподели дохотка, односно профита, али и учешће у управљању, тзв. »management«, што свакако није једноставно и без ванекономских елемената. Пошто је то још увек више иницијатива него наступајућа реалност и пошто се само у неким латино-америчким земљама остварује у врло ограниченом обиму, та нова идеја мора бити пажљиво оцењена и вредновна на одговарајући начин.

Из података да су Сједињене Државе почеле да се интензивно задужују код иностраних поверилаца и да је тај процес задуживања добио знатно убрзање током протеклих неколико година, није могуће извлачити одређене закључке. Велики буџетски дефицити и још већи спољно-трговински дефицити америчке владе представљају појаву која је узрокована текућом политиком /не само економском или финансијском!/ коју та влада остварује. Иако се већ врше и предвиђања о будућим износима све већег спољног дуга САД, чини се да је потребно релативизирати те прогнозе и, бар за сада, не давати им исти значај као што га имају сва анализирана и истражена питања из домена унутрашњег и спољног задуживања савремених држава и проблематике стално растућег обима укупних јавних дугова.

Задуживање и дугови су економска и финансијска реалност

Сви покушаји да се умањи значај тенденције да се задуживањем решавају многи отворени проблеми у великом броју случајева остају безуспешни: реални токови новца и капитала показују да се тај процес, бар сада, а вероватно и у догледној будућности, не може зауставити, а чак ни успорити. Два су једноставна објашњења за то – поларизацијом економске моћи у једним државама недостају средства за привредно активирање и укупни друштвени развој, док у другим постоји вишак средстава која морају да буду пласирана, а најчешће у домаћим условима не налазе могућности за њихово активирање. И друго, с обзиром на постојеће односе у многим развијеним капиталистичким државама тешко је остварљиво активирање и мобилизација слободних новчаних средстава без директне или индиректне интервенције државе и државног сектора у привреди.

Постојање слободних и неактивираних сума финансијских средстава неприхватљиво је и неодрживо са становишта опште економске теорије и праксе, посебно са становишта основних правила у капиталистичком друштвено-економском систему да се свака сума новца мора укључити у одређене облике тзв. »оплођење«. Пошто су апсорпционе могућности често недовољне, на тржишту новца и капитала се јављају краткорочни и дугорочни вишкови који се нуде и то под релативно повољним условима, како у погледу висине каматне стопе, тако и у погледу рокова за враћање. У тим и таквим условима једно од могућих решења било је и јесте позајмљивање оним субјектима који желе да тим средствима постигну жељени економски или ванекономски циљ и спремни су да за остварење тог циља плате својеврсни »данак«. Пракса је током протеклих неколико деценија показала да постоје бројне и врло различите могућности да се позајмљивањем и задуживањем нађу решења прихватљива и за повериоца и за њихове дужнике.

Готово несхватљиво високи износи дугова и висок степен унутрашње и спољне задужености представљали би, свакако, изузетно велики финансијски, економски, социјални и политички проблем савременог света када би се радило само о класичним облицима зајмова и задуживања. У веома великом броју случајева, међутим, тај про-

блем је знатно другачији јер многи повериоци и не очекују да им се дуг врати – они су *пласирали* своја слободна новчана средства и задовољавају се убирањем камате као сталне и сигурне ренте. На унутрашњим и на међународним тржиштима новца и капитала дошло би до изузетно тешких поремећаја у односима понуде и тражње и до одговарајућих реперкусија на привредне и финансијске токове када би се и један релативно мали део тог пласираног капитала вратио и морао да поново тражи услове и могућности за нови пласман. То, практично, значи да многи, заправо огромна већина, поверилаца прихвата стање status quo-a и спремни су да на дуги рок одложе питање повраћаја главнице дуга. Једино што те бројне повериоце интересује јесте да дужници буду ревносни у погледу плаћања камате и да повериоцима пруже ваљане доказе да извршавање те обавезе неће бити доведено у питање.

Мирослав ПЕТРОВИЋ

LOANS IN THE WORLD AND WORLD IN THE DEBTS

– A contribution to the analysis of the function and form of public loans and public debts –

– Summary –

Real flows of money and capital show that the process of expansion of indebtedness and of multiplyng of debts in domestic and foreign proportions cannot be stopped nor even slowed down. There are two simple explanations for this: first of all, by the polarization of economic power in some countries is produced the lack of means for the economic activation of natural and human potentialities and for the global social development, whereas in some others here exists a surplus of means which have to be placed, but, under domestic conditions, most frequently do not find the possibility for their engagement. In the second place, considering the existing relations, in many developed capitalistic countries it is difficult to achieve the activation and mobilizing of free financial (monetary) means without a direct or indirect intervention by the State and the State sector of economy.

The existence of free and inactivated sums of financial means is unacceptable and untenable from the point of view of general economic theory and practice, particularly from the standpoint of fundamental rules that each sum of money must be included into determined forms of the so-called »fecundation« of means resp. of capital. The possibilities of absorption being often insufficient, on the money and capital market there occur short-term and long-term surpluses which are being offered under comparatively favourable conditions, both as regards the height of the rate of interest and the terms and ways of returning. In these and such conditions, one of the possible solutions was, and is still, lending to those subjects that wish to achieve, by these means, the desired eco-

nomic or extra-economic aim and are prepared to pay a specific »tribute« fot the achievement of this aim. In the course of the last few decades the practice has shown that there exist numerous and very different possibilities to find, by borrowing and getting into debts, particularly through rent loans, the solutions acceptable both for the creditors and for their debtors.

Almost incomprehensibly high amounts of loans and a high degree of interior and exterior indebtedness would represent, by allmeans, an exceptionally great financial, economic, social and political problem of the modern world if it were only the question of classical forms of loans and indebtedness. In a very great number of cases, however, this problem is considerably different, for many creditors do not even expect the debt to be reimbursed to them – they have p l a c e d their free means and are satisfied to collect the interests as a permanent and safe rent. In inner and international markets of money and capitals would occur exceptionally serious disturbances in the relations of offer and demand as well as corresponding repercussions throughout the economic and financial currents if only a comparatively small part of this placed capital were returned to the creditors and if they wer obliged to look again for the conditions and possibilities for new placements. This means practically that many creditors, in fact most of them, accept the *status quo* and are ready to postpone, for a long term, the Question of return of the principal. The only thing these numerous creditors are interested in is that the debtors pay the interests regularly and offer the creditors valid proofs that thet they will meet this obligation straight out in this sense, the re-programming and re-financing of debts, both interior and exterior ones, represent an objectively necessary and useful financial and economic occurrence.

ОПОРЕЗИВАЊЕ ПРИВАТНОГ СЕКТОРА МАЛЕ ПРИВРЕДЕ

О порезима се данас више говори и пише него што је то био случај ранијих година. Томе је у великој мјери допринјела и јавна расправа о промјенама у уставном систему, те с тим повезан и приједлог промјена одређених уставних одредби којима је регулирана надлежност федерације, република и аутономних покрајина у области утврђивања порезног система и мјера порезне политике. Међутим, са жаљењем можемо констатирати да се проблематици опорезивања у нас ни издалека не посвећује она пажња која је овим изузетно оперативним, ефикасним и еластичним финанцијским инструментима дата у највећем броју других сувремених држава. И поред несумњиве потребе да се опорезивањем омогући, осигура, олакша односно убрза остваривање разноврсних циљева порези су у нас били и остали – у првом реду – инструменти фискалне политике.

Било само порезима, било комбинацијом пореза с другим мјерама којима се држава користи (односно може користити) као нпр. инструментима кредитно-монетарне политике, политике вањскотрговинске размјене, политике расподјеле дохотка успјешно се могу остваривати како фискални тако исто и економски, социјални, демографски, културни, научни, образовни, здравствени, стамбени, еколошки и други циљеви. Посебно су се порези потврдили као изузетно погодни инструменти економске политике. Наиме, порезима се утјече односно може се утјецати на: успостављање одређених односа у понуди и потражњи и односа у цијенама, обим и структуру инвестиција, вањскотрговинску размјену, привредну структуру, кориштење природних и других ресурса, стопу запослености, висину инфлације. Порезима се може стимулирати, усмјеравати односно ограничавати одређена активност физичких и правних особа односно може им бити повјерена улога сурогата за административну забрану.

У нас се о порезима много говори у вези с постојањем и нарастањем разлика у материјалном положају грађана. Продубљивање социјалних разлика изискује да се одговори на питање о разлозима

који су довели до појаве тих разлика као и да се подузму одређене мјере да се ограничи односно спријечи ова појава, под увјетом да су те разлике резултат разних комбинација, макинација или чак малверзација односно таквог понашања порезних обавезника које није у складу с правним и моралним нормама. Истина, нема сумње да се порезима успјешно може не само ублажити него чак и у цијелости анулирати разлике у материјалном положају порезних обавезника као што је исто тако неспорно да егалитаризам (уравниловка) није и не може бити саставни дио наше порезне и много шире економске политике. Опредјељење за једну такву политику имало би несагледиво штетне посљедице јер би негирало уставни принцип »свакоме према његову раду« односно демотивирало би људе да повећаном привредном активношћу (у друштвеним и приватном сектору) остварују што боље резултате у свом раду. Категорички се може заступати стајалиште да би мјере порезне (и сваке друге) политике које би биле усмјерене у правцу нивелирања доходака и имовине грађана биле кочница нашег социо-економског и политичког развоја, односно да би биле у директној супротности с акцијама које би требало подузимати за излаз из дубоке економске и друштвене кризе у којој се налазимо. Међутим, исто тако је неспорно да социјалне разлике које немају своје основе у примјени принципа расподјеле према раду него су увјетоване незаконитим понашањем грађана (присвајање друштвене имовине), недостацима система расподјеле, монополским положајем, разним облицима неоправданог богаћења и сл. трују међуљудске односе и умртвљују привредну активност запослених. Порези (у правилу) нису односно не би требали бити надомјестак за мјере које би требало подузимати против оних који располажу дохотком односно имовином стеченом на незаконит начин (крађом, преваром и сл.) односно друштвено неоснованим и неприхватљивим начином, јер би се примјеном ових финанцијских инструмената отклањале посљедице, али не и узроци који су до њих довели.

I

У расправама о унапређењу мале привреде (како у друштвеном тако и у приватном сектору) видно мјесто заузима и изучавање утјецаја пореза, порезног система и мјера порезне политике на развој те привреде. Оправдано се истиче да у нас ни издалека нису искориштене потенцијално велике могућности пореза у постицању развоја приватног (и не само приватног) сектора мале привреде, те се с много аргумената образлаже потреба да се ови финанцијски инструменти користе (у већој мјери него што је то до сада био случај) као снажна полуга за реализирање овог развоја. Међутим, потребно је нагласити да при изучавању несумњиво великих потенцијалних могућности кориштења пореза при остваривању широко прихваћене потребе за развојем приватног сектора мале привреде, порези нису ни једини, а често ни најзначајнији инструменти којима се подржава, унапређује, олакшава и убрзава овај развој. Развој приватног сектора мале привреде може се потицати (или пак ограничавати) и другим

мјерама као нпр. утврђивањем увјета обављања одређене дјелатности, политиком цијена, кредитном политиком, обимом права на увоз репроматеријала, политиком запошљавања и др.

Анализа досадашњег развоја приватног сектора мале привреде као и утјецај опорезивања на тај развој упућује на закључак да се не остварују постављени циљеви односно да је присутан велики раскорак између жељеног и постигнутог, да су изостали резултати који су се очекивали од увођења нових мјера или од примјене постојећих. Зато није ни чудно да се намеће питање о томе зашто се у области опорезивања не остварују постављени циљеви и што треба учинити да се (и) примјеном пореза омогући и убрза развој приватног сектора мале привреде. Одговор на постављено питање о изостанку очекиваних резултата у унапређењу мале привреде при примјени одређених мјера порезне политике и рјешења у порезном систему није само у томе да не знамо што хоћемо и можемо остварити опорезивањем, него и у томе, што одређена уставна рјешења онемогућују односно знатно отежавају да се подузму адекватне мјере и остваре очекивани резултати.

Прије него што одговорим на питање о разлозима који не доприносе да се порези у нас више користе као инструменти економске, социјалне и друге ванфискалне политике на једној страни и као ефикасна препрека појави и продубљавању разних неповољних појава и као успјешан инструмент против бројних слабости на другој страни, потребно је истаћи да се при разматрању о порезном систему, мјерама порезне политике, висини порезног оптерећења, учинцима опорезивања и сл. мора водити рачуна и о доприносима које физичке и правне особе издвајају за финанцирање (задовољавање) потреба из надлежности самоуправних интересних заједница. Плаћање доприноса овим заједницама има за њихове обвезнике посљедице (смањење дохотка односно економске снаге) које су изазване и подмиривањем порезне обавезе. Обавезу плаћања доприноса њени платци (дужници) доживљавају као порезну обавезу. Томе у многоме доприноси и чињеница да је – у правилу – исти извор, основица, обвезник, примјењени поступак, органи који судјелују у поступку наплате и др. при плаћању доприноса као што је то случај и при опорезивању. Све више смо свједоци и непосредног ангажирања друштвенополитичке заједнице у утврђивању обавезе плаћања доприноса. Може се с много аргумената бранити констатација да разликовање између пореза и доприноса има више формалну него стварну природу. (Исто тако се може поставити и питање да ли је и било потребно да се уведе ова разлика односно ово разликовање и да ли досадашњи резултати остварени у вишегодишњој примјени различитих модалитета при финанцирању општих и заједничких потреба оправдавају опредјељење за постојењем тих разлика). Осим тога, треба указати и на распрострањену појаву да су се (мјесни) самодоприноси »трансформирали« у својеврсни изванредни општински порез који својом финанцијском издашношћу заузима истакнуто мјесто у систему друштвених прихода, па зато при разматрању разних аспеката опорезивања треба водити рачуна и о обавези која за физичке и правне особе не-

посредно и посредно проистиче из плаћања самодоприноса.[1]

Наш се порезни систем може оцијенити као недовољно прилагођен постојећим потребама, изузетно тром, неприкладан за вођење неке активне политике, односно као изразито неефикасан. На недовољну ефикасност порезног система у великој мјери утјечу постојећа уставна рјешења која се односе на порезе у савезном Уставу као и у уставима република и покрајина.[2] Са жаљењем можемо констатирати да предложене промјене у уставном систему не осигуравају да се отклоне препреке већем кориштењу пореза за остваривање алокацијских, стабилизацијских и редистрибутивних циљева. Међутим, било би погрешно да се за бројне слабости функционирања система опорезивања чине одговорним само одговарајуће уставне одредбе – у првом реду рјешења садржана у члановима 264. и 265. савезног Устава.

Успјешно кориштење пореза као погодног инструмента за остваривање разноврсних нефискалних циљева овисе не само о подјели надлежности између друштвено-политичких заједница у утврђивању порезног система и мјера порезне политике, него и о избору модалитета опорезивања односно о утврђеном извору и врсти пореза, конкретним усвојеним мјерама порезне политике као и о њиховој примјени. И док се о порезном систему и мјерама порезне политике расправља на многим скуповима, скупштинама друштвено-политичких заједница, средствима јавног информирања проблему примјене постојећих порезних прописа није посвећена потребна пажња. Учињена се оцјена не односи само на прописе којима је регулирана материја опорезивања приватног сектора мале привреде. Међутим, за потребе овог чланка ограничит ћу се на проблематику опорезивања приватног сектора мале привреде како би одговорио на питања о разлозима изостанка остваривања циљева порезне политике у развоју мале привреде који се не могу ограничити искључиво на рјешења утврђена у појединим уставним одредбама.[3]

Економска заинтересираност и правна сигурност, сигурно су од одлучујућег утјецаја за опредјељење људи да улажу средства у развој мале привреде. Опредјељење нпр. наших радника на привременом раду у иностранству као и свих других који располажу потребним средствима и одговарајућим знањем да обављају одређену привредну дјелатност односно да прошире и унаприједе постојећу активност изискује, између осталог, да се примјењује такав порезни поступак који ће осигурати објективност у разрезивању пореза и искључити сваку арбитарност и самовољу порезних органа и појединаца. Прав-

---

[1] Опширније о карактеру самодоприноса и његовом мјесту у систему друштвених прихода види мој чланак »Основни принципи утврђивања и плаћања самодоприноса«, Наша законитост бр. 11–12, Загреб, 1987, стр. 1257–1283,

[2] О томе види мој чланак »Уставне промјене и порезни систем«, Правни вјесник бр. 2, Осијек, 1987, стр. 191–197, »Промјене устава и њихов утјецај на порезни систем«, Наша законитост бр. 4, Загреб, 1987, стр. 457–468, »Фискални односи у федерацији«, чланак у књизи Промјене устава СФРЈ – прилог јавној расправи, Савез друштава правника Хрватске. Загреб. 1988, стр. 56–63,

[3] Види мој реферат »Зашто се не остварују циљеви порезне политике при опорезивању приватног сектора мале привреде«, одржан на конгресу мале привреде, Београд, 9–11. новембар 1987, књига реферата, стр. 57–63

ни положај грађана који обављају дјелатност или пружају услуге особним радом средствима у власништу грађана не смије овисити од часовите воље било којег фактора укључујући и порезне органе. Он мора унапријед знати колике су му порезне обавезе и с чим, кад подмири те обавезе, може слободно располагати. Такве стабилности и сигурности нема, ако му стално виси порезни мач над главом.«[4] За успјешно остварење циљева порезне политике »није довољно донијети смао добре инструменте и извршити њихово усклађивање на широј територијалној основи, него и предузети мјере за ефикасну, досљедну и континуирану реализацију те политике. То је најслабија точка у спровођењу порезне политике, која је увјетована како објективним тако и субјективним чиниоцима. Међу објективним чиниоцима треба у првом реду поменути институционалне и друштвене увјете у којима се спроводи та политика (која се креће од одусуства потребне координације до потцјењивања друштвеног значаја разреза и наплате друштвених прихода, укључујући и слабо ријешено питање материјалног положаја службе друштвених прихода), а међу субјективне разлоге – напревладане односе супростављања између службе прихода која своје послове ради у име друштвених интереса и обавезника друштвених давања, који опет своје обавезе треба да извршавају ради ширих друштвених и властитих интереса«.[5]

За наш порезни систем као и систем друштвених прихода у цјелини можемо рећи да га – између осталог – карактеризира: (а) волунтаризам финанцијских органа из које произлази несигурност порезних обавезника везано уз висину порезног оптерећења, (б) неповјерење према порезним обавезницима, (ц) одсутност коректног односа и односа међусобног уважавања између радника управа друштвених прихода и порезних обвезника.

(а) Иако су и веће и мање промјене, измјене и допуне система опорезивања приватног сектора мале привреде како бројне тако и честе, на жалост, ни једна од њих није била таква да би осугурала утврђивање порезне обавезе примјеном таквог поступка разреза који омогућава да се он утврђује на основи стварне економске снаге односно стварних материјалних могућности порезних обвезника. Обавеза вођења порезних књига, те утврђивање трошкова потребних за остваривање укупних прихода као и друге одредбе не искључују могућност да при утврђивању порезне обавезе дође до изражаја самовоља, одсутност увјерљивих доказа и сл. што доводи порезног обвезника у крајње неповољан положај и изазива реакције које су предмет честих друштвених критика. Зато није чудно да се раније, као и данас, намеће питање како искључити субјективне моменте, односно како их ограничити – како на страни радника управа друштвених прихода тако исто и порезних обвезника. Чињеница је да са садашњим поступком опорезивања према стварном дохотку нитко није задовољан, јер је на једној страни угрожена економска и правна сигур-

[4] Матовић И.: И порезни поступак треба реформирати, Правни вјесник бр. 2, Правни факултет, Осијек, 1987, стр. 254.

[5] Пернек Ф.: Опорезивање мале привреде (коју врше занатлије), Правни вјесник бр. 2, Правни факултет, Осијек, 1987, стр. 246–7.

ност порезних обвезника, а на другој није осигурана одређена неопходна стабилност притицања средства за опћу и заједничку потрошњу, нити је ограничена могућност појаве нежељеног и недозвољеног понашања службеника управа друштвених прихода. Мислим да је данас погодан тренутак да се размисли о увођењу једног новог приступа у утврђивању порезне основице, приступа који ће осигурати већу објективност у утврђивању порезне обавезе, приступа који ће гарантирати већу равномјерност у расподјели порезног оптерећења међу порезним обвезницима истоврсне економске (и порезне) снаге, приступа који ће омогућавати стабилнија средства за финансирање друштвених расхода, приступа који ће бити поуздданија брана појави друштвено неприхватљивог и кажњивог понашања субјеката који судјелују у поступку разреза пореза, приступа који ће потицати порезне обвезнике на проширење привредне активности и остваривање бољих резултата у раду.

Како би изгледао тај нови поступак разреза пореза? Прије свега, разрез пореза требало би повјерити посебној комисији у чијем би раду судјеловали и представници порезних обвезника. Поступак разреза пореза примјењивао би се на порезне обвезнике који би према неким утврђеним објективним мјерилима били сврстани у неколико категорија. Та би мјерила била: врста привредне дјелатности, опремљеност радње, величина и локација пословног простора, број порезних обвезника који обављају исту или сличну дјелатност, број становника мјеста у којем обављају одрђену привредну дјелатност, број радника запослених код порезног обвезника, уходаност и углед радње и сл. Порезна обавеза би се унапријед утврдила за сваку *категорију* порезних обвезника (дакле не за појединог обвезника унутар категорије), тиме да би требало узети у обзир инфлацију и њен утјецај на положај дјелатности као и особе која је обавља. »О сврставању у одређену категорију порезни обвезник би добио рјешење о којем би проширена или нов акомисија дала своје мишљење. Против овог рјешења порезни обвезник би могао изјавити редовна правна средства. Након сврставања у одређену категорију читав поступак текао би аутоматски. Порезни обвезник би могао тражити да му се утврди и мањи доходак, признају већи трошкови, признају олакшице и ослобођења с тим да је терет доказа на њему. У случају очигледног и несразмјерно већег дохотка могао би и порезни орган утврдити већи доходак и то не на темељу пресумпције (компарације) већ на темељу стварних доказа«.[6] Овакав би поступак наметнуо потребну оснивања и службе вјештачења при управама друштвених прихода. Оснивање таквих служби би сигурно допринјело уједначавању критерија при опорезивању, равномјернијој расподјели порезног терета и психолошки повољнијем стајалишту опорезованих према утврђеној порезној обавези.

Предложени се поступак утврђивања порезне обавезе сасвим сигурно не може провести од данас на сутра. За то је потребно одређено вријеме – вријеме које би се искористило да се изнађу и извуче све конзеквенције – дакако не само позитивне него и оне нега-

[6] Матовић И.: оп. цит., стр. 257

тивне – тог новог поступка, да се одговори на сва питања и дилеме које су уз његову примјену везане. Постојања стручних и научних кадрова као и богатог искуства гаранција су да се могу очекивати рјешења и практичне резултати који би били бољи од постојећих односно да се с много аргумената оспори ваљаност таквог новог поступка утврђивања пореског оптерећења приватног сектора мале привреде. Расправљајући о уставним промјенама треба расправити и о (евентуаним) промјенама у систему опорезивања тако да се након усвајања уставних амандмана могу понудити за усвајање и нова рјешења у пореском систему и нове мјере пореске политике. Размјере кризе у привреди и друштву која може кулминирати догађајима који измичу свакој контроли, а који могу угрозити и саме темеље социо-економског и политичког система императивно налажу да се с пуно одговорности приступи анализи и критичкој оцјени постојећег пореског система и примијењених мјера пореске политике, да се изуче страна искуства те да се нека од њих у изворном или модифицираном облику примјене у нас, да се оцјене аргументи који говоре за или против нових мјера. Неспорно је, да постоје снаге којима се тај посао може повјерити само их је потребно прикупити, организирати, створити увјете за рад и утврдити вријеме када га морају окончати. Крајњи рок довршетка тог рада је рок окончања поступка промјена у уставном систему. Са жаљењем морам констатирати да у том правцу до данас није учињено ништа или готово ништа. Како објаснити такав однос према сложеној проблематици друштвених прихода? Како објаснити и оправдати овако лежеран, рекао бих, и потупно незаинтересиран, па чак и неодговоран, став према појединим порезима и пореском систему у цјелини, односно према систему друштвених прихода, кад се зна (односно кад би се требало знати) да се њима може ако не анулирати, али свакако ублажити интензитет неких неповољних процеса и појава те осигурати лакше остваривања неких од циљева економске, социјалне и друге политике? Тешко је дати децидирани одговор на постављена питања. То уосталом није ни циљ овог рада. Овом приликом треба истаћи да треба прекинути с вербалним изјашњавањем о потреби активне пореске политике. Треба схватити и прихватити да су порези изузетно погодан инструмент за остваривање разноврсних ванфискалних циљева и учинити све потребне промјене које ће омогућити и осигурати да се порези стварно и користе за остваривање алокацијских, стабилизацијских и редистрибутивних циљева. Премда стоји констатација да развој приватног сектора мале привреде (и не само овог скетора) не зависи само до опорезивања, такође је неспорно да се порезима, пореским системом и мјерама пореске политике тај развој може олакшати, потаћи, убрзати, унаприједити.

(б) Неповјерење према пореским обвезницима манифестира се на разне начине: од састава друштвених савјета управа друштвених прихода до третмана пореских књига и пореских пријава. Све је више распрострањено схваћање да се a priori пореском обвезнику не може вјеровати и да све податке о његовој активности треба прихватити с великом резервом те их по могућности треба провјерити и кориговати. Појединачни драстични случајеви пореске евазије поједи-

них порезних обвезника у средствима јавног информирања понекад се презентирају и коментирају на начин који доприноси схваћању да у активности порезних обвезника има (и) елемената који су друштвено неприхватљиви, а генерализирањем појединачних чињеница и изолираних случајева ствара се неповољна друштвена клима која не погодује проширењу интереса за обављањем одређене привредне активности као и општенито развоју мале привреде. У том правцу дјелују и неодмјерене изјаве разних политичких и других функционара што има несумњиво одраза и на понашање службеника управа друштвених прихода према порезним обвезницима. Порезни обвезници такав став према себи не оцјењују само као неточан, неправедан и неоправдан, већ га схваћају и осјећају као подцјењивачки, увредљив и усмјерен на њиховом гурању на маргине друштвених збивања. Осјећају се етикетиранима и третиранима као мање вриједни грађани, да се с подзрењем проматра свака ваљска манифестација њихове економске снаге која се оцјењује као резултат неког нечасног дјеловања, да немају готово никакву могућност утјецаја на порезни систем и порезну политику: овакве – а и многе друге – импресије сигурно не доприносе да постојећи и будући порезни обвезници који обављају привредну дјелатност средствима у власништву грађана бесрезервно вјерује у истинску и трајну орјентацију друштва на стварање претпоставки за убрзани развој мале привреде. Напротив, свакодневно се могу увјерити у чињеницу, да се ријечи и дјела не поклапају, да се у пракси тешко реализирају разни закључци, договори, споразуми о бржем развоју мале привреде.

Споменуо сам да се неповјерење према обртницима и другим особама које обављају дјелатност која се у нас појављује под називом приватни сектор мале привреде очитује и кроз састав друштвених савјета управа друштвених прихода. Наиме, и поред широко утврђеног дјелокруга рада ових савјета чланови друштвених савјета управа друштвеих прихода највећи дио времена и највише пажње посвећују проблематици опорезивања приватног сектора – у првом реду порезном оптерећењу особа које самостално обављају привредну и непривредну дјелатност. На основи прикупљених података о саставу друштвнеих савјета управа друштвених прихода као и анализе њихова рада, може се закључити да су привенствено основани зато да осигурају остварење политике опорезивања приватног сектора односно ограниче могућност недозвољеног понашања порезних обвезника. Многи чланови ових савјета као и многи представници друштвено-политичких организација и заједница с много неповјерења проматрају и оцјењују рад обртника, угоститеља, особа које обављају професионалну дјелатност и сл. и третирају их као »сумњива лица« као особе које раде на граници дозвољеног. Из података о саставу друштвених савјета општинских управа друштвених прихода на подручју града Загреба лагано се може уочити да је међу члановима велик број дипломираних економиста, мален број самосталних привредника и правника, а има и доста пензионера. Предсједник друштвеног савјета управе друштвених прихода једне загребачке општине је чак један умировљени генерал (!!!). Међу члановима ових савјета су и радници управа друштвених прихода (директори или други служ-

беници), представници извршних вијећа скупштине општина, што сигурно не доприноси да друштвени савјети управа друштвених прихода посвете више пажње правилности рада и оспособљавању управа друштвених прихода као и односу запослених у ових управама према порезним обвезницима. Уопће мислим, да би састав друштвених савјета управа друштвених прихода требало најхитније преиспитати, те ревидирати – или чак тек утврдити – критерије избора појединих чланова тих савјета, како би они заправо и могли обављати оне послове и испунити она очекивања која је њихово инаугурирање у сушстини и значило односно оправдало.

Полазећи од тезе коју су сами поставили да порезни обвезници избјегавају извршење своје порезне обавезе (дјелимична или потпуна дефраудација пореза односно законита порезна евазија) порезни органи повећавањем пореског оптерећења настоје неутрализирати такво њихово наводно понашање. Међутим, овакав став, овакаво неселективно и генерално квалифицирање односно сврставање свих пореских обвезника међу непоштене, нужно има за посљедицу да ће и они порезни обезници који су у цијелости пријавили све приходе и друге податке релевантне за опорезивање (а таквих ипак има претежан број) закључити да се не исплати бити поштен у пореским стварима. Зато није ни чудно што је временом дошло до неповјерења, па чак и до одређеног ступња нетрпељивости, између порезних органа и порезних обвезника, до таквог стања у тим односима у којем се не рјешавају уочени проблеми него им се додају нови.

Својом незнатном заступљеношћу у скупштинама друштвенополитичких заједница и самоуправних интересних заједница особе које обављају привредну дјелатност не могу утјецати на врсту и висину порезних стопа, порезна ослобођења и олакшице као и општенито обликовање пореског система и мјера порезне политике. Наиме, структура скупштина таква је, да су представници приватног сектора у њима малобројни и немају иоле значајнији утјецај на њен рад па тако и усвајање мјера које детерминирају порезно оптерећење овог сектора.

(ц) Прихваћање приједлога о новом поступку утврђивања порезне обавезе приватног сектора мале привреде који је образложен под тч (а) сигурно би допринјело не само ограничењу волунтраизма (субјективизма) и самовоље радника управа друштвених прихода с којим смо се (понекад) сусретали него би нестали односно смањио би се број и врста разлога који су утјецали на стварање неповјерења према порезним повезницима што би без сумње имало позитивног утјецаја на развој приватног сектора мале привреде. Одсутност коректног односа и односа међусобног уважавања између радника управа друштвених прихода и порезних обезника тијеком времена са интензивирала тако да ће бити потребно учинити значајне напоре како би се успоставили односи појерења између порезних службеника и порезних обвезника, односа у којем први свјесно, стручно и непристрано, успјешно и брзо обављају послове из своје надлежности, а други у прописаном року и утврђеном обујму извршавају своју обавезу у издвајању средстава за опће и заједничке потребе. Стручна удружења порезних обвезника могу допринијети (у том смислу могу се

унијети и одређене одредбе у одговарајуће прописе) квалитетнијем раду управа друштвених прихода, елиминирању шиканирања, самовоље и аљкавости у раду као и других приговора некоректног и незаконитог рада порезних службеника.

II

У финанцијској се теорији истиче, а у пракси се стално потврђује, да нема идеалног порезног система – порезног ситема који уз предности нема и одређених недостатака. Ни један порезни систем и мјера порезне политике нису тако добри да не би могли бити и бољи. Зато се не треба заносити илузијама да ће бити предложена и озакоњена само таква рјешења којима ће се аплаудирати и која ће бити од свих позитивно оцијењена. То је и разумљиво јер је немогуће помирити руководна правила којих се при опорезивању треба придржавати (фискална, социјална, економска и порезно-техничка), него и зато што ће исти порезни систем и исте мјере порезне политике бити различито оцијењени од стране (1) оних који плаћају порез (порезе) и оних који их убиру и који се убраним средствима користе, (2), ужих и ширих друштвено-политичких заједница, (3) особа с вишом и нижом економском снагом, (4) порезних обвезника који раде у друштвеном и оних запослених у приватном сектору, (5) оних који га плаћају и оних који су од тога изузети односно оних на које се порезна обавеза и не односи итд. Треба се надати да ће постојећи бројни, тешко рјешиви и опасни проблеми с којима смо суочени, а и разлози који су до њих довели спријечити односно ограничити превелику (најчешће непотребну) политизацију захтјева за промјенама у опорезивању мале привреде, јер нас такав приступ не би довео до циља, него – насупрот томе – скренуо на странпутицу.

У опорезивању приватног сектора мале привреде треба се што прије ослободити разних догми и заблуда из ранијих година. Треба тражити и тежити за таквим рјешењима у опорезивању која ће утјецати на запошљавање великог броја незапослених у приватном сектору, која ће гарантирати запосленима већу правну сигурност, која ће водити промјени друштвене климе према овом сектору привреде, која ће изједначити обавезе приватног сектора привреде у плаћању пореза и доприноса с обавезама друштвеног сектора привреде. Оптерећење у плаћању пореза и доприноса приватног сектора мале привреде мора потицати грађане да властитим средствима и знањем доприносу проширењу асортимана и побошљању квалитете многих производа и услуга, а самим тим и повећању извоза уз истовремено смањење увоза многих производа које приватни сектор може понудити домаћем тржишту. При утврђивању мјера порезне политике и њихову спровођењу треба увијек имати пред очима да се погрешке у опорезивању скупо плаћају и тешко отклањају, да се повјерење порезних обвезника тешко стиче а лагано губи, да је потребан дуги период времена да би се санирале посљедице брзплетости, неловољно промишљених одлука. Порезни обвезници су посебно осјетљиви на потцјењивачки, увердљив, сумњичав став према њима као

и на непримјерено високо порезно оптрећење. Ни до данас није изгубила на значају и вриједности позната директива (»златно правило«) које је цар Тиберије упутио прије два миленија префекту Египта Aemiliusu Rectusu, које гласи: »Добар пастир треба овце шишати, а не гулити им кожу« (Boni pastore esse tondere pecus, non deglubere). Анализа порезног оптерећења као и оптерећења при плаћању доприноса (посебно при плаћању пореза из укупног прихода грађана) очигледно показује, да том златном правилу у нас – из разлога које је тешко докучити – надлежне службе и органи не посвећују (готово) никакву пажњу, што посебно важи за опорезивање приватног сектора мале привреде.

Божидар ЈЕЛЧИЋ

TAXATION OF THE PRIVATE SECTOR OF LITTLE ECONOMY

– Summary –

The taxes are resp. can be exceptionally operative and efficient instrument of heterogeneous State policy. By the introduction of individual taxes, changes in the height of tax rates, by the omission or determining the new exemptions from taxation and reduction of taxes, by enlarging the circle of tax payers as well as by other changes of and supplements to the system of taxation and measures of taxation policy are achieved resp. can be achieved in addition to financial also some other aims, such as the objectives of economic, social, demographic, housing, scientific, educational, cultural, communal, sports, ecological and other policies. In the paper the author states that the taxses in the Yugoslav system of taxation play, in the first place, the part of the fiscal instrument and that they are insufficiently utilized for the achievement of non-fiscal aims and, consequently, also for the stimulation of the development of the private sector of little economy. Among the reasons which make impossible resp. render difficult to a considerable extent to further the development of the little economy by means of taxes is pointed out the application of an inadequate proceeding of taxation as well as the inadequate situation of tax payers in all the phases of establishing and carrying out of the taxation policy. The author of the present paper stresses particularly that the tax payers are particularly susceptible (and with a good reason!) to the despising, insulting and distrustful attitude towards them as well as to the inappropriately high taxing.

ОПОРЕЗИВАЊЕ ДОХОТКА ГРАЂАНА – ЦЕДУЛАРНИ ИЛИ СИНТЕТИЧКИ ПРИСТУП?

У садашњем југословенском фискалном систему доходак физичких лица (»радника и грађана«) опорезује се применом већег броја тзв. цедуларних пореза. У питању су порези који погађају поједине врсте прихода (из радног односа, од пољопривредне делатности, од ауторских права, од привредне или професионалне делатности, од имовине). Једини порез са друкчијим својствима у подсистему опорезивања грађана је порез на укупан приход: реч је о синтетичком порезу, чију основицу чини сума прихода остварених по свим основима. Његови су фискални ефекти, међутим, маргинални,[1] јер му је карактер допунски: порески обвезници су само она лица која су у току године остварила по свим основима укупан приход који је већи од троструког просечног чистог личног дохотка за годину дана. С друге стране, у пореским системима развијених земаља тржишне привреде, укључених у OECD, синтетички порез на доходак физичких лица најзначајнији је порески облик. Посматрајући државе-чланице OECD у целини, овај порез обезбеђује 31,5% укупних пореских прихода у 1985. години.[2] У њима су, зато, аналитички порези на доходак много мање заступљени: примера ради, порез на зараде запослених у укупним пореским приходима учествује у просеку само са 1.2%.[3]

1. Цедуларни порези

Цедуларни порези спадају у групу објектних пореза, јер се код њих, по правилу, не појављује персонални фактор. Њихов аналитич-

---

[1] Учешће пореза на укупан приход грађана у укупним изворним приходима друштвено-политичких заједница износи око 0.17%, а у укупним приходима друштвено-политичких и самоуправних интересних заједница око 0.08%. Извор: Образац Б–2, СДК, разна годишта.

[2] Извор: Revenue Statistics of OECD Member Countries, OECD, Paris 1987, стр. 87.

[3] Ибид., стр. 92.

ки карактер последица је околности да терете приходе који проистичу из појединачних извора средстава. Утврђивање пореске обавезе код цедуларних пореза нормално врши порески орган; код синтетичког пореза на доходак порески орган најчешће само контролише тачност навода које је обвезник унео у пореску пријаву.[4]

Систем цедуларног опорезивања има две начелне предности над синтетичким опорезивањем. Прво, он омогућује да се приходи из различитих извора опорезују применом различитих пореских стопа. Широко је прихваћен принцип да би приходе од имовине (тзв. фундиране приходе) требало теретити вишом, а приходе од рада (тзв. нефундиране приходе) нижом пореском стопом. У литератури се наводи да је један од разлога због којих се у социјалистичким државама доходак опорезује путем аналитичких, а не путем синтетичког пореза тај што је у условима цедуларног опорезивања могуће диференцирати пореске стопе у зависности од природе извора прихода.[5] Тиме се обезбеђује повољнији фискални третман приходима који су остварени радом.

Друга предност цедуларног опорезивања је у томе што допушта да се различити извори прихода утврђују на различит, најпримеренији начин, као и да се наплата појединог пореза веже за специфичности стицања тог прихода. Примера ради, порези на зараде, камате или дивиденде могу се једноставно разрезати, на основу података које достављају исплатиоци прихода, а наплата се врши по одбитку. С друге стране, код опорезивања прихода од пољопривредне делатности стварни износ дохотка практично није могуће утврдити, па се као најприкладнији метод утврђивања пореске обавезе појављује коришћење катастарског прихода.

Цедуларни порези, међутим, имају озбиљних ограничења. Као аналитички порези, они не могу обезбедити расподелу пореског терета која би била у складу са економском снагом пореског обвезника; као објектни, они не воде рачуна о његовим личним и породичним приликама. Истина, већ дуже времена је уочљива пракса уношења субјективних елемената у систем појединих цедуларних пореза (нпр. одбитак на име издржавних чланова породице код пореза на приход од привредне или професионалне делатности). Но, *субјективизација* цедуларних (објективних) пореза не може обезбедити потпуније остваривање начела опорезивање према економској снази, тако да њихов принципијелни недостатак није отклоњен.

Приговори концепту цедуларног опорезивања могу се упутити и са становишта остваривања економскополитичких циљева. Прогресивне пореске стопе, које се срећу искључиво код синтетичког пореза, омогућују, на основу принципа уграђеног стабилизатора, аутоматско стабилизационо деловање на конјунктурна кретања националног дохотка. У условима инфлаторног просперитета, када је агрегатна тражња превелика, прогресиван порез ће обезбедити натпросечно повећање јавних прихода, односно натпросечно смањење рас-

---

[4] Вид.: Јован Ловчевић, Институције јавних финансија, Службени лист СФРЈ, Београд 1979, стр. 129.

[5] Вид.: Gilbert Tixier – Guy Gest, Droit fiscal, LGDJ, Paris 1981, стр. 117.

положивог дохотка пореских обвезника. Пропорционалне стопе, које карактеришу цедуларне порезе, у овом погледу су неутралне, па је њихов дефлаторни потенцијал слабији.

2. Настанак синтетичког опорезивања дохотка

У већини капиталистичких држава прелазак на синтетичко опорезивање дохотка физичких лица, уз уважавање личне ситуације обвезника, дешавао се током XIX века или почетком XX столећа. У различитим срединама порез на доходак је, више или мање, задржавао у себи елементе цедуларног опорезивања, па је, ради одређивања садашњих типова овог пореза, потребно имати у виду основне правце његовог историјског развоја.

Порез на доходак, под називом Income Tax, увеђен је по први пут, као ванредни приход намењен финансирању рата са Наполеоном, у Великој Британији 1798. године. После краћег interregnuma, Peelova влада га је поново укључила у британски порески систем 1842. године, али као редован приход.[6] Био је то пропорционалан порез, са ниском стопом од 3%, која је током XIX века само повремено расла. Број обвезника Income Taxa био је сразмерно мали. Прогресија је уведена тек 1909. године, када је влада Lloyd Georgea увела порез на дохотке изнад одређеног износа, тако да је највиша стопа досезала ниво од 8%. У току првог светског рата пореске стопе су значајно порасле и таквим остале и по склапању мира. Број обвезника био је, међутим, и даље невелик: уочи избијања другог светског рата тек је сваки пети радно способни грађанин плаћао порез на доходак. У току другог светског рата Income Tax је обухватио знатно шири круг обвезника, јер је неопорезиви минимум битно смањен. У послератном периоду практично целокупно радноспособно становништво добило је статус пореског обвезника, а уведен је и систем наплате пореза по одбитку (PAYE – pay as you earn).[7] Британски систем пореза на доходак карактерише, међутим, дискриминацију у зависности од природе извора прихода. Она је последица начелног става да би приходи који потичу од рада (нефундирани приходи) требало да буду блаже опорезовани од прихода који произилазе од имовине (фундираних прихода). Отуда су Законом из 1918. године сви приходи сврстани у пет »цедула«: у цедули А је рента, у цедули Б приходи од обрађивања земљишта, у цедули Ц камате и дивиденде, у цедули Д приходи од трговине, индустрије, слободних професија и још неки резидуалног карактера, а у цедули Е приходи од плата, надница и пензија.[8] Током времена цедуле А и Б су укинуте, с тим што су ти приходи сврстани у друге цедуле.

У Немачкој је порез на доходак (Einkommensteuer) уведен током последњих деценија XIX века – прво у Хесену 1869, а затим у Са-

---

[6] Вид.: J. A. Kay – M. A. King, The British Tax System, Oxford University Press, Oxford 1986, стр. 20.

[7] Упоред. детаљније: *ибид.*, стр. 20–21.

[8] Вид.: Fritz Neumark, Theorie und Praxis der Modrnen Einkommensbesteuerung, Verlag A. Francke AG, Bern 1947, стр. 179–198.

ксонији 1874. године. Пруска га је прихватила у оквиру Miquelove пореске реформе 1891. године, а до избијања првог светског рата уведен је и у осталим државицама које су чиниле Рајх. Обвезници пруског Einkommensteuera била су физичка и правна лица. Његове стопе биле су прогресивне – за физичка лица највиша стопа износила је 5%, а за акционарска друштва 6%. После првог светског рата, у пореској реформи 1920. године, порез на доходак постао је савезни порез, а од њега је издвојен порез на профит корпорација. Фискални значај Einkommensteuera почео је веома да се увећава, што значи да се повећавао и распон пореских стопа. За разлику од британског пореза на доходак, Einkommensteuer не врши дискриминацију у односу на извор појединих прихода. Међутим, у немачком пореском систему – све до данашњих дана – постоји комплементарни општи порез на имовину, па су тако фундирани приходи ипак више оптерећени.[9]

У порески систем САД порез на доходак је уведен 1913. године. У бити су се до данашњих дана задржале његове основне карактеристике, упркос бројним изменама у систему. У почетку су нефундирани приходи били подвргнути преференцијалним стопама, али се током времена та разлика изгубила, тако да се данас не јавља никаква дискриминација у односу на извор прихода. Док је 1913. године највиша стопа износила 7%, већ 1917. године она се попела на 67%. Income Tax је федерални порез, али и државе имају право да га уводе.[10]

У Француској је стари, окоштали систем цедуларних пореза, уведен у доба Револуције (»les quatre vieilles«), остао на снази све до реформе коју је у интервалу 1914–1917. година спровео Caillaux. У њој је уведено тзв. двостепено опорезивање дохотка, које је остало на снази све до 1948. године: приходи из појединог извора били су прво погођени одговарајућим цедуларним порезом, а затим је укупан приход још једном био опорезован глобалним порезом на доходак (l'impôt général sur le revenu). Стопе цедуларних пореза биле су различите (нпр. пред крај периода у коме је постојало двостепено опорезивање стопа пореза на наднице износила је 15%, а на камате 45%). Године1948. спроведена је нова пореска реформа, у којој је издвојен посебан порез на доходак правних лица, док је двостепено опорезивање дохотка појединаца укинуто и замењено јединственим порезом на доходак физичких лица (l'impôt général sur le revenu des personnes physiques). Иако је представљено као јединствен, овај порез се у ствари састојао из два различита пореза – *пропорционалног пореза*, који је заменио цедуларне порезе и који је, у начелу једнообразном стопом, погађао разне категорије прихода и *прогресивног прireза*, који је, заменивши ранији impôt général sur le revenu, задржао његова основна обележја. Реформа из 1959. године укинула је пропорционални порез и повећала стопе ранијег прогресивног прireза. Повољнији третман надница постигнут је тиме што је уведен комплементарни порез од 9%, који је погађао све остале приходе из-

[9] Вид.: *ибид.*, стр. 220–221.

[10] Вид.: Richard Goode, The Individual Income Tas, The Brookings Institution, Washington, D. C. 1964, стр. 2–3.

узев надница. Но, од 1972. године на све врсте прихода примењује се јединствена скала прогресивних стопа, у распону између 0 и 60, односно 65%.[11]

3. Типови пореза на доходак физичких лица

Преглед основних токова трансформације система цедуларног опорезивања прихода у синтетичко опорезивање дохотка, дат за неколико најзначајнијих земаља тржишне привреде, омогућује издвајање главних типова пореза на доходак физичких лица.

Први тип чини *аналитички* порез на доходак. Реч је о облику за који је парадигматичан британски Income Tax. Порез је наплаћен на извору, за сваку врсту прихода понаособ. Од прихода из цедуле Е (плате и наднице) послодавац је дужан да недељно одбија одговарајући проценат на име пореза, у складу са прогресивном скалом пореских стопа прописаних за овај тип прихода. Порески обвезник који остварује само приходе из цедуле Е по правилу пореску пријаву подноси тек сваке пете године. Диференцијација у односу на фундиране приходе спроводи се, као што је речено, путем посебног прираза.[12]

Други тип чини *синтетички* порез на доходак. У ову групу могу се сврстати немачки einkommensteuer и амерички Income Tax. Синтетички порез не опорезује доходак тамо где поједини приходи настају, већ терети самог пореског обвезника, који је дужан да попуни и поднесе пореску пријаву. Овакав систем знатно је једноставнији, јер једнообразно погађа целокупан доходак, па су зато административни трошкови наплате пореза знатно нижи.[13] Потребно је поменути да је и у овом систему исплатилац појединих прихода дужан да »на извору« одбије део обвезниковог дохотка и да га уплати, као аконтацију, на рачун фискуса. Међутим, коначан обрачун пореске обавезе сачињава се тек на крају фискалне године, када обвезник поднесе пореску пријаву.

Трећи је тзв. *романски* тип пореза на доходак. Поред Француске, био је у примени и у Италији и Белгији, па тој околности дугује назив. У питању је метод двостепеног опорезивања, својеврсне комбинације цедуларног и синтетичког третмана. У Француској је, после пореске реформе из 1948. године, била уведена комбинација пропорционалног пореза и прогресивног прираза.

У последње три деценије оштре границе између поменутих типова пореза на доходак постепено су се губиле. У Великој Британији

---

[11] Вид.: Gilbert Tixier – Guy Gest, *оп. цит.*, стр. 303–311.

[12] У последњој години лабуристичке владавине (1979) највиша стопа пореза на плате и зараде износила је 83%; пошто је доходак од инвестиционе активности био подвргнут прирезу од 15%, то је највиша стопа пореза на доходак износила чак 98%. Конзервативна влада укинула је поменути прирез и снизила високе пореске стопе, тако да је сада највиша стопа 60%. Упоред: J. A. Kay – M. A. Kind, *оп. цит.*, стр. 41. и 53.

[13] Трошкови наплате пореза на доходак у САД износе око 0.5% од пореских прихода, а у Великој Британији око 2%. Вид.: *ибид.*, стр. 33.

укинут је 1984. године порез, а број цедула је знатно смањен. Разлика у односу на синтетички тип остала је првенствено у погледу начина наплате пореза. Двостепен карактер романског типа сасвим се изгубио. Могло би се зато с доста основа тврдити да је синтетички тип пореза, у суштини проистекао из немачког и америчког пореза на доходак, данас широко прихваћени модел опорезивања дохотка физичких лица.

4. Трагови цедуларног третмана у савременим системима опорезивања дохотка физичких лица

Иако је на основу анализе историјског развоја опорезивања дохотка физичких лица могуће извести закључак о постепеном нестајању цедуларног начина захватања прихода, то не значи да је овај модел опорезивања у потпуности ишчезао из пореских система развијених држава тржишне оријентације. У Португалији је – као јединој земљи међу чланицама OECD – још увек на снази двостепено опорезивање романског типа (више цедуларних пореза и комплементарни прогресивни порез).[14] Међутим, и у пореским системима који су прихватили синтетичко опорезивање могу се срести трагови цедуларног опорезивања. Они су најприметнији тамо где се примењује дискриминација у односу на поједине изворе прихода. А она је и даље веома честа појава, иако се у појединим државама, попут Велике Британије, у последње време настоји спровести једнообразан третман фундираних и нефундираних прихода.

Најчешћи облик спровођења диференцијације је у допуштању различитих одбитака од појединих делова дохотка, приликом утврђивања пореске основице. Примаоци плата и надница у неколико земаља имају право да увећају стандардни одбитак на име егзистенцијалног минимума (нпр. у Финској и Грчкој) или да добију посебно умањење обрачунатог пореза (нпр. у Италији).[15]

У појединим пореским системима уважавају се специфичности остваривања прихода у пољопривреди, тачније речено, придаје се значај немогућности прецизног утврђивања висине стварних прихода на ситном и средњем поседу, па се зато он опорезује на основу паушалног одређивања основице (нпр. у Француској, на факултативној основи).[16] У Ирској и Великој Британији фармерима је допуштено да могу у пореској основици исказати просечан профит из три претходне године, како би се, са пореског становишта, ублажио утицај временских прилика на приносе у пољопривреди. У Луксембургу је на име профита од пољопривредне делатности и шумарства одобрено паушално умањење пореске основице.[17]

Посебно је раширено разликовање фундираних од нефундираних прихода приликом одређивања обвезника пореза на доходак фи-

[14] Вид.: Personal Income Tax Systems under Changing Economic Conditions, OECD, Париз 1986, стр. 244.

[15] Вид.: *ибид.*, стр. 140, 172. и 192.

[16] Упоред.: Gilbert Tixier – Guy Gest, *оп. цит.*, стр. 383–385.

[17] Вид.: Personal Income Tax Systems . . ., стр. 33 и 208.

зичких лица, тј. приликом разрешавања дилеме да ли би то требало да буде појединац или породица. Док се приходи које брачни друг оствари радом у једном броју држава-чланица OECD индивидуално опорезују, а у другом као део заједничког дохотка породице, али најчешће уз могућност оптирања за индивидуално опорезивање, дотле су фундирани приходи *редовно* укључени у заједнички доходак (изузев у Аустралији, Аустрији и Ирској).[18] Разлог је очигледан: у супротном, пореска евазија би попримила облик приписивања знатног дела фундираних прихода брачном другу чији су укупни приходи нижи, како би се на тај начин ублажило дејство пореске прогресије.

У неким земљама жели се дати подстицај штедњи и инвестиционим улагањима, па су зато фундирани приходи привилеговани. Примера ради, у Финској и у Грчкој не опорезују се камате на штедне улоге, а у њима и у Аустрији ни камате од државних обвезница. У Холандији се, на пример, допушта умањење пореске основице обвезницима који остварују профит у малој привреди, а у СР Немачкој паушални одбитак од основице на име дивиденди и камата.[19]

Посебну врсту диференцијалног третмана дивиденди представљају поступци *пореске интеграције*. Пошто је профит корпорације у целини погођен посебним порезом, а расподељени део (дивиденде) улази у укупан доходак акционара и тако бива још једном опорезован – порезом на доходак физичких лица, то у пракси долази до тзв. економског двоструког опорезивања оног дела профита корпорације који представљају дивиденде. Због тога се у већини држава-чланица OECD примењују различити механизми интеграције пореза на профит корпорација и пореза на доходак физичких лица.[20] Пореска интеграција се може спроводити било на нивоу корпорације, било на нивоу акционара. Уколико је реч о интеграцији на нивоу акционара, која је релевантна са становишта теме овог рада, она се примењује у 9 држава-чланица OECD и то путем механизма *импутације* (у Белгији, Данској, Француској, СР Немачкој, Ирској, Италији, Великој Британији, Канади и Турској). Поступак импутације одвија се у три фазе. У првој, на нивоу компаније, порезом на профит корпорација погађа се целокупан профит. У другој фази, код акционара, приходи од дивиденди укључују се у доходак који подлеже опорезивању, али тако да се део пореза на профит корпорација *импутира* на примљене нето дивиденде. На овако утврђену основицу, у коју су укључене бруто дивиденде, примењује се одговарајућа прогресивна пореска стопа. Коначно, у трећој фази, акционар добија кредит на име оног дела бруто дивиденди који је уградио у свој доходак за опорезивање, а који је, по правилу, једнак делу пореза на профит који је импутиран на нето дивиденде. При овоме се полази од претпоставке да је део пореза који се наплати на нивоу корпорације у ствари наплаћен по

---

[18] Вид.: Дејан Поповић, Обвезник пореза на доходак физичких лица – појединац или породица?, »Финансијска пракса«, бр. 12/1987, стр. 607.

[19] Вид.: Personal Income Tax Systems . . ., стр. 17. и 33–34.

[20] Пореска интеграција не спроводи се у 7 од 23 државе-чланице OECD (у Аустралији, Луксембургу, Холандини, Новом Зеланду, Шпанији, Швајцарској и САД). Упоред.: Дејан Поповић, Опорезивање дохотка организација удруженог рада, Савремена администрација, Београд 1986, стр. 36.

одбитку (withheld) за рачун акционара, па је зато тај део пореза на профит корпорације једнак пореском кредиту који се враћа акционару.[21]

5. Применљивост синтетичког пореза на доходак физичких лица у југословенским условима

Систем јавних (друштвених) финансија и, посебно, порески систем у Југославији налазе се пред радикалном реформом. Фрагментизован и претерано децентрализован, систем јавних финансија поседује архаична обележја, која га чине различитим од финансијских система модерних тржишно оријентисаних привреда. Своје функције он је, практично, свео само на фискалну димензију, не поседујући својства која би омогућавала остваривање развојних, стабилизационих и социјалних циљева.[22] Кључну карику у реформи пореског система треба да представља замена постојећег система цедуларних пореза синтетичким порезом на доходак грађана.[23] Овај порез би структуру пореског система Југославије учинио упоредивом са структуром пореских система развијених тржишно оријентисаних економија. Прогресивно опорезивање постало би много обухватније,[24] па би тако могао доћи до изражаја принцип опорезивања према економској снази. Еластичност синтетичког пореза на доходак грађана омогућила би да се варијацијама у пореским стопама води стабилизационо инспирисана економска политика.

Међутим, пореска реформа ће представљати вероватно један од најсложенијих делова укупне привредне реформе. Нужан је прелазни период од неколико година, у коме би се пројекат пореске реформе студиозно припремио и постепено стварали услови за прелазак на нови фискални режим. Овом је приликом потребно поменути само неколико веома озбиљних проблема, везаних за напуштање цедуларних пореза и прелазак на синтетички порез на доходак грађана.

Прво се питање тиче односа пореза и доприноса. Уколико би синтетички порез на доходак заменио само порезе на приходе које су плаћали грађани, а да при том буду задржани доприноси из личног дохотка, реформа у овом домену неће имати смисла. Размере доприноса који погађају личне дохотке и друга примања много су веће од размера пореза који погађају личне дохотке и друге приходе.[25]

---

[21] Вид.: *ибид.*, стр. 39–40.

[22] Упоред.: Полазне основе за реформу привредног система (тезе), Савезно извршно веће. Комисија за реформу привредног система, Београд 1988. (дактилографисано), стр. 6.

[23] Вид.: *ибид.*, стр. 30.

[24] У садашњем пореском систему прогресивни порези имају маргиналан значај. Поред пореза на укупан приход грађана, прогресивне стопе срећу се још и код пореза на добитке од игара на срећу, пореза на приходе од имовине, пореза на имовину, пореза на наслеђе и поклон и пореза на промет непокретности и права.

[25] У 1986. години доприноси из личног дохотка из радног односа и других прихода били су 11.47 пута издашнији од пореза из личног дохотка из радног односа и осталих личних доходака. Израчунато на основу: Статистички годишњак Југославије, СЗС, Београд 1987, стр. 188.

Зато се јавља потреба својеврсне интеграције доприноса са порезима: део заједничких потреба у области социјалне заштите и даље би се могао финансирати путем дестинираних доприноса, док би остале заједничке потребе (које се не финансирају из добити предузећа) требало везати за приходе од синтетичког пореза на доходак грађана. Овакво решење не би прејудицирало да ли ће се средства усмеравати корисницима преко буџета или преко посебних парадржавних институција (фондова, самоуправних интересних заједница или сл.), које би партиципирале у пореским приходима.

Други је проблем дискриминације појединих прихода у односу на извор. Уколико постоји опредељење да би приходе од рада требало блаже опорезовати или, пак, уколико се жели подстицати продуктивно инвестирање од стране грађана, потребно је искористити неке од модалитета поменутих у одељку 4 и прилагодити их специфичним југословенским условима.

С обзиром на то да у пољопривреди доминира ситан индивидуални посед и да су елементи натуралног привређивања и даље заступљени, нема разлога да се напусти факултативно катастарско опорезивање прихода од пољопривреде. Међутим, сви остали приходи које сељак оствари (укључујући и оне из радног односа) придодали би се катастарском приходу, па би се на тако добијени доходак применила прогресивна пореска стопа. Могућност паушалног опорезивања не би требало искључити ни у другим привредним, ни у професионалним делатностима, али би постепено требало стварати услове за прелазак на опорезивање према стварном дохотку.

Коначно, нужне су суштинске промене у организацији и функционисању служби друштвених прихода. Као самосталне друштвене службе, ове институције би морале бити постављене на јединственим организационим принципима и информационој основи на целокупној територији Југославије. Веома много напора морало би се уложити да би се оне кадровски и материјално оснажиле. Пошто би, у условима преласка на синтетичко опорезивање грађана, поступак наплате пореза из личног дохотка »по одбитку« у радној организацији био у функцији аконтирања коначне пореске обавезе, било би потребно послове наплате пореза (и доприноса) од друштвеног сектора пребацити из надлежности Службе друштвеног књиговодства у надлежност Службе друштвених прихода.

Ових неколико проблема наведни су са циљем да се укаже на озбиљност подухвата пред којим се налазе југословенска финансијска теорија и финансијска пракса. Пошто се одстране идеологизиране наслаге, суочићемо се са »реалним« фискалним и, уопште, економским категоријама, које познају савремене тржишне привреде – са дохотком, као сумом свих прихода грађана, са добити, као основицом фискалних обавеза предузећа, са приходима од инвестираног капитала, са увећаном вредношћу имовине (capital qains) итд. Наш систем друштвених прихода, до сада претежно натурално оријентисан (»слободна размена рада«), мора се потпуно прилагодити новом амбијенту. Порез на доходак физичких лица или порез на увећану вредност имовине (capital qains tax) само су неке од »карика које недостају«. Уз уважавање југословенских специфичности, које проис-

тичу из социјалистичког карактера продукционих односа, порески систем се мора реформисати тако да буде у складу са достигнућима која су, у сагласности са ставовима науке о финансијама, примењена у пореским системима савремених тржишно оријентисаних привреда.

Дејан ПОПОВИЋ

TAXATION OF CITIZENS' INCOMES – SCHEDULAR OR SYNTHETICAL APPROACH –

– Summary –

In the present paper the author, using the method of comparative law, treats of the effects of schedular and synthetic taxation on the fisc of a public law collectivity. The text is divided into five wholes: (1) schedular taxes, (2) origin of synthetic taxation of the income, (3) types of taxes on the income of physical persons, (4) vestiges of schedular treatment in fontemporary systems of taxation of the income of physical persons and (5) applicability of the synthetic taxes on the income of physical persons under Yugoslav conditions. Arguments of both approaches to the taxation is based on an expertly chosesn apparatus, combined with corresponding statistical data of the countries – members of OECD. At the end of the text are compared the experiences from these countries with the Yugoslav model, the systemic specificity of which has been emphasized by the author. Comparing in a real manner the results achieved, th author proposes that in Yugoslav system be applied, *mutatis mutandis,* positive experiences in the countries whose system of taxation is in keeping with the economy oriented towards the market.

ПОРЕЗНИ ТРЕТМАН МАЛЕ ПРИВРЕДЕ

Бројни и све тежи проблеми с којима се већ годинама сусрећемо у привреди и друштву наметнули су потребу да се одговори на питање о узроцима који су довели до појаве и продубљивања кризе као и о мјерама у друштвено-економском и политичком систему које треба (што брже и ефикасније) подузети да би се промјенио правац кретања у привреди и смањиле напетости у друштву које пријете да се манифестирају у нежељеном, крајње опасном облику. Криза је наметнула односно актуализирала потребу да се и порези – а међу њима и они којима се опорезује мала привреда (не само у приватном сектору привреде) – у много већој мјери искористе него ли што је то и данас и до сада био случај, за проширење (квантитативно и квалитативно) сектора мале привреде и за повећање броја запослених особа у том сектору привреде. Према неким прогнозама, у малој би привреди могло наћи запослење више стотина тисућа сада незапослених адекватно квалификираних особа, и подмирити потребе за многим производима и услугама којих или на тржишту уопће нема, или који по дизајну, квалитети или другим значајкама не одговарају потребама потенцијалних конзумената.

Да је темељит заокрет у порезном третману мале привреде потребан, није спорно. О томе се у нас много расправља, доносе се (и донесени су) бројни закључци, усвојене су разноразне резолуције, потписани многи друштвени договори, заузети одређени ставови, превладане недоумице и указано на позитивна кретања у појединим државама које су (прије) у приватном сектору мале привреде видјеле опасност по свој социјалистички развој. Међутим, премда се посљедњих година много говори о унапређењу мале привреде, мало је у том правцу и учињено. Изостали су »позитивни помаци«. Умјесто повећања броја занатских радњи (а за то повећање не само да постоји потреба, него су дате и реалне могућности) и броја запослених у њима, сусрећемо се – на жалост – са сасвим супротном појавом: са стагнацијом па чак и одређеним назадовањем. Расправа о уставним промјенама није искоришћена да се анализирају разлози који су довели до великог раскорака између декларираног и оствареног, између »зацртаног« и стварно реализираног, између могућег и остваре-

ног. Резултати оживотворени у пракси су више него скромни, тако незнатни да су занемарљиви, и сигурно их се не може оцијенити позитивнима. Осим неких начелних, уопћених ставова, недостају конкретни приједлози, нпр. о врсти мјере односно акције коју треба подузети, о надлежности субјекта који је треба подузети, о роковима унутар којих је треба подузети односно унутар којега треба очекивати предвиђене резултате и сл. Мислим да се може са сигурношћу тврдити, да је оформљено и прихваћено неподјељено опредељење за реформу порезног система и за адаптирање мјера порезне политике таквом промјењеном порезном систему, који би заједно одговорили потребама у датим приликама односно за планирани развој. А захвати који би ту и такву реформу чинили не би требали да се ограниче само на неке парцијалне измјене и допуне постојећег опорезивања, оне не би смјеле добити карактер »козметичких захвата«. Јер, ако и стоји констатација да порези нису нити се могу оптужити као главни кривци како за појаву, тако и за продубљивање дубоке привредне, друштвене и политичке кризе, исто је тако точна и оцјена о томе, да порези нису нимало допринели изласку из кризе. Будући да се везано уз излазак из кризе много говори и с правом закључује да огромне могућности за таква кретања леже управо у приватном сектору мале привреде, оцјена о потребним промјенама у приватном сектору мале привреде, оцјена о потребним промјенама у порезном третману субјеката који су носиоци активности у том сегменту наше привреде има посебну тежину и карактер хитности. Чини се да се углавном може констатирати да о потреби за таквим промјенама више не постоје сумње, но на битно, елементарно питање о карактеру и конкретизацији тих промјена јасног одговора – колико ми је познато - још нема. У овом ћу чланку изнијети приједлог који се односи на другачији, нови, по мени битно бољи и прихватљивији порезни третман особа које се баве дјелатношћу у малој привреди приватног сектора.

I

На рачун нашег порезног система упућују се бројне критике и приговори, указује се на разноврсне недостатке, предлажу се многе промјене. Број и садржај примједби на функционирање порезног система и захтјеви за његовом промјеном посебно су дошли до изражаја у овим годинама кризе, и то кризе која није ограничена само на привреду, него се може говорити и о кризи у одређеним сегментима политичког система као и о кризи морала. С правом се може очекивати да ће у расправама о промјенама у уставном систему, као и након што те промјене буду усвојене, бити много говора о порезима, порезном систему и мјерама порезне политике. Том ће приликом бити изречене многе, понекад и дијаметрално супротне, оцјене постојећег порезног система и чут ће се бројни аргументи и pro и contra одређених у њему уграђених рјешења. Више је него сигурно, да ће при томе бити много говора и да ће се чути најразличитији коментари и мишљења о томе у којој мјери порез (порези) које плаћа мала привреда потиче, омогућава или пак ограничава, отежава њен раз-

вој, односно штити или пак угрожава остварење неких усвојених циљева друштва у овој области.

Ради избјегавања сваког неспоразума, прије него ли ућем дубље у елаборирање проблематике која је предмет овог рада, сматрам потребним дати неколико напомена, односно објашњења. Наиме, нема »велике« односно њој насупрот »мале« привреде него – постоји само привредна активност, а та се обавља уз помоћ већег или мањег броја запослених. Управо на томе се темељи појам мале привреде којим се у литератури и у пракси означава привредна дјелатност с мањим бројем запослених. Но, у нас је овакво схваћање и коришћење тог термина прије изузетак него ли правило, па се најчешће он односи односно њиме се означава само приватни сектор привреде. И премда то није точно, јер по броју запослених и у друштвеним сектору привреде има – а мислим да би их, у најмању руку ради рационалности и специфичне економске оправданости, требало бити далеко више – »малих« привредних субјеката, у овом ће се раду ограничити на проблематику опорезивања приватног сектора мале привреде, и увјетно при томе користити термин мала привреда.

У расправама о опорезивању приватног сектора мале привреде увијек се изнова износе бројне замјерке, и то како од стране финансијских органа и представника друштвено–политичких заједница и организација, тако исто и од стране порезних обвезника и њихових асоцијација. С постојећим системом опорезивања привредне активности грађана нису задовољни, ни активни ни пасивни порезни субјекти, па чак наводе и исти узрок обостраног незадовољства, наиме неадекватну висину порезног оптерећења. Но, премда је узрок исти, конкретне замјерке нису једнаке. Наиме, док активни порезни субјекти тврде да је висина порезног терета неадекватна јер је у односу на порезну снагу порезних обвезника прениска, па подузимају мјере да то оптерећење повећају, многи порезни обвезници сматрају да је њихово порезно оптерећење превисоко с једне стране у односу према њиховој економској снази и увјетима под којима је они остварују, а с друге стране у односу према порезном оптерећењу компарабилних субјеката у друштвеним сектору привреде, према коме се осјећају дискриминираним, те стога и чине напоре да смање порезно оптерећење. Овог смо љета били суочени чак и с појавом (не само) најава порезних штрајкова као и акција усмјерених у том правцу. Акције и мјере које примјењују порезни обвезници мотивиране су (најчешће) жељом да њима осигурају онај третман односно друштвено-економски положај и у основи једнака права, обавезе и одговорности какве имају и запослени у друштвеном сектору привреде, или – другим ријечима речено – настојањем да исправе неправду која им се чини наметањем (несразмјерно) већег порезног оптерећења у односу према другима – у првом реду онима запосленима у организацијама удруженог рада. Интересантно је да у увјетима конфронтираних интереса пасивних и активних порезних субјеката најчешће исте аргументе користе и једни и други, али стремећи супротним циљевима: први их користе не само у обрану постојећег порезног оптерећења него и као упориште за његово даље повећање, па у том смислу подузимају и одређене акције, а други их опет узимају као очевидне

индикаторе против постојећег порезног оптерећења и оправдање за његову замјену, па су стога њихови напори усмјерени у том правцу.

Порезни облик којим се опорезују особе које средствима у приватном власништву грађана обављају привредну дјелатност регулиран је Законом о порезима грађана (!) и зове се порез из особног дохотка од самосталног обављања дјелатности. Апстрахирајући на овом мјесту, за сада, да се критички анализира и оцијени управо изнијета констатација – што она, оваква каква је, по мени бременита неконзеквентношћу и нелогичношћу, сигурно итекако заслужује – изнијет ћу одређене дилеме везане уз порезни третман особа које самостално обављају привредну дјелатност, полазећи од основице при опорезивању примјеном споменутог порезног облика, а то је особни доходак. А особни доходак номинално једнако висок, којега остварује једном особа која обавља дјелатност, а други пута особа запослена у друштвеном сектору, садржајно, у својој супстанци, нису, односно, не морају бити једнаки. Наиме, особе које обављају привредну дјелатност у приватном сектору привреде истичу да је продуктивност њихова рада неупоредиво већа него ли она запослених у друштвеном сектору привреде, да ефикасније користе радно вријеме (према истраживањима запослени у друштвеном сектору привреде ефективно раде мање од 4 сата у току радног времена), да ефективно раде и дуже од радног времена, по 10, 12 и више сати дневно, да немају плаћено вријеме дневног одмора као ни годишњи одмор, да сами морају рјешавати своје стамбене проблеме, да раде средствима за рад која су сами набавили, да сами сносе пословни ризик, да им нитко не надокнађује евентуалне губитке итд. итд. Надаље, при успоређивању порезног оптерећења и увјета пословања запослених у приватном и друштвеном сектору привреде остаје отворено питање – које можемо проматрати као проблем – урачунавање износа накнаде за трошкове пријевоза, накнаде за топли оброк, накнаде за снижење трошкова боравка у властитим одмаралиштима, регулиран годишњи одмор, накнаде за стручно усавршавање и сл. Приватни сектор мале привреде тражи да се при успоређивању порезног оптерећења и порезне снаге са запосленима у друштвеном сектору води рачуна не само о непосредно исплаћеним особним дохоцима, него и о разним посредним давањима која утјечу на економски положај порезних обвезника (друштвеног и приватног сектора) и чланова њихових обитељи односно о којима овиси ниво задовољавања особних потреба. При опорезивању приватног сектора мале привреде треба далеко више него ли је то до сада био случај водити рачуна и о примјени принципа расподјеле према раду. Уставни принцип расподјеле према раду незаобилазно има својих импликација и на привредне субјекте у малој привреди у приватном сектору, што са становишта опорезивања значи да мјере порезне политике не смију дестимулирати порезне обвезнике да већом и бољом привредном активношћу остварују и веће дохотке, при чему таква порезна политика није само супротна позитивним економским и социјалним ефектима који се у приватном сектору привреде могу и требају остваривати, него је својеврсно дезавуирање уставом гарантираног принципа и права која из њега произлазе.

Све што је напријед речено само је један – а и то само овлаш елаборирани – примјер који показује да је пут до остварења *једнаког* пореског третмана компарабилних пореских субјеката у приватном и друштвеном сектору мале привреде још увијек посут трњем и пун препрека. Но, ова констатација не само да у себи не садржи ни трунка песимизма, већ напротив, сматрам да треба да буде потицај да се – што прије (а и то ће бити са закашњењем) – остваре увјети да се и у опорезивању мале привреде примјењује *принцип једнакости у опорезивању*, како вертикалне компоненте једнакости (да се проводи у складу с принципом плаћања пореза према економској снази), тако и хоризонталне компоненте једнакости (да порезни третман појединих прихода буде усклађен с извором тих прихода, тако да сви приходи који потичу из једнаког извора буду подвргнути једнаком пореском третману.[1] Нагласак је овдје намјерно, и срачунато стављен на захтјев да се *остваре* споменути увјети, јер су почевши од уставних одредби преко низа релевантних правних прописа ти увјети створени!

Како осигурати једнак друштвено–економски положај приватног сектора мале привреде у односу према друштвеном сектору, односно што учинити да се избјегне појава или пак отући оштрица приговора о неједнаком пореском третману индивидуалног и друштвеног сектора привреде односно приватне мале привреде и мале привреде друштвеног сектора? Остварењем тог циља у многоме би били уклоњени многи неспоразуми и сукоби, незадовољства и с тим повезано: радње које подузима порезни обвезник у правцу снижења пореског оптерећења, слабљење мотивације за рад, стагнирање па чак и смањење броја јединица (радњи) у приватном сектору мале привреде. Мислим да није потребно доказивати да се повећање интереса са већим ангажирањем средстава и рада у приватном сектору мале привреде те уклањање слабости на које указују како представници друштвено–политичких организација и заједница тако и порезни обвезници, може постићи осигурањем једнаког пореског третмана мале привреде у друштвеном и приватном сектору привреде.

За остварење овог циља морало би се приступити реформи садашњег система опорезивања мале привреде. Но, будући да ће у сваком случају – жели ли се стварно реализирати већ толико пута увођена вербална опредјељења за јачањем мјеста и улоге мале привреде у нашем привредном систему – бити потребни већи или мањи захвати како у порезни систем тако и мјере пореске политике, па сматрам да је изношење овог приједлога прилог у настојању да се in ultima linea озбиљно крене на остварење толико потребне економске стабилизације и тиме везано социополитичке консолидације.

II

Нови би приступ опрезивања мале привреде, који би стремећи остварењу напријед изнијетих циљева био базиран на принципу једн-

[1] О томе види у мојој књизи »Порезни обвезник и порезна политика«, СН Либер, Загреб 1977, стр. 95.

каости у опорезивању, полазио од порезног третмана који би се примјењивао како у приватном тако и у друштвеном сектору мале привреде, и то тако да се – као што је то сада случај у друштвеном сектору мале привреде – једним порезним обликом опорезује доходак радње, а другим порезним обликом особни дохоци власника радње односно особни дохоци радника запослених у тој радњи. Другим ријечима, од укупног прихода радње (занатске и друге) одбили би се трошкови пословања и амортизације, а из тако добивеног дохотка радње требало би платити порез, разне доприносе и друга давања која терете доходак. Из чистог дохотка издвојили би се износи потребни за исплату особног дохотка власника радње и особних доходака радника који су код њега запослени, а остатак чистог доходка служио би за уобичајене сврхе. Јасно је, да би при преласку на овај модалитет опорезивања, који би у наш порезни систем увео нови порезни облик (опорезивање радње) требало водити рачуна о одређеним специфичностима које су управо резултат чињенице да се ради о приватном сектору привреде (карактер средстава за производњу, ризик, камате и сл.).

Евентуално усвајање оваквог приједлога значило би темељит заокрет у опорезивању приватног сектора мале привреде и изискивало да се учине темељите предрадње за пријелаз на овакав модалитет опорезивања. Међутим, времена да се изнађу адекватна рјешења за проблеме који се при томе могу јавити, као и да се понуде задовољавајући одговори на низ питања која би се при томе логично могла и требала поставити, има јер би овај нови приступ опорезивању мале привреде требало примјењивати након промјена устава и тиме повезано промјена у порезном систему. Изношењем овог приједлога и сугестијом за његовом разрадом, па конзеквентно за усвајањем новог приступа опорезивању мале привреде (не само) у приватном сектору привреде, никако не значи да се ја залажем за (даљње) експериментирање – толико присутно (и с толико штетних посљедица) у нашој досадашњој пракси. Наиме, прије свега – као што сам већ истакла – противим се свакој брзоплетости, недовољној разради, изостанку конфронтације претходно истражених свих могућих позитивних и негативних ефеката, одустајању од минуциозне компарације импликација и реперкусија на свим релевантним субјектима и у свим релевантним социо–политичким и економским околностима. Кратко речено, не бих ни предлагала, нити бих могла прихватити, неко »оквирно« и »глобално« рјешење за које би унапријед било јасно да ће резултирати потешкоћама и проблемима у примјени, а да се за то понуди толико пута изречена спасоносна формула према којој се те и такве ствари рјешавају »у ходу«. Стога би, при евентуалном прихваћању овог модалитета опорезивања, требало изучити искуства која с њиме имају друге земље у чије је он порезне системе уграђен (нпр. СР Њемачка и Аустрија), уз нужну резерву да угледање на друге и тражење узора другдје претпоставља такав приступ који ће унапријед елиминирати сваку могућност некритичног усвајања туђих рјешења. Јер, никако не треба значити да ће порезни облик који даје добре резултате односно на који се не упућују значајнији приговори примијењен у једној земљи, бити позитивно оцијењен у другој. Ни-

сам за то да под сваку цијену једно постојеће рјешење – премда нас не задовољава – на брзину мијењамо за друго, прије него ли што се оно подвргне темељитој анализи, минуциозном изучавању и критичкој оцјени да ли то ново рјешење даје резултате боље од постојећих. Међутим, исто тако би било погрешно и штетно да се под сваку цијену бране и задржавају рјешења која су се показала лошим.

Прелаз на опорезивање са власника (занатске) радње на опорезивање радње, прихода који је остварен у (занатској) радњи, дат ће најбоље резултате и имат ће пуно оправдање код опорезивања оних јединица приватног сектора мале привреде у којима власник радње запошљава једну, две или више особа. Треба претпоставити да ће се након реализирања недавно донијетих прописа, говора и сл., промијенити постојећа ситуација у мали број обвезника пореза из особног дохотка од самосталног обављања привредне дјелатности запошљава једног или више радника (најчешће у грађевинарству). Нова рјешења омогућују – а вјерујем да ће пракса и осигурати – увјете за стално повећање броја (занатских) радњи у којима више неће бити изнимке случајеви да је у њима запослено 5, 10 и више радника. Предности опорезивања тих радњи на основи дохотка радње, а не дохотка власника радње, би у том случају биле евидентне и то не само с уског стајалишта интереса власника радње, него и са стајалишта увјета развоја приватног сектора мале привреде. Прелаз на опорезивање дохотка занатске радње није проблем порезно–техничке природе, него је – у првом реду – економско–политичке природе, и представља рјешење које олакшава остварење опредјељење о једнаком третману (уз узимање у обзир специфичности) приватног и друштвеног сектора мале привреде.

Садашњи систем опорезивања приватног сектора мале привреде не само да не подстиче него изричито дестимулира запошљавање већег броја радника код једног порезног обвезника. Систем опорезивања највише одговара оним порезним обвезницима који сами, у властитој радњи обављају неку привредну дјелатност. Запошљавање једног и сваког даљњег радника изискује не само улагање више средстава у пословни простор и његову опрему, него и проналажење посла и довршење уговореног рада, осигурање веће масе средстава којима ће се подмирити особни дохоци и законске обавезе које терете особне дохотке радника, изискује већи ангажман власника радње и сл. Међутим, и поред већег ангажмана власника радње и повећања пословног ризика, што је везано уз запошљавање радника код приватног произвођача, нето финансијски ефект таквог његовог понашања у великој мјери бива поништен плаћањем пореза из укупног прихода грађана. Наиме, доходак остварен у једној јединици приватног сектора мале привреде (радњи) третира се као укупан приход грађана (!), неовисно да ли је финанцијски ефект рада приватне радње резултат рада само њезина власника, или су у његову остварењу судјеловали и код њега запослене друге особе. При томе треба рећи да се опорезивање тим порезом врши уз примјену прогресивних порезних стопа, а да се стопа од 80% – једна од највиших на свијету – примјењује на релативно ниску основицу, што даје изразито негативне учинке, а уз високу стопу инфлације, те повећање порезног оптере-

ћења (тзв. хладна прогресија), поразно утјече на мотивацију пореских обвезника да повећаном привредном активношћу (проширењем производње путем повећања броја запослених, набавком савременијих стројева, бољим маркетингом и сл.) остварују већи доходак. Било би не само илузија, него би било ван сваке памети очекивање, да ће се нетко почети бавити привредном дјелатношћу и да ће запослити једног или 5 или 10 радника зато да би допринио рјешавању проблема великог броја незапослених, што би му донијело »задовољство« да на име пореза плаћа несразмјерно висок износ. Развој приватног сектора мале привреде, апсорбирање већег броја незапослених у том сектору привреде, проширење привредне активности у њему, нужно ће довести до већих разлика у економској снази тих пореских обвезника и запослених у друштвеном сектору привреде. Мислим, да се тога не треба бојати, и тиме не треба страшити јавност све дотле, док су те разлике резултат рада, примјене принципа расподјеле према раду и принципа једнакости (па тиме и праведности) у опорезивању.

III

Споменула сам да с постојећим рјешењима при опорезивању мале привреде нитко није задовољан. Само се по себи разумије да се не може очекивати, бар јавно, истицање неког одушевљења с постојећим рјешењима од стране пореских обвезника. И док су вербалне повике на »неподношљиво порезно оптерећење« разумљиве (али не и увијек основане) постоје и друге манифестације пореских обвезника који могу упућивати на чињеницу да су потребне одређене промјене не само у мјерама порезне политике, него и у пореском систему, као што су нпр. велик број присилних наплата пореза, смањење броја пореских обвезника, пад њихове активности, бијег пореских обвезника с једног на друго подручје, порезно незадовољство великих размјера (порезни штрајкови) и сл. Најгоре је оно стање у којем порезни обвезници мисле да су преоптерећени, да је прекорачена нека горња граница (психолошка граница) тог оптерећења, а надлежни државни органи те шира јавност сматрају да је то оптерећење релативно ниско, да је ниже од онога којим су оптерећене особе у друштвеном сектору привреде, да оно доприноси раслојавању у друштву те појави друштвених напетости. Оваква два опречна становишта нужно су довела до неповјерења између пореских обвезника и финанцијских органа, до стварања и продубљавања међусобних сумњичења, неповјерења па и одсутности међусобног уважавања. У немалом броју случајева на рад односно став и понашање финанцијских органа снажан утјецај имају и стални притисци скупштинских тијела, политичких органа, разних социјалних разлика, да онемогуће доста распрострањену порезну евазију, да они коригирају систем расподјеле, да они уклоне корјене неоправданог богаћења. Не смије се занемарити ни чињеница да се неблагонаклон, штовише некоректан па чак и непријатељски став финанцијских органа према пореским обвезницама у одређеним случајевима може објаснити – али никако и оправдати – недопустиво ниским особним дохоцима запосле-

них у органима управа друштвених прихода у односу према особним дохоцима запослених у другим органима управе, чији је рад лишен стигме одиозности, мање је напоран, временски ограничен и далеко мање стручан и одговоран. Све то – али не само то – доводи *ин ултима линеа* до повећања порезних стопа, што, пак, са своје стране повећава односно јача отпор плаћању пореза од стране порезних обвезника уз друге економски и социјално негативне манифестације њихова незадовољства, што мјерама порезне политике даје карактер казнених мјера, а не оних иманентних рационалној порезној политици.

Порезни систем, као ни мјере порезне политике, не смије слабити мотивацију порезних обвезника да повећаном активношћу, да побољшањем квалитете својих производа и услуга остварују боље производне резултате, да проширују и модернизирају своје радње, једном ријечју да остварују (не само свој) бољи материјални положај. Треба се ослободити разних догми и заблуда као и давно застарјелих схваћања и теза да развој приватног сектора мале привреде може или ће сигурно јачати капиталистичке елементе, подривати социјалистичке основе нашег друштва, угрозити наш социо–економски развој, допринијети социјалним напетостима. Има и данас људи који се боје капитализације нашег друштва, којима мање смета постојеће сиромаштво свих, велики број незапослених младих школованих кадрова, велик број људи који раде изван наших граница и читав низ осталих проблема, него ли развој приватног сектора мале привреде који је или би могао бити оспособљен да апсорбира велик број незапослених и омогући остварење већих особних доходака (који су резултат ефективнијег кориштења радног времена, квалитетније производње, бржег и квалитетнијег обављања услуга). Обично су они који говоре о раслојавању нашег друштва и јачању капиталистичких елемената ријешили проблеме запошљавања своје дјеце (а вађда већ и унука), као и њихове стамбене проблеме, имају високе мировине и уживају разне привилегије, станују у добро опремљеним, погодно лоцираним друштвеним становима и плаше околину неким баба–рогама, али мало (ако уопће) говоре о изласку из кризе и одговорности оних који су нас у њу довели односно који нису ништа учинили да до ње не дође.

За мене – иако сам си дала труда да их докучим – још нису јасни мотиви, упоришта и аргументи оних који оваквим својим ламентацијама и лекцијама само ионако заоштрене социјалне напетости и даље заоштравају, нудећи »узроке« – наравно онакве каквима их они виде, али не и методе њихова уклањања, а да при томе, у најмању руку, показују велику и политичку и правну игноранцију, јер у систему којега детерминира наш устав ни инфилтрација ни јачање капиталистичких елемената није могуће, уколико – наравно – не би била испољена понашања која би такве норме флагрантно кршила. Овдје ћу – илустрације ради – цитирати једну од врло недавно обзнањених (септембар 1987, »Вјесник«) оваквих теза. » . . . суштина наших проблема није у функционисању политичког система, већ у кризи друштвених односа. А ми упорно избегавамо да најприје разговара-

мо о овом другом, па тек онда о оном првом. Упорно чепркамо по последицама. Данас нитко као да не жели да разговара о елементима капитализације нашег друштва, дубоком класном раслојавању, понашамо се као да тако нешто не постоји. А на све стране видимо како се убрзано поларизујемо на богате и сиромашне и да сваки дан све дубље тонемо у ту провалију«.

Управо овакав некритички и неселективан став и гледање на »поларизацију на богате и сиромашне« једна је од кључних препрека да се у пракси реализирају вербална опредјељења изречена на најодговорнијим мјестима и записана у врло значајним документима о потреби јачања мале привреде, укључујући овамо посебно приватни сектор мале привреде. Јер, тезе као ова горе, које богаћење (а да дефиницију богатства нитко не даје) квалифицирају скоро као криминални чин и основни камен спотицања и узроком готово свих наших проблема, а »богаташе« аналогно третирају као друштвене непријатеље, далеко су опасније од »непријатеља« на које се односе. Оне су директно супротне могућности да се реализира у правом смислу и садржају принцип расподјеле према раду – а он, регулиран у чл. 20 Устава СФРЈ још увијек, колико ми је познато, представља један од основних постулата нашег социјалистичког самоуправног социо–економског система – јер у коријену гуше сваку стимулацију и мотивацију за квалитетан рад, који би – уз уважавање споменутог принципа – требао бити и адекватно награђен, јер би таква награда односно доходак учинила од оваквог радника »богаташа«, а тај је – сходно горњој и њој сличним тезама елемент трулежи нашег друштва!

Како се богаћењу све чешће придаје негативна конотација и везује се (готово као правило) уз приватни сектор мале привреде те га се сматра гангреном захваћеним дијелом друштвеног ткива, и како се с тиме у вези порези и опорезивање спомињу као казна односно скалпел којим ту опасну друштвену болест треба одстранити, сматрам неизоставним да у раду посвећеном могућностима развоја приватног сектора мале привреде укажем и на некé заблуде, догматске приступе и празне пароле и прије свега – у најмању руку – неточне констатације и оцјене, на погрешну анамнезу друштвене болести, па стога и такву терапију проматраног болесника (а то даје основа и за бојазан да ће и прогноза развоја његова здравственог стања бити лоша).

Већ смо дуље вријеме суочени с призивањем пореза, пореског система и порезне политике као инструмената за борбу против социјалних разлика. Треба, међутим, бар у грубим цртама, указати на неке битне елементе који управо порезе, порезни систем и порезну политику неаргументирано и погрешно квалificирају инструментаријем подобним и подесним за постизање тог циља.

Наиме, прије свега говорити о потреби за борбом против социјалних разлика сасвим неселективно и генерално, по мојој је оцјени погрешно и неопортуно. Погрешно и неопортуно то сматрам ради тога, што, бар за сада, мени није познато да из било којег правног акта који регулира наш друштвено–политички и економски поредак, из било којег документа, резолуције и сл. неког компетентног

форума или тијела произлази идеолошко или нормативно опредјељење за систем тзв. уравниловке односно егалитаризма који *es definitionem* не познаје никакву разлику у економској снази односно положају међу становништвом у нас. Као *аргументум а контрарио* произлази дакле, да код нас разлике могу постојати. штовише, мени се чини да у друштвено–политички и економски поредак уграђен принцип расподјеле према раду треба тумачити не само тако да неке разлике у економској снази међу становништвом м о г у постојати, него – дапаче – да што веће оне јесу – али као резултат стриктне и пуне примјене тог принципа – то боље. Јер, има ли нетко више, јер је то стекао као output адекватан већем inputu, значи само да је његова економска снага одраз и израз величине његова доприноса у стварању дохотка односно националног дохотка. Дакле, већим дохотком, изгледом за већи доходак стимулира се и квалитета и квантитета физичког и умног напора који радни људи улажу у радни процес, па ако се онда, због остваривања начела »тко више и боље ради – више и добива«, стварају разлике у економској снази, јер има и оних који мање и лошије раде па онда адекватно мање и зарађују, не дијелим мишљење оних који оцјењују да ове и овакве разлике у економском, па тиме и социјалном статусу, дају повода да се против њих треба борити. Другим ријечима, овакве разлике не само да сматрам оправданима, већ, штовише, сматрам и залажем се да се оне итекако стимулирају, јер само рад, залагања и коректан и одговоран однос према задацима на радном мјесту јесу онај здрави покретач који ће – уз остале нужне мјере – допринијети изласку из кризе која је дубља и дуља од предвиђенога. Стога ово могу бити само оправдане социјалне разлике. А говорити о борби против социјалних разлика генерално неопортуно је, јер хоћеш–нећеш у већој или мањој мјери блокират ће ентузијазам и вољу за рад, чека ли – као резултат изнијетог става – »иза угла« порез као сасвим осебујна казна за труд, залагање, умјешност, марљивост!

Чињеница је – међутим – да смо, и то у већ забрињавајућем броју случајева, суочени с економском снагом грађана која није резултат рада, већ произлази из којекаквих радњи или пропуштања које све имају негативан предзнак: злоупотреба функција и положаја, корупција, мито, одавање службене тајне, крађа, приватизација, кршење моралних и етичких норми – све то, и што–шта другога, може за посљедицу имати стварање или увећавање економске снаге грађана на темељу које се онда изграђује социјални статус одређеног нивоа. Без великих ријечи лагано се констатира да социјални положај који настаје на овај начин има свој извор у недозвољеним чинидбама или пропуштањима, да је – дакле – неоправдан. А да су то појаве које заслужују не само моралну осуду, него и кажњавање, не треба ни посебно тумачити ни посебно заговарати.

Према томе, очигледно да се о социјалним разликама и борби против њих нити може нити смије говорити генерално и неселективно, него треба итекако разликовати оправдане од неоправданих социјалних разлика.

Да је против неоправданих социјалних разлика потребно нешто подузети – и то, рекла бих, врло брзо, одлучно и чак драстично, због

броја и интензитета у коме се оне откривају – је јасно. Али треба ли у ту сврху користити порезни систем и порезну политику односно порезе, питање је на које по мојој оцјени треба дати негативан одговор. А то нисам рекла тек тако, као неко опредјељење без упоришта, већ ћу то и аргументирати:

Као прво, порези нису инструменти казнене политике, него су то финанцијски инструменти с изричито богатим – и по броју и по подручју дјеловања и по нијансама тог дјеловања – могућностима. Међу њима – а у контексту овога о чему сада говорим – истичем њихову редистрибутивну улогу, која се остварује примјеном прогресивног опорезивања према правилу »тко више има, треба више и да да«, а у складу са захтјевом садржаним у начелу узајамности и солидарности у ширем смислу. То значи, да ће за подмиривање јавних расхода пореза платити релативно у односу на своју економску снагу више онај чија је економска снага већа, али не као израз односно одраз неке репресије према њему или као неку казну зато што има колико има, него ће се порезним инструментима из његове веће економске снаге издвојити нешто више, како би они с нижом економском снагом могли носити нижи порезни терет – или чак бити од њега ослобођени (а у том смислу и управо тако треба читати и тумачити чл. 195. Устава СФРЈ). Из овога очигледно произлази да порезима није циљ уклањање па ни ублажавање социјалних разлика, него се њима извршава социјално позитивна функција, при чему се итекако мора водити рачуна да се не обезвређује онај стимуланс који онима који више имају управо то и омогућује (да више имају).

Неоправдане, друштвено штетне и недозвољене социјалне разлике прије свега су, и понајприје, одраз незаконито односно на недозвољен начин стечене економске снаге, за уклањање чијих ни (а) узрока ни (б) посљедица нису подесне мјере порезне политике. Узроци оних понашања која доводе до недозвољеног односа нелегалног стицања економске снаге – у правилу – нису у домени пореза и опорезивања (а чак је и утаја пореза кривично дјело) и иманенти су другим сферама друштвеног односно правног регулирања (крађа, злоупотреба положаја, фалсификат, насртај на друштвено власништво, учестало бркање појма »наше« и »моје« итд.) па их тако онда треба и квалифицирати и против њих поступати. Дјеловање на посљедице, тј. елиминирање или некакво смањивање овако квалифицираних социјалних разлика – дакле неоправданих и друштвено штетних – мјерама порезне политике и у оквиру порезног система било би лоше и погрешно из више разлога: (а) изванредно тешко порезно оптерећење усмјерено на високе економске снаге идентичне висине једнако ће се одразити на све економске снаге такве висине, али ће обвезнике које су је стекли на савршено поштен и друштвено користан и признат начин тотално дестимулирати, и обесхрабрити и – штовише – изједначити с лоповима, док ће то за обвезнике који су до такве економске снаге дошли на непоштен и недозвољен начин бити на неки начин »откупнина« за овако чудно »легализиран« лоповлук, који ће (највјероватније) наставити и даље. (б) А и кад се изрекне мјера конфискације она није мјера порезне политике, него је казна која се изриче као споредна имовинска казна кад се као главна

казна изриче строги затвор, и то за деликт из области кривичног, радног, привредног и другог права.

Према томе, (1) нису све социјалне разлике неоправдане и друштвено штетне и неприхватљиве, (2) социјалне разлике које произлазе из примјене принципа расподјеле према раду не само да не треба уклањати него их треба и стимулирати према узречици »стимуланс продуктивних без плафона, елиминирање забушаната без пардона«, (3) неоправдане и друштвено неприхватљиве социјалне разлике треба уклањати тамо гдје оне настају, а не потпуно неадекватно и непримјерено порезном политиком као палијативном мјером уклањати њихове посљедице.

Врло се често чују захтјеви о потреби вођења управо агресивне порезне политике у области приватног сектора мале привреде, а образлажу се нужношћу да се спријечи богаћење приватних обртника чиме би се онемогућило стварање неких нашем друштвено–политичком систему страних односа.

По мом мишљењу, порезна политика и на том сегменту наше укупне привреде треба да буде одраз нужних настојања и жеља да се стимулира укупни развој, да се створе увјети за што је могуће брже излажење из кризе која потреса наше друштво посљедњих неколико година.

Потенцијалне могућности мале привреде у приватном сектору велике су и познате те их овдје нећу посебно набрајати. Но, постоје ли и дјелују ли тзв. »приватни подузетници« очигледно је да постоји и (не само) економски резон њихова постојања и дјеловања у укупном привредном систему. А ако производну или услужну дјелатност обављају тако да као резултат тога остварују чак и знатан финансијски учинак, и ако је он искључиво и управо резултат рада тих привредних субјекат, не видим разлога да се такав финанцијски учинак прогласи аномалијом у нашем друштвено-политичком и економском систему, коју онда треба елиминирати или уопће спријечити њезино настајање, која се оцјењује негативном, нечим што подрива наш систем и на што треба бацити анатему.

И мала проивреда у приватном сектору саставни је дио укупне наше привреде, за њу важе и на њу дјелују сви прописи и принципи уграђени у наш социо-политички и економски систем, па према томе тај сегмент привреде не може својим развојем угрозити битне значајке и претпоставке тог нашег система, јер ако се поштују норме које га уређују не постоје уопће никакве могућности и увјети да настану и развију се појаве које су изван контекста и концепта смаоуправног социјализма који у нас постоји и каквог ћемо и даље развијати и надограђивати.

Међутим, треба одмах упозорити на низ недозвољених поступака и пропуштања, на злоупотребу, корупцију, мито, спреге између приватног и друштвеног сектора и друге негативне појаве које су постојале и које – на жалост – постоје и даље, а чији је циљ и ефекат присвајање незарађеног, стицање недозвољених позиција и привилегија, претакање друштвене имовине у приватно власништво и сл.

Не треба понављати да су такви процеси узроци и разлози богаћење – понекад застрашујућих размјера – али истовремено треба

итекако водити рачуна да се они разлуче од стицања економске снаге која је резултат рада уз до краја коректно поштивање важећих правних, етичких, моралних норми.

Опорезивање мале привреде у приватном сектору – стога – треба бити стимулативно у контексту потребе, мјеста и улоге одређене производне и услужне дјелатности у укупним кретањима наше привреде као цјелине, односно дестимулативно, ако та кретања такву орјентацију траже, али не и никако се опорезивање тог сегмента привреде не смије третирати и користити као мјера која би без системске орјентације и – првенствено економске – аргументације овај сегмент привреде ставила у неповољан положај на јединственом југословенском тржишту.

Наравно, и овдје – као уосталом генерално у опорезивању – треба важити принцип плаћања пореза према економској снази, при чему је његова сврха – као што је већ речено – социјално позитивна и лишена било каквог призвука одиозности или друштвене осуде.[2]

УМЈЕСТО ЗАКЉУЧКА

Усвојене и најављене мјере (доношење многих од најављених мјера повезано је с промјенама у уставном систему, које тек треба да се догоде), које би требало омогућити пријелаз на тржишни начин привређивања, односно до темељите измјене постојеће праксе задирања државе у привредни живот, неминовно ће довести до појаве многобројних социјалних проблема. Смањивање социјалних напетости које су присутне и које ће се и интензивирати, изискиват ће потребу за новчаним средствима којима би се (бар донекле) заштитио стандард многих који ће бити погођени подузетим и очекиваним промјенама у привреди. У настојању да се та новчана средства, потребна за провођење мјера социјалне политике (помоћ за вријеме незапослености, разни регреси, компензације, социјалне помоћи и сл.) осигурају, остоју реалне претпоставке да се она прибаве опорезивањем грађана – у првом реду повећаним порезним оптерећењем приватног сектора мале привреде (пољопривредника, обртника, угоститеља и туристичких радника, слободних професија). Не коментирајући на овом мјесту само опредјељење за такав начин намицања (додатно) потребних новчаних средстава, овдје ипак морам нагласити да повећање порезног оптерећења, односно захтјев за равномјернијим распоредом терета стабилизације, може уродити нежељеним учинцима и тиме обезвриједити до сада подузете мјере, као и онемогућити остварење очекиваног – и у вербалним опредељењима предвиђеног – убрзаног развоја приватног сектора мале привреде. Расположиви подаци о броју обртничких радњи, као и о броју запослених у њима, у посљедњих неколико година заправо показују стање које

[2] О томе више у мом чланку »Пореска политика и социјане неједнакости«, у публикацији »Социјална ситуација и вредносна опредељења у социјалној политици«, Социјална политика, Београд 1987. стр. 86.

упућује на закључак да су толико жељни и потребни резултати у сфери приватног сектора мале привреде изостали. Не само да се може – у складу са тим показатељима – говорити о непожељном ступњу стагнације у развоју приватног сектора мале привреде, него је чињеница да је у неким срединама односно у неким дјелатносима дошло и до назадовања. Зато се с пуно оправдања треба упитати, треба ли уз оваква кретања и овакве реакције у сфери приватног сектора мале привреде устрајати на тражењу излаза за рјешавање социјалних проблема у додатном порезном оптерећењу те мале привреде. Ако већ и до сада постојеће обавезе (како при плаћању пореза тако и оне које су повезане с обавезом плаћања доприноса) демотивирају порезне обвезнике који дјелују у приватном сектору мале привреде и обесхрабрују нове да ангажирањем властитих средстава обављањем одређених дјелатности остварују доходак, није потребна нарочита имагинација да се (оправдано) претпостави да повећање порезног оптерећења приватног сектора мале привреде – неовисно и уначоч итекако потребном настојању да се што прије изнађу што ефикасније мјере и потребна средства за нарастајуће социјалне тензије – неће позитивно утјецати односно допринети жељеном и потребном развоју приватног сектора мале привреде. Баш напротив!

Изостанак резултата у развоју мале привреде приватног сектора – између осталог - може се приписати и неадекватном опорезивању. Стога је потребно преиспитати постојећа рјешења порезног третмана приватног сектора мале привреде, али се при томе не треба и не смије ограничити само на анализу предности и недостатака садашњег модалитета тог опорезивања и њихову компарацију с неким новим приједлозима, већ треба пажњу усмјерити и на утврђивање висине порезног оптерећења. Залажући се за нови приступ у опорезивању приватног сектора мале привреде истичем потребу да се при тражењу и креирању елемената новог, савременијег и усвојеним опредељењима прилагођеног порезног третмана приватног сектора мале привреде, пажљиво, стрпљиво, анализом и оцјеном наше досадање праксе као и искуства других земаља оцијени које су предности предложеног модалитета опорезивање мале привреде у односу према овом који се примјењује сада, а у функцији развоја мале привреде. Ово истраживање, испитивање и критичко оцјењивање може (евентуално) показат да би се одређеним квалитативним промјенама у постојећим модалитетима опорезивања мале привреде, као и промјенама у порезу из укупног прихода грађана, могли отклонити уочени недостаци, те да промјене које су сугериране у овом чланку онда и нису потребне.[3]

Барбара ЈЕЛЧИЋ

[3]О проблематици новог приступа опорезивања приватног сектора мале привреде реферирала сам на Конгресу мале привреде у Београду (9.–11.11. 1987), о чему је у књизи реферата објављен и прилог.

TAXATION TREATMENT OF LITTLE ECONOMY

– Summary –

The development of the private sector of little economy ought to enrich the offer of high quality products, to secure various services which are insufficient resp. with which we are nowadays not entirely satisfied, to absorb a great number of unemployed persons and to contribute in this way to the solution of not only one urgent problem of our economy and our society, to offer to the market those products we are importing as well s to influence the increase of exports, to engage the available means and knowledge of citizens in expanding determined economic and other activities. However, in spite of numerous official documents (different resolutions, social agreements, corresponding rgulations etc.) in which is expressed the unambiguous determination of society in favour of the advancement of the private sector of the little economy, as well as of different meetings in which such a determination was supported, the number of craftsmen's workshops and of the employed in them did not increase. In author's opinion, the reasons for the non-occurrence of expected results should – among other things – be looked for also in the sphere of taxation. She pleads, in the presented paper, for a new approach to the taxation of the private sector of little economy, which would consist in securing an equal socio–economic position both to the private and social sector of little economy in such a way that the returns of a private business be taxed by one form of taxation, and the personal incomes of the owner of the shop and the personal incomes of the workers employed in this shop bi another. Of the total revenue of a shop (artisanal workshops, hotels and restaurants, etc.) ought to be deduced the operating costs and amortization and from the total revenue ought to be paid the taxes, different contributions and other duties the income is charged with. From the net revenue would be set aside the sums for the payments of personal income of the owner of the shop and personal incomes of the persons employed in the shop, whereas the rest of the net income would serve for usual purposes. In the paper are also discussed the social implications of the taxation as well as the influences exertad by the taxation on the material motivation of the tax payers –with aparticular stress on those who are engaged in the private sector of little economy.

СИВА ЕКОНОМИЈА И МОГУЋНОСТ ЊЕНОГ ОПОРЕЗИВАЊА

Сива економија је дио привредног живота који није уредно регистрован код надлежних органа, па ни прописно опорезован. Интересантно је да је нико не назива онако како би можда требало, рецимо црна економија, већ сива, па се тако додаје службеном т.ј. легалном дијелу друштвене привреде у земљи без обзира на сектор власништва. Појавни облици сиве економије су веома бројни. Тако се она код нас појављује у пољопривреди (код обрађивања земље и продаје производа у спственој режији, али на црно); у шумарству (код сјечења шуме преко дозвољене границе за властите потребе); у грађевинарству (код градње зграда, викендица, гаража, понекад и код дозиђивања и надзиђивања друштвених станова); у занатству (и то како код услужног тако и код производног занатства – прековремено и сл.); трговини; у туризму; здравству, сајмиштима, изложбама и другим дјелатностима. Практично нема дјелатности, како привредне тако и непривредне, а да не би наишли на елементе сиве економије.

Интензитет испољавања сиве економије долази до изражаја нарочито у условима када реални лични дохоци и животни стандард опада, као што је код нас појава задњих неколико година. Томе посебно на руку иде некада и сам систем расподјеле дохотка и личних доходака у коме организације удруженог рада награђивање према раду и резултатима рада замјењују системом уравниловке или системом класичних плата. Посљедице тога су ниска примања и потреба за додатним прековременим радом. Подесно тле за раст сиве економије јесу и замршени и строги правни прописи, као и тешкоће око благовременог добивања потребних дозвола за бављењем одређеном дјелатношћу, затим услови за добијање потребних кредита, а најчешће и неодговарајућа пореска политика.

Према мишљењу како наших, тако и страних истраживача ове области друштвеног живота, појаву сиве економије са оваквим интензитетом имамо и због тога што постојећа привредна структура (она мимо сиве економије) није способна да произведе и пружи тржишту неке од производа и услуга. Разлог је у слабо развијеној малој привреди, посебно занатству, мађехинском односу друштвене заје-

нице према одређеним производњама и услужним дјелатностима, бирократскодогматском страху од богаћења и конкуренције друштвеном сектору итд. Томе свему придодаје се, понекад, и неодговарајући порески систем, а нарочито неадекватна пореска политика на свим нивоима друштвенополитичких заједница. Због свега тога сиву економију не треба испуштати из вида и праћења како се њен значај не би потцјењивао, али ни прецјењивао. Једноставно речено њој треба прилазити онако како она то објективно и заслужује на датом степену развитка производних снага и производних односа.

Везано са наведеном констатацијом, економски теоретичари истичу да нема слободног, да не кажемо перфектног тржишта, а да на њему нема и сиве економије.

Поред свих тешкоћа које она ствара у правној држави, сива економија је и вишеструко корисна појава. Та корист се огледа у томе што сива економија доприноси ширем и разноврснијем избору роба и услуга на тржишту, затим што омогућава додатно запошљавање (истина на законом недозвољен начин), као и стварању додатног прихода, односно дохотка и порасту животног стандарда.

Један од узрока за настанак и ширење сиве економије, односно рада на црно, је свакако и степен свијести и пореског морала код становништва одређене државе. Финансијска наука, зато каже да није препоручљиво често мијењати порески систем, још мање играти се са пореским оптерећењима и прогресијом, те тако доводити у искушења пореске обвезнике и оне који потенцијално то могу да буду. А свега тога у пракси и те како има и не само у нашој већ и код других држава. Дестимулативна пореска политика, високе закупнине за локале, нерјешено питање финансирања (кредит) јесу један од основних разлога за бјегство из службене у сиву економију и рад у »фушу«.

Кад је ријеч о пореском моралу, као једном од субјективних фактора пореске способности пореских обвезника, треба истаћи да према неким теоријским мишљењима Европски југ, па и цијели јужни дио земаљске кугле више нагиње утајама (дефраудацији) и шверцу (контрабанда) и да је у тим земљама порески морал на нижем степену.

Међутим, ствар је у томе, да се у сјеверном дијелу Европе све више повећава учешће сиве економије јер су у тим земљама зараде толико оптерећене порезом и другим дажбинама од стране друштвене заједнице, да их се порески обвезници желе ослободити кад год то могу. Зато сива економија није само појава коју осјећа југословенска стварност, нити је то нека њена посебност.

Тако, рецимо, захваљујући Шведској и другим скандинавским земљама и њиховим пореским утајивачима, можемо истаћи да нисмо у самом врху табеле по заступљености сиве економије у укупној привреди земље.

Почетком шездесетих година услови и узроци за настанак сиве економије нису били тако изричито испољавани. Истраживачи су констатовали да је тада сива економија партиципирала са 6–10% у друштвеном производу. Нагло повећање ове појаве почело се јављати почетком седамдесетих година, након привредне реформе из 1965. године, када се учешће сиве економије попело на 16, а 1980. го-

дине на 28% друштвеног производа са тенденцијом даљег раста, да би крајем 1978. године тај удио био 29,1%. Очито је, дакле, да се тај процес не зауставља. У таквој ситуацији, боље рећи игри без било каквих правила, учествују скоро све професије: инжењери, занатлије, неквалификовани радници, професори, љекари, естрадни умјетници, угоститељи, земљорадници и други. Свима њима главни циљ је додатни приход, односно доходак.

Да би овај процес зауставили и стање поправили, треба у привреди и друштву у цјелини доста тога промијенити. Прије свега треба уклонити узроке који утичу на појаву и развој сиве економије.

У вези с тим морали би се и запитати зашто се сива економија тако брзо шири и успијева.

Савремена робна производња која је организована у индустрији и производним гранама занатства морала би имати предност пред радом појединаца. Али то значи да такав тип производње и вршења услуга мора бити више продуктиван и економичан у односу на постојећи ниво. Исто тако треба истаћи да је ствар и у томе што у службеној економији (друштвеној, задружној и индивидуалној) постоје велике унутрашње резерве за повећање продуктивности свих фактора производње, а посебно продуктивности радне снаге.

По неким економистима сива економија је самоодбрана људи пред слабом економском политиком и привредним системом, пред разним табуима, самоодбрана пред падом реалног дохотка и животног стнадарада, те недовољног коришћења свих ресурса са којима одређена друштвена заједница располаже.

Према тим економистима, могло би се без већих тешкоћа и проблема бар дио сиве економије регистровати и укључити у службену привреду. Уз то би и постојеће правне прописе требало новелирати тако да буду животнији и еластичнији од досадашњих, затим омогућити да толики лични доходак како би се њиме могао обезбиједити одговарајући ниво животног стандарда без допунског и проблематичног прековременог рада. Порески систем и пореску политику прилагодити новонасталим потребама уставне и привредне реформе која је у току у нашој земљи. Без ових и других правовремених мјера и активности тешко ће се садашњи тренд »цвјетања« сиве економије зауставити.

Неконзистентне и несинхронизоване мјере и активности економске политике то не могу обезбиједити. Примјера за то у пракси савремених земаља има и те како.

Тако не примјер у Швајцарској су надлежни органи констатовали да ако би хтјели сиву економију смањити само за два одсто, морали би да запосле више финансијских и других инспектора. То би, онда довело до повећања буџетских расхода за четири процента. Значи ефекат би био никакав. Или ево примјера како СР Њемачка покушава да створи замке за рад на црно. Илегално запошљавање у тој земљи наноси огромну штету држави и друштву. Најмање пола милиона људи у овој земљи ради на црно. Привреду то кошта најмање 100 хиљада званичних радних мјеста, а држава годишње губи преко 100 милијарди марака. Да би се круг бар донекле затворио, бонска влада је одлучила да уведе легитимације социјалног осигурања,

односно пластичне картице које ће бити ефикасно оружје у борби против илегалног запошљавања. Тако ће западни Њемци од идуће године свако јутро на посао носити још један лични документ. То ће државу стајати више од 75 милиона марака. Ступањем на снагу овог прописа послодавци ће бити обавезни да истог дана пријаве новог радника и уплате социјално осигурање и све остале пореске дажбине. Већ су најављене масовне контроле, а казне износе до пет хиљада марака.

Највише радника на црно је на градилиштима, сајмиштима, те на великим изложбама, па ће ту контрола бити свакодневна. Међутим, треба истаћи да сви досадашњи покушаји контрола и казни нису спријечили, а ни смањили илегално запошљавање. Неки чак тврде да ће рад на црно још више се повећати. Како?

За послодавце је пријављивање радника и плаћање социјалног осигурања једноставно прескупо, јер та и друга издвајања мјесечно прогутају још једну плату. С једне стране, држава више неће да »поклања« толике милијарде, а послодавци, опет, не пристају да полове приходе. Како ће се завршити ова тек најављена игра, тешко је у овом часу било шта одређеније казати. Међутим, једно је сигурно: влада, а ни послодавци неће одустати. Остаје отворено питање како ће државни органи, на примјер преконтролисати толико хиљада привремено ангажованих људи на сајмиштима или неће ли бити смијешних сцена у игри скривалице по градилиштима.

Тврди се да ни пет хиљада марака казне неће уплашити послодавце и спријечити рад на црно. Једино што би помогло смањењу броја илегално запослених, јесте да се послодавцима смање трошкови које за своје раднике директно или индиректно уплаћују у државну касу. Међутим, влади то не пада на памет и не повлачи такав потез.

Што се тиче наше земље, ваља рећи да се код нас друштво благонаклоно односи према овим проблемима и сивој економији уопште. Ово стога што она рјешава проблем незапослености и врши допуну роба и услуга на тржишту и тако чини значајну конкуренцију службеној економији.

То нам показује да докле год понуда неких роба и услога буде мања од платежно способне тражње, све док цијене административно буду одређиване, докле се обим, квалитет и инвентивност производње и произвођача не буде повећавао, сива економија ће постајати и расти.

Имајући у виду све то може се рећи да је сива економија немали трн у пети службене економије и да јој ствара одређене тешкоће, али је очито и то да би без ње било још и теже.

Због оштрије пореске прогресије, којом се желе смањити постојеће социјалне разлике, сива економија у већини савремених високоиндустријализованих земаља се увелико размахала. Према показатељима који су нам били доступни она у друштвеном производу Савезне Републике Немачке учествује са 10% или у апсолутном износу од 50 милијарди USA долара годишње. Слично је и у Швајцарској, која као што је познато, важи за веома срећену и стабилну државу. У Великој Британији и Холандији ефекат сиве економије је

нешто мањи и износи 8% друштвеног производа. У Шпанији и Италији учешће сиве економије у друштвеном производу је досегло износ од 1/4 друштвеног производа. У друштвеном производу САД сива економија учествује са 14%. То је губитак за ову државу од 95 милијарди долара годишње. У Јапану сива економија учествује са 15% у друштвеном производу. У Израелу са 30% итд.

Према неким процјенама у Југославији постоји око милион »сивих економиста«, без додавања оних који су незапослени, а укључени су, односно баве се сивом економијом. Заједничко и једнима и другима је то што не плаћају обавезе према друштвеној заједници на остварене приходе као што су порези, доприноси, таксе и друге пристојбе.

И поред свега наведеног, већина стручњака који се баве истраживачким радом у овој области сматра да је сива економија корисна и то из слиједећих разлога:

Прво, без ње би број незапосленог становништва био знатно већи од постојећег;

Друго, понуда производа и услуга на тржишту би била увелико смањена, па тиме и конкуренција и здрава утакмица на тржишту доведена у питање са свим посљедицама које из таквог стања произилазе и

Треће, без ње би велики дио становништва остао без додатног прихода, а то све скупа би довело до још већег смањивања реалног дохотка, а тиме и до смањивања и личног и друштвеног стандарда.

Исмет ДАУТБАШИЋ

L'ÉCONOMIE GRISE ET LA POSSIBLITÉ DE LA FRAPPER D'IMPOTS

– Résumé –

L'auteur fait ressortir que l'économie grise est un phénomène usuel dans les économies du monde contemporain. Il cite les données statistiques qui démontrent d'une manière fort convaincante la grande part qu'a l'économie grise au produit national des pays très développés. L'auteur met en relief le fait que cette part augmentait en Yougoslavie aussi, d'abord lentement dans la période de 1965 à 1980, et ensuite de plus en plus vite dans la période de 1980 à 1987. L'économie grise a aussi ses bons côtés, mis son influence sur l'économie est dans son ensemble négative. Pour cette raison, les ministères compétents en différents États essaient de différentes manières d'empêcher (ou réduire) l'apparition de l'économie grise dans leur économie nationale. Les instruments utilisés à cet effet sont très variés, mais comme il se manifeste la tendance à l'accroissement du »travail illicite«, on peut conclure qu'ils ne sont pas suffisamment efficases. Pour cette raison, l'auteur propose la possiblité de faire, sur le plan macro-économique, quelque chose contre ce phénomène.

ПОРЕСКА ПОЛИТИКА ОПШТИНА У САП ВОЈВОДИНИ У ОПОРЕЗИВАЊУ ПОЉОПРИВРЕДЕ

УВОДНЕ НАПОМЕНЕ

Полазна теза овог прилога је да је у области опорезивања пољопривреде релативно мало вођено рачуна о пореској политици. Да би се међутим, овакав недостатак отклонио, потребно је истраживање употпунити анализом основа пореске политике општина у опорезивању пољопривреде.

Понуђена тема, а посебно њена финална намена, отварала је више могућих приступа, међу којима су се наметала два екстрема: први је заснован на вербалној анализи есејског карактера, а други на доминацији статистичко-документационе грађе уз оцену презентираних показатеља. Верујући да ни један ни други приступ не би испунио очекивања наручиоца[1], определили смо се за трећи пут, у коме се, на основу доминантних карактеристика пореске политике општина у САП Војводини у опорезивању пољопривреде, могу извести неки елементи стратешких определења.

I УСТАВНА И ЗАКОНСКА ОВЛАШЋЕЊА ОПШТИНА У САПВ У ОПОРЕЗИВАЊУ ЗЕМЉОРАДНИКА

Опорезивање земљорадника део је пореског система и пореске политике, односно, шире, система и политике друштвеног финансирања које је по Уставу СФРЈ из 1974. године у надлежности социјалистичких република и социјалистичких аутономних покрајина. У уставима социјалистичких република и социјалистичких аутономних покрајина садржане су одредбе о опорезивању земљорадника.

[1] Прилог је део истраживања у оквиру научно-истраживачке теме: »Порески систем и пореска политика у функцији унапређења пољопривредне производње у САП Војводини«, чије истраживање финансира СИЗ за научни рад Војводине.

У Уставу САП Војводине утврђено је да се законом утврђује подела прихода између Покрајине и општина, и то према изворима и врстама прихода. Такав је однос уведен законом о финансирању општих друштвених потредба из 1977. године.[2] Према овом Закону порез из личног дохотка од пољопривредне делатности утврђен је као извор прихода Покрајине и општина, за финансирање њихових општих друштвених потреба.

Порез из личног дохотка од пољопривредне делатности базира на уставном начелу да земљорадници на основу личног рада имају у начелу исти положај и у основи иста права као и радници у удруженом раду друштвеним средствима. Одговарајућа права и обавезе имају земљорадници и у погледу удруживања рада и средстава и у односима размене на тржишту и кредитним односима.

Пореска политика у пољопривреди интегрални је део пореске политике и шире економске политике. Пореску политику у пољопривреди можемо одредити као свесно коришћење појединих елемената опорезивања од стране друштвено-политичких заједница, у намери да се остваре фискални и ванфискални циљеви. Употреба термина »пореска политика« не може бити прихваћена на уобичајен начин односно са традиционалним значењем. Пореску политику општина у САПВ у опорезивању пољопривреде регулишу:

– Закон о порезима из личног дохотка и порезима на приходе и имовину,

– Закон о посебном покрајинском порезу из личног дохотка радника и посебном покрајинском порезу из личног дохотка од пољопривредне делатности и премија за унапређење пољопривредне производње.

– Закон о стопама покрајинских пореза.[3]

Поред наведених закона треба споменути и договоре о пореској политици. На нивоу Покрајине имамо Договор о усклађивању пореске политике у САПВ а на нивоу општина, односно Градске заједнице Нови Сад, Договор о усклађивању пореске политике општина односно Градске заједнице Нови Сад.[4]

Одлуке општина и Градске заједнице Нови Сад су такође један од елемената пореске политике у опорезивању земљорадника. Општине у САПВ и Градска заједница Нови Сад креирају и доносе самостално врло велик број конкретних мера пореске политике које се односе на опорезивање земљорадника, у чему се огледа велики степен њихове фискалне аутономије. Међутим, без обзира на велика фискална овлашћења општина и Градске заједнице Нови Сад, пореска политика општина и Градске заједнице Нови Сад још увек није постала предмет научних и стручних истраживања. Познато је да су

---

[2] Закон о финансирању општих друштвених потреба, »Службени лист САПВ« бр. 20/77.

[3] »Службени лист САПВ« број:
– 16/78, 18/79, 6/81, 29/82, 33/83 и 19/85.
– 20/84, 4/85, и 23/85.
– 23/82, 34/82, 29/83, 17/84, 22/84, 19/85 и 29/85.

[4] »Службени лист САПВ« број 27/85 и »Службени лист Града Новог Сада« број 14/82, 27/82, и 23/85.

Програмом мера Дугорочног програма економске стабилизације предвиђене значајне промене на оним пореским облицима који представљају приходе општине. То је само један од разлога да убудуће ваља очекивати да ће се пореском систему и пореској политици општина и градова посветити одговарајућа пажња.

II ЕЛЕМЕНТИ ПОРЕСКЕ ПОЛИТИКЕ ОПШТИНА У САПВ У ОПОРЕЗИВАЊУ ЗЕМЉОРАДНИКА

1. Пореска основица

Основица пореза из личног дохотка од пољопривредне делатности је катастарски приход земљишта. Катастарски приход чини приход од земљишта које се може искоришћивати за пољопривредну производњу без обзира да ли се за ту производњу искоришћава или не. Утврђивање катастарског прихода и његова валоризација врши се посебним законима.[5]

Добре стране катастарског прихода су у томе што он стимулира рационалније коришћење пољопривредног земљишта и остваривање веће производности рада у пољопривреди а и једноставнији је за примену. »Та његова стимулативна улога проистиче и из његове статичности. Трајност основице која је заснована на катастарском приходу, без већих промена стопа, стимулише пољопривредног произвођача на повећање продуктивности, јер ће коначни резултати рада бити већи а самим тим и доходак знатнији«.[6]

Међутим, овај начин опорезивања земљорадника има својих недостатака. Основни његов недостатак је у томе што недовољно респектује стварну економску снагу земљорадника, тј. не уважава захтев за опорезивање према економској снази.

Да би се овај недостатак отклонио или ублажио предвиђено је да се катастарски приход валоризује. Тако је у САП Војводини 1. I 1984. године извршена валоризација катастарског прихода па је он повећан са 2,03% на 6,25%. Дакле, катастарски приход је повећан за око четири пута. Такође је уведен посебан порез намењен за премије по стопи од 5%. Укупно са тим, повећање покрајинског пореза у односу на 1983. годину износи 20,21 пута. Међутим, велики и брз утицај промене цена пољопривредних производа на вредност катастарског прихода неутралисао је ревалоризацију катастарског прихода. Због тога се поставља захтев да се валоризација катастарског прихода обавља што чешће. Полазна основа за валоризацију катастарског прихода је однос катастарског прихода и народног дохотка, на чији раст утичу исте промене у пољопривреди или на проценат пораста цена за оне производе и трошкове производње који значајније утичу на висину катастарског прихода. Када се посматра однос народног дохотка и катастарског прихода у периоду од 1957. до краја 1982. године, види се да је катастарски приход у години износио приближно

---

[5] »Службени лист САПВ« број 23/74, 18/77 и 27/83.

[6] Др Миодраг Матејић, Финансије, Стручна књига, Београд, 1978. стр. 254.

од 30–50% од народног дохотка, да би после 1976. године опадао од 5 до 10% годишње. На другој страни цене производа и трошкова производње износе око 40% у односу на претходну годину. На крају промена обима и структуре пољопривредне производње такође утиче на вредност катастарског прихода. У току 1987. године извршено је усклађивање катастарског прихода путем валоризације овог прихода због пораста цена пољопривредних производа и трошкова производње.

У неким социјалистичким републикама предвиђена је и могућност да се опорезивање пољопривреде врши према стварном личном дохотку, и то нарочито онда када се од пољопривредне делатности остварује приход који знатно премашује катастарски приход и приходе од производње која није знатније или непосредно везана за обраду земљишта (нпр. неки облици сточарске производње, производња садница, неки облици производње индустријског биља и слично). Стварни лични доходак од пољопривредне делатности добија се ако се од укупног прихода наплаћеног у току одређене календарске године одузму трошкови пословања који су били нужни за остваривање тога прихода (вредност утрошеног материјала и ситног инвентара, амортизације машина, алата, трошкови одржавања економских зграда, трошкове продаје производа, плаћене камате на кредит за основна и обртна средства и слично).

Основицу пореза из личног дохотка од пољопривредне делатности за обвезника који лични доходак остварује по основу удруживања рада и земљишта чини катастарски приход, ако је то за њега повољније.

Поставља се питање оправданости односно неоправданости увођења опорезивања пољопривреде према стварном личном дохотку. У Дугорочном програму економске стабилизације је записано: »Приходи остварени од пољопривредне делатности, ако потичу од обраде земљишта, треба да се и даље опорезују порезом из личног дохотка од пољопривредне делатности који се плаћа према катастарском приходу, али уз то и према стварном дохотку оствареном другом делатношћу с тим што треба остварити услове за шире увођење, где је то могуће и оправдано, опорезивања фактички оствареног дохотка, уз поједностављавање начина њиховог утврђивања. Порез према стварном дохотку треба примењивати, пре свега, на обвезнике који остварују приходе од производње која није у већој мери или непосредно везана за обраду земљишта (гајење живине, тов свиња и јунади, производња лозноворних калемова и др.).[7]

Договор о усклађивању пореског система[8] одступа од ставова стабилизационог програма. Тако, на пример, у члану 11. предвиђа се да учесници Договора »могу прописати да основицу пореза из личног дохотка пољопривредне делатности чини катастарски приход или стварни лични доходак«. У законима о порезима грађана све социјалистичке републике и САП Косово основицу пореза из личног

[7] Комисија савезних друштвених савета за проблеме економске стабилизације, Полазне основе Дугорочног програма економске стабилизације, НИШРО »Дневник« Нови Сад, 1983, стр. 8.

[8] »Службени лист СФРЈ« бр. 10/85.

дохотка од пољопривредне делатности регулисали су у складу са наведеним Договорим, док је САП Војводина прописала да основицу овога пореза чини катастарски приход.

Бранити се може и један и други начин опорезивања пољопривреде. Ипак, с обзиром на постојеће поседовне односе, структуру пољопривредних домаћинстава (старачка домаћинства), остварени степен робности пољопривредне производње, извоз пољопривредних производа, сваки други облик опорезивања пољопривреде у САП Војводини осим према катастарском приходу (уз обавезну годишњу валоризацију катастарског прихода) био би нерационалан јер не би доносио никакве предности у погледу подстицања рационалне производње и потпунијег коришћења пољопривредног земљишта.

2. Пореске стопе

У свим републикама и аутономним покрајинама у којима су извршене измене прописа, прописане су пропорционалне пореске стопе и у складу са Договором о основама пореске политике, стопа овога пореза, који се плаћа према стварном личном приходу, не може бити нижа од 3% а који се плаћа према стварном личном дохотку, стопа не може бити нижа од 2,5%. Висина најниже стопе пореза из личног дохотка од пољопривредне делатности преузета је из Договора о основама пореске политике и уграђена у републичке односно покрајинске прописе.

У САП Војводини стопе пореза од личног дохотка пољопривредне делатности су пропорционалне, а општине могу прописати различите пропорционалне стопе зависно од услова привређивања, удаљености села од тржишних центара и саобраћајних веза, рентабилности пољопривредне структуре и из других услова који утичу на остваривање прихода обвезника.

У 1983. години стопе покрајинског пореза из личног дохотка пољопривредне делатности износила је 2,03%. Следеће године стопа је износила 6,25%. Исте године општинске стопе пореза из личног дохотка од пољопривредне делатности биле су различите и кретале су се од 0,1% до 9%. У 1985. години стопе општинског пореза из личног дофхотка пољопоривредне делатности биле су различите и кретале су се од 0,1% до 9%. У 1985. години стопе општинског пореза из личног дохотка од пољопривредне делатности кретале су се: најнижа 1% а највиша 13,5%. У 1986. години стопе пореза у општини из личног дохотка од пољопривредне делатности кретале су се: најнижа 2,5% до 16% највиша. У 1987. години стопе општинског пореза од пољопривредне делатности кретале су се од: најнижа од 10% до 20% највиша. Анализирајући 50 општинских одлука о порезима из личног дохотка и порезима на приходе и имовину, у делу пореза из личног дохотка од пољопривреде може се закључити да су стопе различите од општине до општине, да су управо највеће стопе у неразвијеним општинама и општинама где доминира пољопривредна производња. Ово указује да није вођено довољно рачуна о унапређењу пољоприв-

редне производње путем пореске политике. Да би се ово стање превазишло, а полазећи од потребе вођења уравнотежене пореске политике у погледу пореских стопа, дошло је до измена у пореској политици у 1987. години. Наиме, усвојен је Договор о изменама и допунама Договора о усклађивању пореске политике и закона у тој области. Предложене измене представљају даљу доградњу и правце развоја пореског система и пореске политике сагласно определењима из Дугорочног програма економске стабилизације. Циљ предложених измена у овој области је да се постигне већа и потпунија хармонизација висине пореских стопа и да пореска политика буде усмерена ка новим ванфискалним циљевифма. У функционалном смислу промене треба да се искажу у јачању економских, социјалних и других функција пореског система и пореске политике у односу на њихове фискалне функције. Изменама и допунама наведеног Договора општине у САПВ су се обавезале да пропишу да обвезници којима пољопривреда није основна делатност плаћају порез из личног дохотка од пољопривредне делатности по стопи која не може бити нижа од 40%.

3. Ослобођења и олакшице

У складу са наведеним договорима све републике и аутономне покрајине предузеле су већи број ослобађања и олакшице од плаћања пореза из личног дохотка од пољопривредне делатности. Предвиђена је и могућност пореских олакшица и ослобођења и удруживања индивидуалних пољопривредника са друштвеним сектором, као и олакшице социјалне природе (за старачка домаћинства, у случају елементарних непогода, за домаћинства чији приход по члану домаћинства не прелази одређену суму итд.).

У складу са наведеним договорима све општине у САП Војводине предвиделе су већи број ослобођења и олакшица од плаћања пореза, економског, развојног и социјалног карактера.[9] Ефекти ослобођења и олакшица код обавезе плаћања пореза из личног дохотка од пољопривреде су следећи: у 1984. години олакшице и ослобођења укупно у САПВ користило је 20.150 од 463.023 обвезника од пољопривредне делатности у тој години. Смањени порез и допринос укупно у Покрајини за 1984. години износи 1.987.723-динара. У 1985. години олакшице и ослобођења користило је 26.555 пореских обвезника од укупно 462.000 пореских обвезника. Смањени порези и доприности за 1985. години износили су 2.778.276.-динара. У 1986. години олакшице и ослобођења користило је 30.045 пореских обвезника а смањени доприноси и порези износили су 5.051.053.-динара.

Законом је прописан рок од две године за подношење захтева за остваривање права на умањење пореза по основу права на олакшице и ослобођења. Један број општина није својим одлукама утврдио

[9] Детаљније о олакшицама и ослобођењима види: др Миле Врањеш: »Прилог разматрању олакшица и ослобођења код пореза из личног дохотка од самосталног обављања пољопривредне делатности у САПВ«, Финансијска пракса, Загреб, 1984, бр. 5. и 6. стр. 164. до 166.

право на пореске олакшице и ослобођења и знатно већи број самоуправних интересних заједница. У општинама је присутан проблем што скупштина општине својом одлуком утврди право на олакшице и ослобођења на разрезани порез, а интересне заједнице такву одлуку не доносе, а то утиче на интересовање земљорадника за подношење захтева за утврђивање овог права с обзиром да су у том случају ефекти занемарљиви. Из овог разлога неке општине се опредељују на доношење договора између скупштина општина и СИЗ-ова којима се утврђује обавеза СИЗ-ова да призна олакшице и ослобођења на доприносе у случајевима када је то право признато на разрезани порез из личног дохотка од пољопривредне делатности.

»Без обзира на овако велики број прописаних олакшица и ослобођења постоје ограничавајуће могућности њиховог коришћења као инструмента активне фискалне односно шире економске политике. Прва ограничавајућа могућност јесте због малог учешћа пореза из личног дохотка од пољопривреде у укупним обавезама, па ослобођење и олакшице имају ограничавајуће дејство у погледу стимулативних могућности. Наплаћени приходи од пољопривредне делатности у 1985. години повећани су близу два пута у односу на 1976. годину. То није никаква специфичност овог пореза, јер је и код других пореза из личних доходака, прихода и имовине грађана забележено повећање наплате прихода. Оваква кретања у наплати прихода од пореза из личних доходака, прихода и имовина грађана, резултат су више утицаја инфлације на кретање личних доходака и прихода као основице за плаћање пореза, а не измена и повећавања пореских стопа.

Међутим, учешће пореза од пољопривреде у укупним наплаћеним приходима друштвено-политичких заједница константно се смањује. При томе треба споменути да је у Антиинфлационом програму и у Дугорочном програму економске стабилизације оцењено да је учешће ових поеза у финансирању опште друштвених потреба недовољно и да ће се променама у пореском систему обезбедити промена квантитативних односа између наведених пореза и посебних пореза у правцу већег учешћа пореза из личних доходака и прихода грађана у финансирању општих друштвених потреба. Однос посредних и непосредних пореза не може се битније мењати у смислу јачања непосредног пореза како то предлаже Дугорочни програм економске стабилизције. Реализације тога става би значила повећање опорезивања дохотка ОУР-а и личних доходака радника, будући да не треба очекивати значајније повећање прихода по основу опорезивања имовине. У буџету САПВ посредни порези чине 56% друштвених прихода, а непосредни порези – порези из дохотка и порез из личних доходака 42%. У буџетима општина посредни порез учествују са 49%, порези из личних доходака из радног односа с 30%, порези од пољопривреде и самосталног вршења делатност 12% а порези од имовине 2%.

Друга значајнија ограничавајућа могућност коришћења олакшица и ослобађања као инструмента економске или социјалне политике у области пољопривреде тиче се коришћења и других економских инструмената. У првом се реду мисли на политику цена, п

литику кредита, спољно-трговинску размену и друге мере које задиру у привредни систем.

Полазећи од конкретне пољопривредне ситуације у САПВ посебна би пажња у предлагању мера аграрне политике морала бити посвећена већој производњи индустријских структура и у сточарству. Једна од тих мера јесте да се у важећи порески систем уграде олакшице и ослобођења ради подстицања његових позитивних економских и социјалних ефеката. Ваљало би извршити и селективност постојећих олакшица и ослобођења и извршити прави одбир. Није свеједно ако та ослобођења и олакшице користе сељачка домаћинства, по правилу без савремених модерних средстава за рад, од оних домаћинстава која то нису. Организована пореска политика морала би то оценити. Друго, још увек нису исцрпљене све могућности за доградњу олакшица и ослобођења. Остале су бројне могућности и врсте. У наредном периоду нарочито је важно да се порески систем обогаћује оним елементима који стимулишу кооперацију друштвеног и индивидуалног сектора привреде, пореске стимулације улагања у примену хидротехничких мера за повећање пољопривредне производње. И на крају, пореским подстицајима посебно стимулисати на већу производњу оне индивидуалне пољопривреднике којима је пољопривреда главно занимање и који располажу условима и могућностима повећања робне производње. На другој страни, пореском политиком дестимулисати оне индивидуалне пољопривреднике који не обрађују земљиште.

На крају треба сагледати реалне могућности и домете пореских ослобођења и олакшица као економских стимулација у пољопривреди. Било би друштвено нерационално, ако би се већа производња хране обезбеђивала само пореским олакшицама и ослобођењима. Решавање подстицања цена и успостављање за индивидуалне пољопривреднике сигурних и трајних облика подстицања који би давали одређене гаранције у производњи хране, сигурно би се показали знатно ефикаснијим од ослобађања од пореза.«[10]

III МЕЂУЗАВИСНОСТ ПОРЕСКЕ ПОЛИТИКЕ ОПШТИНА У САПВ И УНАПРЕЂЕЊА ПОЉОПРИВРЕДНЕ ПРОИЗВОДЊЕ

У протеклом периоду пореска политика општина у САПВ, упркос свих слабости, била је у функцији унапређења пољопривредне производње. Непосредно пореско оптерећење земљорадника није прекомерно исцрпљивало њихову економску снагу. Оно је и релативно и апсолутно било ниско. Удео пореза из личног дохотка од пољопривреде у последње три године кретао се између 10–15% укупног оптерећења земљорадника. Међутим, свеукупно оптерећење земљорадника, издвајање посредством осталих друштвених прихода (доприноса) било је знатно веће. Другим речима, доприноси су у знатно већој мери оптерећивали економску снагу земљорадника него што су то чинили порези. Због тога је потребно успостављање функционалних веза између пореза и доприноса, као и свих других инстру-

[10] Др Миле Врањеш: оп. цит., стр. 168–169.

мената система друштвених прихода када се оцењује стварно оптерећење земљорадника. Мере пореских стимулација нису ефикасне имајући баш у виду садашњи неповољни однос пореза у односу на доприносе, јер се пореска ослобађања и олакшице не односе и на доприносе.

Укупно оптерећење катастарског прихода као основице опорезивања било је релативно високо. Међутим, ако катастарски приход нереално одражава економску снагу земљорадника онда тај закључак не стоји. Политиком високих пореских стопа компензиран је недостатак нереалне пореске основице опорезивања пољопривреде. Упоређивањем разрезаних обавеза од пољопривреде са динамиком кретања народног дохотка може се закључити да је економска снага земљорадника брже јачала у односу на повећања њихових друштвених обавеза и катастарског прихода као основице опорезивања. Спорији раст пореза и доприноса из личног дохотка пољопривреде у односу на укупну привреду и индустрију последица је споријег раста, пре свега, чистих личних доходака. Истовремено је раст пореза и доприноса из личног дохотка био бржи од раста распоређеног чистаог дохотка како пољопривредне производње, тако и укупне привреде и индустрије и рударства, што је последица повећања стопа пореза и доприноса из личног дохотка. Учешће пореза из личног дохотка радника у распоређеном чистом дохотку у пољопривредној производњи у односу на укупну привреду, индустрију и рударство је веће у 1984. и 1985. години а што је последица посебног покрајинског пореза из личног дохотка радника, коју плаћа радник у ОУР–има пољопривредне производње, осим радника у ООУР–има сточарске производње по стопи од 3,5%.

Нема сумње да је економска снага земљорадника знатно брже расла него што су расле друштвене обавезе ток фактора друштвеног рада у САПВ. Овакав систем опорезивања са ослонцем на катастарски проход је у функцији унапређења пољопривредне производње.

IV УМЕСТО ЗАКЉУЧКА

Пореска политика би требала да уважава специфичности општина. Заједничка пореска политика треба да се искаже у усаглашеним распонима оптерећења збирно посматраних стопа пореза и доприноса, у одређивању најзначајнијих јединствених пореских олакшица и ослобођења и распона којима се они треба да крећу. Пореску политику општина у САПВ требало би регулисати законом пошто се договарањем општина показало као споро и неефикасно. Треба имати на уму да је поштовање тих договора у знатној мери доведено у питање због врло хетерогених интереса појединих општина. Општа оцена је да то договарање има више декларативан него реалан значај, поготово ако се има у виду велики број одступања од договора у погледу основа пореске политике. Пошто мере пореске политике дејствују на целокупној територији САПВ, морају се доносити промптно, одмах по настанку поремећаја чијем су отклањању усмерене. Треба истаћи да се договори не односе на доприносе и друга пара-

фискална давања која чине око 2/3 укупних обавеза које плаћају земљорадници. У том смислу договарање треба да обухвати и основе политике доприноса.

Постојећу пореску политику са предоминантним фискалним садржајем треба усмерити ка новим ванфискалним циљевима (унапређења пољопривредне производње и рационалнијег коришћења обрадивих површина). Међутим, при томе треба имати у виду да су неопходне системске промене и изједначавање положаја пољопривреде са другим привредним делатностима. То не због коефицијента обртаја капитала, због дужег циклуса производње, већ због ниског органског састава капитала и тзв. ренте или накнаде за употребу земљишта и рауобовања. Рента се признаје енергетици, угљу, туризму, а аграру не. Кроз систем цена унапред се експлоатише један део акумулације који припада аграру.

Миле ВРАЊЕШ

LA POLITIQUE FISCALE DES COMMUNES DANS LA PROVINCE SOCIALISTE AUTONOME DE VOJVODINA DANS L'IMPOSITION DE L'AGRICULTURE

– Résumé –

Ce texte fait partie du projet de recherche scientifique »Le système fiscal et la politique fiscale en fonction de l'avancement de la production agricole dans la PSA de Vojvodina«. Il est divisé en cinq chapitres, à savoir: (a) notes introductives, (b) autorisations constitutionnelles et légales des communes dans la PSA de Vojvodina dans la taxation des agriculteurs, (c) éléments de la politique fiscale des communes dans la PSA de Vojvodina dans la taxation des agriculteurs, (d) interdépendance de la politique fiscale des communes dans la PSA de Vojvodina et de l'avancement de la production agricole, et (e) »en guise de conclusion«. En analysant les effets de la politique fiscale dans la PSA de Vojvodina, l'auteur utilise aussi les élaborations du Programme anti–inflatoire ainsi que les données statistiques pour la période de 1983–1987. Il souligne que les communes et la Communauté urbaine de Novi Sad possèdent un degré considérable d'autonomie fiscale, mais que précisément cette autonomie et ses effets n'ont pas été suffisamment étudiés dans la science. L'auteur conclut que, dans le cadre des consultations sur la politique fiscale, a été negligé l'institut parafiscal des contributions, mettant l'accent sur le fait que la politique fiscale existante au contenu fiscal dominant devrait être orientée vers les objectifs nouveaux extra–fiscaux (avancement de la production agricole et utilisation plus rationnelle des surfaces labourables.

КРИЗНО–ДЕФЛАТОРНА ПОЛИТИКА СТАБИЛИЗАЦИЈЕ

1. *Монетаризам као основа кризно-дефлаторне политике стабилизације*

Међународни монетарни фонд и кредитори (носиоци понуде свјетског капитала) препоручују дужницима рецептуру стабилизационе политике, дефлаторног карактера. Инфлација треба да се монетарно гуши и ограничава, као да је инфлација доминантно монетарни поремећај привредне равнотеже (без дјеловања на ублажавање притиска трошкова, што јој у ствари чини основу). Редуцирање буџетског дефицита преко напуштања субвенционирања цијена, извоз а и камата, праћени оштром рестриктивном политиком – истина, имају класичне дефлаторне ефекте (ограничавање експанзије новца), али доводе до истовременог *раста трошквоа пословања*. Тражење остваривања реалне камате, реалног курса националног новца, реалног дохотка, и др. утемељено је на макроекономској политици развијених земаља. Макроекономска политика стабилизације ових земаља проводи се у сасвим другим амбијенту (развијено отворено тржиште, висока ефикасност и осјетљивост капитала на промјене камате, отворена привреда, финанцијска дисциплина, развијен банкарски и монетарни систем, висок расположиви доходак и штедња, еластичност потрошње, развијени облици имовине у којима се држи доходак привредних и других субјеката, али и државе и др.), што све не постоји у неразвијеним земљама.

Политика ограничавања потрошње и контрола монетарне масе, сасвим оправдане у развијеним привредама, тешко су прихватљиве у земљама у развоју. Ово из слиједећих разлога: висина и структура потрошње су ниски и врло нееластични (елементарне животне потребе), привреда ових земаља ја слабо монетизирана, што у недостатку властите акумулације и одлива капитала, оставља једини простор за додатно банкарско финанцирање развоја. Ортодоксна стабилизациона политика која се проводи кроз рестрикцију тражње и потрошње, политика »реалних« фактора производње и реалне девалвације настоји се бројним притисцима наметнути земљама у развоју.

Основно питање при ограничавању потрошње јесте: који то облик потрошње у финанцирању укупне тражње треба контролирати и ограничавати:

$$Y_m = C_m + I_m + G_m$$

Да ли је могуће и даље ограничавати личну потрошњу (C_m) и којих слојева, може ли се то линарно чинити у социјално изразито раслојеном друштву или је могуће ограничавати инвестиције (I_m) које су и даље генератор развоја (мада су у свим земљама у развоју драстично опале у друштвеном производу).

Очито је да се у успостављеним односима може говорити *само о ограничавању јавне (буџетске) потрошње*, која је углавном непроизводна и нерационална у овим земљама. Како не постоје једнакости инвестиција и штедње, финанцијско тржиште је у понуди сиромашно, раст »додатне« штедње тешко се може остваривати додатном компресијом осталих облика потрошње, посебно личне и инвестиционе. Свакако, при томе се мора поставити и питање: како је могуће вршити брзо *структурно прилагођавање* ових привреда без нових инвестиција и додатне акумулације.

Све дотле док се камате, цијене и курсеви могу драстично колебати, структурни односи економије – расподјела прихода на класе, учешће државе и друштвеном производу, продуктивност рада, интензитет капитала и технолошка способност могу се мијењати само тешко и с много сукоба. Прилагођавање структурних реалних односа монетарним тенденцијама ». . . у оваквом случају има карактер шока. Држава задужене земље изгубила је свој суверенитет привредно-политичкго интервенирања«.[1]

Дефлациона политика стабилизација (монетарне и фискалне политике) настоји редуцирањем агрегатне тражње провести одговарајуће дезинфлационе процесе. Међутим, уколико је и постојала инфлација тражње она се брзо претвара у инфлацију трошкова. Монетаристичка и keynesijanska теорија откривајући ригидност цијена и трошкова (нееластичност наниже) у циљу спријечавања већих негативних ефеката рецесионог карактера – пад производње, дохотка, запослености, инвестиција – препоручују постепен (градуелистички) приступ, а не шок терапију«.[2]

Монетаристички модел стабилизације углавном се ослања на оштру рестриктивну монетарну политику, дизање каматне стопе (реална камата) што треба да доведе до смиривања инфлације у земљи и уравнотежавању платне биланце. Мада се рестриктивна моне-

---

[1] Altvater, Elmar-Kurt Hübner: Међународна криза задужености – неуспјех једног модела развоја, Марксизам у свету, бр. 12, 1986, стр. 18.

[2] Теорија *супермонетаризма*, односно теорија »рационалних очекивања« (Sargent, Wallace, Lucas и др.) сматра да се процес стабилизације може остварити у кратком периоду без рецесије, али у условима када сви привредни субјекти имају повјерења у државне мјере и стабилизациону политику (Видјети шире: Др М. Ћировић: Монетарна економија, Београд, 1987, стр. 227). Дезинфлација се дакле, може проводити сужавањем монетарног раста, што доводи до обарања стопе инфлације, али без снижавања стопе привредног раста.

тарна политика показала ефикасном у развијеним привредама, непосредни ефекти оваке политике у земљама у развоју осјећали су се у продубљавању рецесије. Међутим, процес рецесије праћен је убрзаном *спиралом трошковне инфлације*, због убрзаног клизања курсева националне валуте, брзог раста номиналних примања запослених и наглог раста каматних стопа. Трошковни удар је неминован, уз претварање инфлације тражње у инфлацију трошкова и увозну инфлацију (врло скупи увозни садржаји домаће производње и потрошње).[3]

Економија се по сваку цијену настојала препустити законима капиталистичког свјетског тржишта, што је довело до наглог успона каматних стопа, драмтичног ширења финанцијског сектора (насупрот производног), брзо клизање курсева домаћих валута и »распродају националног богатства«. Редукција новчане масе, уз нагли раст камата мора је довести до обарања стопе раста и продубљавања рецесије и кризе,мада инфлација није заустављена. Напротив, инфлација се убрзава. Пораст камата и увозних трошкова (услијед сталног обарања девизног курса) довео је до велике задужености привредних субјеката и прави колапс инвестиција (праћен опћом неликвидношћу привреде и банака).

Монетарни стратези у неразвијеним земљама, дијелом под утјецајем монетаризма, а дијелом под притиском филозофије стабилизације препоручене од стране MMF, већ годинама експериментирају с »реалним« каматним стопама,[4] реалним девизним курсевима и »политиком привредне либерализације«, све у условима хиперинфлације. У ситуацији када је окружење за такву политику стабилизације неповољно, али и супротно у односу на развијене земље, такви »лијекови« углавном доводе до продубљивања кризе, пораста незапослености, неекономских расподјела изван функције рада и развоја, социјалних тензија, уз продубљавање структурних диспаритета (грана, цијена, трошкова, увозно-извозних импута и др.). Монетаристички оријентирана привредна политика могла је само да изазове *бијег капитала* из многих земаља у развоју, огромних прерасподјела дохотка у руке финанцијске олигархије, док је политика »либерализације« тржишта и привреде већину одвела у хиперинфлацију, огромне буџетске дефиците и дефиците трговинске и платне биланце (екстерну задужност), уз драстичан пад инвестиција у друштвеном производу.[5] Радикално и упорно проведена монетаристичка политика ста-

---

[3] Базни концепт монетаристичког модела у стабилизацији састоји се у томе да се обарањем реалних зарада промјене односи снага рада и капитала у корист капитала и профита, што доводи до *пораста профита* у расподјели националног дохотка, акумулације капитала, то је претпоставка технолошких иновација и брзих сруктурних прилагођавања. Оваква терапија и прерасподјела, очито је, тешко су оствариви у земљама у развоју.

[4] Реална каматна *стопа равнотеже* (McKinnon, Fixher) која би требало да буде *реално позитивна* требала би да се налази изнад стопе инфлације. Неолиберлизам тржишта, недостатак понуде капитала, потпуна фгинанцијска немоћ привредних субјекат,а одлив капитала у иностранство (спекулативни и »званични« преко камата и отплата екстерних дугова), код највећег броја земаља у развоју је показао да о некој реалној камати не може бити ни ријечи.

[5] Финанцијске спекулације нагло бујају, уз бијег капитала из производне у финанцијску сферу и прерасподјеле инфлаторног дохотка у руке финанцијских спекуланата, те огромно осиромашење најширих слојева становништва.

билизације довела је у већини земаља које су је примјењивале до монетарног хаоса.[6] Такви ефекти се од стане теретичара *ортодоксног монетаризма* објашњавају недовољном упорношћу и издржљивошћу у примјени ових мјера у свим наведеним земљама. Очито је да се не узимају специфичности привреда и друштва неразвијених земаља, које су потпуно различите од данас развијених држава на прагу постиндустријске ере (информационог друштва). Може ли се филозофија рестриктивне кризно-дефлаторне политике »пресадити« на ове привреде, без дубоких развојних и социјалних потреса? Рестриктивна монетарна политика и висока каматна стопа (»реална« камата) у условима слабе монетаризације ових привреда, недостатка акумулације за развој, високе кредитне задужености према банкама у земљи и у иностранству, уз »омчу дугова« која се све више стеже, али и уз врло низак per capita доходак, ниску потрошњу и стандард, малу понуду, ограничене и неискориштене капацитете и радне ресурсе, уз такву дистрибуцију доходака да је највећи дио дохотка концентриран у уском кругу политичке и финанцијске бирократије, дакле у таквом »окружење« треба смјестити рестриктивну монетарну политику и *политику високе каматне стопе*, односно стални процес *девалвације домаће валуте*. Рестриктивна монетарна политика линеарног типа, гуши производни сектор, драстично ограничава инвестиције и економски раст, док висока номинална камата и *курсни девалвациони ефекти* доводе до даљњих прерасподјела све више инфлаторно »створеног« дохотка. Одлив капитала из производне сфере у финанцијску, доминација финанцијско-спекулативних трансакција у односу на производне, постају све бржи процеси. Привреда тоне у дугорочну кризу развоја, али сада драстиним погоршавањем свих перформанси развоја.[7]

Рестриктивна монетарна политика доста ефикасна у развијеним привредама капитализма, посебно у погледу уравнотежавања платне биланце и регулирања инвестиција, уз смиривање инфлације тражње, потпуно је неефикасна у отклањању платно-билансне неравнотеже у неразвијеним привредама. Ово из слиједећих разлога:

1) Висок притисак обавеза из ванъских дугова, што мора унутар привреде водити оријентацији на рестриктивну монетарну политику трајног (дугорочног) карактера,

2) Одлив девизних резерви и супстанце капитала из привреде (за подмирианье ванъских обавеза), што води нееластичности монетарне политике унутар националне привреде,

3) Неефикасност политике каматне стопе, осим њеног готово астрономског номиналног нивоа, што редовно доводи до претварања (евентуалне) монетарне инфлације у инфлацију трошкова,

[6] Вјештим мијењањем једног облика улагња у други могуће је остварити велике добитке којима не може конкурисати ниједна реална инвестиција. (Највећи број земаља Л. Америке, Израел, Југославија и др.)

[7] Бразил представља очит примјер таквих токова. План Kruzado ослоњен на замрзавање цијена и плата, рестриктивна монетарна политика, политика високе каматне стопе, стабилан курс према долару – поред почетних спектакуларних резултата у обарању хиперинфлације, нису праћени дубљим реформама политичког и економског система. Попуштањем замрзавања отворен је процес високе инфлације за коју ни стручњаци MMF не виде излаз.

4) Финанцијски хаос у привреди и висок ступањ финансијске недисциплине свих субјеката (државе, привреде, становништва).

Директни ефекат рестриктивне монетарне политике у неразвијеним привредама јесте појачавање рецесије, пораст неликвидности сектора привреде, повећање незапослености рада и капацитета, пад реалних доходака запослених (уз драстично социјално раслојавање).

Додатна инфлаторна акумулација (створена компресијом домаће потрошње – државне, личне, увозне и непривредних инвестиција) не ствара основу за нове инвестиције и економски раст. Средства се углавном користе за плаћање камата за ванъске дугове. Обавезе из дугова се подмиривају не само на основу створене акумулације из расподјеле дохотка, већ и преко компресије потрошње и одрицања широких слојева становништва.[8]

Рестриктивна монетарна политика и раст каматне стопе у монетарном сектору развијених земаља доводе до међународног кретања капитала у земље с високом реалном каматом (углавном у САД), што доводи до повећања тражње такве валуте. Апрецијација девизног курса доводи до даљег појевтињења увозне робе и смањења трошкова производње. То је врло значајан антиинфлаторни импулс који не постоји у неразвијеним привредама. Напротив, то постаје додатни удар трошкова, монетарно-девизног карактера (поскупљења увоза робе, опреме, цијене капитала и обавеза из кориштеног страног капитала – пораст обавеза у девалвираној националној новчаној јединици).

. Стабилизација без продубљавања кризе – покушаји неких неразвијених држава

Антиинфлаторна политика развијених држава у посљедњој деради развоја потврдила је познати став ортодоксне монетарне теорије – да се хиперинфлација може сломити само и по цијену изазивања или продубљавања (већ постојеће) привредне кризе. Опасност од продубљавања економске и социјалне кризе одвраћала је многе земље у развоју од драстичних мјера привредне стабилизације. Међутим, интересантно је и супротно искуство неколико земаља у развоју (Аргентина, Боливија, Бразил и Израел) које су провеле, често и међусобно контроверзне програме стабилизације. Искуства ових земаља поновно су актуализирала стару дилему и расправе: може ли оборити инфлација и остварити релативна стабилност привреде без изазивања кризе развоја и високе незапослености. Аргентина је првој фази стабилизације оборила стопу инфлације са 2.500% на 0% годишње, уз реални раст индустријске производње од 20%, без значајнијег пораста незапослености. Бразил је смањио стопу инфла-

[8] Развијене државе капитализма су преко драстичног пада цијена сировине и примарних производа добиле снажан »анфиинфлаторни импулс«. Рестриктивна монетарна политика преко стварања рецесије у неразвијеним привредама и на свјетском тржишту, уз појачани преотекционизам на увоз из неразвијених привреда, обарали су им пут трошкова у властитим неразвијеним економијама, што је ломило опсег монетарно–трошковне и увозне инфлације.

ције са 400% на око 20% уз раста индустријске производње од 10%. Инфлација у Израелу је у првој фази снижена са готово 2.000% на око 400%, а затим на свега 15,5% (крајем 1987. године), уз незнатан раста незапослености од 1% , Боливија је снизила стопу инфлације са 20.000% годишње на око 50% уз раст незапослености од свега 2%

Све су наведене државе прибјегле углавном *ортодоксном монетаристичком рецепту* – рестриктивној монетарној и фискалној политици, уз девалвацију курса домаће валуте.[9] Како се ради о концепцији да у тим привредама постоји висока тражња и притисци »за садашњом потрошњом« због тежње за бржим растом, иначе врло ниског, животног стандарда (али и продуктивности рада), уз екстензивни правац и коришћење фактора развоја, недовољну националну штедњу и врло снажан јавни сектор (и његово дефицитно финанцирање), очито је да су то све отежавајући фактори у сваком програму стабилизације. Експанзивна монетарна политика, преко монетизације буџетског дефицита, доводи до »неквалитетне« и неселективне монетарне и фискалне политике усмјерена на подстицање тражње и потрошње. Развојно (подстицајно) усмјерене фискална и монетарна политика потају важан фактор високе инфлације. Хиперинфлација доводи до увођења *индексације* у циљу ублажавања социјалних притисака, што покреће и *инфлацију трошкова*. Истовремено, пораст *новчане тражње* и *трошкова производње* доводи до притиска на платну биланцу, додатни увоз капитала и велики иноземни дуг (уз енормни притисак обавеза из ванјских дугова). Стратегија сабилизације у основи се оријентира на смиривање унутрашње тражње, смањење буџетских дефицита, девалвацију домаће валуте,[10], а у неким државама и специфичну »политику доходака« основних друштвених група (држава, послодавци и раднички синдикати). Такви програми треба да сломе инфлацију у земљи, уз уравнотежавање платне биланце. У том правцу често се проводи и *драстична контрола и ограничавање увоза*, да би се уредно сервисирали високи дугови, међутим, то снажно погађа производњу увозно зависних грана привреде.

Ортодоксно вођена стабилизациона политика најчешће доводи до рецесије, пада производње и дохотка и одлива акумулације и реалног националног капитала у иностранству, што уз пораст незапослености и драстична социјална раслојавања (прерасподјеле) представа високу цијену стабилизације.

»Plan Austral« у Аргентини садржавао је замрзавање цијена и надница,[11] које уз комбинацију рестриктивне фискалне политике је-

---

[9] Основне елементе ортодоксног и хетеродоксног монетаризма у програмима стабилизације савремених привреда шире је дао др М. Ћировић у свом раду Монетарна економија (1987.). Детаљнија разрада монетаристичке доктрине код нас може се наћи у раду: Др Т. Јовановски – др Ж. Ристић: Монетарна и фискална економија Београд, 1986. и у раду др С. Комазеца: Савремене економске теорије, Сплит, 1987.

[10] Девалвација валуте доводи до повећања цијена увозних производа и услуга, подстиче увозни »инфлаторни удар«, дјелује рецесионо, док повећање цијена увоза доводи до опадања реалне количине новца у привреди, што уз истовремено провођење рестриктивне монетарне политике – има снажне *рецесионе ефекте*. Велика преливања националног дохотка у сектору становништва, који је углавном девизно позитиван, су редовна послиједица девалвације.

[11] Замрзавање је проведено од јуна 1985. до марта 1986. године као мјера за деиндексацију доходака и »сламање« трошковне инфлације.

дино може бити ефикасно. То представља својеврсну шок-терапију у високим инфлаторним очекивањима. Уведена је (због познатих психолошких фактора) нова новчана јединица уз одређивање њене вриједности према долару. Међутим, појавом и ширењем скривене инфлације и несташицама роба расло је незадовољство становништва, што је довело до либерализације цијена и надница. Оживљавање инфлације, које је услиједило, водило је честим мини-девалвацијама да би се одржао »реални курс« националног новца. Тиме се инфлација тро шкова снажно појачала. Поновно се уводи замрзавање. Замрзавање (контрола), уз ригорозну рестриктивну монетарну политику и нагли раст каматних стопа (који је довео до формирања реалне камате од 5% на мјесец) праћени су смањењем буџетског дефицита. Дефицит је сведен са близу 4% на 1,9% друштвеног производа.

Друге мјере дубљег карактера које би реформирале привредни, политички и социјални систем су углавном изостале, тако да је престанком контроле цијена и плата дошло до наглог убрзавања инфлације.

Бразилски »Plan Cruzado« почиње замрзавањем цијена и плата (у условима стварне хиперинфлације) уз увођење нове монетарне јединице чији је курс везан за долар. Почетни резултати су били довољно охрабрујући. Цијене су пале на 1–1,5% мјесечно, уз пораст производње. Након шест до осам мјесеци појавиле су се веће несташице роба (посебно прехрамбеног карактера), развило се црно тржиште за бројне производе, док је курс долара на »црној берзи« био 100% изнад званичног.[12] Основни ефекти позитивног дјеловања брзо су се истопили и инфлација се нагло убрзала. Главни узрок неуспјеху стабилизационог програма, сматра се, био је високи буџетски дефицит који износи преко 5% друштвеног производа (умјесто 0,5% како је у плану предвиђено).[13]

Боливија производи други тип антиинфлационог програма. Вртоглави раст цијена не покушава се обуздати замрзавањем цијена и доходака. Напротив,укида се сваки облик контроле цијена, камата, и увоза и изоза. Црно тржиште девиза је легализирано. Службени курс валуте пада према долару за свега 7%. Међутим, влада затвара многа нерентабилна државна подузећа, уз увођење новог пореза на имовину. Државни расходи су стављени под строгу, готово дневну контролу (могло се трошити на дан само толико колико је прикупљено, дан прије, државних прихода). Буџетска равнотежа је основни принцип који се строго проводио. Резултати су се брзо показали. Од инфлације катастрофалног облика дошло је за мјесец дана до смиривања цијена (око нуле), затим су се цијене повећале и стабилизирале на око 5% годишње. Пад производње који је пратио све те мјере био је присутан и прије проведбе стабилизационог програма. Стопа незапослености порасла је за 1,5% (са 17,5% на 19%).

---

[12] Стабилизациони програм Ьразила одвијао се под повољним условима у односу на Аргентину. Ради се о нижој стопи инфлације, високој индустријској производњи, суфициту у вањској трговини од 13 милијарди долара (1985.), пад трошкова увоза нафте и осигурање 2 милијарде долара по тој основи и др.

[13] Повећање прихода буџета настојало се осигурати порастом пореза на аутомобиле од 30%, пораст пореза на промет луксузних производа, увозних производа и др.

Пошто, према процјени владе, чак 60 становништва има додатне изворе у »сивој економији« избјегнути су већи социјални потреси.

Све државе које су проводиле шок-терапију у анти-инлфационој политици користиле су слиједеће мјере:

1) Монетарна реформа (уз оштру рестриктивну политику новца и високу каматну стопу),

2) Контрола (замрзавање) плата и цијена,

3) Девалвација и задржавање фиксног девизног курса (према долару) за одређени период,

4) Деиндексација финанцијских агрегата,

5) Контрола и ограничавање буџетске потрошње,

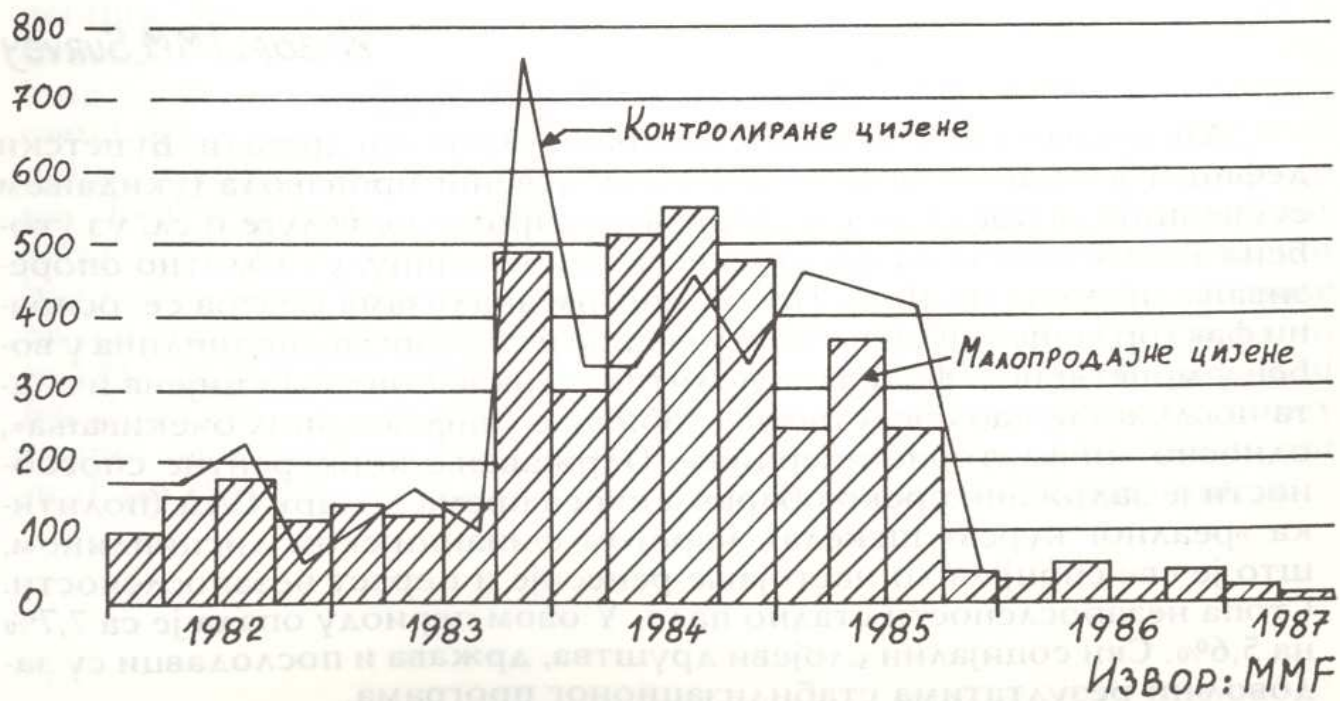
6) Контрола и ограничавање увоза (уз снажан подстицај извоза).

7) Репрограмирање иностраних дугова да би се »омча« дугова олабавила и осигурала додатна акумулација смањењем одлива националне акумулације у иностранство.

Савладавање хиперинфлације у овим привредама морало је рачунати и са отклањањем изразито нараслих »инфлаторних очекивања« и деиндексацију која је присутна у већини тих привреда (плате, јавни расходи, унутрашњи дугови, порези и др.).

Израел је провео до сада програм стабилизације који је довео до готово спектакуларних резултата. Програм се почео проводити средином 1985. године. Требало је истовремено рјешавати *проблем инфлације и дефицит платне биланце*. Стопа инфлације је смањена за годину и пол са преко 445% на свега 5,5% без пораста незапослености и пада производње.

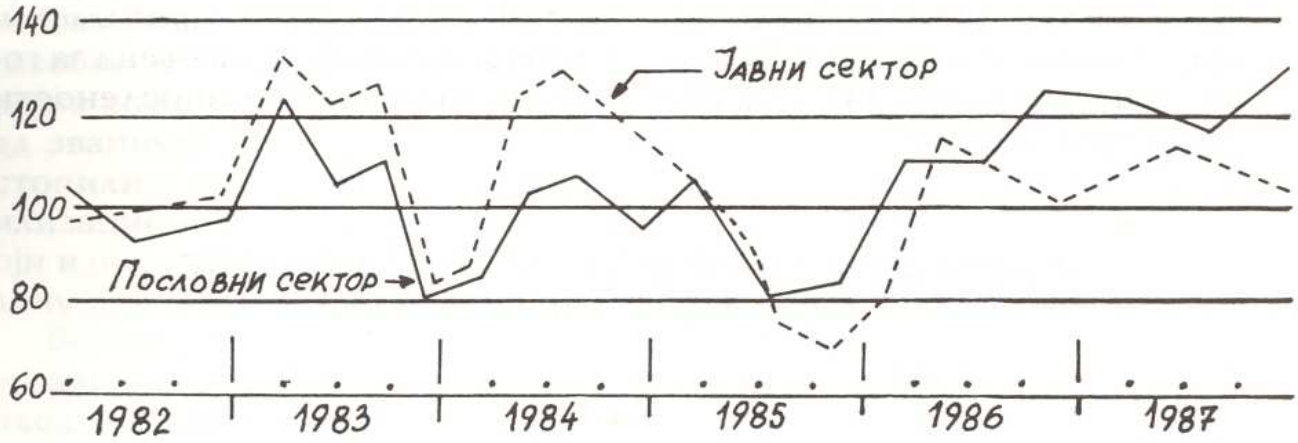
ИНФЛАЦИЈА У ИЗРАЕЛУ ПРИЈЕ И ПОСЛИЈЕ АНТИНФЛАЦИОНОГ ПРОГРАМА



Смањење буџетског дефицита са 15% на 4% друштвеног производа, уз замрзавање надниц аи цијена је први »ударни пакет мејера«. Девалвација је извршена у висини од 220% према долару. Уведен је »нови израелски шекел« (у вриједности један долар вијредио је 1,5% шекела). Дакле, креатори антиинфлационог програма користили су ортодоксне стабилизаионе инструменте монетарне и фискалне политике. Специфичност програма стабилизације Израела јесте »друштвени договор« главних субјеката у систему – послодаваца, синдиката и државе о привременом смањивању потрошње (запослених), држању цијена на затеченом нивоу и ограничавања државних расхода. Смањење надница је стварно проведено, јер су неке гране враћане на претходни ниво.

ИНФЛАЦИЈА У ИЗРАЕЛУ ПРИЈЕ И ПОСЛИЈЕ АНТИИНФЛАЦИОНОГ ПРОГРАМА

– просјек 1982 = 100 –



Извор: IMM Survey

Договора су се сви заинтересирани стриктно држали. Буџетски дефицит је смањен са 15% на 4% друштвеног производа (укидањем субвенција за прехрамбене производе, прометне услуге и сл. уз увођење нових пореза на моторна возила и имовину, уз додатно опорезивање прихода од 10%). Према многим анализама сматра се, основни фактор успјеха плана стабилизације јесте чврста дисциплина у вођењу монетарне и фискалне политике, док је контрола цијена и плата послужила као средство за сузбијање »инфлаторних очекивања«, односно »инфлаторне инерције«. Одржавање конкурентне способности је задржано преко обарања курса према долару САД (политика »реалног курса« шекела), чврстом финанцијском дисциплином, што је све спријечило настојање рецесије и пораст незапослености. Стопа незапослености стално пада. У овом периоду опала је са 7,7% на 5,6%. Сви социјални слојеви друштва, држава и послодавци су задовољни резултатима стабилизационог програма.

У сламању инфлације и ограничавању буџетског дефицитг апостигнути су велики резултати, међутим, остали су неријешени велики *структурни проблеми.*

Макроекономска политика, очито је, не може се унифицирано проводити у свим земљама. То се посебно односи на одговарајуће мјере монетарне, фискалне и ванъско-трговине политике. Примјери наведених држава то јасно указују, посебно код оних наслоњених углавном на класичне мјере антиинфлационе политике.

Слободан КОМАЗЕЦ

CRISIS–DEFLATIONARY STABILIZATION POLICY

– Summary –

The author divided his paper intio two parts: (1) monetarism as the basis of crisis–deflationary stabilization policy, and (2) stabilization without deepening the crisis – attempts by some under–developed countries. In the first part of the text, has been pointed out that, in present–day conditions, under the influence od the International Monetary Fund, there prevails the restrictive monetary policy and the so–called policy of real interest rates, as instruments in keeping down the inflation. According to scientific and empirical experiences are quaoted the reasons which influenced and still influence poor results of anti–inflationary and stabilization programs, oriented in this direction.

In the second part, the author compares the results achieved in anti–inflationary effects in several countrfies, according to standard economico–political indexes. The countries in question are Brazil, Argentina, Bolivia and Israel. The »Plan Austral« in Argentina and »Plan Cruzado« in Brazil, except for the initial results, did not produce any long–term positive effects, because the governments of these countries could not go into deepar aconomic changes on account of the danger of political and social consussions. In Bolivia have been achieved, so to say, half–way results, because the »grey economy« which means for some 60% of its population an additional source of revenue, has not been »touched«. In Israel have been achieved the best results, because all the interested social groups kept strictly to the agreement concluded in 1985. In fact, this agreement previsedа very rigorous monetary and fiscal policies. The author concludes that the macro–economic policy cannot be conducted in all countries in the same way, particularly not in those that rely on the classic measures of antiinflationary policy.

ОПШТЕ НАЗНАКЕ ПРОБЛЕМА »ЕКОНОМСКОГ ФЕДЕРАЛИЗМА« И МЕЂУБУЏЕТСКИ ТРАНСФЕРИ

I

За разлику од правног или политиколошког приступа, у економском погледу проблем федрализма је сасвим другачији. Наиме, за правно-политичку студију федерализма од пресудног значаја је подјела власти, односно облик кооегзистенције власти федерације и федералних јединица, при чему је од круцијалног значаја за природу федерализма да ли је ријеч о изворним или пак о »додјељеним« овлашћењима децентрализованих нивоа власти. Међутим, за један уобичајени економски приступ од значаја је чињеница да ли се финансијска активност (формирање и усмјеравање средстава на име потреба друштвеног карактера) врши од стране децентрализованих нивоа власти, независно од тога да ли се ради о »делегираној« финансијској власти. Наравно, ово не значи да уставно-правно устројство федералних односа није од значаја за домете децентрализоване финансијске активности, поготову потреба и преференција грађана на појединим нивоима друштвено-политичке организованости федерације.

Другим ријечима, ово значи да економски аспект федерализма претпоставља знатно шири приступ од оног који је уобичајан за правни и политиколошки, јер се његове основне одреднице у доброј мјери релативизирају. Отуда и не тако усамљена мишљења да »упркос уставних разлика, проблеми централног-локалног финансирања се у унитарној држави и у федерацији разликују више у степену него у врсти«.[1] Слиједећи ово намећу нам се најмање два закључка: прво, пошто између двије крајности,у коме је финансијска активност у потпуности централизована, или, пак, у коме у овом домену влада својеврсна финансијска анархија, елементи федералности у финансијској активности се намећу сами по себи не само у федерацијама него и у унитарним државама; друго, имајући у виду природу финансијске активности, која претпоставља компромис између унитарне уп-

[1] U. Hicks: Public Finance,London 1955, стр. 224.

раве и екстремне децентрализације (ово је посљедица, прије свега, различитог карактера потреба односно јавног финансирања, зависно од тога да ли је ријеч о локалним, регионалним, надрегионалним или пак »националним« услугама), привлачност федерализма се управо потенцира са економске тачке гледишта.[2]

Међутим, иако су назначени закључци неоспорни, они ипак не казују много, јер сви системи у економском погледу су мање или више федерални, па је очита таутологија, тврдити да је федерализам у економском аспекту оптимални облик управе. Отуда је, како истиче W. E. Oates, стварно питање у фискалном федерализму изналажење оговарајућег степена децентрализације финансијске активности, односно одређење »оптималне структуре јавног сектора у смислу преношења одговорности доношења одлука за поменуте функције на представнике интереса одговарајућих децентрализованих јединица друштва«.[3]

Имајући у виду сву сложеност у изналажењу истакнутог степена децентрализације финансијске активности, као и одсуство универзалне формуле не само када је ријеч о федерацијама са различитим друштвено-економским уређењем него и када се ради о федерацијама са истоврсном економско-политичком структуром, сасвим је разумљиво да свака федерација понаособ врши различите варијације у погледу институционалне основе финансијске активности. Штавише, подјела финансијске надлежности и у оквиру једне исте федерације доживљава у релативно кратком периоду различите трансформације, при чему треба имати у виду чињеницу да не само бројни фактори економске, политичке и социјалне природе врше константан »притисак« у овом домену него је и у многим случајевима неминовно укључен избор између друштвено пожељног и економски могућег, са становитим појавама друштвеног губитка у односу на намјеравани нето друштвени ефекат.

Иако не постоји назначена универзална формула везана за институционалну основу финансијске активности у федерацијама, неки елементи финансирања на више нивоа који улазе у тзв. заједничке именитеље федерализма, се намећу сами по себи. Наиме, већ је поменуто да федерализам са економске тачке има низ предности у односу на унитарни облик власти због могућности комбинације црта унитаризма и децентрализације. Међутим, ова оцјена вриједи као генерална с обзиром да се није имала у виду чињеница да поједини сектори финансијске активности имају различите »афинитете« према централизацији односно децентрализацији. Наиме, полазећи од Musgrav-еове концептуализације структуре и улоге јавног сектора[4], што је и одговор на три основна правца у којима је економија слободног тржишта склона да затаји, као општи закључак се намеће неопходност диференцирног приступа у утемељењу истакнутог степена децентрализације.

---

[2] О оптималном односу између централизације и децентрализације јавних функција и јавних расхода, видјети шире: W. Wittmann, Oeffentiche Finanzen, Hamburg, 1978. стр. 200–204.

[3] W. E. Oates: Fiscal Federalism, New York, 1972, стр. 29.

[4] Упореди: R. A Musgrave *Теорија јавних финансија, Београд, 1973. стр. 3–21. и 145–146.*

Управо привлачност финансијског федерализма се најјасније уочава код алокације. Наиме, централна влада обезбеђује средства из својих извора за покриће потреба од »националног« интереса за све грађане у федерацији. С друге стране, аутономно финансирање на нивоу федералних јединица омогућава да оне воде селективнију политику финансирања према преференцијама које имају њени грађани. Што се тиче редиструбиције, ту је неопходна већа сарадња, како каже B. Adarkar«, између свих овлаштених страна да би финансирање у пракси постало приближно идеалу максималне социјалне користи«[5] А то, пак значи да ефикасно остваривање »најправедније расподјеле« у земљи подразумијева учешће свих нивоа власти и висок степен усаглашености код коришћења појединих мјера редистрибутивног учинка. Напокон, за стабилизационе учинке финансијског система претпоставка је не само висок степен усаглашености него и врло често униформна рјешења јер у овом домену примарна је одговорност централних органа.[6]

Значи, ма колико истицали привлачност финансирања на више нивоа морамо се сложити са констатацијом да функционална основа финансијске активности претпоставља диференциран приступ у изналажењу оптималног степена децентрализације. Другим ријечима, то значи да је код алокације децентрализација неопходна, код редистрибуције пожељна, а када се ради о стабилизационом аспекту система финансирања децентрализација је више изузетак него правило.

II

Успркос томе што је федерализам, прије свега, облик подјеле власти између федерације и федералних јединица и политички систем који се прихвата да би се продубили разноврсни заједнички политички циљеви уједињених заједница, ти »циљеви су увијек дјелимично а понекад углавном економски«.[7] Како ниједна федерација није имуна од диспаритета у привредном развоју појединих федералних јединица, проузрокованим било природним, друштвеним или историјским и другим разлозима, а имајући у виду природу федерације као заједнице заједница, сасвим је разумљиво да остваривање заједничких интереса федералних јединица у оквиру федерације подразумијева и разноврсне међусобне финансијске аранжмане.

Уопштено говорећи о сврси финансијског изравнавања на почетку можемо констатовати да оно представља одговор на, поред стандардних економских проблема сваке државне заједнице, три водећа економска проблема са којима се сусрећу у мањем или већем интезитету свака федерација. Прво, ријеч је о класичном федералном проблему који се тиче остваривања равнотеже између уставом

[5] B.P. Adarkar: The Principles and Problems of Federal Finance, London, 1933. стр. 51.

[6] Шире: R.A. Musgrave, оп. цит., стр. 144–146.

[7] A. H. Birch: Intergovernmental Financial Relations in New Federations Federalism and Economic Growth, London, 1964. стр. 113.

утврђених функција (потреба) и финансијских овлашћења појединих нивоа власти као и материјалне основе за обављање утврђених задатака. Као што је за дужи временски период немогуће извршити трајнију расподјелу функција, исто тако ништа мањи проблем није и адекватно томе обезбиједити финансијска средства сваком од појединих нивоа власти[8], било из изворних прихода било, пак, од трансфера. Основни узрок који условљава постизање ове равнотеже јесте чињеница да задаци појединих нивоа власти не зависе од њихових фискалних капацитета (као и фискалног и парафискалног притиска), јер федералне јединице имају истоврсне функције и задатке а врло различиту материјалну основу за њихово обављање. Отуда се и добар дио уређивања финансијских односа у федерацијама исцрпљује на постизање равнотеже између потреба и прихода, као и на уједначавање фискалног притиска у односу на услуге јавног сектора у појединим федералним јединицама. У основи, назначене неусклађеност могла би се ријешити на два начина: или смањењем функција федералних јединица односно њихово одрицање у корист федерације, чиме се битно нарушавају принципи федреализма, или, пак, трансферирањем средстава са федерације на федералне јединице, што је далеко чешћи случај у свим федерацијама с обзиром да је он далеко примјеренији природи федерације схваћене као заједнице заједница.

Други основни проблем у федерацијама јесте неравномјеран привредни развитак појединих федералних јединица. Ријеч је, дакле, о проблему са којима се суочава свака федерација приликом конституисања, јер у правилу поједине уједињене заједнице заостају за другим у економском развоју. Ово представља једну од одлика федералног система, јер настанак федерације се везује за неке заједничке интересе федералних јединица, при чему се »поштују« њихове специфичности, између осталог, и за самосталан привредни развој. Другим ријечима, до одређене границе ово и не представља неки посебан проблем у федерацији. Међутим, како је федерација и оквир за превазилажење наслијеђене хетерогености, између осталог и у економском развоју, и уколико се ове разлике повећавају и постају суштинске у најмању руку грађани сиромашних федералних јединица ће протестовати. Ово ће се десити поготово у два случаја: прво, када је привредна заосталост појединих федералних јединица за федералним просјеком резултат недовољних ресурса и историјских околности тако да и надпросјечан радни и фискални напор грађана нема за резултат просјечне услове живота и рада; друго, када је релативна неразвијеност добрим дијелом резултат економске политике, и сходно томе, неповољне структуре привреде сиромашних федералних јединица, што је нарочито евидентно у условима налгашеног државног интервенционизма у привреди.

У основи у овом домену се намеће дилема између »ефикасне« и »правичне« економије, односно остваривање равнотеже између економских и политичких »обрачуна« у корелацији са основним циљем

---

[8] »Није лако подијелити ни функције, а када се једном подијеле још је теже дозначити средства, и то на такав начин да вјерујемо како ће будуће искуство показати да се новчана средства шире или смањују, хармонично се прилагођавајући једна другим«. – K.C. Wheare: Federal Government, London, 1961. стр. 94.

регионалне политике у федералним оквирима, а то је да просјечан приход по становнику у сиромашним федералним јединицама у најмању руку не пада и не доживљава погоршање у односу на друге федералне јединице. Према томе, федерална расподјела дохотка, што претпоставља својеврсну редистрибуцију у односима између федералних јединица, треба да омогући да се радни, привредни и други ресурси охрабре и задрже у сиромашнијим федералним јединицама[9], а да напор учињен у том правцу има за резултат допринос економском напретку земље као цјелине.

Трећи проблем економске природе, за разлику од претходних који су традиционални, јер израз процеса остваривања федерализације и као такав у основи указује у којој се мјери остварује концепт кооперативног федерализма. Наиме, ријеч је о различитим друштвеним службама (образовање, здравство, социјално осигурање, итд.) које су у надлежности федералних јединица, али из бројних разлог а економске, политичке и социјалне природе пожељна је у овом домену одређена улога улога федералне управе у најмање два вида: као субјект координације у пружању ових јавних услуга, с озбиром да је у поменутим службама евидентно преплитање интереса и федералних јединица и федерације; те у улози коректора у смислу обезбеђивања »националног« минимума ових услуга и у најсиромашнијим федералним јединицама. Осим тога, и природа ових дјелатности са становишта »цијене коштања«, с обзиром на њихов релативно већи раст у односу на раст осталих »трошкова«, појачава потребу ка интезивнијем рјешавању назначеног проблема на федералном нивоу.

Назначена три основна проблема економске природе у свом квантитативном изразу најилустративније указују на диспаритете у »квалитети« живота и рада у појединим федералним јединицама, и сходно томе, добрим дијелом представљају показатеље успјешности или неуспјешности функционисања федерације схваћене као оквира за превазилажење наслијеђене хетерогености уједињених заједница. Питање смисла федерације ће се наметнути само по себи уколико се назначени проблеми оштрије намећу, а поготово уколико тенеденције указују на увећање диспаритета између федералних јединица. У екстремним случајевима постоји реална опасност да разлике између развијених и неразвијених постану не само квантитативне него и квалитативне, како истиче G. Querini, додуше у контексту два лица свјетске привреде[10], односно да грађани у неразвијеним федералним јединицама долазећи у додир с економски развијеним стичу свијест о властитом заостајању. У овом контексту треба имати у виду и примјер који наводи A.H. Birch у случају Западне Индије, гдје су нека од мањих острва толико сиромашна да њихове владе нису могле одржати ни најосновније услуге тако да је ефективан избор у овом случају лежао између специјалне помоћи и евакуације острва.[11]

Назначени основни економски проблеми у федерацијама, као и њихов значај за укупне федералне односе, у основи опредјељују не само циљеве односно његово димензионирање него и облике финан-

---

[9] Упореди: A.H. Birch, оп. цит. стр. 116–117.
[10] G. Querini: Економски развитак и неразвијеност, Загреб, 1978. стр. 14–16.
[11] A.H. Birch, оп. цит. стр. 118.

сијског изравнавања. То значи да величина неравнотеже између потреба и изворних прихода, односно разлике у привредној развијености федералних јединица, у основи димензионира систем и политику финансијског изравнавања.

Пошто је ријеч о проблемима универзалног карактера сасвим је разумљиво да у основи имамо у свим федерацијама два доминантна облика финансијског изравнавања, зависно од тога да ли су они управљени на изједначавање »јавног благостања« (тзв. политичко изравнавање) или, пак, на равномјеран регионални привредни развој (тзв. економско изравнавање). Први облик се односи на међубуџетске трансфере, у правилу из буџета федерације у буџете сиромашних федералних јединица, чиме се увећава обим друштвене потрошње на децентрализованим нивоима власти и на тај начин нивелишу у федералним оквирима општи и заједнички услови живота и рада свих грађана. Други облик финансијског изравнавања веже се за регионалну финансијску политику, односно за подстицање привредног развоја неразвијених федералних јединица коришћењем бројних инструмената пореске политике као и система јавног финансирања којима се у неразвијеним подручјима охрабрују инвестициона улагања и тиме увећава производња и запосленост. Иако је ријеч о релативно различитим облицима финансијског изравнавања који се међусобно диференцирају и по задацима и по механизмима формирања и усмјеравања средстава, треба истаћи да се они међусобно условљавају и преплићу и то не само због чињенице што у основи имају јединствен циљ – да се обезбиједи равномјерна расподјела квалитета живота и рада у федералним оквирима – него и што њихова ефикасност претпоставља сихронизовано дјеловање и различитих субјеката и разноврсних акција које се предузимају у овом домену. При томе, треба нагласити да између два назначена облика финансијског изравнавања примарну улогу имају међубуџетски трансфери, јер пружањем тзв. националног минимума јавних услуга односно општих и заједничких услов а живота и рада по »цијени коштања« која је испод, или у најмању руку на нивоу просјечног фискалног оптерећења у федералним оквирима, стварају се претпоставке за реализацију осталих фискалних стимуланса управљених на сужавање разлика у економском развоју појединих федералних јединица и на тај начин постиже тзв. економска равноправност.

III

Нема сумње да политика међубуџетског изравнавања односно систем међубуџетских трансфера представља један од темељених елемената у структури савременог федерализма. То значи да се ради о институту и економске, финансијске, социјалне и политичке природе, који улази у материју тзв. заједничких именитеља федерализма. Отуда и у финансијској теорији нема спора о оправдању међубуџетских трансфера и обично се истичу два голема разлога: прво, све федералне јединице немају исти капацитет плаћања јавних услуга чак и онда када сиромашније јединице учине релативно веће напоре

у прикупљању средстава; друго, федералне и уже јединице нису у ситуацији да воде еластичнију политику опорезивања из бојазни да би већи порески терет обесхрабио произвођаче и потрошаче на њиховој територији, уколико тако увећан терет не би пратиле остале истоврсне политичко-територијалне јединице.[12] Отуда за функционисање федералних односа од не малог значаја јесте »обједињавање финансијске снаге« како би се на тај начин остварила равномјерна расподјела »квалитета живота« у федералним оквирима. Када се ради о међубуџетским трансферима онда се у првом реду има у виду остваривање једнаких услова живота и рада, односно оних јавних услуга које у доброј мјери опредјељују животни стандард грађана (образовање, здравство, култура, социјално осигурање и слично), те да се и у сиромашним федералним јединицама постигне тзв. национални минимум услуга јавног карактера.

Као што нема спора међу ауторима када се ради о оправдању међубуџетских трансфера, исто тако постоји мање или више јединствено становиште да су циљеви различитих облика трансферирања средстава у најмању руку двоструки: прво, да се обезбиједи један одређен минимум задовољавања потреба јавног карактера у свим федералним јединицама, независно од њихових фискалних капацитета; друго, да фискални притисак на појединце буде адекватан нивоу задовољавања друштвених потреба, односно да се постигне тзв. хоризонтална правичност у опорезивању и задовољавању ових потреба. Назначени циљеви се нарочито потенцирају уколико имамо у виду карактер појединих јавних услуга у односу на начин њиховог материјалног обезбеђивања. Између два екстрема, од којих један чине општедруштвене потребе (на примјер, одбрана земље), што претпоставља државну режију у њиховом финансирању, и други кога чине поукомерцијалне услуге (ПТТ, аутопутеви са плаћањем друмарине), све остале услуге јавног карактера претпостављају преплитање општег и појединачног интереса. Осим тога, у многим случајевима код ових услуга, а поготово код социјалног осигурања, није могуће успоставити функционалну везу између реципијента и подмирења ових услуга из његове куповне моћи, па се добар дио средстава намирује на бази државне режије односно из »општих« пореза.[13] Истовремено, у највећем броју назначених услуга не само да је тешко географски везати њихово обезбеђивање за децентрализоване нивое власти[14], него се у поводу њих неминовно преплићу »национални«-федерални интереси са интересима федералних и локалних заједница. Ако овоме додамо и наведене заједничке задатке и заједнички ангажман свих нивоа власти, онда се употпуњује разноврстан механизам међусобног »пресипања« буџетских средстава.

---

[12] Упореди: J.A. Pechman, Federal Tax Policy, Washington, 1967. стр. 226–229.

[13] Шире: J. E. Maxwell: Financing State and Local Government, Washington 1970. стр. 21–27.

[14] Са овог аспекта »територијализације услуга« значајном се чини анализа природе јавних услуга зависно од тога да ли је ријеч о услугама изван политичке контроле децентрализоване јединице (егзогене) или су пак под непосредном контролом (ендогене). У првом случају, а највећи број услуг аје таквог карактера, финансијско преплитање је неминовно. – M. Olson: Toward a More General Theory of Governmental Structure, The American Economic Association Vol 76, No 2., 1986. стр. 120.

Стога поборници политике финансијског изравнавања, и сходно томе међубуџетских трансфера као најзначанијег њеног конститутивног елемента, истичу да њена намјера и задатак није прерасподјела дохотка међу појединцима, него да јој је основни задатак да сваком појединцу осигура приступ једном разумном програму јавних служби унутар изабране области становања и по цијени што је размјерна оној коју би платио другдје. »Варирајући трансфере са потребама и фискалним капцитетима, централна влада је у стању да елиминише, или бар да смањи, све разлике у порезима које појединац треба да плати у различитим децентрализованим јединицама за исти ниво услуге«.[15] То значи да се приликом димензионирања међубуџетских трансфера настоји постићи правичност у опорезивању и финансирању, односно да »национални минимум« јавних услуга у свим федералних јединицама се обезбеђује истим фискалним напорима. Тиме истовремено, и варијације у погледу обима и структуре услуга које су изван круга »националног минимума« имају за претпоставку и незнатне диспаритете у »цијени коштања« општих и заједничких услова живота и рада, независно од фискалних капацитета појединих федералних јединица.

Не улазећи у анализу основних елемената међубуџетских трансфера, што се у првом реду односи на обим трансфера односно величину тзв. дотационе привреде, као и на структуру трансфера, што претпоставља да се не само код утврђивања политике финансијског изравнавања узму у обзир различити фактори скромних фискалних капацитета појединих федералних јединица, него и да се истовремено постигну циљеви и расподјеле и прерасподеле дохотка у федералним оквирима, на крају треба још једном подвући да међубуџетски трансфери којима се остварује »равномјерна расподјела квалитете живота«, представљају незамјењив елеменат у федералној структури. Осим тога, треба истаћи да су међубуџетски трансфери у савременим условима превазишли свој класични и првобитни задатак који се исцрпљивао финансијском потпором најсиромашнијих федералних јединица, с обзиром да су у тзв. кооперативном федерализму, као савременој фази федерализма, не само постали темељни елеменат фискалног федерализма него и синоним за ефикасну организацију и функционисање финансијске активности у свим државним заједницама.

Касим БЕГИЋ

[15] W.E. Oates, оп. цит. стр. 88.

LES CARACTÉRES GÉNÉRAX DU PROBLÉME DE »FÉDÉRALISME ÉCONOMIQUE« ET LES TRANSFERTS INTERBUDGÉTAIRES

– Résumé –

Dans le présent article l'auteur traite du problème des fondements économiques du fédéralisme en les distinguant des prémisses juridiques et politicologiques. Le taxte est divisé en trois ensembles. Dans la première partie l'auteur détermine les niveaux chréiologiques des unités politico–territoriales plus et moins larges dans les États fédératifs; dans la seconde on explique les disparités dans le développement de ces mêmes unités et la manière de leur élimination par le transfert interbudgétaires des moyens, tandis que dans la troisième finale partie, du texte on donne des explications plus détaillées des effets du règlement financier selon l'horizontale ou selon la verticale. L'idée fondamentale de l'auteur consiste dans le fait qu'elle argumente la réalité des transferts interbudgétaires comme élément dont on ne peut pas se passer dans le »fédéralisme cooopératif« qui, à son avis, représente la forme contemporaine du fédéralisme considéré sous le plus large aspect.

ЦАРИНСКО–ПРАВНИ РЕЖИМ ПРЕМА ПРАВИЛИМА ОПЋЕГ СПОРАЗУМА О ЦАРИНАМА И ТРГОВИНИ (GATT)

Увод

Аутономност државе у вођењу властите царинске политике је након II свјетског рата код већине земаља свијета замијењена међународном сурадњом. У увјетима уништених националних и међународних привредних система као посљедице рата било је наиме, незамисливо да се без кооперације држава и њиховог споразумијевања трговинска размјена међу народима може поновно оживјети и убрзати. Тај процес замјене националних царинских политика и царинских баријера којима је свака држава штитила само своју привреду и свој положај на свјетском тржишту с наднационалним царинским мјерама које, барем на царинском подручју, осигуравају свакој држави једнаке увјете конкуренције на свјетском тржишту, био је сложен и дуготрајан.

Носиоци изворне идеје о потреби израде нових правила међународне трговинске размјене, што је у себи укључивало и израду међународних царинских правила, биле су САД и Велика Британија. Тако је још у просинцу 1945. године америчка влада израдила приједлог за проширење међународне трговине и запослености[1] који је упутила владама 14 земаља с позивом да оне заједнички предложе текст правила којих би се требали придржавати сви учесници у међународној трговинској размјени.

Тим је поводом већ слиједеће, 1946. године одржана конференција у Лондону уз судјеловање 18 земаља које су се готово потпуно сугласиле о најбитнијим питањима међународне трговинске размјене. Израда конкретних правила о међународној трговини, а тиме и међународних царинско-правних правила препуштена је посебном

[1] »Proposals for Expansion of World Trade and Employment«, види детаљиније »Gabler Volks–Wirtschaftslexikon«. 2. Auflage. Verlag Dr. Th. Gabler. GmbH Wiesbaden, 1983. стр. 208.

одбору који је тај посао завршио у другој половици 1947. године. Истовремено су државе судионице те конференције започеле расправу о престанку важења дотадашњих трговинских уговора и о потреби снижења царинског оптерећења и договарања у царинским питањима.

Тиме су биле извршене све припреме за Међународну економску конференцију која је, уз судјеловање 57 земаља, започела у студеном 1947. године. Чињеница да је њен рад потрајао све до ожујка 1948. свједочи о томе колико је било тешко постићи сугласност чланица о значајним питањима, као што су међународна трговина, царински режими и др.

Резултат је Конференције била тзв. Хавана карта тј. акт који обухваћа кодификацију међународне трговине. Садржај Хавана карте је требао послужити остварењу трију основних циљева међународне трговинске политике: уклањању квантитативних трговинских ограничења, укидању царина на реципрочној основи и прихваћању начела недискриминације.

Овај акт, међутим, унаточ уложеним великим напорима у његову израду није никада ступио на снагу, јер га представничка тијела земаља потписница, с изузетком Републике Либерије, нису ратификирала.

Истовремено с израдом Хавана карте, чланице Организације за међународну трговину (ITO) расправљале су о начину и о величини снижења царинских стопа које би њезине чланице требале примјењивати у међународној трговинској размјени. Закључци тих расправа заједно с нератифицираним IV дијелом Хавана карте су затим 1947. године спојени у нови заједнички споразум – Општи споразум о царинама и трговини (General Agreement on Tariffs and Trade – GATT) Тај су споразум 30. листопада 1947. године на састанку у Женеви прихватиле 23 земље, међу којима су биле и четири неразвијене: Индија, Бразил, Куба и Либанон. Премда је у садржају Споразума наведено да је његова улога само привремена, он важи још и данас.[2] У коловозу 1986. године статус пуноправних чланица имале су чак 92 земље. Тиме се и у овом случају потврђује позната француска изрека: »C' est ne que le provisoire qui dure.« Ипак, »de facto« његова правила примјењује само 31 земља.

Сврха Општег споразума о царинама и трговини је побољшање економског положаја његових чланица, тј. стварања увјета за сталан раст њихова националног дохотка, за пораст животног стандарда и запослености њихових становника и за унапређење кориштења природних извора.

Ради остварења тих циљева, потписнице споразума су се обвезале да ће смањити царинска и друга вањско-трговинска оптерећења, примјењивати клаузулу највећег повлаштења, прихватити специјалну технику договарања и понашати се у складу с изузецима који су предвиђени Споразумом.

---

[2] Његова примјена је започела 1. I 1948. године. Данас је на снази текст Споразума који се, ради амандмана и допуна, разликује од текста какав је био прихваћен у Женеви.

1. Смањење царинских и других ваљско-трговинских оптерећења

Чланице споразума су сугласне да толико неопходну либерализацију међународне робне размјене, која је истакнута као основни циљ Споразума, остваре на начин да постепено ублажавају односно и укину препреке које представљају сметњу тој размјени.

Као prepreke pojavuju se, prije svega, *царине и друга ваљско – трговинска давања,* која путем цијене дјелују на производе који се размјењују. Она повећавају њихову цијену и тиме смањују њихову конкурентност на међународном тржишту. Царине и друга давања која оптерећују производе у међународној размјени су средства протекционизма, који – као што показује прошлост – често води к аутархији, трговинским конфликтима, ратовима, драматичним конфронтацијама и у економску биједу народа који проводе ту политику.

Међутим, будући да су царине заједно с другим давањима сличне природе и ефикасно средство заштите националне привреде (нарочито ако је њихова стопа рационално одмјерена и ако се њима штити она привредна грана за коју је вјеројатно да ће кроз одређено вријеме постати конкурентна на ваљском тржишту) њихово се задржавање у националним економским политикама и даље толерира, али се захтијева од чланица Споразума да уложе напоре у њихово постепено *смањење.* Штовише, придаје им се и функција једино дозвољеног средства националне заштитне политике.

Друге, пак, препреке *нецаринске природе,* као што су увозни контингенти и разноврсни увјети које према прописима земље увознице мора испуњавати увозни производ, су забрањене. Оне које, међутим, већ постоје морају се *укинути,* за разлику од царина.

2. Клаузула највећег повлаштења у служби остваривања начела недискриминације

Уговорна одредба, позната још из раздобља друге половице 19. стољећа,[3] под називом *клаузула највећег повлаштења* примјењивана у међународним уговорима различитих садржаја и природе, постала је након II свјетског рата главно средство у политици привредног опорављања ратом разрушених привреда и повећања њихова благостања путем међународне трговинске размјене. Ова је клаузула дио Општег споразума о царинама и трговини (I дио, чл. I и II) и на њој се темељи основно начело међународне царинске политике, којим се спречава свака дискриминација на подручју царина и других ваљско-трговинских давања.

Клаузула највећег повлаштења, како ју дефинира Споразум, обавезује сваку његову чланицу да »све предности, олакшице, повласти-

[3] Први пута је примењена 1860. године у трговинском уговору између Француске и Велике Британије (тзв. Cobdenov уговор). Иначе, види детаљније о клаузули највећег повлаштења Dr Antom Zottmasnn, Theorie und Politik der Aussenwirtschaft, Kolhammer Verlag Stuttgrat, 1967. стр. 136–141., Gabler Volks Wirtschaftlexikon, оп. цит. стр. 371–372., Др Оливера Лончарић Хорват. О појму клаузуле највећег повлаштења, Финасије бр. 1 – 2/1972. и др.

це или ослобођења« које признаје неком производу провенијенцијом[4] из друге земље или дестинацијом у другу земљу, одобри *одмах и безувјетно* истоврсном производу[5] који потјече из подручја било које земље чланице, односно који је дестиниран у подручје било које земље чланице Споразума.

Примјењена на подручје увозних односно извозних давања ова се клаузула, према томе, односи на све описане погодности царинске природе као и на друга давања која оптерећују увоз или извоз. То значи да свака чланица споразума мора одмах и аутоматски, без претходног договарања, признати и другим његовим чланицама исте оне царинске погодности, и то без икаквих протучинидби, које је одобрила било којој земљи која није потписница Споразума.

Предности које овако дефинирана клаузула највећег повлаштења има за вањско-трговинску размјену, очитују се – између осталог – у ублажавању учинака заштитних царина, у осигуравању једнаких царинских увјета наступа на свјетском тржишту, у солиднијим и чвршћим економским односима међу народима, те у поједностављењу, а тиме и појефтињењу царинског поступка.

Једном одобрене погодности (концесије) могу се изузетно (када то на примјер, захтијевају економски или неки други разлози)[6] и ускратити. О ускраћивању мора постојати претходни договор између оних чланица Споразума које су их првобитно и договориле, али и пристанак 2/3 остали чланица које су »првенствено заинтересиране стране уговорнице« за кориштење концесије (чл. XXVIII Споразума). Осим тога, морају се у замјену за ускраћене, пружити погодности друге врсте које се уговарају на основи »contractual rights-a«.[7]

3. Техника уговарања клаузуле највећег повлаштења

Будући да су основни циљеви ГАТТ-а »знатно снижење царина« и »уклањање дискриминација у међународној трговини«, његова Скупштина обвезује чланице да повремено преговарају: а) о међусобном снижењу царина, б) о консолидирању царина на разини у тренутку расправљања и ц) о забрани повећања царине изнад одређене висине (чл. XVIIIв).

Техника ових преговора (тзв. »рунда«) је специфична. Чланице Споразума морају најприје размјењивати царинске концесије у билатералним преговорима, који се воде на основу »Chief–supplier–rule«. По тој се основи размјењују концесионе листе за оне производе који

[4] Под појмом »провенијенција« сматрају се поред производа произведених у одређеној земљи још и они који су у ту земљу увезени да би се поново извезли.

[5] Под »производом« сматрао се првотносамо индустријски производ. Тек од завршетка »Tokio runde« дјеловање GATT-a се протеже и на неке аграрне производе (говедину и млијечне производе).

[6] Као што је престанак чланства државе у GATT-u с којом су договорене концесије и сл.

[7] Тако су, нпр. државе ЕЕЗ повећање раније снижених увозних царина на америчке пилиће »платиле« на тај начин што су САД одобриле да могу повећати царину на увоз теретних аутомобила и других производа произведених на њиховом подручју.

су за двије чланице најзначајнији. Свака држава учесница преговора свијесна учинака предложених концесија, брани интересе властите земље. Концесије прихваћене на тај начин се без одлагања и безувјетно примјењују на истоврсне производе које се увозе из трећих земаља или се на њихово подручје извозе.

Оваква техника примјене клаузуле највећег повлаштења омогућава да се број царинских погодности које припадају појединој земљи чланици Споразума повећава много брже од њихова броја у билатералним споразумима. Захваљујући таквој техници долази се до мултипликаторног учинка одобрених царинских концесија. Као посљедица тога, већ је у првој рунди преговора између чланица Споразума, снижено преко 45.000 царинских стопа, што је одговарало, по прилици, половини од укупног броја производа, који су тада били предмет међународне трговине. Од настанка GATT-a до данас одржано је шест таквих рунди преговора односно »царинских рунди«.[8]

Најзначајније међу њима за међународни цариснко-правни режим су »Kennedy runda« и »Tokio runda«.

Преговори у оквиру »Kennedy runde« трајали су три године (од 1964–1967.) и код њих се покушала примијенити нова техника преговарања. Наиме, за разлику од других »рунди«, овдје се најприје покушао постићи споразум о глобалном снижењу свих царина чланица Споразума, а тек затим о свакој појединаној царинској тарифи. Међутим, убрзо су учесници преговора који су имали значајнију улогу у међународној трговинској размјени, желећи из ње искључити одређене производе као изузетке од глобалног снижења царина. Будући да је листа изузетака садржавала врло велики број производа, било је потребно опет расправљати о појединој царинској тарифи односно о поједином производу. Из тог се разлога одустало од те новине у техници царинских преговора. Успјех се »Kennedy runde« састоји и у снижењу царинских стопа у просјеку за 30%.

Надаље, био је прихваћен Антидампиншки кодекс те преференцијални механизам у корист неразвијених земаља и утврђена концесиона листа производа који су за те земље од посебног интереса.

»Tokio runda« је наставак напора за снижење царинског оптерећења. Након вишегодишњих (шест година) врло сложених преговора, најзначајније индустријске земље сугласиле су се о даљем снижењу просјечне царинске стопе за 39%. То је значило смањење просјечних царинских стопа од 10,4% на 6,4% кроз раздобље од осам година, почевши од 1. 1. 1980. године. Сваке би се године, према томе, царине смањиле за мање од 0,5%, чиме је учинак царине на цијене и обујам трговинске размјене ограничен.

Припремајући слиједећу »рунду« преговора одржан је од 15–20. 9. 1986. у Punta del Este у Уругвају специјалан састанак министара земаља чланица Споразума. Мултилатерални преговори би, према

---

[8] Прва »царинска рунда« одржана је 1949. године у Annecyju, друга, 1951. у Torquay-u, трећа, 1956. у Женеви, четврта, 1960–1961. такође у Женеви (тзв. »Dillon-runda«), пета, 1964–1967. опет у Женеви (тзв. »Kennedy-runda«) и шеста 1973–1979. у Токију.

Међутим, непосредно прије почетка дјеловања GATT-a одржани су у Женеви 1947. године царински преговори који су имали сва обиљежја »царинске рунде«.

Декларацији утврђеној на том састанку, требали трајати наредне четири године.

На иницијативу САД предлаже се проширење примјене GATT-а и на сектор услуга. Наиме, услуге разних врста (од призводних као што су банкарске, услуге осигурања, информатичке, компјуторске, конзултатске и друге, па све до саобраћајних услуга) постају све значајније за привредни развој сваке земље.[9] Тиме што подстичу запосленост и инвестиције, те повећавају производност рада, оне су све важније у »глобалној стратегији интернационализације свјетске привреде«.[10]

Либерализацијом размјене услуга постигли би се за привредни развој исти учинци који се постижу и либерализацијом размјене производа. Осим о иницијативи САД-а, у наредној »рунди« расправљат ће се и о захтјеву земаља у развоју. Оне траже да се и на пољопривредне производе, а посебно на тропске (у прерађеном и непрерађеном стању) примјењују правила GAAT-а. За пољопривредне производе захтијевају бесцаринski увоз, а за тропске укидање или смањивање унутрашњих такса и пореза. Поред тога, инсистира се и на елиминирању субвенција пољопривредним производима. Наиме, политика заштите тих производа путем субвенција је у развијеним земљама све чешћа, што отежава положај неразвијених од који све већи број постају извозници хране.

4. Изузеци од примјене клаузуле највећег повлаштења (tzv. »waivers«)

Премда је либерализација трговинске размјене основна концепција GAAT-а, која се помоћу клаузуле највећег повлаштења преноси н све земље чланице предвиђени су и случајеви одступања од те концепције.

Тако се клаузула највећег повлаштења не примењује на:

а) префернцијалне царинске третмане које нека земља ужива већ у тренутку приступања Споразумима, који се стога не мултилатерализирају него се и даље примењују само између земаља које су их уговориле. Овај је изузетак било нужно предвидјети, јер у противном велик број земаља не би прихватио правила Споразума (земље Commonwealtha. Француска, Португал, Низоземска и њихове колоније).

б) преференцијалне царине које је Аустралија 1965. године признала неразвијеним земљама. Тим преференцијалима је обухваћен ограничен број производа који не конкурирају аустралским производима.

---

[9] Према америчкој тези услуге у развијеним земљама свијета судјелују у друштвеном бруто производу 70%, у неразвијеним земљама 40% (подаци према, Милица Жиберна, Нови мултилатерални трговински преговори у GATT-u оквири за припреме, »Преглед« бр. 1/1987. стр. 168–169.

[10] Милица Жиберна, оп. цит. стр. 169.

Премда је учинак тих преференцијалних царина био ограничен само на подручје Аустралије, њихов је значај за међународну трговинску размјену ипак велик, јер су оне биле преседан који је UNCTAD искористио као повод за преговоре између развијених и неразвијених земаља о прихваћању Опће шеме преференцијала.

ц. Преференцијалне царине које развијене земље одобравају земљама у развоју по основи Опће шеме преференцијала договорене 1968. године у Њу Делхију на II Конференцији UNCTAD-a.[11]

Царински преференцијали уговорени на тој основи се од 1971. године не преносе на све чланице Споразума. Корист од одређене цариске погодности има у том случају само она неразвијена земља с којом је та погодност и договорена.

д. на царински режим уговорен између оних чланица Споразума које творе царинску унију и зону слободне трговине. Тако уговорен царински режим и царинске повластице се не преносе помоћу клаузуле највећег повлаштења на остале чланице Споразума које нису чланице наведених интеграција. То, међутим, под увјетом да царине и друга ванъско-трговинска давања на подручју царинске уније и зоне слободне трговине не буду више од оних које су државе тих новооснованих интеграција имале раније на свом подручју (чл. XXIV).

е. режим малограничног промет а у оквиру које чланица Споразума некој сусједној земљи одобри одређене царинске погодности!

5. Изузеци од начела смањења царинских и других ванъско-трговинских огрничења

Чланицама Споразума је дозвољено да ради »неутрализирања или спречавања *дампинга*« (чл. VI точка 2.) могу користити царине (антидампиншке царине) те друга давања и тиме кршити једно од битних правила понашања које захтијева постепено снижавање царинских и других оптерећења.[12]

Према дефиницији Споразума дампинг је ». . . увоз производа једне земље на тржиште неке друге по нижој вриједности од његове нормалне вријендости«.[13]

Под »нормалном вриједношћу« се сматра:(а) успоредна цијена која у нормалним трговачким односима вриједи за сличне производе намијењене потрошњи у извозној земљи (». . . the comparable price, in the ordinary course of trade, for the like product when destiated for consumption in the exporting country . . .«).

(б) највиша успоредна цијена сличних производа намијењених извозу у треће земље под увјетима нормалних трговачких односа (» . . .

---

[11] О Опћој шеми преференцијала види детаљније, Оливера Лончарић–Хорват, О суврeменом преференцијалном царинском систему. Зборник Више управне школе у Загребу, бр. 5–6/1977. стр. 261–277.

[12] Ради једнообразности примјене члана VI Споразума и сигурности у његовој примјени чланице Споразума донијеле су Антидампиншки кодекс, Сл. лист СФРЈ бр. 2/1968. (Међународни уговори и други споразуми).

[13] Према енглеском тексту: » . . .products of one country are introduced into the commerce of another country at less than the normal value of the products«.

the comprable price for the like product for export to any third country and the ordinary course of trade . . .«), односно

(ц) цијена коштања тог производа у земљи производње која је повећана за трошкове продаје и профита (». . .the cost of production of the product in the country od origin plus a reasonble addition for selling cost and profit. . .«).

За утврђивање »нормалне вриједности« производа потребно је знати земљу његова поријекла. Тако се нпр. земљом поријекла пољопривредних производа сматра она земља у којој су ти производи израсли односно у којој су узгојени.

Земља поријекла индустријских производа је она у којој је производ прерађен у највећој мјери односно у којој је највише порасла његова вриједност.

Споразум дозвољава увођење антидампингаких царина само кад се ради о тзв. »правом« дампингу као што је монополни дампинг. валутни дампинг и дампинг који је изазван извозним субвенцијама.

Ако се, међутим, ради о увозу производа по нижој вриједности од оне коју имају истоврсни производи у земљи увозници, тада примјена антидампиншких царина није дозвољена. У том се случају, наиме, ради о производу чија је вриједност мања услијед предности коју земља извозница ужива, јер је радна снага у њој јефтинија, а животни стандард нижи. Осим тога, код тих производа није испуњен ни увјет који је наведен у Споразуму, према којем је дампиншки производ онај који се на подручју земље увознице продаје по цијени нижој од оне по којој се продаје на домаћем тржишту.

Исто тако није предвиђена примјена антидампиншких царина против извоза из земаља с државном трговином. Антидампиншке би се царине у том случају могле примјенити само када би се производи из тих земаља продавали на страном тржишту по цијени која је нижа од њихове цијене на домаћем тржишту. Те земље, присиљене да осигурају девизе, регулирају државним мјерама цијене на домаћем тржишту одређујући ону њихову разину која им омогућава конкурентн извоз. Међутим, будући да се ради о једнакој цијени производа на домаћем и страном тржишту, земље увознице не могу реагирати антидампиншким царинама. Такав се извоз из земаља с државном трговином стога често назива дампингом који је »fenomen sui generis«.[14]

Битан увјет за примјену антидампиншких царина је да увозом дампиншких производа настаје знатна материјална штета домаћој привредној грани односно да јој таква штета прijети или да јој у већој мјери спречава настанак и развој. Настала или очекивана штета се мора доказати органима GATT-a. Критерији према којима се оцјењује да ли се ради о знатној штети су обујам увоза дампиншких производа, њихове цијене, те они економски показатељи који су релевантни за оцјену стања привредне гране у одређеном тренутку (производња, цијена, добит, запосленост итд).

Као што против дампинга GATT дозвољава примјену антидампиншких царина, тако против субвенција дозвољава примјену царина на изравнање. Под субвенцијама се у смислу Споразума сматрају само оне које се појављују у скривеној форми, тзв. индиректне суб-

венције. То су нпр. манипулације девизним течајевима, гаранције и посебно повољни кредити. Царина на изравнање може се користити под истим увјетима под којима се користи и антидампиншка царина.

Из саме природе једних и других царина произлази да је горња граница њихових стопа одређена разликом између цијене коју одређен производ има на домаћем тржишту по којој се извози.

*

* *

На овако сложеним правилима која су прописана Споразумом, изграђен је међународни царински систем. Царине и друга ванскотрговинска давања су у њему сведена на минимум, тако да их данас више не можемо »окривити« за стагнацију међународних трговинских однос.а Тиме је GATT, барем на овом подручју, остварио свој циљ.

Међутим, на мјесту царина израсле су бројне нове нецаринске и парацаринске баријере које данас, још више него царине раније, ометају међународну трговинску размјену. То захтијева да се у Споразум угради такав механизам и таква правила која ће бити прилагођени уклањању тих нових препрека. То би био пут којим би се свим земљама свијета могао осигурати привредни напредак уз увјете робне размијене која би почивала на међународној подјели рада, а не на протекционистичким политикама.

Оливера ЛОНЧАРИЋ ХОРВАТ

LE RÉGIME DOUANIER–JURIDIQUE SELON LES RÉGLES DE L'ACCORD GÉNÉRAL SUR LES DOUANES ET LE COMMERCE (GATT)

– Résumé –

Les économies nationales, anéanties par la guerre, ont cherché la voie de leur rétablissement dans la coopération mutuelle. A l'initiative des États–Unis d'Amérique et de la Grande–Bretagne, deux puissances commerciales les plus fortes après la IIe guerre mondiale, on a commencé, vers la fin de l'année 1945, à élaborer les règles de l'échange de commerce international qui renfermaient aussi les règles internationales de douane. Ce travail fut terminé en 1947 par l'adoption de l'Accord général sur les douanes et le commerce.

Le but de cet Accord est l'amélioration des conditions économiques de ses membres par la libéralisation de l'échange international de marchandises.

Pour la réalisation de ce but, il était nécessaire que les États-membres de l'Accord adoptent une forme du comportement déterminée. Ainsi, par exemple, dans le domaine de la politique douanière ils s'engagent à réduire les charges douanières et autres charges relatives au commerce extérieur, ensuite à appliquer la clause de la nation la plus favorisée au moyen de laquelle les facilités de la douane se transfèrent automatiquement sur tous les États–membres de l'Accord, à adopter les techniques de négociations spéciales et, finalement, à pratiquer un comportement déterminé en accord avec les exceptions prévues par cet Accord.

ТЕОРИЈЕ ДЕВИЗНИХ КУРСЕВА У УСЛОВИМА ПАПИРНАТЕ ВАЛУТЕ

1. *Новчана важења*

Историјски гледано, а имајући у виду материјалну супстанцу за коју је везана новчана јединица неке земље или одсуство те везаности, као новчана важења – системе разликујемо: систем металистичког важења и систем слободног – папирнатог важења.

а) *Металистичко важење*

Систем металистичког важења постоји у оном случају када је прописом неке земље одређено да је новачана јединица везана за извјесну количину једног или више метала. У овом другом случају, разумљиво, количина је различита за сваку врсту метала посебно, зависно већ од односа њихових тржишних цијена. Уколико је новчана јединица везана за само једну врсту метала, односно уколико се валутни новац кује из једног метала, онда је у питању *монометализам,* тј. систем монометалистичког важења и обрнуто, уколико се, пак, то чини у односу према два или више метала онда се назива биметалистичким, односно мултиметалитичким важењем. При томе може бити одређено да се све врсте обавеза могу неограничено исплаћивати новцем уличеним у било којем металу па је свако обавезан да га прими за наплату својих потраживања, будући да је свака врста новца законско и дефинитивно средство плаћања, те се исплате обавеза извршене у било којој валути новца сматрају испуњеним а потраживања измиреним.[1]

Треба напоменути да је у току историјског развоја *биметалистички систем* испољио извјесне слабости, које су се огледале у ишчезавању из оптицаја бољег новца док је у циркулацији остајао лошији. Испољавање ове појаве проистицало је из самих законских прописа према којима рзаличите врсте новца у одређеној земљи има-

[1] Р. Стевановић, И. Израел: »Финансије«, Савремена администрација, Београд 1974, стр. 33.

ју неограничену способност плаћања. Законом је био утврђен и легални однос оба валутна метала, који истина, никад није посве одговарао тржишном, цијеновном односу. У том контексту сваки ималац једне и друге врсте новца, кад по било којем основу има да изврши неку исплату, настоји да задржи бољи новац, а да своје обавезе измири лошијим новцем, јер је његов партнер – вјеровник дужан – законом обавезан да прими такав новац. На овај начин бољи новац одлази из оптицаја, тезауришући се у рукама појединаца, док је у промету углавном остајао лошији – мање вриједан новац.

У економској историји наведена појава се назива »Greshamov zakon« о којој је J. Томашевић писао: »Због појефтињења сребра на свјетском тржишту повлачило се злато у биметалистичким државама, »бољи новац« или заправо роба, па је ступао у дјеловање тзв. »Greshamov zakon«, тј лошији новац (сребрни) тјерао је из промета бољи. И на тај је начин емигрирало злато из земље а сребро је преузимало готово искључиву улогу валутног новца«.[2]

Биметалистичко и мултиметалистичко важење, у којима циркулишу више врста новца различитог квалитета, изазива и разне шпекулације. Претпоставимо да се у неком земљи у којој циркулишу истовремено златни и сребрни новци, према законским прописима, из једног кг злата кује 4.500 новчаних јединица, а из једног кг сребра 300 јединица, што значи да је између вриједности једног и другог метала утврђен законски однос 1:15. Будући да су злато и сребро робе то су подложне тржишним колебањима, те ако на примјер на тржишту дође до пада цијена сребра, па се умјесто 1:15 формира однос 1:16, наступа могућност шпекулирања у циљу лаке зараде. Наиме, шпекуланти могу улажући 4.500 новчаних јединица у сребру (15 кг) замијенити их за златнике или купити 1 кг злата, изнијети га у иностранство и тамо га размјенити за сребро. С обзиром на промјењени однос њихових цијена на тржишту, тамо ће за 1 кг злата добити 16 кг сребра. Када то сребро унесу у своју земљу у којој и даље важи законски однос према злату 1:15, из тога се сребра може исковати 4.800 новчаних јединица, па ће толику вриједност и представљати. Тако се на сваком килограму злата изнесеног у иностранство и одговарајућој количини сребра увезеној у земљу зарађује нешто мање од 300 новчаних јединица, јер се морају платити одговарајући трошкови извоза и увоза. До ишчезавања злата долази и у вези с исплатама према иностранству. С обзиром на то што законске одредбе о једнакости једне и друге врсте новца и њиховој неограниченој могућности плаћања важе само у унутрашњем промету а не и према иностраним повјериоцима, уколико се обавезе извозом не компензирају, оне се морају извршити у злату односно у бољем новцу. Тако ће и по том основу бољи новац отицати у иностранство, а у унутрашњем оптицају остати лошији.«[3]

О проблему замјене бољег новца лошијим писао је у »Прилогу критици политичке економије« и Карл Маркс: »Историја енглеског новца од владавине Едварда III до времена Борђа II само је низ неп-

[2] J. Томашевић: »Новац и кредит«, Загреб 1938, стр. 75.
[3] Р. Стевановић – И. Израел, op. cit. стр. 34.

рестаних поремећаја који произилазе из колизије између законског утврђивања односа вриједности злата и сребра и њихових стварних колебања вриједности. Час је било прецијењено злато, час сребро. Потцјењени метал био је повучен из промета, претопљен и извезен. Тада би се опет законски измијенио однос вриједности између два метала, али би нова номинална вриједност метала дошла у исти сукоб са стварним односом вриједности као и стара. . . Сва историјска искуства на том пољу своде се напросто на то да тамо гдје законски двије робе врше функцију мјере вриједности, фактички увијек само једна остаје као таква на попришту.«

Наведене слабости биметалистичког и мултиметалистичког система углавном су ријешене преласком на монометализам. Тако је Енглеска већ 1816. године увела валутни монетализам злата. У САД биметализам је укинут концем 19. вијека, док је у земљама такозване Латинске новчане уније то учињено 1878. године увођењем златне валуте. Иако су неке земље половином 19. вијека биле прешле на монометализам сребра ипак је за раздобље монометализма много карактеристичнији монометализам злата, па ћемо зато на наредним страницама обрадити само монометализам злата – тзв. систем златног стандарда, односно златног важења кои је историјски гледано прошао кроз неколико развојних фаза, од којих су три посебно интересантне, тако да се заправо ради о три посебна вида – три посебне варијанте монометалистичког златног важења:

– класично златно важење,
– важење златних полуга,
– важење златних девиза

Класично златно важење (Gold Specie Standard), који неки називају системом потпуне златне валуте, уведен у свјетским размјерама током 18. и 19. вијека, почивао је на одржавању једнакости између вриједности домаће новчане јединице и једне по тежини одређене количине злата која се утврђивала актом државне власти о установљењу новчане јединице – *златне монете* које су биле законско средство плаћања и промета. дакле, у оптицају је био *златан новац – златници.* Номинала сваког комада златног новца формално је према томе, морала одговарати његовој стварној материјалној вриједности. Разилажење номиналне и стварне вриједности, до које је долазило због трошења златне монете није било битно, јер сватко има право донијети злато и тражити од емисионе установе да му га искује у новац. Новчанице – банкноте у ери овог класичног златног важења биле су конвертибилне за злато, и то без одлагања и трошкова и оне су представљале, с правног аспекта, само једну грађанско-имовинску правну обавезу банке, која их је издала, те је била дужна њиховим имаоцима исплатити на њима означену количину металног златног новца. Сама чињеница да је постојала могућност њиховог претварања у прави златни валутни новац, односно злато, стварала им је повјерење.[4] Но, без обзира што су банкноте биле конвертибилне за злато оне ипак нису биле обавезан новац – законско средство плаћања и повјерилац их, није морао примити када би их дужник понудио за

[4] И. Перишин: Монетарно-кредитна политика, Информатор, Загреб 1972, стр. 19.

измирење свог дуга, он је могао одбити њихов пријем и тражити измирење у металном новцу – златницима. Банкноте су дакле, биле факултативан новац и примане су у промет само ако је лице које их прима, повјерилац имао повјерење у банку – издаваоца банкнота.

Класично златно важење, које је обезбеђивало *пуну монетарну стабилност* како у унутрашњем тако и у међународном промету и плаћањима имало је и једну велику слабост која се огледа у недовољном снабдјевању привреде новцем и кредитом, што се негативно одражавало на сам привредни развој и запосленост производних фактора дате земље, па је зато, као и услијед великих ратних разарања, послије I свјетског рата престало да функционише у низу капиталистичких земаља.

Напуштање тог система је било наговјештено привременом суспензијом конвертибилности банковних новчаница у златни новац. У низу заређених страна (Француска, Њемачка и др.) емисионе банке су биле привремено ослобођене обавезе конвертовања својих новчаница у златни новац уз истовремену забрану плаћања у металном – златном новцу. Тиме је био уведен принудни курс новчаница (cours forcé, compulsory tender, Zwangskurs) које су до тада биле само факултативно средство паћања паралелно с металним новцем. Новчанице су, на тај начин, постале једним и обавезним средством плаћања. За разлику од Француске и Њемачке где су ове мјере уведене административним путем, у Енглеској је gold specie standard у почетку рата 1914. године фактички престао да постоји јер је злато ишчезло из оптицаја и новчанице, иако de iure конвертибилне, нису могле бити замјењиве у злато.[6]

Зато су по завршетку рата многе земље свијета учиниле покушај да се у циљу стабилизације новчаних токова поново уведе златни стандард, у нешто модификираној форми, у форми *»хромог« златног важења*, који је познат под називом *важење златних полуга* – L'etalon de change-or, Goldkernwaehrung – The Gold Bullion Standard. Важење златних полуга се разликује од класичног златног стандарда у томе што се новчанице не конвертују за метлани златни новац, него за златне полуге и то само код великих плаћања, каква се врше углавном према иностранству.

The Gold Bullion Standard, прво уводи Енглеска на основу Закона о златном стандарду (Gold Standard Act) из 1925. године, по којем се издају златне полуге за доста висок износ од 1.400 фунти стерлинга. За мање износе конвертибилност не постоји, услијед опасности масовног измјењивања и исцрпљивања златних залиха за сакривање – тезаурацију. Разумљиво је да се стога ни не издаје златни новац у промет, чиме је злато било елиминисано као прометно средство, односно средсво плаћања у унутрашњем промету. Оно је служило, практично, само за регулирање оптицаја новца и за међународна плаћања – свјетски новац, док су у унутрашњем промету искључиво циркулирале банкноте као законско средство плаћања. Но, новчана јединица изражена је и даље становитом количином злата, или другим ријечима, устновљено је колико се из једног килограма злата до-

[6] Op. cit. стр. 13.

бија новчаних јединица - паритет. Међутим, та се количина према датим приликама и потребама могла брзо и једноставно мијењати, ако се за новчанице даје више или мање новчаног материјала – злата. Зато ни повјерење у такав новчани систем није онакво какво је било код класичног златног стандарда, а то се одражавало и у слабијој његовој стабилности.[7]

Неке земље су, послије I свјетског рата покушале да изврше стабилизацију новца и цијена путем увођења тзв. *важења златних девиза* (The Gold Exchange Standard). Као и у претходном важењу и овдје је вриједност новачне јединице везана за одређену количину злата. Но, емисиона банка у случају захтјева за замјену није била дужна да домаће новчанице мијења за злато, као у систему златних полуга, него за девизе земаља с потпуном златном валутом или валутом златних полуга, што ће рећи да у овом систему важења постоји посредна веза између вриједности новчаних јединица домаће валуте и вриједности злата.

Важење златних девиза било је уведено у Њемачкој, Италији у земљама Централне Европе, као и у низу зависних земаља које нису биле у стању организирати свој новчани систем као систем са оптицајем златне монете, ни као систем на бази полуге, већ су се морале везати за систем развијених земаља. Тиме је била појачана зависност тих земаља од земаља златног стандарда, посебно САД и Енглеске, у чијим су се банкама концентрисала средства емисионих банака земаља које су увеле важење златних девиза што је омогућавало Енглеској и САД да одобравају кредите другим земљама на рачун туђих средстава.[8]

Што се тиче новчаног система старе Југославије треба рећи да је он био *мјешовитог карактера.* Био је везан како за златне полуге тако и за златне девизе. У том контексту народна банка старе Југославије издавала је новчанице и ковани новац као законско средство плаћања, обезбеђујући им покриће било у злату или златним девизама у износу најмањем од 35° односно 25° по Закону из 1935. године.

б) *Слободно важење*

Систем слободног важења или *систем папирног важења,* односно папирне валуте постоји онда кад новчана јединица није дефинисана у одређеној количини злата, или ако је она и дефинисана у одређеној количини злата, она није размјењива за злато. Дакле, ту *нема конвертибилности,* оне основне претпоставке на којој почива златно важење. То су практично папирне новчанице према којима емисионе банке немају обавезу замјењивости. Слободно папирно важење није, према томе, привремена суспензија конвертибилности, као што је био случај са валутама западних земаља у периоду I свјетског рата и велике економске кризе 1929. године, него је то стална забрана конвертибилности у којој валута није везана за одређену количину зла-

[7] Б. Рачић: »Наука о новцу«, Школска књига, Загреб 1955, стр. 77.
[8] В. Круљ: op, cit. стр. 14.

та или ако је везана то је онда фиктивно – *фиктивно златни паритет*. Истина, и у овом систему злато има совју прописану цијену као монетарну цијену злата која је унапријед и идеално одређена и практично служи само за утврђивање међувалутних курсева у међународним плаћањима. Овај се систем, на бази папирне валуте и фиктивних златних паритета, углавном примјењује у источноевропским земљама. Тако новчана јединица Совјетског Савеза, рубља, садржи 0,987412 грама финог злата, новчана јединица Бугарске, лев, 0,759548, Мађарска форинта 0,07557, те марка Њемачке Демократске Републике, 0,399902.

Куповна моћ оваквих валута у земљи као и њена вриједност, курс у односу на друге валуте других земаља, у извесним случајевима, зависно од низа околности и фактора, може бити и стабилна. Та стабилност се не заснива на неком паритету, ни његовом аутоматизму већ на низу економско-монетарних мјера које предузима држава, односно емисиона банка. Стога се за правилно функционисање тражи одређена активна новчана и привредна политика, па се овај систем назива још и *манипулативним важењем*. Дакле, смисао овог система значи да је активна монетарна политика једна од основних претпоставки за његову примјену. Уколико се при манипулусању валутом и предузимању разних мјера у циљу одржавања њене стабилносоти као мјерило узме општи ниво цијена на мало, као опште усвојени индикатор стабилности – инфлације, односно дефлације, онда се тај систем назива још и *индексним важењем*. Иако се на први поглед то не види, индексно важење има извјесне сличности са златним. Тамо је новчана јединица везана за вриједност једне врсте робе – злата, док се овдје жели да се вриједност новчане јединице веже за сву робу у промету, тако да би вриједност ове јединице била изражена вриједношћу односно цијенама све робе. Према томе, ако роба има довољно и уколико у општем нивоу цијена не долази до осјетних промјена, или су та осцилирања редовито мала, може се сматрати да је и вриједнсот односно куповна моћ оваквог новца стабилна.[9]

2. *Девизе – појам и врсте* (foreign exchange)

Девизе се најчешће дефинишу као *потраживања у иностраној валути*. До првог свјетског рата то су била само потраживања везана за мјенице које су гласиле на страни новац и наплаћивале се у иностранству. То је било и разумљиво, ако се има у виду да су до тада међународна плаћања вршена претежно мјеницама. Данас се, међутим, девизе схваћају много шире и обухватају сва краткорочна потраживања према иностранству. Дакле, у девизе треба укључити: потраживања домаћих резидената по текућим рачунима код иностраних банака, чекове и мјенице који гласе на иностране валуте и вучени су на иностране банке, примљене акредитиви, кредитна писма, телеграфске налазе те разна друга потраживања која гласе на инострани новац.

[9] Р. Стевановић – И. Израел: op. cit. стр. 39.

Извјестан број финансијера у девизе, поред краткорочних потраживања у иностраној валути, укључују и инострани новац – иностране валуте – који се налазе код домаћих резидената, те тако *девизе идентификују с валутама.* Разлоге оваквог схватања треба тражити у чињеници што ималац иностраног новца – валута има де факто потраживања према иностранству, боље рећи има потраживање према емисионој институцији, која је новац издала. Ширу дефиницију девиза прихватио је и наш законодавац. Девизе су у смислу чл. 1. Закона о девизном пословању »потраживања у иностранству по било ком основу, која гласе на страну валуту«. У девизе законодавац убраја и »све врсте ефективног страног новца, осим кованог златног новца«, које се сматра монетарним златом.

Слично валутама и девизе дијелимо на *конвертибилне* (чврсте, слободне, здраве) и *неконвертибилне* (везане, меке, слабе или клириншке). У конвертибилне девизе убрајамо краткорочна потраживања која гласе на конвертибилен валуте, у неконвертибилне потраживања која гласе на неконвертибилне валуте. Неконвертибилне клириншке девизе настају као посљедица позитивног клириншког салда једне земље у односу на другу земљу.

Девизе можемо подијелити и на промптне и терминске. *Промптне девизе* представљају таква потраживања у иностраним валутама која су већ доспјела. То су потраживања са којима се може одмах располагати. *Терминске девизе* се односе на потраживања с извјесним роком доспјелости, тако да се тек са протеком тог рока може с девизама располагати.

3. *Девизни курс*

Девизни се курс у економској литератури дефинише као цијена домаћег новца изражена у страном новцу (директно котирање), или пак као цијена иностраног новца у домаћем новцу (индиректно котирање).

Висина девизног курса зависи од вриједности домаћег новца, вриједности иностраног новца и од њихових међусобних односа на девизном тржишту, што ће рећи да се девизни курсеви не морају поклапати са његовим званичним паритетима. Притом треба разликовати формирање девизних курсева у доба *златног стандарда* и њихово формирање након укидања златног стандарда.

У условима златног стандарда (слободан увоз и извоз злата, у оптицају су били златници и потпуно конвертибилне банкноте, слободан спољнотрговински промет, еластичност цијена и најамнина, итд.) девизни се курс формирао према односу *ковничких стопа,* тј садржају злата у новчаним јединицама – паритету новца и према односу понуде и тражње односних девиза на тржишту. Примјера ради нека је паритет валуте »А« био 1 грам злата, а валуте »Б« био 2 новчане јединице »Б«, свакако под претпоставком уравнотежености понуде и тражње валуте »А« и »Б«. Но, будући да се ради о пуновриједнопм златном новцу то ни веће осцилације цијене око вриједности,

тј. курса око паритета нису у доба златног стандарда биле могуће и кретале су се у доста уским границама у оквиру тзв. *златних тачака* одлива и прилива злата.

Постојала је доња и горња златна тачка. *Горња златна тачка* или тачка извоза злата је граница изнад које девизни курс стране валуте није могао да порасте, јер се у противном више исплатило плаћање извршити извозом злата него куповином стране валуте. Горња златна тачка се добије ако се на вриједност стране новчане јединице изражене преко златног паритета додају трошкови превоза и осигурања злата у транспорту. *Доња златна тачка* или тачка увоза злата је граница испод које девизни курс није могао да падне, јер умјесто примања девизе, више се исплати увозити злато, јер продајом девиза на домаћем тржишту добија се мање него у односу на увезено злато. То је значи граница испод које повјерилац нема интереса да му се плаћа у девизи обзиром да је курс низак и да губи, већ настоји своје потраживање реализовати у злату. Доњу златну тачку добијамо ако се од вриједности стране новчане јединице изражене преко паритета одузму трошкови превоза и осигурања злата у транспорту.[10]

Да би нам златне тачке одлива и прилива биле јасније послужит ћемо се једним примјером. Нека је паритет златног динара и долара у релацији 1 Дин 0,10 $. Купац из Југославије је рецимо дужан продавцу из САД 10.000 $. Плаћање може извршити у девизном долару или пак у злату. Нека су трошкови транспорта злата 0,02 центи по златном динару. Уколико би курс динара на тржишту због веће понуде пао са 0,10 за 1 дин. на рецимо 0,097 онда би се нашем купцу више исплатило купити злато, платити трошкове превоза и осигурања, отпремити га продавцу те тако измирити обавезу. Ако је курс динара 0,098 (доња златна гачка) или пак већи од 0,0987 онда је купцу исплатније купити доларе и измирити дуг у девизама. Међутим, уколико курс динара скочи и буде преко 0,12, тј. скочи преко горње златне тачке продавац ће инсистирати на измирењу дуга у злату.

Напријед изложено нам јасно указује да девизни курс у условима златног стандарда не може ни у ком случају прећи горњу златну тачку, односно не може пасти испод доње златне тачке, јер уколико се девизни курс формира на нивоу изнад горње златне тачке односно испод доње златне тачке, тада слиједи измиривање обавеза у монетарном злату. Коришћење злата у измиривању обавеза дјелује позитивно на уравнотежавање понуде и тражње девиза те се тако постепено девизни курс, тј. цијена девизе приближава њиховом паритету, тј. »враћању стварне вриједности девизе на ону вриједност која одговара њеном златном паритету.«[11]

Послије првог свјетског рата, а посебице у вријеме велике економске кризе, долази до напуштања – слома златног важења и постепеног (путем важења златних полуга и златних девиза) преласка на систем слободног важења. Сљедствено том се девизни курс није више могао формирати путем аутоматског дјеловања златног механизма, с обзиром да су напуштањем златног стандарда престали по-

[10] С. Комазец: »Проблеми монетарне економије«, Сплит 1973, стр. 164.
[11] П. Доманчић: »Новац и кредит«, издавач Сарајево, 1970, стр. 212.

стојати и неопходни услови за функционисање златног механизма, тј. укинуто је слободно ковање новца, напуштена је потпуна конвертибилност, слободна конкуренција замијењује ограниченом, уводе се разна девизна и робна ограничења и сл.

У тако створеним новим условима девизни курс није детерминанта ковничких паритета, с обзиром да су они мање или више фиктивни него је он детерминанта *понуде и тражење девиза*, која више није као у систему златног стандарда ограничена злалтним тачкама извоза и увоза злата. Умјесто *фиксних и стабилних курсева*, својствених за златни стандард, наступају разне врсте *колебљивих (флуктуирајућих, флексибилних)* и нестабилних курсева, који се свакодневно мијењају у зависности од игре понуде и тражње. на девизном тржишту. Осцилације девизних курсева су у новим условима, уколико нису предузете ефикасне мјере контроле и ограничења, практично без граница. Уколико се ограничења у области спољне трговине и девизног пословања уведу, што је иначе садашња пракса у свим земљама, онда се такви флуктуирајући курсеви поново претварају у *релативно фиксне*, који су, истина, само по имену фиксни и слични фиксним курсевима златног стандарда. Наиме, они су само фиксни до одређеног момента, када се услијед промјена у међународним економским односима и у куповној маси новца нужно мијењају, те поново успостављају фиксност за неодређени временски период. Нови девизни курсеви су под сталном бригом монетарних власти и њихове девизне контроле, тако да они уствари, представљају *манипулативне девизне курсеве*. Манипулирано девизни курсеви могу бити *равнотежни* – реално одмјерен девизни курс који обезбеђује биланснy равнотежу, депресивни девизни курс – курс одмјерен испод реалног курса и апресиран тј. одмјерен изнад вредности курса.

4. *Формирање девизних курсева у условима папирнате валуте*

О проблематици формирања девизних курсева у условима након напуштања златног стандарда, у економској науци постоји више схватања, од којих су платнобилансна теорија, теорија паритета куповних снага новца, монетаристичка теорија и портфолио теорија несумњиво најзначајнија, па ћемо зато о њима и говорити.

Формирање и промјене девизног курса, по присталицама *теорије платног биланса* (меркантилисти, Took, Newmarch итд.) су скоро искључиво посљедица позитивног или пак негативног стања платног биланса, тј суфицита или дефицита платне билансе одређене земље. Уколико нека земља оствари у економским односима с иностранством суфицит онда ће девизни курс њене валуте да расте, односно девизни курс страног новца ће почети да пада и обратно ако нека земља оствари дефицит у платном билансу онда ће девизни курс њене валуте почети да пада, зато што су у условима платног дефицита примања из иностранства знатно мања од потреба за плаћањима увезене робе и услога, што изазива већу тражњу девиза од понуде, па сљедствено том и девизни курс страног новца показује тенденцију пораста. Пораст курса страног новца поскупљује увоз, и појефтињу-

је домаће производе, што се несумњиво позитивно одржава на повећање извоза и опадања увоза те се тако постепено уравнотежује платни биланс. Велики је допринос теорије платног биланса што је већ одавно истакла значај суфицита односно дефицита платне билансе на формирање девизног курса. Но, при том она има и низ слабости. Присталице ове теорије су најчешће били искључиви, што је имало за посљедицу занемаривање осталих фактора – детерминанта девизног курса – пад куповне моћи новца, структурне промјене у привреди, психолошки фактори, државне интервенције у девизним односима и сл. Осим тога су присталице ове теорије односе у девизном курсу доста поједностављено тумачили. С тим у вези проф. Перишин истиче да извоз и увоз не овисе толико о курсу колико од структурних односа у привреди земље и економској политици која се проводи. Код неразвијених земаља које проводе активну политику привредног развоја пораст девизног курса , тј пад међународне вриједности њиховог новца који заиста резултира из дефицита платне биланце не води уравнотежењу већ утјече на раст цијена и развој инфлације, која и са своје стране повећава девицит до његових крајњих граница.

Изложено нам јасно указује да стање у платном билансу, тј. дефицит и суфицит биланса плаћања, може бити врло значајан фактор формирања и промјене девизног курса. Но, никако то није једини фактор – детерминанта девизног курса будући да на кретања у девизним односима утичу и многи други фактори: куповна моћ новца, привредна структура организација рада, психолошки моменти, итд.

Основе *теорије паритета куповних моћи* новца или *инфлационистичкој теорији девизног курса* дали су енглески економисти D. Ricardo и H. Thornton. Полазећи од квантитативне теорије новца H. Thornton је тврдио да повећање емисије новца има за посљедицу његово обезбрижђивање – пад куповне моћи, а сљедствено том и пад девизног курса на тржишту, тј. како каже D. Rikardo »девизни курс је тачно мјерило обезвриједења новца«. Повећање количине новца у оптицају доводи, дакле, до инфлационих процеса, односно до обезвриједења куповне моћи новца које се прије или послије мора рефлектовати и у паду интервалутарног курса новца земље у којој су инфлациони процеси најјачи.

Детаљну разраду инфлационистичке теорије девизног курса, даје послије првог свјетског рата шведски економиста Gustav Cassel, дајући јој истовремено и прикладнији назив теорија паритета куповних снага новца.

Девизни курс, по теорији паритета куповне моћи новца је напросто функција односа куповних снага новца двију валута, односно цијена на домаћем и међународном тржишту. Примјера ради, нека је девизни курс долара САД изражена у динарима децембра 1984. био 200 дин., те нека су цијене на мало, као инфикатор инвлације, односно обезвриједивања куповне моћи новца у САД 1985. године порасле за 5%, тј. њихов индекс је био 105, а у Југославији 80, тј. индекс цијена на мало је био 180, онда би нови девизни курс требао почетком 1986. износити 342,86 дин. Рачунски би то изгледало овако:

DN = нови девзни курс
Do = девизни курс базне – претходне године
IC_1= индекс цијена на мало у земљи у чијој се валути курс изражава
IC_2= индекс цијена у земљи чији се курс тражи

$$DN = DO \frac{IC_1}{IC_2} = 200 \qquad \frac{180}{105} = 342{,}86$$

Монетаристичка теорија девизних курсева, полазећи од инфлационистичке теорије и учења »глобалног монетаризма« (привреда се налази на нивоу пуне запослености, свјетско тржиште новца и роба је апсолутно интегрисано, кретање капитала у свјетским размјерама је неограничено, реална камата је једнака у свим земљама, ниво цијена је једнак у свим земљама и сл.), сматра да ниво девизних курсева, зависи од односа монетарне понуде и монетарне потражње, односно од стања равнотеже или неравнотеже на новчаном тржишту.

До поремећаја на тржишту новца, па сљедствено том и до промјена на девизном тржишту, долази или због промјена у монетарној понуди или због промјена у монетарној тражњи. Смањење монетарне тражње дјелује на исти начин као и пораст монетарне понуде. Дугорочно посматрано, по монетаристима, монетарна потражња има стабилан карактер, па се према томе *монетарна понуда* јавља као доминантан фактор у формирању девизних курсева.

Пораст монетарне понуде доводи до неравнотеже на тржишту новца. Најчешће до пораста монетарне понуде долази услијед дефицитног финансирања буџетске потрошње, дефицитног финансирања инвестиција, операцијама отвореног тржишта – откуп државних хартија, непосредним кредитирањем државе и сл. Порастом монетарне базе власници имовине долазе у посјед додатне новчане готовине. Они настоје да се ослободе вишка новчане готовине његовим алтернативним пласманом. Дио вишка новчане готовине реализује се на домаћем тржишту, те доводи до пораста цијена у земљи. Други дио вишка готовине се реализује у иностранству у форми увоза робе и услуга. Услијед свега тога, увоз је подстакнут на једној страни порастом цијена у земљи, а на другој страни све већим новчаним вишковима. Пораст увоза доводи до депресијације националне валуте. Депресијација националне валуте изазива даљи пораст цијена у земљи и смањује куповну моћ резидената – власника новца. С друге стране, пораст цијена у земљи умањује куповну моћ резидената и за онај дио производње националне привреде који се односи на извозне робе. Захваљујући томе појављују се извозни вишкови који се пласирају у иностранству уз депресивни курс националне валуте.[12]

Формирање и промјена девизних курсева по присталицама *портфолио теорије* (P. Kouri, R. Dorbush, W Branson, и др.) су посљедица стања и кретања на тржишту капитала. То се посебно односи на промјене девизних курсева у кратком року.

[12] И. Перишин: »Монетарно кредитна политика«, op. cit. стр. 126.

Равнотежни курс на кратки рок одређен је стањем и промјенама на тржишту капитала, тј. од котирања акција, облигација и других вриједносних папира на берзама, као и од понашања власника имовине у смислу оптимизације њиховог портфолиа. Портфолио представља одређену структуру – састав имовине коју посједује резидент, односно власник имовине. Облици имовине су доста различити: готовина, домаће хартије од вриједности, иностране хартије од вриједности и сл. Избор састава имовине зависи од цијена појединих облика имовине, прихода који се са њих остварује, те разлике. Власник имовине перманентно арбитрира о алтернативним пласманима своје имовине у циљу оптимизације њене структуре, а у циљу остваривања највећег профита уз најмања улагања и ризике.[13]

Власници имовине путем оптимизације портфолиа утичу на понуду и тражњу различитих роба и услуга, а сљедствено том и на понуду и тражњу девиза, односно на формирање девизних курсева.

На крају наших излагања о теоријама девизних курсева у смислу резимеа треба рећи слиједеће:

прво, да су се у економској литератури формирала различита схватања о природи и факторима промјена девизних курсева и то теорија платног биланса, инфлационистичка теорија, монетаристичка теорија и портфолио теорија девизних курсева,

друго, да су формирања и промјене девизних курсева по теоретичарима платне билансе, скоро искључиво посљедица позитивног или пак негативног стања биланса плаћања земље,

треће, да су девизни курсеви, по присталицама инфлационистичке доктрине, посљедица кретања, пораста или пада куповне моћи новца, тј. стопа инфлације, односно дефлације,

четврто, да су, по монетаристима, кретања девизних курсева детерминисана стањем на тржишту новца, а прије свега стањем и кретањем монетарне понуде,

пето, да су девизни курсеви, по портфолио теорији, посебно на кратки рок, условљеним стањем и перспективама на тржишту капитала – ефектним берзама, и

шесто, да би, по мом мишљењу, било најобјективније прихватити синтетичко-комплексно схватање по којем би девизни курсеви били условљени како платнобилансним тако и инфлационистичким, монетаристичким, а и портфолио факторима. Но, при том, треба додати да ни овим нису исцрпљени сви узроци промјена девизних курсева, те да се у пракси могу појавити и други, као нпр.: стопа пораста производње, стопа раста националног дохотка, промјене у структури свјетске тражње, психолошки моменти, правна и политичко-безбједносна ситуација у земљи и свијету, итд.

Халид КОЊХОЏИЋ

---

[13] Д. Стојанов: »Савремене теорије девизних курсева«, »Финансије« бр. 11–12/81. стр. 596.

THÉORIES DES COURS DE DEVISES DANS LES CONDITIONS DU PAPIER–MONNAIE

– Résumé –

Dans son travail l'auteur met en relief le fait qu'il se sont formées, dans la littérature économique, différentes conceptions de la nature et des facteurs des cours de devises, à savoir: la théorie du bilan de paiements, la théorie monétariste et la théorie dite de portefeuille des cours de devises. Selon les théoriciens du bilan de paiements, la formation et les changements des cours de devises sont presque exclusivement la conséquence de l'état positif resp. négatif du bilan de paiement du pays. Les cours de devises sont, selon les partisans de la doctrine inflationniste, la conséquence du changement, de l'accroissement ou de la baisse du pouvoir d'achat de l'argent, c.à d. des taux d'inflation resp. de déflation. Les monétaristes considèrent que les cours des devises sont déterminés par la situation sur le marché de l'argent et, avant tout, par la situation et le changement de l'offre monétaire. Selon la théorie du portefeuille, les cours des devises sont conditionnés par la situation et les perspectives sur le marché des capitaux. L'auteur conclut, à la fin, qu'il serait le plus objectif d'adopter la conception synthétique–complexe, selon laquelle les cours des devises seraient conditionnés par les facteurs de bilan de paiement aussi bien que par les facteurs inflationnistes, monétaristes et ceux de portefeuille.

ПОКУС ОЦЕНЕ И ПЕРСПЕКТИВЕ ФИНАНЦИРАЊА БРЖЕГ РАЗВОЈА ПРИВРЕДНО НЕДОВОЉНО РАЗВИЈЕНИХ РЕПУБЛИКА И АУТОНОМНИХ ПОКРАЈИНА

1. ЗНАЧАЈ ФИНАНЦИРАЊА НЕДОВОЉНО РАЗВИЈЕНИХ ПОДРУЧЈА У ЈУГОСЛАВИЈИ

Схватање да друштвена подјела рада почива не само на гранском каналисању производње, него и на територијалној подјели и да њена оптималиазација има изузетан значај за успјешан и хармоничан, не само економски, него и социјални и културни развој, даје све већи значај политици регионалног развоја а тиме и научним истраживањима у овом домену.

У већини земаља свијета усвојен је принцип: развијени треба да помогну неразвијене.[1] Они то треба да чине не само ради правде (како је декларисано у неким државама), ради солидарности (у другим), него и ради њих самих. Цјелина (читаво тијело) не може се успјешно и дугорочно развијати, ако један или више дијелова (органа) заостају.

Неуједначеност у привредној развијености међу појединим подручјима свијета, условљена историјским, друштвеним, економским, политичким и другим факторима представља и данас значајну сметњу даљем складном развитку свјетске привреде. Ова појава карактe-

[1] Озбиљна заблуда почиње баш од те помоћи. Развијени одвајају рецимо одређен процент из свог националног дохотка за неразвијена подручја. Тежња је да стопа раста неразвијених буде већа од оне развијених. Тако би се јаз између њих смањивао. Међутим, по правилу се у многим срединама дешава нешто друго: јаз се продубљује (упркос помоћи)? Како? Развијени региони задржавају у међурегионалној размјени своје предности (снажнији секундарни и терцијарни сектор, модерне пропулзивне индустријске гране, концентрација и специјализација производње, образованији кадар и вишу организацију рада, бржу асимилацију нове технологије и научних информација, снажнију инфраструктуру) и повећавају их, одбацујући застарјелу опрему и процес, напуштајући читаве гране које постају сметња развоја – уз потискивање и ликвидацију нерентабилних организација. Више о томе у књизи М. Закић (и други): Економска политика, Информатор, Загреб 1987, стр. 175 – 176.

ристична је и за многе привреде у оквиру националних граница, а присутна је и наглашена и у Југославији.

Складнији развој подручја свијета представља одавно преокупацију прогресивних снага човјечанства, које настоје да отклоне или бар ублаже неједнакост између развијених и неразвијених земаља. У том смислу предузимају се многе организоване, премда често парцијалне, акције у правцу ублажавања оваквих разлика. Једна од најорганизованијих активности у том правцу је дјелатност преко организације уједињених нација и несврстаних земаља.

Овом проблему и класици марксизма су посвећивали одређену пажњу. Тако је вриједно обратити пажњу на једну познату Енгелсову мисао о питањима регионалног развоја у свијету. ». . . Између појединих земаља, области и локалитета увијек ће постојати одређена разлика у животним условима, коју ће бити могуће свести на минимум, али се никада неће моћи потпуно да одстрани . . .«[2]

Стварање истих могућности за све регионе морало је бити одлучније подржано у социјалистичким земљама које су се инспирисале једнакошћу као темељном друштвеном вредношћу. Југославија не само што у томе није била изузетак, већ је као вишенационална заједница са наглашеним равноправностима регионалног развоја између два свјетска рата показала велику друштвену осјетљивост за уједначеност живота и рада појединих република и покрајина.

Полазећи од познатог марксистичког става да је економска равноправност темељ националне равноправности, Југославија се већ непосредно после другог свјетског рата определила за политику равноправног регионалног развоја.[3]

Та политика се скоро у цјелини исцрпљивала у развоју неразвијених подручја. Не може бити сумње да је та политика, као ретко која, показала свој континуитет и да је за остваривање овог основног циља, бржег развоја неразвијених подручја, ангажовала огромна средства.

Морамо нагласити да су у цијелом послијератном раздобљу недовољно развијена подручја Југославије била предмет посебне бриге економске политике. На савезном нивоу се од 1965. године у недовољно развијене убрајају три републике (Босна и Херцеговина, Црна Гора и Македонија) те покрајина Косово. За потицање њиховог бржег развоја је био 1965. године обликован Фонд за кредитирње њиховог бржег економског развоја. На нивоу република и покрајина се исто тако посебно подстиче бржи развој неразвијених општина у њима. Неразвијеним подручјима се, такође, нуде различите институционалне погодности за развој.[4]

Главни инструменти подстицања бржег развоја економски мање развијених република и САП Косова су били: средства савезног фонда, допунска средства из савезног буџета, већи удио у кредитима Међународне банке за обнову и развој те други поступци. Средства Са-

---

[2] К. Маркс, Ф. Енгелс: Сочињенија, том 34 стр. 104.

[3] Више о проблемима регионалне неједнакости у књизи Еве Берковић: Социјалне неједнакости у Југославији, Економика, Београд 1986, стр. 140–160.

[4] Више о томе у књизи: Франц Пернек, Finance in Finančno pravo SFRJ, ВПШ Марибор, 1984, стр. 259–278.

везног фонда су одобрена под посебним кредитним условима, кредитних средстава из савезног буџета, па није било потребно враћати их. Главне значајне система подстицања преко Савезног фонда биле су: аутоматизам, сталност и стабилност прилива средстава.

Систем поступка смо полако мијењали и допуњавали. До 1965. године се у цјелини употребљавала метода непосредних поступака у политици бржег развоја економски мање развијених република и САП Косова.

Касније, смо на вишем нивоу развијености, у систем подстицања бржег развоја тих подручја почели уводити и посредне поступке. С друштвеним нацртом развоја Југославије за раздобље од 1966–1970. године смо предвиђали да ћемо бржи развој тих подручја подстицати исто с удруживањем рада и средстава, те смо увели бенифициране трипостотне камате и укинули плаћање камата на пословни фонд. То би радне организације требало подстицати да улажу у привреду на мање развијеним подручјима. Успркос таквом опредјељењу у раздобљу до 1975. године није било удруживања рада и средстава.[5]

2. САДАШЊИ ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ОКВИРИ И ИНСТРУМЕНТАЛНА РЈЕШЕЊА НА НИВОУ ФЕДЕРАЦИЈЕ

При остваривању политике цијелокупног развоја Југославије и то у оквиру политике и система потицања бржег развоја економски мање развијених република и САП Косова, потребно је узети за основу уставно опредјељење, да се иде за гарантирањем материјалне основе и једнакоправности југословенских народа и народности, да би се изједначиле материјалне могућности друштвеног живота радних људи и за гарантирањем што бржег складног развоја привреде, као цјелине, па зато у СФРЈ, у општем интересу обраћамо посебну пажњу бржем развоју производних снага у економски мање развијеним републикама и аутономним покрајинама и за те намјене издвајамо потребна средства и уводимо друге поступке.[6]

При томе је потребно увиђати специфичности економски мање развијених република и САП Косова и њихове могућности, да с властитим снагама и средствима помажу бржи развој, те заједничке интересе и реалне могућности удруженог рада за одвајање средстава за подстицање бржег развоја економски мање развијених подручја.

Друштвени план Југославије[7] за раздобље 1986–1990. године садржи основне правце остваривања складнијег регионалног развоја.

[5] Више о томе у брошури Aktualna tema: Regionalni vidik razvoja Jugoslavije, Komisija zveznih družbenih svetov za vprašanje ekonomske stabilizacije, Delavska enotnost Ljubljana, август 1983, стр. 37–41.

[6] Политика бржег развоја економско мање развијених република и САП Косова има посебан значај за даљњи напредак међунационалних односа и за утврђивање јединствености радничке класе и једнакоправности народа и народности, република и аутономних покрајина, те за бржи развој цјелокупне Југословенске заједнице. Бржи развој привредно мање развијених република и САП Косова је уједно заједнички економски интерес свих република и аутономних покрајина, па се с тим остварују могућности за отклањање неравномерности у економској и социјалној структури државе, која огранизује свестрани материјала и друштвени развој цјелине.

[7] Објављен у СЛ СФРЈ, бр. 75/85.

Тако наилазимо на ставове да ћемо с потпунијим искориштавањем расположивих извора и могућности сваког подручја, те остваривањем увјета за убрзавање процеса удруживања рада и средстава окружења, самоуправне концентрације средстава, те специјализације и диобе рада, организације удруженог рада на јединственом југословенском подручју, омогућити постепене структурне промјене југословенске привреде, превладавање аутархије у држави и према свијету, смањивање разлика на нивоу продуктивности рада, конкурентности и ефикасности привређивања.

Бржи развој економски мање развијених република и САП Косова би могли постићи смањивањем разлика у ступњу њихове развијености у успоредби са просјечно мањом развијеношћу државе.

Надаље имамо, одлуке да ће се политика бржег развоја економски мање развијених република и САП Косова остварити ослањањем на властите снаге, удруживањем рада и средстава, побудама развоја продуктивних снага привредно мање развијених република и САП Косова, средствима Фонда федерације за кредитирање бржег развоја привредно мање развијених рпублика и аутономних покрајина, допунским средствима из буџета федерације и другим договорно донешеним поступцима у складу с заједничким интересима и реалним могућностима привреде цијеле државе.

Остваривање заједничких интереса и циљева политике бржег развоја економски мање развијених република и САП Косова могло би се подстаћи:

– удруживањем рада и средстава са доходовним подлогама и заједничким интересима ОУР-а из свих република и аутономних покрајина у оквиру и изван оквира Фонда федерације за кредитирање бржег развоја привредно мање развијених република и аутономних покрајина,

– средствима Фонда федерације за кредитирање бржег развоја привредно мање развијених република и аутономних покрајина,

– допунским средствима из буџета федерације,

– ванъским средствима

– другим облицима подстицања.

Најбржи развој САП Косова као изразито привредно неразвијеног подручја у држави био би постигнут:

– гарантовањем већег опсега и већег удјела у средствима Фонда федерације за кредитирање бржег развоја привредно мање развијених република и аутономних покрајина и допунским средствима из буџета федерације за финанцирање друштвених дјелатности и других служби;

– такође посебним поступцима, који ће бити донешени договором федерације, република и аутономних покрајина о посебним поступцима за остваривање најбржег развоја САП Косова у раздобљу 1986–1990. године.

Удруживање рада и средстава ОУР-а из свих република и аутономних покрајина нужно би се заснивало на економским мотивима код остваривања што већег заједничког дохотка и употреби људских и материјалних потенцијала у економски мање развијеним републикама и САП Косову.

За остваривање задаћа из друштвених планова за бржи развој недовољно развијених подручја издвојили бисмо неке посебне правне изворе,[8] који се темеље на уставу СФРЈ.[9]

Најзначајнији правни извор јест Закон о фонду федерације за кредитирање бржег развоја привредно недовољно развијених република и аутономних покрајина (пречишћен текст).

Члан 1. одређује, да се ради подстицања бржег развоја привредно недовољно развијених република и аутономних покрајина и смањивања разлика у ступњу развијености сваке привредно недовољно развијене републике односно аутономне покрајине, а посебно изразито привредно недовољно развијене Социјалистичке Аутономне Покрајине Косова, а у односу према просјечној развијености Југославије, Фонд федерације за кредитирање бржег развоја привредно недовољно развијених република и аутономних покрајина (у наставку текста »Фонд«), основан Законом о Фонду федерације за кредитирање бржег развоја привредно недовољно развијених република и аутономних покрајина (СЛ СФРЈ, бр. 33/71 и 5/72), наставља радити у складу с одредбама овог закона.[10]

Фонд је посебна организација Федерације преко које се кредитира и подстиче бржи развој привредно недовољно развијених република и аутономних покрајина из средстава која се у ту сврху обезбеђују и заједно са средствима тих република и аутономних покрајина и другим средствима, употребљавају за њихов бржи развој.

Фонд обавља и друге послове од интереса за остваривање политике бржег развоја привредно недовољно развијених република и аутономних покрајина, утврђене овим законом и другим савезним прописима. Ради остваривања функција Фонда из члана 1. овог закона Фонду се осигуравају стални извори средстава.

---

[8] Најзначајнији правни извори су:
- Закон о Фонду Федерације за кредитирање бржег развоја привредно недовољно развијених република и аутономних покрајина (СЛ СФРЈ 47/86–1432).
- Статут Фонда федерације за кредитирање бржег развоја привредно недовољно развијених република и аутономних покрајина (СЛ СФРЈ 61/85–1654).
- Закон о средствима Фонда Федерације за кредитирање бржег развоја привредно недовољно развијених република и аутономних покрајина у раздобљу од 1986. до 1990. године (СЛ СФРЈ 75/85–2261 и 31/87–787).
- Закон република и аутономних покрајина које се сматрају привредно недовољно развијеним од 1986. до 1990. године (СЛ СФРЈ 33/87–874).
- Друштвени договор о посебним мјерама за остваривање политике најбржег развоја САП Косова од 1986. до 1990 (СЛ СФРЈ 46/87–1146).
- Друштвени договор о удруживању рада и средстава на темељу средстава Фонда федерације за кредитирање бржег развоја привредно недовољно развијених република и аутономних покрајина у раздобљу од 1986. до 1990. године (СЛ СФРЈ 33/87–874).
- Одлука о одређивању што се сматра трајним обављањем привредне дјелатности на територијама двије или више република односно аутономних покрајина (ради обрачуна зајма за недовољно развијене републике и покрајине), (СЛ СФРЈ 38/86–1135).
- други правни извори.

[9] Једини фонд који има федерација (већ по 258. члану Устава СФРЈ), је Фонд федерације за кредитирање бржег развоја привредно мање развијених република и аутономних покрајина Косова.

[10] Члан 4. овог закона конкретно набраја задатке и послове Фонда.

Висина укупних средстава Фонда утврђује се посебним савезним законом.

Средства Фонда формирају се удруживањем рада и средстава организације удруженог рада на доходовним основама и на темељу заједничких интереса, те из обавезног зајма, у односима који се утврђују савезним законом.

Висина средстава обавезног зајма, начин његове уплате, висина камата које припадају уплатиоцима тог зајма, рокови враћања и други увјети обавезног зајма, а и увјети одобравања кредита Фонда привредно недовољно развијених република и аутономних покрајина из средстава обавезног зајма, утврђују се посебним савезним законом.[11]

Органи Фонда јесу Скупштина Фонда, као највиши орган управљања Фондом, и директор Фонда.[12]

Средства Фонда одређује Закон о средствима Фонда федерације за кредитирање бржег развоја привредно недовољно развијених република и аутономних покрајина од 1986. до 1990. године.

Средства Фонда федерације за кредитирање бржег развоја привредно недовољно развијених република и аутономних покрајина (у наставку текста »Фонд Федерације«) у раздобљу од 1986. до 1990. године формирају се по стопи 1,56% друштвеног производа друштвене привреде Југославије, и то:

1) 60 % – удруживањем рада и средстава организација удруженог рада на доходовним основама и на темељу заједничких интереса, а за Социјалистичку Аутономну Покрајину Косово 50%;

2) 40% – из обавезног зајма што га уплаћују организације удруженог рада које обављају привредну дјелатност, а за Социјалистичку Аутономну покрајину Косово 50%.

Одређен постотак може се повећати договором појединих република односно аутономних покрајина, с тим да се постотак обавезног зајма смањи за исти износ.[13]

Годишњи износ средстава Фонда Федерације за сваку републику и аутономну покрајину утврђује Скупштина Фонда Федерације, на темељу службених података Савезног завода за статистику о оствареном друштвеном производу друштвене привреде сваке републике и аутономне покрајине, исказаних по принципу чистих дјелатности.

Ако организација удруженог рада трајно обавља привредну дјелатност на територијама двију или више република односно аутономних покрајина, дужна је обавезу за дио те дјелатности коју обавља на територији поједине републике односно аутономне покрајине извршити по стопама што их утврде републике односно аутономне покрајине на чијим територијама обавља тај дио дјелатности.

Средства Фонда Федерације усмјераваt ће се за изградњу привредних објеката у привредно недовољно развијеним републикама и Социјалистичкој Аутономној Покрајини Косово ради обезбеђења

---

[11] Више о томе у члановима 9 – 16.

[12] Одредбу о томе налази се у члановима 17 до 25.

[13] Изворе и начин осигуравања средстава Фонда Федерције по одредбама овог закона утврђују републике и аутономне покрајине својим прописима.

заривања заједничких интереса и циљева у развоју утврђених у штвеном плану Југославије, друштвеним плановима република и штвеним планјовима аутономних покрајина, у складу с утврђе- критеријима у Друштвеном плану Југославије од 1986. до 1990. ине.

Висину годишње и мјесечне аконтације средстава фонда Федеције из члана 1. овог закона утврђује Скупштина Фонда федерација сваку републику односно аутономну покрајину посебно, прином стопе из члана 1. овог закона на планирани друштвени прод друштвене привреде републике односно аутономне покрајине принципу чистих дјелатности, у години за коју се утврђује аконција.

За уплаћени годишњи износ средстава Фонда Федерације који формира из обавезног зајма, уплатиоцима се издају обвезнице је гласе на доносиоца. Обвезни зајам враћа се у 12 једнаких годишх рата с каматама по стопи од 10% годишње.

Отплата обвезног зајма почиње након протека три године од на протека године за коју је зајам уплаћен.

Камате обрачунате од дана уплате до дана почетка отплате обзног зајма додају се износу уплаћеног зајма и с њим чине основицу утврђивање годишњих ануитета.

Средства Фонда Федерације из члана 1. става 1. овог закона расдјељују се појединим привредно недовољно развијеним републама и Социјалистичкој Аутономној Покрајини Косову у овим поцима:

Р Босна и Херцеговина	25,2
Р Црна Гора	8,9
Р Македонија	17,8
Р Косово	48,1
УКУПНО	100,0

Као и у протеклим средњорочним раздобљима, такође се и у том средњерочном раздобљу (1986–1990) СР Босна и Херцеговина, СР Македонија и СР Црна Гора сматрају привредно мање развијеним републикама, САП Косово за изузетно привредно мање развијену покрајину по Закону о републикама и аутономним покрајинама које се сматрају привредно недовољно неразвијеним од 1986. до 1990. године (СЛ. СФРЈ 64/85).

За реализацију договорених циљева бржег развоја недовољно развијених подручја по законским одлукама су још били потписани Друштвени договор о удруживању рада и средстава на темељу средстава Фонда Федерације за кредитирање бржег развоја привредно недовољно развијених република и аутономних покрајина у раздобљу 1986–1990. године (СЛ. СФРЈ 46/87)[14] и Друштвени договор о по-

[14] Учесници тог друштеног договора су Скупштина СФРЈ, скупштине социјалистичких република и скупштине социјалистичких Аутономних покрајина, Привредна комора Југославије, Фонд Федерације за кредитирања бржег развоја привредно мање развијених република и аутономних покрајина и Удружење банака Југославије.

себним мјерама за остварување политике најбржег развоја САП Косова од 1986. до 1990. године (СЛ. СФРЈ, 46/87).

Главна намјена ових договора јесте да се с опредјељењем економских и других мјера за убрзавање удруживања рада и средстава и за отклањање неких административних препрека које отежаају процес удруживања, убрза удруживања рада и средстава и омогући реализација износ средстава Фонда Федерације, намјењеног за удруживање, који је одређен у Закону о средствима Фонда Федерције за кредитирање бржег развоја привредно мање развијених република и аутономних покрајина у времену од 1986 – 1990. године. Тако би се остварила опредјељења одречена и у Дугорочном програму економске стабилизације, да, наиме, удруживање рада и средстава прерасте у основни облик и методу политике подстицања бржег развоја привредно мање развијених република и најбржи развој САП Косова.

3. ОЦЈЕНА СИТУАЦИЈЕ

У протеклом планском раздобољу су били евидентни, при удруживању рада и средстава у цјелини, многобројни проблеми и тешкоће који су значајни за остваривање заједничке економске политике што је неповољно утицало и на реализацију бржег развоја привредно мање развијених република и САП Косова.

За оцјену цјелокупног стања и кретања у процесу удруживања рад и средстава су значајна особито слједећа дејства:[15]

1. Успркос многобројним ограниченим факторима било је склопљено више споразума о удруживању средстава Фонда (707). За реализацију заједничког програма у привредно мање развијених република и САП Косова има ангажираних исто као много више средстава из других извора (406.341,1 милијона динара). Пошто дио средстава фонда из дјела за удруживање износи у предрачунској вриједности 30,8% можемо закључити да су били значајни иницијални фактори за прибављање средстава из других извора за остваривање заједничких програма на том подручју.
2. Од дијела средтава фонда намјењених за удруживање у раздобљу 1981–1985 (187.487 милиона динара) је било на основу склопљених споразума (и анекса споразума) ангажираних 124.880 милиона динара или 66,6% а ефективно је било плаћених односно реализираних 101.094,6 милиона динара или 53,9%.
3. У поступку удруживања је дошла до изражаја одређена квалитета друштвено економских односа, јер је било приближно 39% усмјерених средстав фонда у току поступка ангажираних на доходовној основи. То је реални показатељ квалитете – како преобразбе средстава фонда тако и за реализацију односа развијени – привредно мање развијени, што је у складу с политиком економске стабилизације.
4. Највећи дио усмјерених средстава фонда из наслова удруживања (86,2%) се односи на споразуме чији потписници су ОУР-и из више

[15] Извор: ESA 78, број ZS 402 – 36/86, Љубљана, 21. 07. 1986.

јепублика и покрајина. У пракси је највећи дио средстава фонда на основи склопљених споразума усмјерених преко републичких и покрајинских граница тако да је пуно повезаних привредних субјектата са ширег југословенског подручја.

Више од 80.000 нових радника би добило (или је већ добило) запослење, када буде остварен заједнички програм из наслова удруживања у времену 1981–1985. Ако узмемо у обзир да се више од половице или 52,5% средстава фонда усмјерених преко удруживања односи на улагање у програме прерађивачких грана разумљиво је, да ће и значајно допринјети отклањању структурних неусклађености, гдје ће бити већа финализација производње на том подручју и гдје ће бити осигурани већи доходак и брже запошљавање.

. Од средстава фонда, ангажираних у постотку удруживања било их је 31,4% усмјерених за остваривање програма у неразвијеним и изразито неразвијеним општинама у привредно мање развијенима републикама и САП Косову, што је, гледано на све проблеме с којима се сусрећу те опћине у свом развоју при остваривању додатних средтава и мјера за потицање развоја – значајан корак напред при рјешавању проблема регионалног развоја на тим подручјима.

7. Од свих споразума је било остварених 47,7% програма на које отпада приближно 27,2% средства фонда ангажираних при удруживању рада и средстава у том планском раздобљу. Уједно је већи број објеката у закључној фази реализције.
8. Било је остварено значајно међусобно информисање ОУР-а о програму и њиховом остваривању преко удруживања. У вези са удруживањем из наслова и изван оквира средстава фонда је било остварено значајно судјеловање међу коморама и међу ресорима.

Иако су сви ти позитивни учинци у поступку удруживања рада и средстава значајни за даље развијање подстицање политике у смјеру одлучнијег настојања да удружени рад непосредно и ефикасно дјелује на увјете и циљеве улагања из наслова средстава фонда, резултати удруживања су још увијек испод нивоа одређених у планским и законским документима за раздобље 1981–1985. године. (од средстава предвиђених за удруживање је било остверених 53,9%.) У периоду 1985–1987. били су отежани увјети привређивања, упркос ванредним настојањима, да се одржи динамика привредне дјелатности, тако да су у привредно мање развијеним републикама и САП Косову остварени релативно скромни привредни резултати.[16] Друштвени производ цијелокупне привреде у њима се је у години 1986. повећао за 4,2% што је над просјеком Југославије (3,6%). У години 1987. је за привредно мање развијене значајно заостајање раста друштвеног производа цјелокупне привреде, како гледано на просјек државе тако и гледано на развијена подручја. Кад гледамо по регијама, исто се тако повећала разлика у ступњу развијености привреде тих подручја гледано на просјек државе као и гледано на развијенија подручја. Кад гледамо по регијама, исто тако се повећала разлика у ступњ развијености привреде подручја гледано на пројсек државе. Так

[16] Извор: Poročilo o delu Zveznega izvršnega sveta od maja 1986. do maja 1988. G silo Poročevalec, Ljubljana, 5. 4. 1988, стр. 16.

нпр. индустријска производња има тенденцу опадања: године 1986 се повећала за 5,2% (Југославија 4%, развијена подручја 3,5) године 1987. па само за 0,3% (Југославија 0,7% razvijena podruja 1,1%.

Средства Фонда федерације из наслова обавезног кредита се реализирају по одређеним пропорцијама, иако са закашњењем. Удруживање средстава је слабије од предвиђеног. Иако је број самоуправних споразума, склопљених у години 1986. и 1987. два пута већи од годишњег просјека из претходног планског раздобља, њихова структура још није задовољавајућа. На доходовној основи се осигурава само 33% средстава намјењених удруживању, на кредитној основи исто само 51,3%. Многовројни склопљени смоуправни споразуми се још увјек односе једино на базичне енергетске дјелатности. Много је исто тако недовршених објеката због проблема обезбеђивања средстава.

За даље проучавање те проблематике су значајне три констатације из досадашње праксе:

1. премали број квалитетних програма, у које би усмјерили средства Фонда предвиђена за удруживање која су по опсегу и квалитети сваке године значајнији;
2. велик дио тих средстава се у току године не удружује него се задржава у републикама и покрајинама и тек на крају године реализира се удруживањем или плаћањем обавезног кредита;
3. динамика плаћања средстава по склопљеним споразумима није једнака тако да се највећи дио тих средстава уплаћује на рачуне инвеститора односно њихових банака у привредно мање развијеним републикама и САП Косову на крају текуће, често и на почетку наредне године.

Поред врло заплетених општих увјета развоја и текућег привређивања су на скромне резултате удруживања у протеклом планском раздобљу утјецали многобројни други увјети, међу којима треба споменути нарочито слједеће:

– полагано усклађивање заједничких интереса због којих је било изабрано мало програма за реализацију;
– већи утјецај друштено-политичких заједница за смјер и токове удруживања из наслова средстава Фонда;
– недовољно поштовање економских критерија код оцјена оправданости улагања из наслова средстава фонда и њихова мања ефикасност;
– недовољна оспособљеност и организованост кадрова за ефикаснију реализацију програма и израду пројеката;
– ограничени дио средстава Фонда при финанцирању заједничких програма и помањкање осталих извора средстава за заокруживање и финанцирање заједничких програма у цјелини;
– неразрађен системски механизам заједничког управљања инвеticија и објеката из наслова заједничког улагања из средстава фонда и средстава из других извора;
– различите основе и садржаји самоуправних споразума о удруживању, што се показује у последицама различитих приступа у пракси, при реализацији њихових одлука између изградње појединих објеката као и после;

– премало занимање ОУР-а из развијених подручја за удруживање властитих динарских и девизних средстава и пласмана заједничке производње на домаћем и вањском тржишту, особито с конвертибилним начином плаћања.

С применом законског ступња (1,56%) на планираном друштвеном производу друштвеног привређивања износе цјелокупна средства Фонда у текућем планском раздобљу (1986–1990), 872.478 милиона динара (цијене из године 1985).[17] Пошто се висина годишњег износа средстава фонда (по коначном обрачуну) одреди на основу 1,56% ступња од оствареног друштвеног производа – друштвене привреде сваке републике односно аутономне покрајине, бит ће номинални износ средстава фонда у раздобљу 1986–1990. године много већи.

На основу закључка о годишњој и мјесечној аконтацији средстава фонда године 1986,[18] износе средства фонда у тој години 242.269,6 милиона динара, (текуће цијене), од тога из наслова удруживања 133.708,5 милиона или 55,2% из наслова обавезног кредита па 108.561,1 милиона динара или 44,8%.

Из наведених података се види и да је за реализацију дјела тих средстава преко удруживања рада и средстава потребна изванредно велика дјелатност свих заинтересованих субјеката, да би се гарантирали заједнички програми и пројекти у чије реализовање би се уложила толика средства (133.708,5 милијарде динара). Значајан ослонац за реализирање тих средстава, те за мјере за подстицање одређеног поступка би били могући друштвени договори.

4. МЕХАНИЗМИ ЗА СКЛАДНИЈИ РЕГИОНАЛНИ РАЗВОЈ У СР СЛОВЕНИЈИ

Као у свим социјалистичким републикама и покрајинама и у Словенији смо већ прије двадесет година почели са мјерама за складнији регионални развој по начелу полицентризма. Од тада до данас смо усвојили неке законске мјере,[19] чија реализација је припомогла, да се до данас број општина и мјесних заједница, које су дио посебне економске расправе, осјетно смањио.

Радни људи и грађани у оранизацијама удруженог рада, самоуправним интересним заједницама, општинама, мјесним заједницама као и СР Словенија поспјешују складнији регионални развој у СР Словенији те се брину за потупно изравнање привредних социјалних и просторних увјета за рад и живот у складу са дугорочним и средњорочним плановима, односно програмима друштвеног развоја те сваке године одређеном развојном политиком.

Самоуправни носиоци друштвеног развоја знатно брину за бржи развој подручја, која по степену развијености значајно заостају, при чему узимају у обзир увјете и могућности развоја на појединим подручјима у складу са развојним интересима СР Словеније.

---

[17] По финанцијском нацрту Фонда за раздобље 1986–1990. године.

[18] Службени лист СФРЈ бр. 5/86.

[19] Тренутно уређење одредбе за складнији регионални развој налази се у Zakonu ospešivanju skladnejega regionalega razvoja v SRS (preieno besedilo) објављен у Ur. Slovenije, бр. 16/86.

За одређивање мање развијених подручја употребљавају се слједећи критерији:
– критериј развијености производних снага,
– критериј учинка дјеловања производних снага,
– критериј развијености друштвеног стандарда.
Општина се према том закону убраја у мање развијено подручје ако испуњава критериј развијености производних снага и још један од осталих двају критерија из пријашњег одломка.
По критерију развијености производних снага општина се убраја у мање развијено подручје, ако испуњава најмање два од слједећих три показатеља:
– да дио запослених у радно способном становништву не прелази 50% просјека СР Словеније;
– да активна основна средства у друштвеном сектору на радно способног становника не прелазе 50% просјека СР Словеније;
– да раст становништва од године 1971. даље превазилази 50% просјечног раста становништва у СР Словенији.
По критерију учинка дјеловања производних снага се општина убраја у мање развијена подручја, ако испуњава најмање два од слједећих три показатеља:
– да друштвени производ цјелокупне привреде на становника не прелази 50% од просјека СР Словеније;
– да дио примарног сектора привреде у друштвеном производу цијеле привреде прелази за више од 50% просјек СР Словеније;
– да промет у трговини на мало на становника не превазилази 50% просјека СР Словеније.
По критерију развијености друштвеног стандарда општина се сматра за мање развијено подручје, ако испуњава најмање два од слједећа три показатеља:
– да дио предшколске дјеце у узгојно-заштитном периоду у заједничком броју предшколске дјеце не превазилази 50% просјека СР Словеније;
– да дио студената виших и високих школа у заједничком броју становништва не превазилази 50% просјека СР Словеније;
– да број лијечника у основним здравственим мрежама на 10.000 становника не превазилази 50% просјека СР Словеније.
У дио мање развијеног географског подручја се убрајају мјесне заједнице које заједно са једном или више мање развијених општина из пријашњег члана овог Закона чине заокружено географско подручје, и управо тако мјесне заједнице у заокруженом географском подручју, који укључују дио, двије или више општина по броју становништва или по површини превазилази 50% просјечне величине општина у СР Словенији, а тиме:
– да раст становништва у мјесним заједницама у раздобљу од године 1971. даље не превазилази 25% просјечног раста броја становништва у СР Словенији;
– да је претежни дио таквог подручја или по броју становништва или по површини у општинама који по критеријима и показатељима из претходног члана тога Закона не превазилази 75% просјека СР Словеније. Мјесна заједница, која иначе не испуњује увјете из прве али-

неје па је окружена мјесним заједницама, које испуњују тај увјет, убраја се у саставни дио мање развијеног географског подручја.
У мање развијена подручја убрајају се и мјесне заједнице, које се налазе претежно у десет-километарском појасу крај државне границе, ако раст становништва у раздобљу од 1971. даље не превазилази 25% просјека раста броја становништва СР Словеније те су саставни дио општине, који испуњава критериј из Закона, с тиме да не превазилази 75% просјека СР Словеније.

Извршно вијеће Скупштине СР Словеније на основу посљедњих расположивих званичних статистичких података долази до података, које општине односно мјесне заједнице, које су опредијељене као мање развијена подручја у предходном средњорочном планском раздобљу, још испуњују критерије и показатеље из закона о постицању складнијег регионалног развоја у СР Словенији за наредно планско раздобље.

Ново опредјељење мање развијених подручја важи за раздобље средњорочног плана друштвеног развоја у СР Словенији (1986–1990.).

Бржи развој мање развијених подручја темељи се на прије свега већем настојању радних људи у организацијама удруженог рада, у самоуправним интересним заједницама, мјесним заједницама и у општинама, ослања се исто тако на активност и солидарност радних људи у организацијама удруженог рада и њихових асоцијација из других подручја СР Словеније у складу с њиховим интересима и потребама оптималног развоја, те на активности самоуправних заједница са подручја привреде и друштвених дјелатности, пословних банака и других самоуправних носилаца друштвеног развоја.

Због усклађивања програмских усмјерења и активности код убрзања развоја мање развијених подручја могу општине и мјесне заједнице на тим подручјима установити подручне заједнице мјесних заједница односно одговарајуће међуопћинске органе самоуправљања.

Самоуправни носиоци друштвеног развоја у СР Словенији опредјељују договором о основама друштвеног плана СР Словеније конкретне програме, задатке и мјере потребне за складнији регионални развој и за бржи развој мање развијених подручја у успоредби с просјеком СР Словеније.
Самоуправне интересне заједнице и друге самоуправне заједнице на подручју привреде и друштвених дјелатности остварују услове за бржи развој те ради и живот радних људи на мање развијеним подручјима, на основу начела солидарноти удруживања рада и средстава, у складу са својим средњорочним и годишњим плановима друштвеног развоја СР Словеније, код којих се узимају у обзир и интереси народности, које живе на тим подручјима.
Прилив средстава за те намјене осигуравају самоуправне интересне заједнице и друге самоуправне заједнице, одговарајућим друштвеним договорима и самоуправним споразумима.
Привредна комора Словеније подстиче и повезује развојне побуде организација удруженог рада уз узимање у обзир развојних могућности на мање развијеним подручјима те потребе оптималног развоја СР Словеније.

Управљачи пословних банака, уз узимање у обзир оптималних инвестицијских увјета, приоритетно одобравају кредите за инвеститоре, који улажу на мање развијеним подручјима, поред кредитних услова, одређених самоуправним споразумима и другим самоуправним актимва.
Извршни савјет Скупштине СР Словеније именује комисију, која извршава задатке СР Словеније у вези с применом закона о подстицању складнијег регионалног развоја. Именује ју између представника одговарајућих републичких управнох органа и представника мање развијених и других подручја.
Комисија нарочито:
– прати ѝ проучава положај, те потребе на мање развијеним подручјима;
– прати извршење мјера на основу одлука из закона на мање развијеним подручјима и даје надлежним органима у републици приједлоге за бржи развој на тим подручјима;
– извјештава о мјерама, извршним на подлози тога закона и о стању односа на тим подручјима најмање једном годишње;
– одлучује о суфинанцирању комплексних развојних програма и иницијалних развојних нацрта.
Извршни савјет Скупштине СР Словеније једном годишње разматра реализацију циљева из закона и предлаже потребне мјере.

5. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА И НЕКИ ПРЕДЛОЗИ

Политика бржег развоја привредно мање развијених република и аутономних покрајина посебно је значајна за развој међунационалних односа, за јачање јединства радничке класе и равноправости народа и народности, те за бржи и складнији развој цијеле државе. Друштвено полтички темељи те политике одређивали су се у свим досадашњим уставима СФРЈ, програмима СКЈ, документима конгреса СКЈ и у Дугорочном програму економске стабилизације.

Реализирање те политике било је једно од основних опредјељења у цијелом послијератном раздобљу. Бржи развој привредно мање развијених република и аутономних покрајина одређивао се као један између основних циљева друштвеноекономског развоја у друштвеним плановима Југославије. У свим раздобљима досадашњег развоја дјеловао је систем подстицаја бржег развоја који се мијењао, допуњавао и прилагођавао промјенама у друштвено политичком систему.

Све је то помогло настојањима радних људи, те друштвено политичких заједница, па су били, у протеклом раздобљу, постигнути велики резултати у њиховом привредно и друштвеном економском развоју, што је повратно дјеловало и на брз развој цјелокупне државе. Постигнут је био привредни раст, извршене су дубоке промене у структури привреде и становништва, проширена материјална основа развоја, повећан животни стандард, те настале битне промјене у радним и животним условима становништва тих подручја.

За раздобље 1986–1990. године примили смо задатак осигурати увјете за бржи развој продукцијских снага сваке привредно мање развијене републике и најбржи развој САП Косова, да би се смањило њихово релативно заостајање у ступњу развијености и увјета за живот и рад радних људи, гледано на просјечну развијеност државе. С потицајем мјерама и максималном искориштавање и ангажирањем властитих потенцијала била би достигнута одговарајућа динамика развоја, потребна структурна промјена у привреди и смањени проблеми незапослености и других социјално економских проблема. У том смјеру бит ће потребно посебно обратити пажњу на слиједеће методе и облике даљњег подстицања:

1. Подстицање бржег развоја с удруживањем рада и средстава.[20] У виду подстицања мјера за убрзавање удруживања рада и средстава, на основи сталних средстава фонда је одређен број мјера из пристојности већ примењен. Углавном се односе на царинска олакшања за увоз опреме и резервних дијелова, укидање посебних такси за плаћање према иностранству; могућност, да банке у мање развијеним републикама и САП Косово могу склопити велике кредитне послове са иностранством и да је гаранција за те послове најмање два постотка преко основе, која важи за све банке у држави.

Републике и покрајине су исто тако утврдиле посебне потстицајне мјере, као што су порези и друге олакшице за убрзавање процеса удруживања на основи средстава фонда. По досадашњим закључцима су и појединим општинама у привредно мање развијеним републикама и САП Косову осигуране одређене олакшице за бржи развој удруживања рада и средстава.

Исто тако потребно је осигурати посебан утјецај великих технолошких и економских система и других финалних произвођача на једнакомерну подјелу рада, посебно са аспекта једнакомјерног размјештаја прерађивачких индустријских грана и већа ангажирања општих грана удружења код припреме заједничких програма и пројеката, који треба да буду реализирани са удруживањем рада и средстава на доходовној основи.

2. Бржи развој привредно мање развијених република и САП Косово потребно је још подстицати са средствима савезног Фонда.[21]
3. Допунска средства из савезног буџета. Опсег допунских средстава мора бити у складу са материјалним могућностима привреде и друштва и с политиком потрошње предвиђене с дугорочним програмом привредне стабилизације, а код тога треба рачунати на неке посебности појединих република и аутономних покрајина. Треба осигурати успјешан друштени надзор наменске употребе тих средстава преко буџета или слободне размјене рада.
4. Подстицања средствима из иностранства, посебно највећим дјелом кредита од Међународне банке за обнову и развој.

---

[20] Убрзавање процеса удруживања рада и средстава на самоуправним темељима није и не може бити спонтана акција радника у основним организацијама удруженог рада. То треба потицати са одговарајућим мјерама текуће економске политике и ослонити се на активност субјективних снага социјалистичке свијети.

[21] Фонд федерације за кредитирање привредно мање развијених социјалистичких република и САП Косово треба поставити тако да потиче процес самоуправне интеграције привреде и друштва.

5. Поред предложених мјера за подстицање потребно је припремити шири списак посредних подстицајних мјера на свим основама друштвене организованости, којима би се подстицали удруживање рада и средстава.

У складу с опредјељењима дугорочног програма економске стабилизације привредно мање развијене републике и аутономне покрајине, одређиват ће се за свако петогодишње раздобље на основу мјера и показатеља за одређивање ступња развијености социјалистичких република и социјалистичких аутономних покрајина.[22]

Уз то морамо нагласити да су питања критерија и показатеља на основу којих су се одређивала привредно мање развијена подручја, била присутна у свим досадашњим расправама код усвајања средњорочних друштвених планова Југославије, код којих су била различита мишљења социјалистичких република и социјалистичких аутономних покрајина, особито што се тиче показатеља и њихових граничних вриједности.[23]

Главне разлике у мишљењима социјалистичких република и социјалистичких аутономних покрајина што се тиче тог питања су биле у досадашњим расправама углавном у вези с питањем или се ступањ развијености република и аутономних покрајина одређује на основу једног или више критерија односно показатеља и којих.

Друштвени производ по глави становника је био, до сада, већином, најзначајнији показатељ за одређивање ступња развијености република и аутономних покрајина на основу којег су се убрајале у привредно мање развијене. Полазна гранична вриједност је била двије трећине просјека друштвеног производа по глави становника државе. Мишљења смо да разлике у ступњу привредне развијености на том нивоу подкопавају јединство привреде и постају социјално неприхваћене.

Нови концепт одлука одређује критерије за одређење ступња привредне развијености република и аутономних покрајина и наиме:[24]
1. развијеност продуктивних снага и

---

[22] Дугорочни друштвени план Југославије од 1986. до 2000. године (СЛ. СФРЈ, 39/85–1139, 70/85–1966). И по том плану су главне методе и облици потицања развоја привредно мање развијених република и најбржи развој САП Косова слиједеће:
1. потицање бржег развоја с удруживањем рада и средстава;
2. Фонд Федерације за кредитирање бржег развоја привредно мање развијених република и аутономних покрајина;
3. допунска средства из буџета федерације;
4. потицање с ванјским средствима;
5. друге мјере потицања.

[23] У СР Словенији се употреба више критерија и показатеља, на основу којих се одређују привредно мање развијена подручја, показала врло корисна. Међу осталим се корисност показује исто у томе да се у задњих 10 година смањује број и величина мање развијених подручја. Више о томе у образложењу приједлога за издавање Zakona o dopolnitvah zakona o pospeevau skladnejega regionalnega razvoja v SR Sloveniji, брошура Poročevalec, Љубљана, 5.4. 1988 – ESA 437, стр. 2–4.

[24] Концепт одлуке о критеријима и показатељима за одређивање ступња развијености република и аутоомних покрајина и граничних вриједности за одређивање привредно мање развијених република и аутономних покрајина, био је објављен у делегатском градиву Скупштине СР Словеније, ESA 40, бр. ЗС 31–21/86, Љубљана, 28. 5. 1986.

2. резултати дејловања продукцијских снага.За примену тих критерија се употребљавају слједећи показатељи:
1. друштвени производ цјелокупног привредног друштва по глави становника;
2. ступањ запослености у друштвеном сектору, исказан бројем запослених на 1000 за рад способних становника;
3. набавна вриједност активних основних средстава у друштвеном сектору привреде на за рад способног становника.

За одређивање привредно мање развијених република и аутономних покрајина се одређују граничне вриједности за сваки од наведених показатеља.

Када привредно мање развијена република или аутономна покрајина достигне граничну вриједност у два од три показатеља и када се оцијени материјално-финансијска могућност њезиног развоја, уведе се прелазно раздобље.

Без сумње, више критерија и показатеља ће гарантирати заједничку тежњу да се остваре материјалне и друштвене могућности за једанк развој република и аутономних покрајина с тим и потпунију реализацију економске, политичке и културне једнакоправности и јачања братства и јединства свих народа и народности Југославије.

Југославија је пред врло значајном и заплетеном етапом друштвено економског развоја у којој ће бити остварене могућности за усклађенији, ефикаснији и бржи развој на свим њеним подручјима и у цијелој држави. То ће бити главни пут који води до превазилажења и изградње протурјечности у досадашњем развоју цијеле Југославије и међу привредно мање развијеним републикама и покрајинама.

Франц ПЕРНЕК

AN ATTEMPT AT EVALUATING AND PROSPECTS OF FINANCING FASTER DEVELOPMENT OF ECONOMICALLY INSUFFICIENTLY DEVELOPED REPUBLICS AND AUTONOMOUS PROVINCES

– Summary –

In his text the author makes an attempt at evaluating and treats the prospects of financing faster development of economically insufficiently developed republics and autonomous provinces.

In the introductory part of the paper is presented the importance of financing insufficiently developed areas in Yugoslavia.

The second part, deals with the present institutional frameworks and instrumental solutions at the federation level according to the current regulations.

In the third part, the author tried to give a brief evaluation of the situation in financing the faster development of economically insufficiently developed republics and autonomous provinces in the last middle–tarm period (1981–1985). The evaluation gives insight into the date concerning the financial importance of associating the work and means as well as other forms of financing economically insufficiently developed areas and intogood and poor sides of this financing.

The fourth part deals with the mechanism for a more harmonious regional development in the SR of Slovenia which has several criteria and indexes if we compare them with the financing at the federation level.

In the last part, are given the final considerations and some proposals for the improvement of financing faster development of insufficiently developed republics and autonomous provinces. In addition, in this part are emphasized criteria and indexes which would be used at the fedration level after 1990.

ПОСЛЕДИЦЕ ИЗБОРА ИЗМЕЂУ ФИНАНСИЈСКО-ЕКОНОМСКОГ И СОЦИЈАЛНО-ПОЛИТИЧКОГ ПРИСТУПА ФИНАНСИЈАМА МЕТРОПОЛА

По својој суштини, финансије великих градова изведене су из финансија локалних самоуправа. Подручје деловања јавног сектора у метрополи сведено је на већи или мањи регион коме припада велики град, административно и финансијски подељен на комуне, које се, у различитим државама, различито и називају. Један од представника старије финансијске теорије, професор Еберг, дефинисао је комуне као места на којима се преплићу државни и приватни задаци, а општине као локалне јединице власти које испуњавају три групе јавних задатака: (а) оне које је држава делегирала на општину, (б) оне који су општински по самој дефиницији и (ц) оне где се не може повући стриктна граница између јавне и приватне користи. Са тог гледишта, активност јавноправног колективитета могуће је, такође, поделити у три основна смера: (1) колективне активности државе, (2) колективне активности региона и (3) колективне активности локалних политичко-територијалних јединица. Ова подела садржи у себи и хреиолошке елементе, које је уочио и дефинисао професор Струве, узимајући регион не као прост скуп (агрегат) људи који живе независно један од другога, већ као облик људске групе која егзистира према економским и социолошким регулама постојећег окружења.

Однос између појединца и града (схваћеног као систем и јединство људи) састоји се у томе што овај облик људског окупљања утиче на поједине индивидуе преко установљених друштвених организама. У том утицају садржана је обострана корист, мада је она, чисто практично, у већој мери на страни појединца. При оваквом стању ствари, појединац све више очекује од друштва, он своје индивудалне потребе све више ставља у оквире функција колектива у коме живи, и на тај начин их проглашава колективним. Финансијске власти локалних јединица, региона, и, на крају, државе, не могу се оглушити о такву социјализацију потреба, те финансијска активност јавног сектора постаје све обимнија у циљу задовољавања мултипли-

кованих хреиолошких кругова. Повећани државни интервенционизам, са макроаспекта, значи и повећање активности градских власти, те је тај интервенционизам практично могуће регистровати, мада, опет практично, није исувише релевантно са које стране долази. Јер, савремено привредно уређење јавља се као мешавина идеално постављених друштвених пројекција. С обзиром на све то, и јавни сектор и његово деловање могу бити уређени само према две концепције, интервенционистичкој и или стагнантној. Како ни појединцима, ни њиховим групама, ни држави као врховном колективу, није у интересу враћање уназад, интервенционизам се појављује као нужан. За сада, он има израженију социјално-политичку компоненту.

Инструментаријум јавног сектора у финансијској сфери је познат и теоријски и емпиријски, и није у изгледу да би ускоро могао бити промењен или допуњен. Финансирање метрополе, према томе, имаће само различиту, вероватно, методологију, одређену према наклоности једном или другом начину финансирања: економско-финансијском или социјално-политичком. Користиће се, у тржишним привредама, институције конјуктурног типа, у централно-планским структурног, у тржишно-планским сасвим одређену примену могу имати и инструменти који нису чисто фискалне природе.[1]

Савремено друштво налази се на прекретници, и по логици ствари, не може себи дозволити инертност. Једноставно, нешто мора да се догађа, а деловање светског тржишта је, пре свега, опмињујуће за оне који тренутно или нису у могућности, или дуже време неће бити у стању да се прилагоде променама. Велики градови, као сегменти тог тржишта, већ су се поларизовали у том смислу да се одређују према изабраном начину преживљавања. Ту мислимо, пре свега, на приклањање једном од два модела савремене урбанизације, моноцентризму или полицентризму, а потом на избор и комбинацију финансијских инструмената којима ће се остваривати пут ка прогресу.

Иако су, у почетку, у својим идеолошким, политичким и финансијским опредељењима, градови светског севера били окренути задовољавању социјалних захтева, са повећањем своје акумулације и општег богатства они се све више оријентишу ка рационалном трошењу према финансијским захтевима. Од социјално-политичких – као претежних – потреба, не одустаје се јавно и декларативно, већ кроз помпезно најављиване програме социјалне помоћи. Они су, свакако, корисни, али чак и реакције савремених синдиката показују да се, у метрополитенским подручјима, становништво, мада нерадо, почиње мирити и са првим наговешајима редуцирања програма. Насупрот томе, у нискоакумулативним метрополама светског Југа гомилају се проблеми, производећи непропулзивне групе потреба у најширем смислу, које ваља на било који начин задовољити, како би се заштитио и свој интерес и интерес Севера (који улаже). Градови Севера, полицентрично развијани, и градови Југа, са моноцентричним акцентом, налазе се у конфронтацији која је маскирана извесним заје-

[1] У југословенској финансијској теорији, за правни аспект: (а) доприноса, видети ближе радове професора Милета Врањеша, (б) самодорпиноса, видети детаљније радове професора Данила Алексића.

ничким хреиолошким садржајем, а у основи је врло деликатна и упућује на закључак да су моноцентричне метрополе у кризи из које не могу изићи без додатног, крупног, ангажмана са стране. Но, како је већи део света сиромашан, то је више »кризних« метропола, потпуно упућених на задовољење социјално-политичких захтева.

Последице у избору приступу финансирања могу се, mutatis mutandis, објаснити чињеницом да и у имућним и у сиромашним друштвима постоји повећана потреба за стабилизацијом опште потражње. Људи на граници егзистенције троше све што имају како би опстали, док богати могу штедети, али без икаквог јемства да оно што су они уштедели неће неко други потрошити. Зато је у заједницама са високим благостањем трошење (а тиме и потражња) мање поуздано него у сиромашним државама. Или како би то сумарно исказао професор Галбрајт: »Облик савременог економског друштва увјетују императиви технологије и организације, а не некакве идеолошке предоџбе.«[2]

Алтруизам је филозофски, а то значи и социолошки, потпуно оправдан, пожељан и моралан. Све до границе која се назива солидарност, а представља оптимални животни стандард група и појединаца. Већ у ситуацији да је било колико смањење тог оптимума стављено у изглед, људи почињу да преиспитују своје алтруистичке склоности. Са друге стране, и они који су у стању примања помоћи принуђени су да схвате да свака помоћ има своје границе.

Социјалне потребе не могу се одвојити од политичких, јер њихово задовољавање врло често гарантује остатак на власти владајућој класи. Они којима се управља, међутим, такође схватају да су социјална трошења лимитирана и да их је, из туђе акумулације све теже добити. Тиме се социјално-финансијски парадокс заоштрава, али се ствари могу да постављају и у односу према долазећим генерацијама. Онај који егзистира од недостатне помоћи неће свом потомству желети исту или сличну судбину.

Избор социјалног приступа начину финансирања метропола значи да је он етаблиран и као званична оријентација јавног сектора у финансијама. Теоријски је јасно да је такав избор погрешан јер је непродуктиван, али је он практично исправан јер је користан. Једна једина замерка која му се може упутити је следећа: социјално је готово увек дијаметрално од рационалног, па су такве и практичне последице. Теоријски, тиме се отвара, такође, само једно питање; (на које нико није покушао нити може, у савременом свету, дати јасан одговор): на који се начин рационално могу санирати последице избора социјално-политичког приступа у финансирању великих градова (позитивно схваћених као »полови развоја«, према професору Франсоа Перуу)?

а. Апаратура која указује на нужности у избору

Изведеност финансија великих градова из финансија локалних самоуправа не значи, a priori, и да су те финансије самоуправне и са-

[2] »Нова индустријска држава«, »Стварност, Загреб 1978, стр. 30–31.

мосталне. За стварну самоуправу потребни су, најпре, економски услови, који се огледају у могућности да самоуправне локалне јединице саме подмирују своје потребе. Постојање зависности кроз помоћ или дотације негира самоуправност. Исто тако, у свим срединама где нема довољно духовне културе, просвећености, стручних људи, самодисциплине, где је евидентан утицај партијских и политичких интереса – такође не може бити самоуправе у класичном смислу речи. Напротив, средине које су успеле да задовоље већину ових захтева налазе се на путу да самоуправу остварују и на квалитетнији начин, него што је садржан у хексапартитном друштвеном односу самоуправног друштва, који је, као појаву, теоријски издвојио професор М.Љ Петровић (солидарност, међусобна повезаност, узајамност, одговорност, итд.).

Тежња за самоуправом сасвим је квалитативно различита од покушаја њеног остваривања, јер се људи равнају не према обећањима да ће нешто за њих бити учињено, већ према ономе шта се за њих чини. Чињење или нечињење ствар је одговорности управе јавноправног колективитета, али оно производи последице најпре на квалитет и обим задовољавања потреба у различитим људским групама. Како се највеће групе људи, са свим међусобним везама, налазе у великим градовима, то је и одговорност градских власти за избор начина финансирања утолико већа.

Социјализација потреба на макро плану релативно је нова појава у савременом финансијском свету. Она датира од првих деценија овог века, када се свет суочио са два врло значајна догађаја који су оставили далекосежне последице на светски економски живот: то су Октобарска револуција у СССР-у и Велика криза 1929–1933. Оба догађаја утицала су на укупне светске промене можда и у већој мери него два светска рата. Из сасвим различитих разлога, појавила су се два узрока, која су приморавала људе да се старају једни о другима, у економском смислу. Од тог доба почињу све већа издвајања за задовољење општих и заједничких потреба на терет националног дохотка. Фискална оптерећења не заустављају се више на »златних« 25%, већ се крећу и преко 70%, када више није могуће говорити о неутралним државним финансијама.

Државни интервенционизам све више почиње да спутава локалну самоуправну иницијативу, док метрополе и њихов систем финансирања постају све интересантнији због тога што су већ наговештене последице демографског boom-a. Њихова логична последица по државни буџет је социјални boom, са свим предностима и већином мана. Савремено друштво види себе као потрошачко, тако да друштвене потребе постају потребе чије задовољење треба да буде подвргнуто принципу суверенитета потрошача. Из њих се даље, по нечијој одлуци, издвајају потребе, које се, по тој истој одлуци, сматрају толико важним да се имају задовољити из јавног буџета. Успостављање јавног интереса значи и признавање категорије радикалних потреба како је то установила професор Агнеш Хелер, то јест – потреба чије задовољење може квалитативно мењати облик друштвеног уређења, а тиме и начин задовољавања потреба. Преко локалних управа, државни интервенционизам се своди на процену које то потребе

могу бити општедруштвене и заједничке, односно, друштвено верификоване као »признате потребе« како би их одредио професор Масгрејв. Задовољавањем »признатих потреба« у метрополитенским оквирима данас, а на територији општина до недавно, постиже се, у ствари, онај државни циљ којим се тежи да локална јединица власти буде основица државе. Услов за миран и континуиран развој, постаје, дакле, »мирна држава«, без социјалних потреса, тако да и социјализација потреба, поред теоријских препорука за потребом хреолошке продуктивности и рентабилности, постаје, у пракси, претежни елеменат у оквиру одређења политике читавог јавног сектора.

Социјализацију потреба поспешује и разлика између класе на власти и класа којима се влада. Своје схватање о рангу потреба владајућа класа сматра супериорним и настоји да га промовише или насилно или чинећи различите уступке. Насилно спровођење је финансијски, јефтиније, али политички скупље, док је са уступцима обрнуто, тако да је и историјски и прагматички јасно за који ће се начин определити класа на власти, посебно у нискоакумулативним државама, регионима, метрополама. Једноставно, и поред теоријских препорука, у обичном животу се увек бира оно што је тренутно пробитачније, јер још увек важи социјални факт да масе или групе немају чак ни блиску представу о томе шта уопште значи друштвено уређење. Они којима се управља врло тешко или готово никако не разумеју објашњења ex catedra, али су зато врло пријемчиви на објашњења ex ofitio, иза којих стоји макар и најмања корист која се може сматрати личном. Конструкција друштвеног уређења, заснована на оваквом или онаквом схватању идеје тог уређења, а самим тим и начин финансирања у крајњој последици – одређује елита класе која је на власти. Владајући начин производње одговара тој класи и она ће га штитити са финансијског аспекта, тако што ће задовољавати оне јавне потребе које сама прогласи приоритетним. Обезбеђење јавних потреба, према томе, не захтева јавну управу производњом, као што ни јавна управа производњом не захтева обезбеђење потреба.

Тако намере свих јавних администрација можемо оцењивати као егоистичне или алтруистичне, али им не можемо одузети право да, у току мандатног периода, одлучују о рангу потреба. Установљење листе приоритета јесте захтев интелигентног управљања и ствар теорије јавних финансија, али је то у пракси, најчешће, ствар субјеката чији легитимитет можемо доводити у питање, али чије одлуке важе све док их торелише класа која прима услуге од јавног сектора. Због тога ће систем финансирања у великим градовима, као и у државама, имати увек једну социјалну ноту више него финансијску. Разлике у тоналитету биће управо сразмерне величини богатства града или државе. Социјално важећи факт је такође и чињеница да онај ко је успео да се обогати, по правилима финансијске психологије, напушта алтруистичка опредељења. Ефекат благостања, једном постигнут, производи сасвим једнаке последице и у капитализму и у социјализму, без обзира на идеолошке пароле. Једноставно, не постоји субјект који добровољно пристаје на то да трпи штету. А социјализацијом потреба штета се, макар је то имагинарно, предупређује и отклања.

б. Доказивање гледишта о примату социјално-политичког приступа и последице избора по укупну финансијску привреду (финансијску привреду и ширем смислу)

Солидарност која се испољава кроз задовољавање социјалних захтева није филозофске већ политичке природе. Она потиче из интереса, односно, врховне потребе управљачке класе да се, чињењем уступака, који се са финансијског аспекта своде на трошење из јавне благајне, очува хијерархијски поредак власти дат у одређеном историјском тренутку.

Свака делатност појединца, или група појединаца, врши се са извесних узрока. Ти узроци могу да буду одређени или не, јасни или нејасни, логични или нелогични, потпуно разумљиви или потпуно несхватљиви, али су увек, било у привредној или непривредној, а посебно у финансијској делатности, потпуно засновани на извесним потребама. Иако неутаживе, потребе су покретачи целокупне људске делатности, а са друге стране, сврха свих људских, појединачних или колективних деловања јесте задовољење потреба. Потребе стварају идеологију, религију, утичу на начин производње, и, тако посматране, представљају стимуланс за стварање уопште. оне могу бити и деструктивне, јер сукоб потреба, тј. сукоб интереса, је увек узрок рушења или уништавања у било ком смислу.

Људске потребе су неограничене. Изведиве једна из друге, представљају бесконачан скуп захтева за добрима или услугама. Извори добара ии услуга ограничени су ресурсима и физичким обимом производње, тако да, као реалност, постоји ситуација у којој је потреба евидентирана, али њено задовољавање није могуће. Овакве ситуације појединац или групе појединаца настоје да избегну на више или мање регуларан начин, а у сваком случају кроз удруживање у (не)легалне друштвене организације. Колективно деловање одузима, наиме, мање напора него појединачно.

Групе се образују према сродности интереса, односно потреба. Живљење у заједници значи живљење са различитошћу интереса, што проузрокује стални социјални конфликт, борбу појединца и група. Без обзира у којој форми, тај социјални конфликт упућује или на уједначавање интереса или на превагу интереса једног колектива (што је, свакако, само један од појавних облика уједначавања интереса уопште). Свођење колективних потреба у неки просек нужно је у многољудним заједницама, поготову на местима где је највећа концентрација људи и њихових делатности – у великим градовима. Са гледишта величине територије на којој се налазе, метрополе су латентна жаришта социјалних конфликата, где од степена међусобне толеранције зависи степен агресивности који се испољава приликом задовољавања потреба. Од првих градова па све до света данашњице, оно што се није променило у историји цивилизације, у крајњој анализи, су двоструке активности људи: (а) активности, којима је сврха да се подмире личне или индивидуалне потребе и (б) активности, којима је задатак да се подмире друштвене, заједничке или колективне потребе.

И у модерном друштву задовољавање личних потреба је претежна активност појединаца. Круг »његових« потреба се само проширио, време потребно за деловање да би се потребе задовољиле – смањено је. »Потребно време« и »расположиво време« такође траже усклађивање. Појединац, зато, покушава и да га оствари у модерно организованим групама, на одређени начин специјализован самим процесом специјализације којим је обележен период после »Фордове траке«. Поред несумњивих предности, индустријализација је отворила и нека непријатна питања, која се тичу личних способности појединаца да се сами о себи брину.

Подизање појединачних на ниво општих потреба и то чињењем колектива, неминовно је изазвало социјализацију потреба. Мада су све оне, филозофски посматрано, социјалне, у свакодневном животу то су само оне потребе које, у Енгелсовом смислу, зовемо основним. За све остале може се поставити питање исплативости задовољења, тј. могу се посматрати са финансијског аспекта. Основне потребе, које се »морају« задовољити, су те које су отвориле и држе отвореним питање односа између Sein und Sollen. Оне су у основи програма социјалне помоћи, садржане су у модерним »јавним радовима« градских акционарских друштава, иницирају субвенције у оним видовима свакодневног живота где се појављују (исхрана, становање, здравствена заштита).

У нискоакумулативним срединама не постоји одговарајући степен цивилизацијског развоја, који би дозвољавао рационално размишљање у финансијском, јавном сектору. Високу акумулацију у савременом свету могу остваривати данас само високообразоване средине, а оне имају друга правила према којима распоређују богатство. Нискоакумултивност, такође, не може бити извор богатства чија би структура била висококвалитетна; у овом случају издвојени вишак, ма колики био, мора се распоредити на оне потребе чије се задовољење не може одлагати, као што се не може доводити у питање ни опстанак социјалног мира (као услов опстанка датог типа власти у датој средини).

Метрополе моноцентричне оријентације, признајући примат социјално-политичког над економско-финансијским, јављају се као градови криза и социјалних немира. Једном исказана помоћ у задовољењу социјалног захтева значи само то да се са пружањем помоћи и за даље не може стати. Попуштање пред захтевима, како би се олиго-политички врх приказао у светлу правичности, само је финансијско исцрпљивање чешће на дуге него на краће стазе, једноставно из тог разлога што су средства јавне касе итекако ограничена. Наиме, све теоријске препоруке о јавним финансијама као »активном чиниоцу«, »елементу социјалног утицаја«, »активном детрминатору економске политике«, потичу од теоретичара из богатих друштава. Теоретичари из сиромашног практичног окружења имају, пак, друге преокупације: покушавају да критикују тобоже негативан екстерни утицај окружења на јавни сектор њихових земаља. Истина је, међутим, другачија: богати решавају своје проблеме на један, сиромашни – на други начин. Ексцесни судар та два начина може бити само револуција или преокрет са неизвесним последицама.

Полицентрични развој урбаних средина својствен је јавноправним колективитетима који су остварили довољно богатство да се могу понашати финансијски рационално. И метрополе тог типа, заправо њихове управе, најпре су биле оријентисане на социјални приступ – док се нису обогатиле. Сада, једноставном редукцијом свих видова социјалне помоћи и инвестирањем у продуктивне пројекте, елиминишу незаинтересовани део становништва, који се повлачи на овај или онај начин. Модел немачких градова, који су, без идеолошких устручавања, прихватили »Маршалов план«, очигледан је доказ за могућност примене полицентричног модела.

Многобројнији, нискоакумулативни, велики градови моноцентричног типа, производе негативне последице по своје државне привреде. Примат социјално-политичког захтева значи стално нова и стално већа издвајања из националног дохотка, уз стално нова задуживања из средстава туђе акумулације. Границе у запошљавању капитала могу бити постављене, а тако и у input-output приступу финансијама великих градова. Јер, мора постојати нека сразмера између онога што велики градови узимају и онога што велики градови дају (или могу да дају). Многољудне заједнице у сиромашним државама траже филозофску потку која би им омогућила да постану оно што богати зову »пол развоја«. Но, пол развоја не мора увек бити позитиван, напротив, иако је теоријски постављен и схваћен само са позитивним предзнаком, у пракси пол развоја може бити и негативан, производећи ефекте вучења уназад.

Градске управе су те које одлучују и од којих најпре зависи будућност градова. Ако се у јавном сектору рационално планира, то још не значи да може доћи до рационалних последица, јер су за њихову реализацију потребна средства која су довољна да задовоље већину колективних и друштвених потреба. Држава зато и делегира своје надлежности на ниже политичко-територијалне јединице, како не би била у ситуацији да свакодневно оцењује валидност оних потреба које излазе из круга неопходности (само спољашња и унутрашња безбедност). Регионима се политички декларативно упути захтев за равномерним развојем, мада се зна да територијални принцип прикупљања прихода јавног сектора не може да произведе исте ефекте у сиромашним и богатим друштвима. Дакле, примат социјално-политичког приступа начину финансирања постоји, а недовољан је због тога што само отклањање штете или штете у изгледу никада није, нити ће моћи да донесе корист. Управо одатле и потиче захтев за интелигентним управљањем јавним сектором.

ц. Ланчани ефекти нужног избора у будућности

Хиљадуосамстоте године, када је Лондон постао град са преко милион становника, у људској историји отворено је ново поглавље. Она је постала, у правом смислу речи, »градска« историја, покушавајући да, кроз функције градова, покаже колико кошта судар између руралног и урбаног. Индустријска револуција и страх који је изазвала у првим тренуцима, претворили су се у прилагођавње захтевима новог времена. Државе које су, ослањајући се на свој регионални

развој, брже реаговале, данас су носиоци технолошке револуције. Рурално се свело на примарни сектор производње, највише на »чисту« пољопривреду, изгубивши тако могућност да пресудно утиче на светксе мегатрендове. Велики градови постали су носиоци развоја, производећи позитивне ефекте или само за своје регионе или за јавноправни колективитет у целини.

Појава мегалополиса није изненадила, јер је представљала последицу узрочно-последичне везе у развоју урбаних средина. Ти градови, са мултипликованим функцијама, обезбедили су најпре радна места, па тек онда уклонили препреке досељавања. Мегаполиси нискоакумулативних заједница пошли су обрнутим редом. Прокламајући пуну демократију кроз избор места рада и места становања, најпре су дозволили имиграцију, а након тога покушали да реше проблем запослености. За сада су опстали и једни и други, наравно, први уз мање, а други уз више проблема који прате сваку борбу за опстанак. Ваљда историја ничега другог није обележена финансијским и социјалним дарвинизмом као што је историја градова.

Скоро стодеведесет година великих градова довело је у недоумицу не само њихове администраторе, већ и теоретичаре који нису у потпуности сагласни у погледу својих препорука о обезбеђивању цивилизацијског раста, развоја и прогреса градова. Мада су прогнозе увек незахвалне, оне се, у овом или оном облику, увек дају када се расправља о неком проблему. Тако и све заинтересоване за судбину великих градова, генерално, можемо поделити у две групе: песимисте и оптимисте. Врло је мали број умерених, односно оних који са опрезом гледају на факте садашњости и будућности метропола. Сасвим је сигурно да се на прошлост не може утицати, али да у њој постоје путокази за будућност – ни то се не може порећи.

Прогнозе озбиљних аутора, попут Ричарда Лема (публиковане у његовој књизи »Мегатрауме«), могу бити врло песимистичне, чак и када су дате за градове за које предвиђање »тамне« будућности не би изгледало логично. Према Лемовим предвиђањима, за свега неколико година амерички градови суочиће се са овим проблемима:

– финансије: колапс изазван претераном потрошњом и задуживањем ранијих генерација, као и политиком буџетског дефицита;

– здравство: катастрофа најгломазнијег егалитаристичког и неефикасног система здравствене заштите у свету;

– образовање: деградација изазвана прекомерним коришћењем компјутеризације;

– становање и урбани развој: Њујорк, Лос Анђелес, Чикаго, Филаделфија, Хјустон, Балтимор, Далас и Кливеленд, због пренасељености, престају да функционишу као национални центри;

– наука: игноришући познате опасности, америчка наука ће на свим пољима отворити саму себе, управо као стари Рим пред пропаст;

– насиље и тероризам: златне терористичке седамдесете добијају нов квалитет – насиље под маском »политичке борбе«

– узроци опште пропасти: прекомерно трошење, превелико задуживање, огромни увоз и недовољни извоз;

– а да ни СССР неће боље проћи, јер ће се његови постојећи проблеми само увећати, тако да ће обе силе пасти на ниво другоразредних држава.

Посматране са ове дистанце, овакве прогнозе које садрже сасвим одређену аргументацију, а тичу се градова високоакумулативних јавноправних колективитета, не остављају простора за оптимистичнија размишљања о судбини градова у сиромашнијим државама света. Сви набројани проблеми, у свим поменутим секторима, код њих би могли да се мултипликују, са неизвесношћу једино у томе колики би степен агресивности њихових становника био санiран да не изазове неподношљиве реакције у подношењу рестрикција. Међутим, о свему овоме може се имати и другачије мишљење.

Раст, развој и прогрес великих градова није могуће унифицирати. Различитост националних ентитета манифестује се кроз религију, идеологију, начин производње, менталитет, тако да и развој метропола мора да буде постављен на различитим основама, и то толико различитим колико су различити и национални интереси. У политичким документима појмови »раст«, »развој« и »прогрес« се не дефинишу, већ постављају као друштвени врховни циљеви и задаци, мада свака укупна економска политика показује да се они различито схватају, од државе до државе.

Та различитост односи се и на судбину великих градова. Они се не могу издвајати из оквира својих политичко-територијалних јединица, и стварати од свог ткива посебност, је такав процес не трпе ни национална ни међународно тржиште. С тога је јасно да ће се управе метропола морати да одлуче за модел развоја (полицентрични или моноцентрични) и да се њега конзеквентно придржавају, са пристанком на последице које њихова примена доноси.

Ова два модела нису комплементарна, јер почивају на парадоксу између финансијско-економског и социјално-политичког приступа финансијама великих градова. Теоријске мудрости не може бити у констатацији која се изводи из стања у пракси: богати прихватају полицентрични модел (одговарајућ економско-финансијском захтеву финансирања), сиромашније средине-моноцентрични, који је примерен захтевима социјално-политичког приступа метрополитенским финансијама. И у једном и у другом моделу има много политике. Са финансијске тачке гледишта, међутим, основни је проблем у томе колико се вођењем политике, и на који начин, може пронаћи мера у расту и развоју који воде прогресу.

Природа не трпи празан простор, а тиме ни високополаризоване екстремитете. Постоји једна општа тежња за складом, који се, као идеал, остварује у процесу уједначавања чије трајање није временски ограничено. С обзиром на то да данас јавни сектор пресудно утиче на читав друштвени развој, он постаје и одговоран за то да се скрати време потребно за прилагођавање исплативијем моделу.

Често сасвим други факти од оних идеално теоријски препоручених утичу на промене у развоју. Неограничени скуп потреба не може се уклопити у оквире које теорија препоручује, већ се мора водити рачуна и о историјским, географским, економским, социолошким, па и психолошким факторима који су одлучујући у захтевима

и испуњењу захтева људских колектива. Реаговање у тренутку постављања захтева у највећем броју случајева не оставља времена за теоријске консултације, већ само за реакцију по искуству.

Искуство богатих друштава зато нужно мора да буде оријентир за настојања сиромашних. Велики градови не живе од идеологије, већ од својих функција, и везе експлоатације које постоје између полицентрично и моноцентрично опредељених, моћи ће да се промене у корелацији сарадње једино уколико се, као врховни принцип, у метрополитенском развоју прихвати рационално поступање са стварањем и увећавањем сопствене акумулације. Прихватање тог принципа сигурно носи више трошкова за већ постојећу акумулацију сиромашнијих, али је оно једини пут у процесу уједначавања тежњи за прогресом.

Рационално управљање акумулацијом подразумева, најпре интелигентну градску управу, која ће, на пракси у теорији примерен начин, употребљавати инструменте финансија за које се већ одавно зна како делују и какве последице могу да произведу. Од читавог финансијског инструментаријума, наиме, по нашем мишљењу, једино употреба јавног кредита у продуктивне сврхе може да донесе практичне и теоријске новости у финансирању великих градова. Под условом, свакако, да о примени инструментаријума одлучује скуп експерата, одговоран не градској администрацији, већ легалној скупштини метрополе, јер, у данашњем свету одговорност за судбину других још увек није на нивоу на коме је и брига за сопствену судбину оних који су на власти.

Финансије великих градова проблем су који се не може свести само у оквире теорије јавних финансија. Његов третман само са тог аспекта значио би негацију свих оних других акцената, јер само сви заједно могу да »осветле« проблем до краја. Искуства других увек остају само то, мада је јасно да ће савремени свет морати да се суочи са њима, па била она позитивна или негативна.

Добили су на времену, за свој развој ка прогресу, они градови који су били или јесу у могућности да своје привредно ткиво преструктирају према важећој шеми: знање, капитал, рад. Свет, био он богат или сиромашан, већ је принуђен да се оријентише према тржиштима развијених, на којима две трећине од бруто националног дохотка чини продаја услуга. Они који су заостали у технолошком развоју неће моћи да рачунају на друге последице, сем непријатних.

Потпуно самовлашће и неограниченост нити су постојале нити ће моћи да постоје у сектору јавних финансија. Због тога је сасвим погрешно говорити о »самоуправним финансијама«, већ само о финансијама самоуправних тела у контакту са јавноправним. То, међутим, значи, за сада, само мање или више фискалног права самоуправних органа.

Велики градови, као административни скупови локалних самоуправа, зато и јесу ограничени, у финансијском смислу, од стране ширих политичко-територијалних јединица. Као делови општег система они ће на њега моћи да утичу само висином свога сопственог богатства које никада неће бити веће од укупног националног бруто-продукта, али ће моћи да утиче на његову структуру и обим.

Самосталност и суверенитет на сопственој територији гарантује потуну самоуправу једино држави. Само у оквирима које поставља државна власт за уже јавноправне колективитете постоји релативно самоуправљање. А у оквиру појединих региона, утврдити приоритет потреба у оквиру датог самоуправног делокруга, представља самоодлучивање у најширим границама које светско окружење данас допушта појму демократичности и то ће културне потребе високог ранга, сасвим извесно, постати нормалан резултат развојног степена односног људског колектива. У буџетима и најбогатијих и најсиромашнијих држава могу се наћи издаци за истоветне јавне потребе, али за ове прве је свакако лакше подићи једну потрбу на ранг јавне и задовољити је.

Велики градови ће у будућности морати да се одрекну задовољавња Васадних потреба. Захтеви технологије и организације неће униформисати велике градове данашњице, али њихово испуњење моћи ће да, у развоју ка прогресу, унифицира врховни циљ: анулирање идеолошких предрасуда, што би могло, у јавним финансијама, да доведе до конкретног резултата – решавања постојећег парадокса у корист рационалнијег, али тежег, економско-финансијског приступа финансијама великих градова.

Предраг Ч. СТОЈАНОВИЋ

LES CONSÉQUENCES DU CHOIX ENTRE L'ABORD FINANCIER–ÉCONOMIQUE ET L'ABORD SOCIO–POLITIQUE DES FINANCES DES MÉTROPOLES

– Résumé –

Dans le développement des métropoles contemporaines, concues comme »pôles de développement« on remarque, selon le professeur Francois Peroux, deux modèles, à savoir: polycentrique et monocentrique. Le premier est caractéristique des collestivités de droit public riches, l'autre des collectivités pauvres. Pourtant le *boom* démographique est un phénomène général qui est une des causes fondamentales de l'apparition du paradoxe dans le système des finances de grandes villes: faut–il satisfaire la justice (abord socio-politique dans les milieux pauvres) ou bien financer ce qu'on peut nommer juste (abord financier–économique chez les riches). Ce paradoxe spécifique est le résultat de l'action de la loi Wagner sur l'accroissement des besoins publics, de sorte que la chréiologie fournit la trame décisive aux décisions financières dans les métropoles. De là le décroissement progressif du démocratisme dans la vie des métropoles, très, caractéristique des modèles urbains classiques (Athènes, par exemple). Les finances des métropoles ont été déduites des finances des anciennes autonomies urbaines, mais les au-

tonomies actuelles sont limitées dans une grande mesure par l'activité du secteur public. Pour cette raison, devant les métropoles se pose aussi la demande de gestion intelligente, laquelle a été entièrement motivée dans la théorie des finances publiques par le professeur Richard. Les fondements du marché mondial et de la révolution technologique: connaissances, capital et travail, et cela précisément dans cet ordre–ci, influeront considérablement sur la croissance, le développement et le progrès des métropoles dans l'avenir, sans égard au fait si l'on envisage celui–ci d'une manière optimiste ou pessimiste.

ПРИРОДА ПОТРЕБНОГ ПРОИЗВОДА И ВИШКА ПРОИЗВОДА У МОДЕЛУ СОЦИЈАЛИСТИЧКЕ РАСПОДЕЛЕ

1. *Неке уводне опсервације на проблем расподеле друштвеног дохотка на потребан производ и вишак производа.* Уопштено речено, пракса као најпоузданији критеријум нужности манифестовања одређене појаве, може да се одвија сасвим адекватно научним интерпретацијама њених законитости, али може такође и да заостаје, па често и да корача знатно испред теорије. Но, што се тиче питања поделе друштвеног производа и новостворене вредности, односно дохотка у социјализму, на потребан производ и вишак производа, економска теорија остала је на традиционалним схватањима. Наиме, теорија се задовољила општом научном констатацијом да категорије о којима је реч остају да важе и у социјалистичком начину расподеле. Она то своје уверење заснива, пре свега, на објективним законитостима да се из друштвеног производа неминовно мора увек издвојити један део за потребе просте репродукције, »за голи физички опстанак« радника и њихових породица.[1] Ова објективна нужност није условљена никаквим методолошким, класно идеолошким, институционалним и организационим разлозима, нити пак карактером својинских односа, статусом радне снаге као непосредног стваралаца нове вредности, степеном техничке (не)развијености историјски дате социјалистичке привреде, владајућим начином расподеле. Дакле, економска теорија, »без обзира на све то«, полази од опште законитости да, »увијек остаје природно одређена потреба за извјесном сумом материјалних добара која су *неопходна* да се живот радне индивидуе одржи у нормалном стању«.[2]

---

[1] Др Н. Максимовић: *Политичка економија*, »Савремена администрација«, Београд 1982, стр. 154 и 159–160.

[2] Колектив аутора са редактором др С. Јурин: *Политичка економија*, »Научна књига«, Београд, 1976, стр. 77.

Од овог указивања на неопходност постојања »уобичајеног«, »нормалног«, »друштвено признатог« нивоа потрошних добара,[3] неопходних за репродуковање радника, није се у теоријским анализама отишло много даље. Остала је неистражена економска природа потребног производа[4] и његов однос са гарантованим, минималним личним дохотком кога радници стичу »via fakta« са реализовањем права на рад и права коришћења друштвених средстава. Такође му није одређена ни релација са личним дохотком присвојеним на основу критеријума доприноса и резултата рада. Да ли су то исте или битно различите политекономске категорије? Ако јесу различите, у чему се онда та разлика састоји? У томе што се потребан производ постепено »трансформише«, преображава, преко дела дохотка издвојеног за потребе акумулације, која остаје радницима на слободно располагање, и опште (заједничке) потрошње, у вишак производа, а он тиме фактички мења, у односу на класичани облик, своју економску природу у социјализму.

Застало се и пред низом спорних питања око одређивања материјалне, натуралне и вредносне, номиналне стране потребног производа. Занемарила се узрочна веза између, с једне стране, обима и структуре материјалних и духовних добара и, с друге стране, вредносног односно ценовног израза (цене) фонда употребних вредности неопходних за биолошко репродуковање оних који су и произвели целокупан друштвени производ и обавили све услуге. Тако се стало пред основним проблемом реалног, објективног одређивања материјалне, по обиму и структури, вредносне, номиналне изражене путем цене, величине потребног производа.

Додуше, на захтев праксе, правна надградња непрекидно настоји да одреди ниво радничких плата, »фонд заработној плати колектива«,[5] утврди планску »цену рада«, обрачуна основни, стартни део личног дохотка као имплицитни трошак садржан у структури вредности производа.[6] С друге стране, у домену интерне расподеле ствара се законска обавеза утврђивања категорија минималног и зајамченог личног дохотка радника »најмање у висини односно обиму, који обезбеђују његову материјалну и социјалну сигурност«.[7] То свесрдно подупире и политичка надградња,[8] указујући на чињеницу да

---

[3] Исто, стр. 78–80.

[4] Термин, категорија потребан производ, овде се користи са становишта расподеле (присвајања), а не у смислу производње кад се он јавља као »потребан рад«, односно »потребно радно време« у коме се производи потребан производ неопходан за репродуковање радне снаге.

[5] »Форми необходимого продукта при социјализме«, »Наука и техника«, Минск, 1976.

[6] Др Ана Жилић–Јурин и др Смиљан Јурин: *Политичка економија, Београд, 1977, стр. 191.*

[7] Устав СФРЈ, 1974, чл. 22. За потпуније информисање о природи најнижег личног дохотка, као могуће границе »природне репродукције« радника, види радове др Д. Шошкић: «Минимални лични доходак у нашем систему привређивања«, *Економска мисао*, Београд, 1969, бр. 1, стр. 120–131, и »Неки теоријски и практични проблеми утврђивања најнижег личног дохотка«, *Анали Правног факултета у Београду*, Београд, 1984, бр. 5–6, стр. 887–899.

[8] »Ставови Централног комитета СКЈ о идејно-политичким питањима остваривања уставног положаја радника у располагању и управљању дохотком и средствима друштвене репродукције«, Београд 1986.

још нису довољно сазнате, нити у наш систем расподеле дохотка уграђене, одговарајуће објективне економске нужности подвајања друштвеног дохотка на потребан производ којим се задовољавају непосредне потребе радника и на вишак производа којим се обезбеђује развој производних снага у проширеним сразмерама и објективизира неопходан ниво задовољавања заједничких и општих потреба. Због тога се предлаже усвајање двојне структуре личног дохотка. Први део личног дохотка радника мора да обезбеди »нормално репродуковање тј. обнављање утрошене радне снаге«. Другим речима, то је вредност створена потребним радом радника, као саставни део просте репродукције. Тиме се та вредност јавља истовремено и као објективно, економски нужно мерило за законито утврђивање и вишка рада и средстава проширене репродукције, па се стога као економски инструмент мора уградити у наш систем«.[9]

Отуда се намеће питање какво је раније и садашње стање емпиријских истраживања и посебно теоријских уопштавања друштвено-економске природе разграничења, расподеле друштвеног производа на потребни производ (pp, макроекономски означен PP), и вишак производа (vp, макроекономски VP), а овога на акумулацију (A) и општу, односно заједничку потрошњу (Q). Ова проблематика се нашла, стицајем разних околности, на маргини научних збивања, ван домена интересовања политичке економије социјализма. То се иначе запажа увидом у шири опус стручне и научне литературе посвећене различитим видовима расподеле и односима присвајања произведене и реализоване вредности (дохотка).

2. *Аналитичка ограничења научног сазнања економске природе потребног производа и вишка производа.* За такво стање истраживачког духа има више оправданих разлога. Наиме, дуго времена се заступало становиште, потхрањивано, пре свега, идеолошким предрасудама, као што је уосталом био случај и са низом других категорија, специфичних принципа и општих законитости социјалистичког начина присвајања. Једна ограничавајућа аналитичка детерминанта за шире проучавање природе потребног производа и вишка производа била је постављена хипотеза да је, са настанком социјалистичких продукционих односа, историјски и класно превазиђена противречност, спољa манифестована на сектору односа расподеле, противречност најамног рада и капитала. На тај начин се, наводно многоструко мења друштвени, економски и социјални статус, положај и улога радне снаге као примарног чиниоца производње. Са отклањањем монопола приватне својине средстава за производњу и других материјалних услова рада, нестаје са историјске позорнице експлоатација власника радне снаге од стране власника различитих облика капитала. Елиминисањем монопола економске и политичке власти једне над другом класом, престаје процес отуђења вишка производа од његових стваралаца и оправдање да се он конфронтира са оним делом производа кога присваја произвођачки слој друштва за своје друштвено–верификоване егзистенцијалне потребе.

[9] »Остваривање уставног положаја радника у одлучивању и располагању дохотком и средствима друштвене репродукције«, *Комунист*, Београд, стр. 146.

Друго лимитирајуће методолошко полазиште негативног става социјалистичке економске доктрине према диференцираној структури новостворене вредности произведене робе, и подели друштвеног дохотка на део неопходан радницима за њихово биолошко репродуковање (рр), и на део за неодложне друштвене потребе (vр), јесте питање доминирајућег облика својине. Када уместо монопола приватне својине почне да преовлађује и коначно доминира облик друштвене својине у коме су, начелно и теоријски, средства за производњу и други материјални услови процеса рада доступни за коришћење свим члановима друштва, под приближно једнаким условима, онда нестаје основни разлог диференцирања и рашчлањавања новостворене вредности на међусобно економски и класно супротстављене сепаратне делове, елементе. То логично важи и за друштвени производ који у првој апроксимацији улази у тоталу, »без окрњења« у предмет (објект) друштвене својине. Он се, с обзиром на такав својински статус, не подваја и дели на потребан производ кога присвајају произвођачи »за себе«, за своје индивидуалне, личне потребе и вишак производа који остаје под режимом друштвене својине, обнављајући и проширујући њену материјалну основу. Напротив, целокупан друштвени доходак припада само онима који су непосредно суделовали у његовом стварању. Колико је то сагласно објективном свету односа расподеле (присвајања), владајућим нужностима емпиријске стварности и деловању објективних економских закона?

На основу претходна два аналитичка ограничења у погледу рашчлањавања новостворене вредности и друштвеног дохотка на део за биолошку репродукцију радника (потребан производ) и део намењен за опште друштвене потребе (вишак производа), уведене је и трећа аксиома. Наиме, полази се од теоријске претпоставке да у »моделу« социјалистичке расподеле, где апсолутно доминира облик друштвене својине, радна снага губи робни карактер, престаје, у односу на капиталистички начин присвајања, да буде роба. А пошто радна снага губи својства робе, онда се на основу њене тржишне вредности, зато што је иначе нема, не може ни одређивати квантитативна страна номиналног износа личног дохотка, »плате«, који радник присваја у циљу репродуковања своје целокупне биолошке основе, што у економском значењу те категорије треба да представља вредност потребног производа, а »остатак« вредност вишка производа.

Но, дубља генеза теоријских ограничења робног карактера радне снаге, негирања тржишта на коме се формира понуда и тражња рада, одређује прометна вредност и утврђује »цена рада«, потиче из једног дуго владајућег става да је робна производња инкомпатибилна, неспојива са карактером социјалистичке привреде. Ово схватање генерално супротставља тржиште и план, помоћу кога се рационално организују, повезују и усмеравају целокупни процеси, односи и релације између и унутар токова социјалистичке друштвене репродукције. Отуда потиче и оспоравање деловања закона вредности као основне законитости робне производње. Све је то оставило негативне последице на објективно одређивање квантитативног удела рад-

ника у присвајању дела националног дохотка (потребног производа) намењеног за репродуковање њихове биолошке основе.

Док се научна мисао и привредна пракса постепено ослобађа некад прилично распрострањеног схватања о неробном карактеру социјалистичке привреде, ограниченом деловању закона вредности и контроверзама око начина његовог испољавања преко одговарајућег облика равнотежне цене, дотле се истовремено доследно заступа мишљење да радна снага у социјализму, ни у ком погледу, не долази под утицај »снага« и деловања »сила« тржишних закона. У томе апсолутно доминира схватање, бар је доскора било тако, уз ретка спорења и супротстављања опште прихваћеном ставу, »да друштвено-економска позиција радника, чак ни у стартној етапи изградње социјализма, по свом основном карактеру није таква да би се могло закључити да је радна снага у социјализму роба«.[10] Она, у условима владавине друштвене својине,[11] губи обе битне карактеристике из капитализма: робе и капитала. Излаже се научна аргументација да самоуправна робна производња »негира тржиште радне снаге, те с тим у вези и вредност радне снаге.[12] Тако у самоуправном моделу социјалистичке привреде »радна снага губи својство робе јер нестаје куповина радне снаге од стране власника средстава за производњу«.[13]

Насупрот томе што радна снага у социјализму губи својства робе и капитала, средства за производњу губе само својство капитала, као друштвеног односа производње, у оквиру кога се одвија процес оплодње пласиране капитал вредности (стварање и присвајање вредности вишка вредности), али она и у социјализму задржавају робни карактер, остају да буду робе, објект тржишне размене, предмет понуде и тражње и утврђивања прометне вредности односно цене. Пошто средства за производњу, као веома оскудан производни фактор, па и сви остали предмети размене – средства за живот основне и луксузне потрошње, егзистирају у облику робне вредности, то им онда тржиште верификује у њих опредмећену количину рада и објективизира релације између појединих елемената њихове унутрашње вредносне структуре. Тржиште утврђује износ вредности утрошених средстава у производњи производних и потрошних добара (пренету вредност у облику амортизације и трошкове предмета рада, сировина, репроматеријала, и сл.), трошкове радне снаге »као и имплицитни трошак о којем се, једнако као и о амортизацији и материјалним трошковима производње, мора водити рачуна«,[14] објек-

---

[10] Др Драгољуб Драгишић: »Положај произвођача у самоуправном систему«, *Гледишта*, Београд, 1968, бр. 3, стр. 354.

[11] »Пошто у условима друштвене својине радна снага нема робни карактер, јасно је да се ниједан део новостворене вредности не осамостаљује, нема самосталну економску егзистенцију пре процеса производне и независно од њега« (Теодосије Челенковић: *Радна снага у самоуправном друштву*«, »Рад«, Београд, 1980, стр. 179).

[12] Др Драгутин М. Марсенић: »Доходак у условима социјалистичке робне производње«, *Самоуправљање*, Београд, 1985, бр. 5, стр. 7.

[13] Др Софија Попов: »Утврђивање личног дохотка у самоуправном социјализму«, *Економска мисао*, Београд, 1985, бр. 3, стр. 17.

[14] Др Ана Жилић–Јурин и Смиљан Јурин, исто, стр. 390.

тивизира доњи (минимални) и горњи (оптимални) ниво фонда акумулације и одређује остале садржаје укупне вредности производа.

Како је онда теоријски и практично могуће да сви материјални елементи процеса производње, целокупна маса производа из оба одељка друштвене репродукције и остали објекти тржишне размене имају робни карактер, а да истовремено радна снага, иако присутна у свим моментима привредног живота, остане изван домашаја и утицаја тржишта, закона вредности и система цена, који најнепосредније »додирује њено економско биће«. То је противно елементарним принципима и правилима логике, јер радна снага као фактор производње, учесник разних видова размене, судионик расподеле (присвајања) и основни субјект потрошње, неминовно је присутна кад се економски објективизира износ трошкова радне снаге и утврђује величина њене материјалне и вредносне репродукције, одређује ниво личног дохотка довољан за обнављање радне способности и биолошке основе радника (потребан производ).

Независно од изложеног схватања да радна снага у социјалистичкој робној производњи нема атрибуте и статус робе, јер питање је како радници могу сами себи да продају своју радну снагу, коме они то отуђују и са ким закључују купопродајни уговор о коришћењу радних способности у условима друштвене својине, и насупрот мишљењу да радна снага у нашем систему својинских односа ипак егзистира као роба,[15] јавља се тржиште радне снаге,[16] присутни су неки елементи тржишта рада, могуће је објективно и одредити, преко деловања закона вредности, тржишта и цена, вредност потребног производа. Отуда је, по нашем уверењу, заблуда условљавати, без емпиријске верификације и стечених искустава праксе, неминовност утврђивања величине вредности »нормалне« репродукције радника са (не)робним карактером његове радне снаге. Зашто ипак до тога долази? Највероватније због закона аналогије и формалног супротстављања чињеница; у капитализму радна снага поседује својства робе, супротно томе, у социјалистичком систему својинских односа она их аутоматски губи, престаје да буде роба. Можда се разлог налази у страху да се усвајањем категорије роба радне снаге ствара, формално-логички, научно оправдање за постојање и у социјализму најамних односа и експлоатације радника. Испада да се најобичнијом фикцијом одређује природа и суштина односа присвајања, мења материјални и социјални положај радника, развија самоуправни систем одлучивања.

Заиста је парадоксално да се заступа научна теза, данас обилато подупирана од стране субјективних снага друштва, о потреби »разигравања тржишних закона«, а да се, при томе, истовремено у пракси и теорији игнорише објективна нужност одређивања адекватног износа вредности потребног производа. Поготову кад вредносни еквивалент репродукције радне снаге не противречи њеном (не)робном карактеру. Напротив, одређивање материјалне, натуралне стра-

---

[15] Др Андрија Гамс: »Друштвена својина и друштвено самоуправљање«, *Гледишта*, Београд, 1965, бр. 6–7, стр. 889.

[16] Славен Летица: »Самоуправно друштво и теорија тржишта радне снаге«, *Гледишта*, Београд, 1975, бр. 3, стр. 262, 268 и 271.

не, по обиму и структури довољне количине употребних вредности, неопходних за »нормално« репродуковање радне снаге, логично претпоставља и њену вредносну, номиналну и ценовну садржину, што је потпуно сагласно деловању објективних закона социјалистичке робне производње.

Према томе, не могу да свуда делују тржишне законитости, а да њихово дејство сасвим заобиђе објективно одређивање величине вредности репродукције запослених радника. Но, ако би се то ипак догодило, онда је створена реална опасност да постојеће тржиште и систем вредновања фактора производње, па и на чин вредновања радне снаге »деформише« објективни ниво њене »нормалне«, »уобичајене« материјалне и вредносне репродукције. То најуверљивије илуструје савремена пракса. Може се поуздано тврдити, на основу масе стално понављаних појава, да у односима свих видова расподеле (примарне и секундарне, основне и наменске, глобалне и парцијалне, интерне и екстерне), царује хаотично стање, влада несхватљив волунтаризам, произвољност и субјективизам. »Договорна расподела« је суспендовала деловање »објективне нужности и економске законитости«,[17] и развила до крајњих граница »неадекватан механизам примарне и секундарне расподеле, што се огледа у диспаритету цена, у преливању амортизације и доходак и у издвајањима за заједничку и општу потрошњу које нису у сразмери са реалним дохотком привреде«.[18] Такође није решен »однос кретања личних доходака према кретању трошкова живота, тако да се њихово усклађивање остварује стихијно«.[19] За исти квалитет издатог рада не остварује се исти лични доходак. Све се више потискује »индивидуални квантум рада«, као критеријум учешћа у расподели, а на рачун тога преовлађују нерадни основи присвајања дохотка. Акумулација, »као најпрогресивнија функција друштва«, нестаје у вртлогу различитих жеља и потреба. У таквим околностима јављају се »контроверзе у оценама да су час лични дохоци »појели инвестиције, а час инвестиције личне дохотке«,[20] што »подгрејава« опште стање конфузије у односима расподеле.

3. *Неминовност расподеле друштвеног дохотка на потребан производ и вишак производа.* Какве су све последице оставила претходно изложена аналитичка ограничења на испољавање објективних економских закона расподеле? Изнети разлози условили су решење и довели до општег теоријског става, обавезујућег за праксу, да се новостворена вредност, нето производ, остварени доходак третира као хомогена, јединствена и неиздиференцирана вредносна »супстанца«. То је, са своје стране, оставило видне последице и посебно дошло до изражаја приликом теоријске концептуализације и форму-

---

[17] »Остваривање уставног положаја радника у одлучивању и располагању дохотком и средствима друштвене репродукције«, исто, стр. 139.

[18] »Полазне основе дугорочног програма економске стабилизације«, Београд, 1983, књига 1, стр. 15.

[19] Исто, књига 4, стр. 76.

[20] Милан Бајец: »Од фиктивног до стварног дохотка«, *Социјализам*, Београд, 1983, бр. 9, стр. 1216.

лисања, социјалистичким односима расподеле примереног облика равнотежне цене, као критеријума примарне расподеле новостворене вредности у облику, путем тржишта и одговарајућег система цена, оствареног дохотка. Тако се није водило рачуна да свако теоријско решење равнотежне цене примарне расподеле мора, јер је то економска неминовност, да садржи све оне елементе структуре цене на којима се заснива стварна могућност економског опстанка и непрекидног обнављања процеса производње, а тиме и манифестовање расподеле дохотка.

Због тога нужно мора бити издиференцирана укупна вредносна »супстанца« садржана у производу и неминовно расчлањена на вредност материјалних трошкова (mt), амортизације (am), трошкова радне снаге (ld), акумулације (a) и део вредности намењен за потребе опште и заједничке потрошње (q). Сваки од ових елемената вредносне структуре производа (робе), објективно је детерминисан и постављен у каузалну међузависност, што подразумева и неминовност постојања, са низом узрочно–последичних веза, потребног производа (имплицитни трошкови изражени преко »калкулативног« личног дохотка), и вишка производа (акумулација плус општа и заједничка потрошња). Њихова узајамна условљеност, сагласно бити економске логике, представља унутрашња повезаност, јединство и идентичност свих момената привредног живота, а нарочито повезаност процеса производње вредности и система њене расподеле. Тако се, неопходност комбиновања производних фактора и неизбежност њиховог непрекидног обнављања у проширеном обиму, поставља захтев да се економски реално валоризују друштвена средства, објективизира природна репродукција радне снаге (потребан производ), и нужно осигура привредни развој, повећање животног стандарда, запошљавање нове радне снаге (вишак производа).

Други разлог за што доследнију расподелу друштвеног производа (националног дохотка) на потребан производ и вишак производа, са макро економског становишта, налази се у самој природи општих законитости социјалистичке друштвене репродукције. Унутар њених материјалних и вредносних токова неминовно се испољавају бројне законитости расподеле. Тако да без обзира на различита понашања субјеката присвајања, учесника у процесима расподеле, делују »неумитно« економске »силе«, испољава се на пример, законитост парцијалне и глобалне привредне равнотеже, закон сразмерности и једнакости свих елемената друштвене репродукције. У томе, без сумње, најважније место заузима неминовност расподеле новостворене вредности на потребан производ и вишак производа. Дакле, мора се, у циљу складне сразмере између и унутар одељака репродукције, имати сазнање колики део новостворене вредности, посматране са макро нивоа, одлази на неопходне потребе радника, непосредних произвођача (потребан производ), а колики део националног дохотка долази за »потребе« друштва, подруштвљене, »колективизиране« потрошње (вишак производа).

Штавише и у аналитичком моделу социјалистичке друштвене репродукције претпоставља се, приликом формулисања теоријског модела анализе садржине законитости производње и расподеле

(размене), када се апстрахују »деформишући« фактори у односу на »идеализирани« и у мисаоној »лабораторији« створени модел привреде, квантитативна једнакост, пропорционалност и сразмерност укупне вредности потребног производа (WVP) и глобалне вредности вишка производа (WVPO). При томе је неопходно, као што је то својевремено урадио Маркс у свом аналитичком моделу истраживања природу законитости капиталистичке друштвене репродукције, расподељујући вредност вишка вредности на фонд акумулације и фонд личне потрошње капиталиста, објективизирати поделу вишка производа на део за потребе опште и заједничке потрошње (Q) и на део, одређен на основу »рачуна вероватноће«, за потребе акумулације (A). Уколико се у овоме пренебрегне квантитативна сразмерност и складност парцијалних и глобалних величина, тада неминовно настаје стање тежих или лакших поремећаја привредних токова.

Трећи разлог поделе друштвеног дохотка на потребан производ и вишак производа налази се у карактеру, друштвено-економској и социјалној функцији друштвене својине. Наиме, нужност поделе нето дохотка, сагласно економским законима, на одговарајуће сразмерне агрегатне величине, и објективизације њихових међусобних квантитативних односа и релација, представља граничне тачке разграничења индивидуалне, личне и државне социјалистичке, односно друштвене својине. Од тако утврђене поделе простире се, с једне стране, лична, приватна својина и одвија процес »индивидуализације присвајања« одређеног дела друштвеног дохотка, квантитативно (вредносно и материјално, реално), до износа вредности потребног производа. Док, с друге стране, изнад економски рационално постављене границе (објективно утврђене величине вредности потребног производа), налази се простор афирмације друштвене својине, њено непрекидно обнављање, увећање и репродуковање на проширеној основи. Отуда, објективно постављање ових релација зауставља претварање, сузбија »протоке«, попут »спојених судова«, друштвене у приватну (индивидуалну), личну својину. Захваљујући томе, уместо »подгрејавања« индивидуализације, испољавања »агресивног духа« приватизације друштвене својине (новостворене вредности, дохотка), долази до подруштвљавања, у оквирима вредности вишка производа, одређених облика потрошње (инвестиционе–акумулације, опште и заједничке–колективне). Тако се потпуније испољава природа друштвене својине и остварују услови очувања њене материјалне основе.

Најзад, један од разлога поделе друштвеног производа на потребан производ и вишак производа налази се у самој бити, природи феномена потреба. Од великог је економског значаја складност и сразмерност структуре (вредносне и материјалне) друштвеног производа и структуре потреба. Шта улази у круг материјалних добара, употребних вредности, у предмет потребе (објект) потребних радницу (субјект) за његово (и породице) »природно«, биолошки нужно репродуковање. Ако потребе нису дефинисане искуствено, на основу економских критеријума, историјских услова живота људи, културних назора и духовних захтева »потрошача«, већ су оне означене

описно, одређен је само њихов филозофски појам,[21] онда није објективно одређен ни потребан производ. На пример »природне потребе« претпостављају предмете, материјална добра, употребне вредности самоодржања, јер је немогућа човекова егзистенција ако их не задовољи. Ове потребе су више појам границе, доњег лимита, испод кога је угрожена човекова физичка егзистенција, него што улазе у групу потреба према којима се одређује величина вредности (натурално и вредносно) потребног производа, а у зависности од њега и вредност вишка производа.

Потребе, као захтеви радника, њихов субјективни став изражен у односу на збир материјалних добара и духовних творевина неопходних за »нормално« и »уобичајено« репродуковање произвођача, веома су разноврсне, комплексне, симултане, периодичне и дељиве.[22] Оне су зависне од низа различитих, не само економских момената - материјалног благостања, већ и других детерминаната: историјских, културних и социјалних услова у којима се одвија активност потрошње. У систему, скали потреба »природне потребе« се разликују од »нужности«, а ових од »друштвених«, »подруштвљене потрошње«, од »потреба стандарда«.[23] С обзиром на различите особине потреба, њихов динамички карактер, зависност од бројних утицајних чинилаца, разноврсност, систем потреба у коме постоје приоритети њиховог задовољавања, неопходно их је довести у склад са потребним производом. У томе се огледа неминовност његовог објективног утврђивања.

4. *Измењена природа потребног производа и вишка производа у социјализму.* Ако се сагласимо, без обзира на методолошко–теоријска ограничења и контроверзе око схватања карактера радне снаге у самоуправном моделу привреде и друштвене својине, да се у социјалистичком начину расподеле друштвени производ дели на потребан производ и вишак производа, онда остаје да се одговори на питање да ли је, и ако јесте, у чему је измењена њихова природа у социјализму у односу на капиталистички систем присвајања. Једно је неспорно, с обзиром на историјски односно динамички карактер односа производње, да долази до промене односа присвајања (расподеле). Пошто економске категорије представљају теоријско уопштавање, мисаони одраз суштине (закон) објективне економске стварности, »апстракције друштвених односа производа,[25] а они су, са становишта принципа материјалистичке дијалектике »подвргнути« непрекидним историјским »трансформацијама«, поред осталог, од једног ка другом, увек развијенијем од претходног, облику својинских односа, то се логично мења и категорија потребног производа и вишка производа.

---

[21] Агнеш Хелер: »*Вредности и потребе*«, »Нолит«, Београд 1981, стр. 105–135.

[22] Др Милош Самарџија: »*Привредни систем Југославије*«, I део, »Научна књига«, Београд, 1975, стр. 60–63.

[23] Агнеш Хелер: Исто, ср. 136–143.

[25] Карл Маркс: »Беда филозофије«, К. Маркс–Ф. Енгелс, Дела, том 7, Београд, 1974, стр. 104.

Међутим, остаје обавеза да се одговори на постављено питање у чему је промењена њихова економска природа. Одговор се налази, формално логички и садржински, у битним разликама између, с једне стране, најамнине (v) и вишка вредности (m), као основних категорија капиталистичког начина присвајања, и с друге стране, потребног производа (pp) и вишка производа (vp), као економских категорија социјалистичког модела расподеле. У њиховим супротностима и различитостима садржана су слична, па и нека идентична обележја. Извесна сличност и идентичност међу њима огледа се на релацији утврђивања економске функције најамнине и личног додатка, »плате«. Преко њих се, у оба случаја, обезбеђује одређена количина (обим) разноврсних материјалних добара (структура употребних вредности), неопходних за нормално репродуковање целокупне биолошке основе радника. Код оба ова облика дохотка реч је о вредносној, номиналној и материјалној страни »средстава за живот која су потребна да се радна снага произведе, развије, одржи и овековечи.[26]

Уосталом, ако се најамнина сведе »на део сопственог производа рада радника, неопходан за нормално репродуковање радне снаге, »ако се овај део ослободи капиталистичке границе и увећа до таквог обима потрошње, какав с једне стране допушта производна снага друштва . . . а који се с друге стране захтева за пуни развитак индивидуалности; ако се затим вишак рада и вишак производа сведе на меру која се под датим друштвеним условима производње захтева једне стране за стварање фонда осигурања и резерве, с друге стране за стално увећавање репродукције у степену који је одређен друштвеном потребом, ако се напослетку у потребан рад и вишак рада укључи количина рада коју за рад способни чланови друштва морају да обаве за чланове који још нису или више нису способни за рад, тј. буде ли се и најамнини и вишку вредности, потребном раду као и вишку рада, скинуо специфични капиталистички карактер, онда баш ови облици не остају, већ само њихове основице које су заједничке свим друштвеним начинима производње.[27]

Међутим, ако се пређе са општих на специфичне одреднице категорија најамнине и вишка вредности, односно потребног производа и вишка производа, онда се, начелно и теоријски, између њих испољавају знатне разлике. Наиме, у капиталистичком начину расподеле новостворене вредности, »потребан производ«, изражен вредносно у облику најамнине, одређује се на основу тржишне вредности робе радне снаге. Преостали део остварене вредности представља вредност вишка вредности, кога капиталисти присвајају на основу монопола приватне својине над средствима за производњу и са њим слободно располажу, делећи га, наменски, на фонд своје личне потрошње и средства сопствене акумулације, чија је основна економска функција несметано одвијање проширене репродукције индивидуалног капитала, уз непрекидан пораст органског састава, повећања конкурентске способности, увођењем техничких иновација у процес производње, а све у циљу максимализације профита. У овом

---

[26] Карл Маркс: »Надница, цена и профит«, »Култура«, Београд 1980, стр. 45.
[27] Карл Маркс: »Капитал«, том III, »Култура«, Београд, 1948, стр. 760.

случају, с обзиром на карактер својинских односа, нема реалне могућности, све док постоји монопол приватне својине, да »потребан производ«, изражен вредносно и материјално преко најамнине, захвати један део вишка вредности, мењајући на тај начин своју класну природу, јер то апсолутно не дозвољавају власници пласиране капитал вредности.

Насупрот томе, у моделу социјалистичке расподеле мења се економска природа потребног производа и вишка производа. Лични доходак, остављајући по страни све споредне тачке и недоследности теорије и праксе у погледу његовог односа са минималним, гарантованим, »зајамченим« личним дохотком, као институтом вођења социјалне политике према одређеним радничким слојевима, није идентичан са потребним производом. Он садржи, у односима социјалистичког облика присвајања, осим личног дохотка, »радничке плате«, што у класичном значењу тога појма представља потребан производ, и део вишка производа, који се аналитички разлаже на фонд акумулације и средства намењена за потребе опште и заједничке потошње.[28] Ова оба дела, на која се расчлањује вишак производа, улазе на индиректан, посредан начин у потрошњу радника. Један његов део, намењен акумулацији, остаје радницима на слободно располагање и коришћење, присвајајући га фактички, без обзира да ли у томе посредује социјалистичка држава или предузеће, кроз облик одложене будуће потрошње. Други део вишка производа враћа им се преко коришћења услуга њиховог школовања, стицања знања и стручног оспособљавања, »потрошње« културних и духовних добара, коришћења услуга здравствене заштите и сл. Тако »да произвођач оно што губи као приватно лице добија директно или индиректно као члан друштва«.[29] На овај начин се део вишка производа претвара у потребан производ, при чему се све више мења, са развитком социјалистичких односа присвајања, њихова економска суштина и природа.

Драгутин ШОШКИЋ

---

[28] Види о томе аналитички потпуније у књизи др Иван Максимовић: »*Политичка економија социјализма*«, »Савремена администрација«, Београд, 1984, стр. 162–168.

[29] Карл Маркс: »Критика Готског програма«, К. Маркс–Ф. Енгелс, Изабрана дела, тон II, »Култура«, Београд, 1950, стр. 13.

LA NATURE DU PRODUIT NÉCESSAIRE ET DU SURPLUS DU PRODUIT DANS LE MODÉLE DE DISTRIBUTION SOCIALISTE

– Résumé –

Le problème de la division du revenu social en produit nécessaire et en surplus du produit dans le modèle de distribution socialiste n'est pas suffisamment étudié du point de vue théorique. Il y a plusieurs raisons qui justifient un pareil état de l'esprit de recherche. La plus importante justification se trouve dans les limitations analytiques. A celles–ci appartient d'abord l'hypothèse qu'avec le commencement des rapports socialistes de production on dépasse, du point de vue historique et de classe, le rapport du travail salarié et du capital. Pour cette raison, il n'y a aucune justification pour décomposer, différencier la valeur nouvellement créée en partie indispensable pour la reproduction naturelle, biologique de l'ouvrier et de sa famille (le montant du »salaire«, du revenu, de la »paye«) et en partie que s'approprie le propriétaire des moyens de production en vertu du monopole de propriété et des droits d'utilisation de tous les facteurs de la production (valeur du surplus de valeur). En conformité avec cela, l'autre moment limitatif de recherche de la nature du produit nécessaire et du surplus de valeur est l'existence de la propriété sociale et, en troisième lieu, on présume que la main–d'oeuvre dans la production socialiste des marchandises n'a pas le caractère de marchandise.

Pourtant, malgré les limitations analytiques, il s'est manifestée dans la pratique l'indispensabilité de diviser la revenu en produit nécessaire et en surplus de produit. Dans la base de leur deécomposition il y a plusieurs raisons objectives, conditionnées par l'action des lois générales et des lois spécifiques de distribution socialiste. La spécificité du produit nécessaire dans le socialisme se reflète dans le fait qu'il »empoigne«, »se transforme« en surplus de valeur par l'accumulation qui reste aux ouvriers à leur libre disposition en forme de consommation future différée et de moyens de consommation générale et commune qui constituent les cadres plus larges de la consommation des ouvriers.

О НЕКИМ ДИЛЕМАМА У РАЗВОЈУ ДРУШТВЕНЕ И ДРУГИХ ОБЛИКА СВОЈИНЕ

Југословенска стварност оптерећена је крупним проблемима, отвореним питањима и дилемама у развоју друштвене и других облика својине. Одговори у том погледу, и у теоријском и у практичном смислу, су сада у нас један од најпречих задатака и науке и идеологије, и политике и праксе. Од тога како у друштву будемо решавали актуелне својинске проблеме, посебно у сфери друштвено-својинских односа, најнепосредније зависи темпо превладавања економске и друштвене кризе у којој се налазимо. Исто тако, садржину предстојећих уставних промена, посебно промена у привредном систему, као и саме домете и дубину тих промена, у великој мери ће најнепосредније одређивати решења у својинској сфери нашег друштва.

Друштвена својина

1. Бројне контраверзе постоје око појма друштвене својине. Прецизно одређење њеног појма је крупан теоријски и методолошки проблем. Нека једноставна, јасна и потпуна дефиниција друштвене својине у условима социјалистичког самоуправљања до сада није понуђена. У нашој економској и правној науци, укључујући и саму уставну концепцију, појам друштвене својине више је одређен негативно него позитивно, шта све друштвена својина није, шта она не би смела да буде, шта би требало да буде, а не шта она стварно јесте. Њена суштина више је одређена забранама него слободама и допуштењима. Одатле извиру и бројне контраверзе.

У нас су све више у »оптицају« теоријски погледи о »несвојинском« карактеру средстава у друштвеној својини. Наша стварност пружа пуно »материјала« за такве теоријске погледе. Знатан дио средстава у друштвеној својини, посебно вишка рада, отуђен је или се по једном аутоматизму отуђује од производних радника у удруженом раду, без њихове сагласности. Зато се средства у друштвеној својини у пракси некако више осјећају као да су »туђа«, као да ин-

стински не припадају радницима да нису њихова, иако се формално-правно налазе у њиховим рукама.

У светлу стварног »доживљавања« средстава у друштвеној својини као »несвојине« нужно је одговорно и критички прегледати сва уставна решења о друштвеној својини, укључујући и она предложена у Нацрту амандмана. Нека истраживања у том погледу упућују на следеће:

У уставној концепцији друштвене својине нема чврстог теоријског упоришта за »несвојинско« поимање друштвене својине. У њему је прецизно дефинисан правно-несвојински односно неправно-својински карактер друштвене својине, утврђено је да она није право својине, да нико нема и да нико не може стећи право својине, да нико не може ни по ком правносвојинском основу присвајати производ друштвеног рада.

Таква одређења друштвене својине, иако веома значајна, нису, међутим, и довољна. Суштина друштвене својине не може се изразити само кроз њену »друштвену« димензију. Она има и своју »својинску« димензију. Противречност друштвене својине се, поред осталог, изражава и у томе што је она истовремено и »друштвена« и »својинска«. У Уставу СФРЈ није на јасан и прецизан начин дефинисана »својинска« димензија друштвене својине, да је друштвена својина једноставно и својина, да је она један од могућих историјских облика својине.

Право својине не може се једноставно поистовећивати са својином у општем смислу. Право својине је само један од историјских облика својине, а не замена за својину уопште. Право својине, односно приватна својина није крај »својинске« историје друштва.

Зашто би се свако могуће схватање својине морало кретати само просторима и световима »права својине«. Својина није статички однос. Она дели судбину динамизма историског развоја друштва. Својина је подложна променама исто тако као што се мења и само друштво. Историјски гледано, колективна својина је »старија« од приватне својине, од права својине.

Друштвена својина је историјски облик својине просто зато што се и на основу ње може вршити и врши присвајање производа друштвеног рада. То што друштвена својина значи негацију права својине и сваког другог својинског монопола не значи и негацију самог присвајања. Све док постоји својина, па била она и друштвена, мора да постоји и присвајање. Присвајање представља материјалну садржину сваког облика својине.

Сам чин постојања »присвајања« представља »својинску« димензију друштвене својине. При томе основ »присвајања« је само друштвено признати укупни текући и минули рад радника, а не право својине или друштвено-сопственички монопол над условима, средствима и резултатима рада радника. Укратко, друштвена својина је облик својине у којем се производ друштвеног рада присваја само на основу рада, са »легитимацијом рада«.

Производ рада у друштвеној својини мора се и »лично«, »индивидуално« присвајати јер се само на такав начин може, поред осталог, изразити и сама природа друштвене својине. Ако друштвена

својина истовремено не би била и облик индивидуалне (личне) својине она би се аутоматски претварала у својеврсни монопол и монополско право над појединачним радницима у слободно удруженом раду. Зато су, у том смислу, средства за производњу у друштвеној својини у исто време и средства личног рада у оквиру слободног удруженог рада.

Радни допринос појединачног радника мора бити »мера« за индивидуалну (личну) својину радника. А та мера мора бити тржишно одређена или бар изведена из тржишно валоризованог радног доприноса тог радника кроз реализовање на тржишту производа у који је уткан и његов радни допринос.

2. Критична тачка читавог нашег друштвеног и правног и привредног система је мерење целине радног доприноса радника као основе за »присвајање« стварног друштвеног дохотка (производа рада). Зато што се нетржишно нтиробно) понашамо, у друштву нам не полази за руком да адекватно изразимо (валоризујемо) радни допринос радника по снови квалитета и квантитета његовог текућег и минулог рада.

Најављено »разбијање« плаћеног дела радниковог текућег рада на део личног дохотка по основу текућег рада ($ЛД_1$) и део личног дохотка по основу минулог рада ($ЛД_2$) омогућиће прецизније изражавање и укупног радног доприноса радника.

Једно од централних системских питања је сада у нас како да $ЛД_2$ појединачног радника буде непосредно у функцији проширене репродукције друштва и основне организације удруженог рада. Без такве материјалне мотивације не може се остваривати офанзивни привредни развој, нема економске стабилизације.

Појединачни радник у основној организацији удруженог рада неће својом вољом да гласа за издавање веће акумулације из дохотка на рачун свог нижег личног дохотка, ако унапред зна да се та акумулација од њега дефинитивно отуђује и да од такве акумулације неће имати никакве материјалне користи ни његова основна организација у виду дохотка ниит он сам у виду личног дохотка, било $ЛД_1$ или $ЛД_2$. Наше стање у друштвеној репродукцији је сада такво.

Потребан нам је такав друштвени и привредни систем, такви системски и практични правни и економски механизми који ће обезбедити аутоматско издвајање максимално могућег дела дохотка за акумулацију, али пре свега на основу личне мотивације и свакодневне бриге самих самоуправно-удружених радника, сваког појединачног радника, а не само друштва, државе, субјективних социјалистичких снага.

Стално увећање средстава у друштвеној својини могуће је остварити и остваривати само кроз јасно дефинисање материјалне »копче« између појединачног радника у удруженом раду и издвајања из дохотка за акумулацију и господарење њоме. Зато је и централно питање друштвене својине и читавог система слободног удруженог рада однос радника према минулом раду. Без решења тог проблема нема успешног изласка из кризе у којој се налазимо.,

Чак би и пензије радника требало почети све више повезивати са $ЛД_2$. »Неплаћени« део радниковог текућег рада не треба да буде

анонимна величина, не треба да се претвара у анонимни друштвени капитал, да се »подруштвљава« као отуђени рад радника. Зато је у нашем систему друштвене расподеле потребно да постоји не само $ЛД_2$ него и $П_2$ (пензија).

3. Следеће питање тиче се субјеката друштвене својине. У нашој правној и економској науци уставна концепција друштвене својине је, поред осталог, »схваћена« тако да друштвена својина нема свог правног носиоца, да субјект друштвене својине није ни појединац, ни колектив, ни држава.

Уставну концепцију друштвене својине могуће је »разумети« и на другачији начин. Наиме, у уставу се каже да »нико не може имати право својине на друштвена средства« а не да друштвена средства немају уопште свог субјекта, свог носиоца. Устав СФРЈ најдиректније забрањује конституисање правно-својинског, својинско-правног субјекта над друштвеним средствима, али не садржи ни једну одредбу којом би забрањивао конституисање одговарајућих друштвено-својинских субјеката друштвене својине. Ту »друштвено-својинску« димензију субјеката друштвене својине Устав СФРЈ из 1974. на жалост, није ближе дефинисао, нису ближе разрађена друштвено-својинска овлашћења друштвено-својинских субјеката друштвене својине. То је и једна од најслабијих тачака уставне концепције друштвене својине.

Питање субјекта односно субјеката друштвене својине мора се отворити на јасан начин, и у теоријском и у практичном економско-правном смислу. То захтева и актуелно стање репродуковања друштвене својие. Не може се даље стајати само на негирању постојања правно-својинских субјеката друштвене својине него је неопходно учинити корак даље у разради уставне концепције друштвене својине у том смислу да се бар покуша да се дефинишу друштвено-својински субјекти друштвене својине, који би се по природи својих друштвено-својинских овлашћења суштински разликовали од правно-својинских субјеката и њихових правно-својинских овлашћења.

Ако се друштвена својина појмовно схвата као својина, као историјски и као основни облик својине у условима социјалистичког самоуправљања, онда и она, као и сваки други историјски облик својине (приватна, државна, задружна и др.) по природи ствари треба и мора да има и свог, односно своје носиоце, своје субјекте, своје »вршиоце дужности«. Ако их нема, онда друштвена својина и није својина у правом смислу. У том случају и сам појам »друштвена својина« морао би да се замени неким другим адекватнијим »несвојинским« правно-економским изразом, из појма »друштвена својина« морала би се излучити свака »својинска« илузија.

Суштина наших проблема у изградњи социјализма није у дилеми да ли друштвена својина има или нема своје субјекте, носиоце, »вршиоце дужности«, него у томе како укупан систем заснован на том облику својине учинит ефикаснијим у друштвеном, економском, правном и политичком погледу, ефикаснијим у односу на систем заснован на праву својине. А таква ефикасност не може се успешно изразити, не може се комплетније појмовно одредити и конкретније разрађивати без субјеката, без носилаца, без »вршилаца дужности«

друштвене својине, као имовине и као производног односа. Свако уставно-правно »бјежање« од прецизног или прецизнијег дефинисања субјеката друштвена својина, што је у нас прилично изражено, води via fakti претварању друштвене својине у некакву безличну масу, у апстрактну субјективистичко-волунтаристичку конструкцију, а њену могућу економску и правну разраду у нормативистичку илузију.

Без субјеката друштвене својине одговорност за репродуковање и увећање друштвених средстава претвара се у формализам, у неодговорност. А то је сада у нас најкрупнији економски и друштвени проблем. На свакој тачки друштвене репродукције и друштвеног организовања рада мора се прецизно знати, »по имену и презимену«, ко је све и колико одговоран за привређивање и управљање средствима у друштвеној својини.

Робна производња у условима социјалистичког самоуправљања не може да егзистира ако иза робе у друштвеној својини која се размењује на тржишту не »стоји« њен конкретни носилац, тојест одређени друштвено-својински субјект. Ћуди тржишних законитости траже конкретне субјекте, конкретне носиоце и конкретну одговорност робних произвођача у привређивању радом и друштвеним средствима по строгим начелима робне производње. Без »вршиоца дужности« друштвене својине, робна привреда је илузија, јер се конкретна материјална одговорност учесника робне размене претвара у апстрактну, »подруштвљену неодговорност«.

Субјекти друштвене својине морају се »изводити« из целине социјалистичких самоуправних друштвено-економских односа који се успостављају у друштвеној репродукцији и друштвеној организацији рада, морају се »тражити« и »изналазити« у сплету сложених односа који се успостављају на линији од рада појединачног радника у самоуправно удруженом раду, самоуправно организованих радника у удруженом раду (радног колектива), облика смаоуправне организације удруженог рада и самоуправног интересног организовања па до нивоа друштвено-политичких заједница и самог друштва као целине.

4. Крупно питање је очување интегритета друштвене својине. Наш друштвени и приредни систем још није »опремљен« потребним механизмом за очување реалног вредносног интегритета средстава у друштвеној својини. Реално вредновање средстава у друштвеној својини (реална амортизација, реална камата, реални курс, редовна ревалоризација средставас и др.) услов је њиховог очувања и увећања. Средства у друштвеној својини (»друштвени капитал«) морају имати своју цену као и сваки други резултат рада у условима робне привреде и социјалистичког самоуправљања.

Смањење и смањивање инфлације је услов за реално вредновање средстава у друштвеној својини. Просто је немогуће »измислити« некакав метод ревалоризације средстава који би надјачао инфлацију.

5. Убрзање циркулације (промета) средстава у друштвеној својини на јединственом југословенском тржишту један је од битних услова њихове адекватније доходовне алокације и репродукције. Друштвена средства треба слободно да »иду«, без посредништва и

посредовања са стране, тамо где се могу најбоље доходовно оплодити, то јест рационално алоцирати. Зато су потребне крупне промене у систему удруживања рада и средстава и доходовним односима.

Промет друштвених средстава може се знатније убрзати ширим коришћењем хартија од вредности, укључујући и институционализовање њиховог тржишта.

6. Најбољи »систем« заштите друштвене својине је онај који води њеном сталном увећавању. У средишту »одбрамбеног механизма« заштите друштвене својине мора се налазити материјални и морални интерес радника да је чувају и да је стално доходовно увећавају. Целокупним нашим друштвеним системом, правним, економским и политичким, неопходно је »право друштвене својине«, »право рада друштвеним средствима« подићи на ниво »светог права« социјалистичкг самоуправљања.

Државна својина

Државна својина је један специфични, етатизирани облик друштвене (подруштвљене) својине. Са преласком на социјалистичко самоуправљање отворен је снажан процес трансформисања етатистичке у самоуправну друштвену својину, однос радника према држави претварао се у однос радника према раднику који ради средствима у друштвеној својини. Једно од веома актуелних »својинских« питања је и да ли су се ти трансформациони процеси завршили, а уколико нису, у којој и какавој се фази налазе. Поуздане сређене емпиријске грађе за доношење мериториних судова у том погледу нема.

Међутим, и поред таквог стања, може се са великом дозом сигурности тврдити да у нашем социјалистичком самоуправном друштву, као специфични (етатистички, државни) облик друштвене својине, поред самоуправне друштвене својине, постоји и државна својина, и као имовина, па, донекле, и као друштвени однос. Постојећа имовина свих друштвено-политичких заједница, од општине до федерације, њихових органа и организација, фактички се налази у државном, а не у самоуправном облику друштвене својине. Исто тако, многи развојни и други материјални фондови као и дирекције материјалних извоза и други материјални фондови, као и дирекције материјалних резерви на нивоу друштвено-политичких заједница, такође се фактички налазе у »режиму« државне својине.

У нас је, на неки начин, још увек присутан известан политички страх, па и некаква идеолошка зебња, од отвореног признавања постојања и државног облика друштвене својине у нашем друштву. Међутим, не треба се плашити да се отворено каже да све док у нашем социјалистичком друштву постоји држава, мора на одређени начин да постоји и државна својина. При томе, проблем није у самом њеном постојању, него у томе како се, и на који начин, она »понаша«, какав је смер њене репродукције, у каквим је она »односима« са самоуправном друштвеном својином, да ли са своје стране омета или подстиче нормално репродуковање и развијање самоуправних

друштвено-својинских односа, каква је њена позиција у односу на социјалистичко самоуправљање.

Етатизовани облик друштвене својине није и не може бити перспектива социјалистичког самоуправног развоја нашег друштва. Међутим, њено постојање у нашем друштву треба уставно-правно легализовати. Не зато да би се државна својина у било ком смислу реафирмисала него да би се имала права радничка и друштвена контрола над њом и да би се њом могло успешније управљати у циљу подстицања социјалистичког самоуправног развитка нашег друштва. Опсег државног облика друштвене својине, и као имовине и као друштвеног односа, мора бити одређен и ограничен социјалистичким самоуправљањем.

»Комунистичко« присвајање

У југословенском социјалистичком самоуправном друштву присутан је један посебан облик присвајања производа друштвеног рада који се заснива на неким елементима тзв. комунистичке потрошње (расподела према потребама), то јест у нас постоји, условно говорећи, и нека »комунистичка« својина. Она се јавља и као материјална величина, као вредност која се присваја мимо рада и права својине, али и као друштвени однос између људи заснован на начелу расподеле према потребама, у складу са материјалним могућностима друштва. Тај облик својине претпоставља не само негацију права својине, то јест присвајања на основу монопола, него и негацију самог самоуправног облика друштвене својине, то јест присвајања на основу рада (текућег и минулог).

Постојање и »комунистичке« својине је ембрионални наговештај будућег комунистичког друштва, што је циљ социјалистичке изградње. Зато социјализам, по природи ствари, по законитостима сопственог развоја, мора у свом оквиру да ствара и нужне претпоставке тог будућег друштва.

Централно питање је колике и какве димензије она може да има у социјалистичком друштву какво је наше, имајући у виду достигнути ниво продуктивности рада и економске развијености. Општи је утисак да су ниво потрошње и обим присвајања на начелима расподеле према потребама, то јест социјалистичке солидарности, узајамности и једнакости (присвајање на основу »комунистичке« својине) у нас знатно већи него што то дозвољавају материјалне могућности и достигнути ниво продуктивности рада, са свим бројним негативним импликацијама које из тог произилазе (умртвљавање материјалне иницијативе радника, нерад, неодговорност и слично).

У предстојећим уставним променама, као и променама привредно-системских закона (ЗУР-а и др.) посебну пажњу би требало посветити и питањима ближег појмовног одређења и тзв. »комунистичке« својине у нашем друштву: у којој се мери и докле, мимо рада радника (текућег и минулог), може да се »присваја« производ друштвеног рада, односно у ком односу треба да буде »радно« и »нерадно« присвајање производа друштвеног рада (социјална заштита и др.).

Задружна својина

И поред до сада чињених напора, па и искрених жеља, задружна својина је остала неразвијена, стално је потискивана на самУ периферију »својинских« односа у нашем друштву. Задружна својина није могла да се уклопи у неке наше круте својинске шеме и субјективистичко-волунтаристичке моделе, укључујући и теоријско »чистунство« друштвене својине или права својине.

Задружна својина је заиста сложен правни и економски феномен. Њена суштина може се изразити само кроз одговарајуће компоновање истих или различитих својинских облика и односа. Она настаје на основу разноврсног повезивања приватне својине, личне својине, личног рада, друштвене својине удруженог рада и томе слично. Задружна својина није чист својински модел него у себи садржи међусобно повезане елементе посебних својинских облика. У томе, у тој мешавини различитих својинских облика, изражава се специфичност задружне својине и чине је различитом у односу на друге својинске облике.

Наш будући социјалистички самоуправни развитак мора се све више заснивати и на задружној својини, која у нас има и знатну традицију. На основу задружне својине и кроз различите облике њеног практичног испољавања могуће је покренути материјалну мотивацију радника, сељака, интелигенције и грађана уопште, на веће прегалаштво у раду и стварању. На њеним основама могуће је такође, брже и ефикасније решавати многе нагомилане материјалне проблеме у друштву (повећање производње дефицитарних роба, повећање запослености и др.).

Задружна својина одговара природи друштва које се налази у прелазној фази свог развитка. А такво је наше социјалистичко друштво у којем објективно морају и још дуго ће морати да егзистирају различити својински облици. Зато, не само на практичном, него и на теоријском и идејном плану треба имати више слуха за задружну својину, што пре изаћи, извући се из крутог својинског традиционализма. Задружна својина мора бити »право грађанства« и у пракси и у теорији и бити добродошла.

Приватна својина

У нашем уставном и целокупном друштвено-економском, политичком и правном систему мора се посебна пажња посветити приватној својини и личном раду средствима у том облику својине. Уставно-системска опредељења у том погледу морају бити прецизна, јасна и једноставна. Личном раду са средствима у приватној својини, лишеном експлоатације туђег рада, мора се дати третман социјалистичког рада, не супростављати га друштвеној својини, социјализму и самоуправљању.

Значајно економско и политичко питање је као и на који начин код грађана који раде или који намеравају да раде средствима у приватној својини повратити поверење, истином их убеђивати да циљ наше социјалистичког друштва никада није био и да никада неће

бити ликвидирање приватне (личне) својине, него само ликвидирање експлоатације туђег рада.

Лични рад са средствима у личној (приватној) својини мора се друштвено подстицати, мора му се стварати простор за већи размах у непосредној повезаности и међузависности са развојем друштвене својине. Ти односи не могу бити статични. Неопходно је системом брже дефинисати услове под којима се средства у приватној својини могу слободно, по реалној тржишној цени, »преводити« у друштвену, без национализација и експропријација, као и услове слободног »превођења« реалних економских вредности друштвених средстава у приватну својину, исто тако по реалној тржишној цени, без икакве опасности по социјалистичку револуцију и самоуправљање, уз ефикасан механизам друштвене и државне контроле. Тиме би нестао и страх да ће приватна својина угрозити друштвену својину.

У нашој социјалистичкој стварности, посебно у круговима догматизиране »социјалистичке« свести, присутна је тежња да се простори могуће привредне »акције« приватне својине и личног рада у том облику својине максимално редуцирају, да се њено учешће у стварању друштвеног производа даље минимизира. Стварне друштвене и економске потребе су другачије, сваким даном се на другачији начин постављају у односу на догматску визију социјализма и самоуправљања. Многе економске проблеме и тешкоће (незапосленост и сл.) брже и успешније бисмо решавали уколико би се створили сви потребни уставно-правни (»системски«) услови, ако не за даље повећавање, а оно бар за заустављање даљег опадања учешћа сектора приватне својине у стварању друштвеног производа, које сад аизноси око 13%. Наравно, социјалистичко и самоуправно ткиво југословенског друштва не би било угрожено ни уколико би се тај проценат и нешто мало повећао. Тиме друштвена својина не би била ни мало угрожена.

а) Нужно је ефикасније користити значајне могућности за развој личног рада средствима у својини грађана у малој привреди, пољопривреди у другим делатностима, као и за његово интегрисање са самоуправним удруженим радом.

б) Неопходно је максимално подстицати улагање средстава грађана у изградњу станова у личној својини, укључујући и заједничка улагања друштвених и личних средстава. Повећање учешћа станова у личној својини у укупном стамбеном фонду не може се сматрати несоцијалистичком тенденцијом. Продаја друштвених станова грађана по реалној економској цени не би значила раубовање материјалне основе друштвене својине. Напротив тај процес треба отворити и на тај начин од грађана прикупљати значајна новчана средства за очување постојећег и изградњу новог стамбеног фонда.

ц) На линији стварања општих услова за шири и свестранији развој сектора личног рада средствима у својини грађана, посебно у области пољопривреде, треба решавати питање земљишног максимума. У оквиру уставних промена треба сагледати и питање регулисања земљишног максимума. При томе треба тражити решења којима би се доследније осигурало репродуковање и развој социјалистичких самоуправних односа на селу и пољопривреди, посебно кроз

разноврсне облике кооперације, повезивању интегрисања индивидуалиних пољопривредних газдинстава независно од величине њихових поседа, са социјалистичким сектором пољопривреде (земљорадничке задруге, организације кооперената и сл.).

Такође је неопходно решити питања јединственог утврђивања квантитативних граница, односно права својине на стамбене зграде, станове и пословне просторије.

Повезивање друштвене и других облика својине.

Обезбеђивање несметаног репродуковања и сталног увећавања друштвене својине у свом самоуправном облику је стратешко питање садашње и будуће социјалистичке изградње југословенског друштва. У том погледу никаквих дилема ни компромиса не може бити. Без друштвене својине социјалистичко самоуправљање било би незамисливо.

У нашој економској и правној науци а и у досадашњој социјалистичкој и самоуправној пракси ипак није дат прецизан одговор на питање кроз какву »пропорцију« својинских односа треба да се остварује доминантна позиција друштвене својине, односно који је то могући и реални простор за егзистенцију, па и за аутономију, и слободнији развој и других својинских облика, посебно приватне својине (права својине), а да се при томе не доводи у питање репродуковање и развијање социјалистичких самоуправних производних односа нашег друштва. Остало је, наиме, отворено питање до које тачке је друштвено и политички оправдано и економски рационално да се даље повећава учешће друштвене, односно да се даље смањује учешће приватне и других својинских облика у стварању друштвеног производа, као и у каквим односима треба да буду ти »други« својински облици са друштвеном својином, какви »мостови« да буду између друштвене и других облика својине, имајући у виду потребу обезбеђивања динамичног привредног и друштвеног развоја у условима социјалистичког самоуправљања.

Пред стваралачким субјективним снагама нашег друштва поставља се задатак не само да стварају услове и утврђују правце даљег развоја друштвене својине него и да обликују друштвено и економски најстимулативнију композицију укупних својинских односа, да изналази нове облике и механизме »коегзистенције«, »хармонизације«, »хомогенизације« па и »конкуренције« друштвене и других облика својине укључујући и стварање различитих форми »мешовите својине«, са јасном социјалистичком опцијом да односи између друштвене и других облика својине, као и да на тој основи стварање мешовите својине, буду упрегнути у кола социјалистичког самоуправног напретка нашег друштва, убрзанијег развоја његових производних снага и производних односа.

Нужно је остварити и могућности и за другачије смерове од досадашњих: да се друштвена средства и рад друштвеним средствима улажу и повезују са носиоцима личног рада и приватне својине над средствима рада.

Највећа перспектива развоја приватног сектора, личног рада у својини грађана може се остваривати само у непосредној међусобној повезаности са развојем самоуправног облика друштвене својине. У том погледу потребни су нови правни и економски механизми помоћу којих би друштвени сектор могао к себи да привлачи што је могуће више приватних, личних средстава и рада грађана и да та средства и рад буду у функцији управо бржег развоја и самог социјалистичког друштвеног сектора. Али и обрнуто, да друштвена средства слободно иду, под друштвеном контролом у сектор приватног личног рада и да се на том и таквом тлу репродукују и увећавају као друштвена. А такве оријентације се не могу остварити без енергичнијег превазилажења многих предрасуда,догматског и секташког односа који сада у нас постоје.

Давид ДАШИЋ

ON SOME DILEMMAS IN THE PEVOLUTION OF SOCIAL AND OTHER FORMS OF PROPERTY

– Summary –

The central point of forthcoming constitutional changes in our society are property and property relations: social property, State property, »Communist« appropriation, co–operative property, private property and individual work, connecting of social and other forms of property. Nature, framework, directions and development scopes of eauch of these forms of property and property relations, deserve a complete and consistent treatment and answer to open questions in the ideological, theoretical, systematical and practical sense.

The essence of social property has to be expressed not only through its »socia«, but also through its »property« dimension. It must have its holders and serve as the ground for appropriations.

The State property, as a specific form of social property, has to exist in our society as long as there is a State in it.

The elements of the Communist consumption (distribution in accordance to needs), of »Communist« appropriation (not on the basis of work) are a reality in our society. The existence of the form of »Communist« property, too, must be proper to the essence of socialism, at least as an embryonal announcement of the future Communist society.

The cooperative property, as a possible mixture of different ownership forms and relations suits the nature of a society which is in the so–called transitional phase of its development.

The increase of participation of private property and individual work would not endanger the socialist and self–managing tissue of Yugoslav society.

The main task is to form a socially and economically most stimulative compensation of the total of property relations, including also different forms of »mixed property«, which would have to work in favour of socialist progress of our society.

КРИТЕРИЈУМ »СВЕТСКЕ ЦЕНЕ« У ПОЛИТИЦИ ЦЕНА ЈУГОСЛАВИЈЕ

Последњих година у југословенској економској литератури можемо срести доста различите оцене везане за критеријум светске цене. Према неким радовима, аргументи за и против примене критеријума »светске цене« крећу се у распону између потпуног одбацивања до њене глорификације у политици цена Југославије.

Такав утисак се стиче на бази летимичног читања, међутим, дубља анализа тих радова указује да се »критериј светска цена углавном прихвата али да је оправдано инсистирање на уважавању специфичности наших економских, социјалних, политичких, и других обележја«[1].

Оно што би се морало знати упочетку, је да се у примени овог критерија мора бити доста обазрив јер светска цена крије у себи многе непознанице од којих се свака земља мора на свој начин штитити. Ми ћемо у овом делу рада покушати изнети нека важнија гледишта везана за могућност примене критерија светске цене у политици цена наше земље.

Светска цена, као критеријум за формирање унутрашњих цена, предмет је таквих интерпретација које у задње време праве доста збрке и врло често ометају изналажење »правог« критерија у политици цена Југославије. У једном од материјала Савезног секретаријата за послове робног промета стоји да је анализама и мерама посвећеним тржишту и ценама »основним критеријумима за утврђивање политике цена (економски положај произвођача према иностраним ценама) дат толики примат, да су у великој мери биле занемарене структурне промене у производњи и на тржишту, стварна конјуктура тржишта, а понегде и дејство инструмената привременог система на цене«[2]. У интерпретацији светских цена, као критеријума политике цена,мора се наћи права мера.

---

[1] Др Станислава Ацин–Стулински: »Аргументи за и против примене критеријума »светске цене« у политици цена Југославије«, Институт за спољну трговину, бр. 3–4, јануар 1985, Београд, стр. 17.

[2] Др Зоран Пјанић: »Самоуправни привредни систем«, Радничка штампа, Београд, 1983. стр. 81.

Прихватање критеријума »светске цене«, тј. успостављање паритетних односа цена у земљи, стоји у позитивној корелацији са стратегијом интензивног укључивања земље у међународну поделу рада. Најчешће структура домаћих цена не одговара структури цена на светском тржишту. »Често потпуна неповезаност нивоа и тенденције развоја цијена на свјетском тржишту с количином рада или капитала који су за поједине производње неопходни у националним оквирима такође је једно између многобројних упозорења о распаду оне некад тако непосредне повезаности формирања светске цене с просечним критеријумима продуктивности свог времена«[3]. Структура цена зависи од начина и политике расподеле и потрошног фонда и вишка рада, као и од политике и начина финансирања. »Ми треба да се трудимо да уједначимо цене према структури на светском тржишту све до оног тренутка када би то значило мешање основа економске политике. Тиме се олакшава техничко пословање с иностранством«[4]. На ту »подвојеност« домаћих и иностраних цена указује и Ј. Андријашевић: ». . . цене производа који се планирају на домаћем тржишту формирају се под утицајем повећане платежно способне покривене и непокривене тражње, односно покривених и непокривених издатака. Поред увећаних издатака у текућем и минулом раду, који су по правилу већи од истих у оквиру тржишне привреде капиталистичког типа за износ дохотка за потрошњу и прекомерних режијских трошкова који се дугују дејству социјалног фактора на раст стандарда преко мере датих потреба у оквиру тржишне привреде, у цену производа улазе и такозвани непокривени издаци који се дугују новцу непокривених потреба.«[5]

Деформисани односи у примарној расподели се са своје стране битно пресликавају на ниво развоја грана односно региона. Тако, на пример, где су домаће цене ниже од светских, по правилу је стопа акумулације нижа од просека привреде, и обрнуто, гране које имају надпросечну акумулацију имају по правилу изнадпаритетне односе цена. »Немогуће је данас тврдити да је светска цена споредни фактор. Ја сам исто тако против тога као што и вероватно и сви ви, да ми ту светску цену прогласимо као једини фактор, што је некада било код нас тенденција. Ми морамо ту светску цену кориговати, морамо прилагођавати нашим унутрашњим потребама, али морамо прилагођавати у границама које подносе објективне економске законитости, не можемо је ми субјективистички физирати, него морамо тачно знати да ако негде идемо изнад или испод светских цена у унутрашњим односима, да морамо то негде надокнадити путем преливања дохотка у нашим унутрашњим односима. И ту се опет појављује проблем дохотка. Очигледно ако идемо изнад светске цене један део дохотка мора се прелити у оне гране које у ствари на унут-

[3] Владимир Пертот: »Теорија диспаритета трошкова, цијена и рабата«, Економски преглед, 5–6/1981, стр. 216.

[4] Милентије Поповић: »Друштвено-економски систем«, Култура, Београд, 1964. стр. 49 и 51.

[5] Др Јован Андријашевић: »Специфичности механизма формирања цена на домаћем и светском тржишту«, Реформа–Актуелне теме, бр. 273–274 октоб.-новембар 1982. стр. 17.

рашњим ценама иду изнад светског дохотка и обрнуто«[6]. Истраживања која су у земљи вршена, показују да су цене на југословенском тржишту по појединим гранама и групацијама привреде значајније одступале од светских, што се добрим делом подудара са резултатима који су добијени на бази стопа акумулације.

Узроци неконкуретности наших цена су доста дубоки. Најважнији су: 1) ниска продуктивност рада; 2) нерационална употреба дохотка, пре свега у домену инвестиција и 3) предимензионираност и уситњеност производних капацитета и низак степен њиховог коришћења итд., што се све заједно изражава у вишим трошковима производње домаће привреде.

У структури продајних цена производа заступљен је, уз остало: а) укупан плаћени утрошени рад, као и б) плаћени нерад (застој у производњи, велики број режијских радника са ниским радним учинком, изостанци и др.). Основни разлози раста продајних цена производа су према томе непроизводно утрошени рад и плаћени нерад. Анкета Привредне коморе Југославије, спроведена 1982. год. показује да већина ООУР-а користи интерне нормативе потрошње сировина, репроматеријала и енергије који су знатно већи од светских норматива, а само незнатни број ООУР-а користи групацијске или светске нормативе, док многе организације и немају разрађене нормативе потрошње материјала и енергије.

Утицај светских цена и продуктивности рада на нивое и односе цена на домаћем тржишту био је недовољан, скоро занемарујући, што је омогућило многим организацијама да доходак »стварају« повећањем цена, а не рационалнијом употребом фактора производње. »Привредни субјекти као робни произвођачи морају расположиве факторе производње користити тако да непрекидно воде рачуна о економији текућег и минулог рада. Да би се то постигло, треба осигурати деловање економских законитости на домаћем тржишту и омогућити већи и стални утицај светске продуктивности на домаћем тржишту и омогућити већи и сталан утицај светске продуктивности и светских цена на нашу производњу«[7]

На глобалном плану, проблеми конкурентске способности домаће привреде проистичу из недостатка стратегије развоја економских односа са иностранством и њеним местом у укупном развоју. Питање економских односа са иностранством се углавном посматра са платно – билансног становишта, а не као интегрални део стратегије укупног друштвено-економског развоја земље. »Погоршан положај наше земље у међународним економским односима је, и поред очитих тешкоћа и неповољености утицаја кризне ситуације у светској привреди, већим делом последица поремећаја у нашем сопственом економском развоју, неблаговремене адаптације на захтјеве нераслих производних снага, предимензионираних циљева развоја, неа-

---

[6] Излагање Едварда Кардеља на седници Савезног савета за привредни развој и економску политику и Савезног савета за питања друштвеног уређења, Београ, 3. XII 1976.

[7] Др Станислава Ацин – Стулински: »Аргументи за и против примене критеријума светске цене у политици цена Југославије«, часопис за спољну трговину, бр. 3–4 Београд, 1983. стр. 21.

декватног механизма регулисања економских токова, очигледних промена у светској економији на финансијском тржишту итд. Аутархичним тенденцијама у развоју и релативним смањењем нашег удјела у светској размени, повећала се наша зависност од иностраних финансијских средстава, зависност на пољу технологије и увоза уопште, посебно енергије. [8]

Утицај светских цена не сме да доведе до битнијег сужавања планске компоненте у привредном развоју једне земље. У једној отвореној привреди светске цене служе и као фактор објективизације« оцјене стварне вриједности рада утрошеног на производњу робе и услуга у народној привреди . . . и мјерило колико рада једна народна привреда може одвајати за производњу једног производа уколико жели овај производ економично производити«[9].

Аргументима у корист светске цене иду и нека мишљења која прецењују утицај светског тржишта и светских цена на усклађивање унутрашњих привредних односа, и на успостављање реалних односа између домаћих цена. Прихватањем светских цена прихвата се критериј објективне селекције домаће производње, тј. »утврђује се која производња треба да буде носилац будућег развоја, под којим условима, с каквом технологијом и продуктивношћу . . . утицај светских цена и светског тржишта поткопаће аутархијске и субјективистичке концепције у изградњи појединих грана привреде у целини, јер ће се конкретне инвестиционе одлуке заснивати, пре свега, на рентабилности будуће производње, њеној конкурентској способности и могућностима пласмана на светском тржишту.«[10] Међутим, за ниво домаћих цена, дугорочније посматрано, нису одлучујући тренутни односи према нивоу иностраних цена, које се стално мењају под утицајем еконоских и неекономских момената. Много битнији је садржај домаћих цена са становишта колико је она основа за проширену репродукцију и модернизацију и чињеница да тај раст не буде бржи од раста у другим земљама, посебно не на оним секторима који опредељују националну извозну способност и конкурентност на страном тржишту.

Ако бисмо на крају истакли једну сумарну оцену аргумената који говоре у прилог прихватања светске цене као критеријума успостављања паритетних односа у земљи, мора се прихватити констатација о реалном дејству које се на националну економију врши преко светских цена. Овај утицај не треба прецењивати у смислу да се домаћа политика цена у целости повинује утицајима који долазе са светског тржишта, али при томе не треба губити из вида да светска цена, као један од значајнијих коректива, може утицати на правичније утврђивање паритетних односа цена у земљи.

Свето ПУРИЋ

---

[8] Закључни део дугорочног програма економске стабилизације, Сарајево, 1983. стр. 223.

[9] Урош Дујшин: »Проблеми нормалне цијене у увјетима отворене привреде«, Економист, 4/1964 стр. 755

[10] Јован Раичевић: »Привредна реформа против аутаркијских концепција«, Социјализам, 7/-8/1965. стр. 870.

CRITERION OF WORLD PRICE IN THE PRICE POLICY OF YUGOSLAVIA

– Summary –

There exist various arguments in favour and against the criterion of world price in the price policy of Yugoslavia. Having in view the force of arguments, in our opinion much more justified are those which are in favour of adopting the world price as a necessary corrective in the policy of prices of the Yugoslav economy.

The acceptance of the world price as a relevant factor of our price policy does not mean its application without reservation. If we wish to take advantage of its positive influence on the interior economic courses, it has to be adapted to our, first of all, economic, and after that, to a less extent, also social, political and other characteristics.

The partially applied world price (exclusively to individual segments of economy), which is used in our country very often, probably unconsciously in the practice, causes the damages which are far greater than the advantages of such an application. If we wish to make the most of all the positive effects in the practical application of the criterion of world prices, then it has be applied at the level of entire economy and consistently respected within the limits of Yugoslavia.

ЕЛЕМЕНТИ И ВИДОВИ НОРМИ ПРАВА У СХВАТАЊУ Л. ПЕТРАЖИЦКОГ

I *Правне норме – посебан и важан део теорије права*

Без обзира да ли се признаје постојање једног јединог – позитивног права (као скупа норми које санкционише држава), или и другчијег од овог (природног права према природноправним учењима, органског права према историјској школи права, правилног права и природног права с променљивим садржајем према социјалној филозофији Р. Штамлера, друштвеног права према социолошким теоријама, интуитивног права према искуствено-психолошкој теорији права Л. Петражицког итд.); или: без обзира да ли се право сматра искључиво нормативном појавом, или у основи нормативном појавом, са другим својим странама – друштвеном, психичком итд., или посебном онтолошком јединицом (називана и правна појава), која има сложен састав: *нормативну* или *језичко-логичку* раван (уколико је ове називе по садржају који имају могуће до краја поистоветити), *психичку* раван, *друштвену* раван итд. – без обзира на све то, правна норма се одређује као централан појам правне науке[1], или, у сваком случају, као посебан и важан део теорије права[2]. Зато проучавању проблематике правних норми, без обзира да ли се између њих и права ставља знак једнакости, или се оне сматрају само саставним делом права, дакле, проучавању ове проблематике треба посветити посебну пажњу.

Пре него што пређемо на испитивање мисли Л. Петражицког о овом питању, истакнимо да се у нашој теоријскоправној књижевности, углавном уџбеничкој, правне норме деле на *условне* (зову се, донекле неадекватно, и *апстрактне*) и *безусловне (конкретне)*, и *опште (генералне)* и *појединачне (индивидуалне)*[3] Овима се додају: *катего-*

---

[1] Вид. *Х. Келзен:* Општа теорија права и државе, Београд 1951, стр. 61.

[2] Књига тројице пољских аутора –J. Smialowski, W. Lang, A. Delorme: Z zagadnień nauki o normie prawnej, Warszawa 1961, упућује на помисао да би правна норма, сама за себе, могла бити предмет и посебне праве науке.

[3] Вид.*Р.Д. Лукић* (са *Б. Кошутићем):* Увод у право, седмо издање, Београд 1985, стр. 202.

ричке и *дисјунктивне*, и *принудне (прецептивне* – ius cogens) и *диспозитивне (замењиве* – ius dispositivum)[4], иако је очигледно да су обе ове поделе изведене из поделе диспозиција.

Што се тиче елемената, одн. логичког састава правних норми, истиче се да и условне и безусловне, и опште и појединачне, имају два основна елемента: *диспозицију* и *санкцију;* поред њих, условне норме имају и две претпоставке (хипотезе): *претпоставку диспозиције* и *претпоставку санкције*, а безусловне – само једну претпоставку: *претпоставку санкције*. Постоји схватање да су саставни делови, одн. структурни елементи сваког правног правила: »стање ствари« (претпоставка или услов) и »правна мера« (диспозиција и санкција)[5], што чини се, није ствар само терминологије, него и посебног прилаза у изучавању права.

II *Л. Петражицки о елементима и видовима норми права.*

а) Норме (пројекције) права – нужан пратилац императивно-атрибутивних преживљавања

Леон Петражицки, класик пољског правништва – творац искуствено-психолошке теорије права и на њој засноване науке политике права, није полазио од права као скупа правила понашања (која изражавају вољу владајуће класе), норми створених и(ли) санкционисаних државном принудом. Иако се и за овакво одређивање права може наћи места у његовој теорији права, он је на право гледао знатно шире: разликовао је *официјелно* и *неофициjелно* право, *позитивно* (обухватније од уобичајеног) и *интуитивно* право, скретао пажњу на мешовиту, еклектичку групу појава које обухвата *право у правном смислу*. Оно што је битно у његовом схватању права су императивно-атрибутивна преживљавања ослоњена на нормативне факте (позитивно право), или настала сама по себи, независно од таквих факата (интуитивно право), док су правне норме (и друкчије називане: пројекције, фантазме и сл.) нужан пратилац ових преживљавања. Закони и други општи правни акти који, као нормативни факти у саставу позитивног права, у психици људи (могуће: као индивидуâ, групâ, слојева, класâ и сл.) не изазивају одговарајућа императивно-атрибутивна преживљавања, остају мртво слово на папиру.

б) Елементи и видови норми права

По нашем мишљењу, и учење Л. Петражицког о елементима и видовима норми права, иако дато на научно-психолошкој основи, те донекле одудара од постојећег учења о истом питању, није без значаја за теорију права, у смислу њеног обогаћивања. Најпре, у вези негирања постојања категоричких норми (ту се читалац упућује на *Је-*

[4] Вид. *Б. Кошутић:* Увод у право, треће издање, Београд 1987, стр. 113–115.

[5] Вид. *Р. Легради*ћ: Општа теорија права (Увод у право), друго допуњено издање, Осијек 1960, стр. 78–81 (Социологија права, II неизмењено издање, Београд 1968, стр. 303).

ринга, Коркунова, Шершењевича), или обилажења питања поделе правних норми на *хипотетичке* и *категоричке,* Л. Петражицки показује како се самопосматрањем и уједињеним методом унутрашњег и спољнег посматрања потврђује категорички карактер преживљавања и норми, и не само *интуитивног* (у нашем понашању према ближњима руководимо се мноштвом интуитивно-правних, као и моралних, убеђења безусловно, а не само при постојању извесних посебних околности, које одбијају извесне нападе на њих и налажу другчије понашање), него и *позитивног права* (насупрот тврдњи да чак норма која забрањује убиство, има само услован карактер, на пр., правом се допушта смртна казна, убиство у рату и сл., Л. Петражицки истиче да је то неспоразум: »Фактички, у психици нормално васпитаних људи, који се не баве занатом џелатâ или т. сл., норма о убиству има категорички карктер«[6]); наведени примери допуштања убиства су посебни изузеци од одговарајућег општег принципа; по његовом мишљењу, карактер не само категоричких норми, него и апсолутно-општих принципа цивилизованог права, имају и норме које не допуштају мучења, злостављања, тзв. квалификовану смртну казну – на пр., распеће на крсту, затопљење грла усијаним металом, растрзање, казну на посебном точку који се окреће и др., силовање, фалсификате, поробљавање људи и трговину њима, и др.)[7]. Иако у анализи правних норми не разликује постојање двеју хипотеза (у условним нормама – хипотезе диспозиције и хипотезе санкције), он, будући да има у виду категоричке норме, закључује, уосталом правилно, да хипотезе нису својствене свим *(правним преживљаваньима* и) *нормама права.* Затим, његово указивање да диспозиције правних норми, сагласно императивно-атрибутивној природи правних преживљавања, не представљају »заповести« већ објективно постојеће императивно-атрибутивне ставове, није нетачно. Одатле и оправдан захтев да постојеће учење о анализи и елементима правних норми треба померити напред и допунити разликовањем двају елемената у диспозицијама правних норми: 1) *императивног* и 2) *атрибутивног.* У вези с тим, добар познавалац језика, какав је несумњиво био, Л. Петражицки утврђује форме изражавања *диспозиција* правних судова и норми, и самих *правних норми*[8]*: императивно-атрибутивну, обвезно-овлашћујућу* или *пуну, адекватну редакцију* и, поред ње, још три скраћене форме, потпуно допустиве и фактички примењиве – *скраћено-атрибутивну, овлашћујућу, скраћено-императивну, обвезујућу* и *обострано-скраћену* (замена скраћених редакција правних норми пуним врши се путем *тумачења права).*

---

[6] Л. И. *Петражицкий*: Теория права и государства в связи с теорией нравственности. Издание второе, исправленное и дополненное. Том II. С.-Петербург 1910, стр. 334.

[7] У вези с тим, Л. Петражицки је истицао да се такви и сл. напади на личност и права другог културним правом одбијају, без обзира који се »интереси« или »циљеви« имају у виду, додајући у напомени: »Уопште, модерно сада базирање теорије права на појму или представи о ‚интересима' не само да придаје циничан и низак правац науци о праву, него и вуче за собом мноштво теоретских грешака. Треба се вазда сећати, да право и морал регулишу не ‚интересе', већ понашање« (Ibid. стр. 334–335).

[8] Пов. у његовој Теорији права стр. 58 и сл. и 335.

И нека друга запажања Л. Петражицког у исцрпној и врло документованој анализи (која, ако од њега као великог зналца латинског језика и доброг познаваоца римског права, од чијег детаљног изучавања и, рекли бисмо, започиње његова научна каријера, преводом познатог *Баронової* дела о систему римског грађанског права, и упућеног не само у правну науку, него и у многе научне дисциплине – није захтевала, од читаоца захтева сигурно велики напор да би била схваћена!) *субјектних одређивања* (представе субјеката актива који се даје, субјеката права и представе субјеката пасива који се налаже, субјеката обавезе – адресати правних норми, активни и пасивни) и *објектних одређивања* (представе оног понашања, оних давања у општем смислу, која се траже од адресатâ императива, представе објеката императива, и оних добијања у општем смислу, која се дају адресатима атрибутива, као нешто што им припада, представе објеката атрибутива), према којима, и једним и другим одређивањима, се врши даља диференцијација правних норми.

Критикујући Јеринга за његово истицање да се правна норма (заповест) упућује увек и без изузетка органима власти, службеним лицима и установама којима се поверава њено остварење (»норма, која би била упућена приватним лицима – говорио је он тим поводом – а не органима власти, је нешто немогуће«), Л. Петражицки истиче да је у области народног обичајног права и других видова позитивног права, не говорећи већ о интуитивном праву, представа норми као наређењâ на адресу чиновникâ посебно запањујућа бесмисленост. Као адресати правних норми према психолошкој теорији права јављају се не само чиновници, већ и обични смртници, а и разна друга бића: божанства, покојници, животиње итд.

Према субјектним одређивањима правне норме се деле на: с једне стране, 1) *индивидуалне, конкретне* или *сепаратне* (ту се као адресати јављају одређене индивидуе, конкретни субјекти) и 2) *опште, апстрактне* (класе или на класни начин одређени субјекти као адресати), а с друге – 1) *апсолутне* (на адресу свих и сваког) и 2) *релативне* (на адресу одређених категорија субјеката). Што се тиче прве поделе вредно је пажње ауторово указивање да се и у области официјелно-законодавног права може често имати посла с индивидуалним нормама, што се, по нашем мишљењу, своди на општеусвојени став теорије права о *формалном закону* – који истовремено није и закон у материјалном смислу, као и да често у историји позитивног права општим нормама извесног садржаја *претходи* појава одговарајућих индивидуалних норми (као примере аутор наводи акционарски посао и тзв. право литерарне својине у почетку њиховог развитка), што је тачно. Правне норме на адресу свих и сваког, зване апсолутне (у другој подели) деле се на: а) *императивно* или *пасивно апсолутне* (оне у којима се као адресат императива јавља свак, ма ко то био), б) *атрибутивно* или *активно апсолутне* (оне у којима се као адресат атрибутива јавља свак, ма ко то био) и б) *двострано апсолутне* или *апсолутне у уском смислу, »квадрат« норме* (оне у којима се и као адресати императива, обавезе, и као адресати атрибутива, као овлашћени, јављају »сви«, »сваки«).

Према објектним одређивањима разликују се три вида норми: 1) *позитивно-овлашћујуће* или *дајуће* (објекти: facere–accipere), 2) *негативно-овлашћујуће* или *заштићујуће* (објекти: non facere-non pati) и 3) опуномоћавајуће, овлашћујуће (објекти: pati-facere). По мишљењу Л. Петражицког, нејасно сазнање разлике ових трију типова правних норми лежало је, вероватно, у основи разликовања од стране древних римских правника трију функција законâ: iubere, vetare, permittere, као што се одражава и у мишљењима оних нових правника, који упркос владајуће теорије императива утврђују још постојање тзв. дозвољавајућих норми.

Л. Петражицки је скретао пажњу да савремена јуриспруденција, која зна и признаје само позитивно право, у свом учењу о елементима правних норми, губи из вида још један њихов саставни елемент – *позитиван основ* или *позитивно позивање*, који се састоји у представама одговарајућих нормативних факата. Зависно од тога да ли се позитивни правни судови и одговарајуће норме изводе из једног или из више нормативних факата, позитивни основи или позитивна позивања се деле на *просте* и *сложене*, а ови последњи, зависно од тога да ли се нормативни факти који се спомињу у њима односе на једну категорију нормативних факата или на разне – на *једнородне* и *мешовите*.

Други вид правних норми поред позитивно-правних, у учењу Л. Петражицког су интуитивно-правне које у свом саставу *немају позитиван основ* или *позитивно позивање*.

Позитивно-правне норме се, са своје стране, деле на видове и подврсте: *законске, обичајне, прецедентне, уговорне* итд.[9], гледајући по томе који нормативни факт се спомиње у позитивном позивању.

Из малочас изложеног произилази – то не сме да промакне нашем оку – да позитивно-правне норме могу бити не само *једнородне* (законске, обичајне итд.) него и *мешовите* (законско-обичајне, обичајно-уговорне итд.), о чему се у традиционалној науци о праву не говори. »И одговарајуће откриће довело би је у велику пометеност и збрку, услед неспојивости утврђених погледа и учења са овом појавом«[10]. Ма колико ово било сопствено откриће Л. Петражицког, и то морамо рећи – оно умногоме подсећа на став у теорији права о односу између правне норме (као атома права, на пр., у проф. *Лукића*) и члана, параграфа нормативног акта.

Л. Петражицки није издвојио санкцију, да би о њој говорио као о посебном елементу правне норме, што је у вези с његовим схватањем права. Мислимо да то ипак није био онај прави разлог (разлог је ту други: изучаваоци психолошке теорије права најчешће су опсењени психологизмом и субјективизмом њеног творца, што доприноси да се губе из вида друге димензије ове теорије) што у критичкој књижевности о теорији права Л. Петражицког нигде, па ни у поль-

[9] Колико је видова и подврстâ позитивног права као императивно-атрибутивних преживљавања, толико је и видова и подврстâ позитивно-правних норми (вид. Ibid., § 39–43).

[10] Ibid., стр. 341, у напомени.

ској[11], сем само донекле у Ј. Ландеа, његово учење о елементима и видовима норми права није, колико нам је познато, довољно приказано, па зато ни одговарајуће вредновано.

Поклонивши, очигледно, велику пажњу проблематици елемената правних норми, Л. Петражицки ће на крају свог излагања утврдити следећу схему њиховог састава:

»А) Позитивна позивања (у позитивним нормама), Б) хипотезе (у хипотетичким нормама), Ц) диспозиције; елементи диспозиција: 1) императивне и 2) диспозитивне (атрибутивне) тезе; елементи императивних теза, указивања: а) адресата императива, об(а)везаних, б) објеката императива, предметâ обавезе, одговарајућег понашања (facere, non facere, pati); елементи атрибутивних теза, указивања: а) адресата атрибутива, овлашћених, б) објеката атрибута, предметâ права, одговарајућих добијања (accipere, non pati, facere)«.

»Ова схема представља, – говорио је он на истом месту – *потпуну схему и руководство за правну анализу* (мисаоно разлагање сложеног на просте елементе) *и синтезу* (мисаоно састављање сложеног из простих елемената) *и за одговарајуће тумачење и излагање смисла правних норми* (што се не може рећи о традиционалном учењу правника о нормама и двама елементима њиховим: хипотезама и диспозицијама-заповестима), а једнако *основу за класификацију норми*[12]. И више од тога: учење о елементима (и видовима) праних норми требало је да лежи *у основи*, то се подразумева, иако се овде о томе ништа изричито не каже, његове *политике права*.

Без права у смислу правних норми не би била замислива политика права Л. Петражицког ни као наука, а поготову не као законодавна (и правотворачка уопште) делатност. Дакле, при тумачењу и вредновању психолошке теорије права не може се остати само при тзв. *психолошком појму права*.

Учење о правним нормама и правним односима у Л. Петражицког је нужан пратилац учења о емоционалним и интелектуалним елементима правних преживљавања. »Што се тиче норми права и правних односа – говорио је он изричито – то учење о њима мора да чини посебан део теорије права као учење о правним фантазмама, пројекцијама[13]. А искуствено-психолошка теорија права у целини у петражицијанском систему је и развијана ради науке политике права као дела колективног рада у будућности.

Док су у позитивистичком схватању правна норма и правни однос третирани као две онтолошки и садржински различите ствари: правна норма као врста језичког исказа, нормативни суд – значењска скица, а правни однос као животни однос регулисан правом[14], дотле је одговор искуствено-психолошке теорије права на ова питања оригиналан. С њене тачке гледишта између правних норми и

---

[11] То не чине ни пољски аутори J. Smialowski, W. Lang, A. Delorme у књизи Z zagadnień nauki o normie prawnej, Warszawa 1961.

[12] Ibid., стр. 341 (подвукао Т.П.).

[13] Ibid., стр. 463–464.

[14] Вид. J. Kowalski: Psychologiczna teoria prawa i państwa Leona Petrazyckiego, Warszawa 1963, стр. 154. Уп. од истог аутора Teoria prawa, Warszawa 1975, одговарајућа места у делу о теоретским проблемима правне норме и правног односа.

правних односа постоји потпун склад, потпун паралелизам, »и одговарајућа два паралелна реда су пројекциони одраз трећег реда, реда реалних елемената реалних правних преживљавања, одговарајућих емоција и представа«[15]. Показује се да се ту појам правног односа у апстрактном смислу садржински поклапа с правном нормом, с њеном диспозицијом. У постојећој пак теорији права двапут се говори о једном те истом – у учењу о правним нормама и њиховим елементима и учењу о правним односима и њиховим елементима, уз губљење из вида оног најглавнијег – императивно-атрибутивних преживљавања као *реалног еквивалента* норми права и правних односа.

Усредсређујући своју пажњу на интелектуални састав правне појаве и, дакле, на мисоану и, у вези с тим, логичку проблематику, Л. Петражицки се у многим тачкама свог учења приближио Келзену. Али, будући да је он, по тачној оцени Ј. Ковалског[16], доброг познаваоца психолошке теорије права, објаснио не само апстрактну страну правних појава, већ и психолошку, психолошки основ правних апстракција, то је његова теорија права богатија од Келзенове.

Веран ученик Л. Петражицког, Ј. Ланде је у првој реченици своје расправе о правној норми[17], која се не може мимоићи кад се расправља о односном питању, истакао да се право може истраживати или као *правна норма,* или такође као *њени еквиваленти у реалним појавама.* Иако у њега језичко-логичка анализа игра прворазредну улогу, он није занемаривао ни друге две димензије у којима се правне норме актуализирају: психичка и социолошка. У савременој пољској правној књижевности среће се поглед – настао под његовим утицајем – да треба разликовати правну норму од правне појаве – прва се третира као значење правног израза, а друга – као реалан факт, у чији састав улазе преживљавања и понашања. Са своје стране, овај поглед је постао инспирација концепције правне појаве као факта састављеног од реалних (преживљавања и понашања) и идеалних елемената.[18]

Ако Л. Петражицки није говорио о санцкији као елементу правне норме, то не значи да није говорио о санкцији уопште. Напротив, само димензије у које се она смешта су друге, а не нормативна. То се најбоље види из његове, заиста бриљантне, критике тзв. теорија принуде.

Према искуствено-психолошкој теорији права, на стражи права стоје пре свега императивно-атрибутивне емоције. Принуда није карактеритично својство права, иако се оно од морала разликује по принудном испуњењу, које ипак није могуће у свим његовим областима. »Разумни смисао теорија, које виде у принуди карактеристично обележје права – говорио је Л. Петражицки – може да се састоји само у указивању извесне везе међу нормама права, с једне стране,

---

[15] Л.И. *Петражицкий*: Ibid., стр. 464.

[16] J. Kowalski: Psychologiczna teoria prawa i państwa Leona Petrazyckiego . . ., str. 154.

[17] J. Lande: Nauka o normie prawnej (1953/54), у Studia z filozofii prawa, Warszawa 1959.

[18] Вид. J. Kowalski: Teoria prawa . . ., стр. 29.

и дејствима људи, која се састоје у примени њихових физичких својстава и силâ, с друге стране«[19].

По његовом мишљењу, тврдња о принуди као неопходном пратиоцу правних појава противуречи општепознатим фактима и потпуно је бесмислена. Теорије принуде, не негирајући фактичку могућност како остварења бесправне принуде, тако и неостварења на делу принуде која по праву следује, имају у виду оно што се прописује правом, а не оно што се у стварности дешава.

Схватајући под санкцијом штетне последице које се везују правом с кршењима права за прекршиоце,[20], што је једно од значења и савремене теорије права, уз оно друго: санкција као један од битних елемената правне норме, Л. Петражицки говори *о санкцији у смислу друге правне норме.* »У случају неиспуњења једне норме права – каже он – постоји *друга норма (санкција),* која прописује одговарајућим органима власти да примене (по сопственој иницијативи или по захтеву приватног лица) принуду«. И мало даље, »само извесном делу норми одговарају, за случај њиховог неиспуњења, *санкције (друге норме),* које прописују принудно испуњење. У већини случајева *санкције норми права* се састоје у стављању на нарушиоце других штетних последица, на пр., казне за прекршај«[21].

Можда је баш овакав његов став утицао на Ј. Ландеа да говори о двема врстама правних норми (уп. мало ниже).

Л. Петражицки је сматрао да одређивање права с тачке гледишта принуде испољава логичке пороке те је, као такво, лишено научног значаја и смисла. Оно садржи definitio per idem у два правца: с једне стране, ради се о принуди регулисаној правом, а с друге – санкционирајућа норма мора бити, са своје стране, санкционисана, и тако унедоглед[22].

Питање санкције у учењу Л. Петражицког се поставља унеколико другчије у области официјелног права, где се везује с основом об(а)везивања права. А та основа овде је управо *примена и подршка* од стране представникâ државне власти.

Према Л. Петражицком за постојање закона и законског права није битно доношење по утврђеном поступку, већ постојање одговарајућих императивно-атрибутивних преживљавања или правно-психолошког дејства те одлуке, као нормативног факта. Погрешан је став, и у области официјено-државног законског права, сматрао је он, да су закони заповести, израз воље државе или органâ државне власти, јер разни државни закони, укључујући ту и уставне, могу произићи и произилазе не од државе или органа државне власти, већ од других лица, као што је случај у револуцијама[23]. На тај начин, закључује правилно Ј. Ковалски, Л. Петражицки је желео да реши про-

---

[19] *Л. И. Петражицкий*: Теория права и государства в связи с теорией нравственности . . . Том I . . ., стр. 269.

[20] Вид. Ibid., стр. 271 (и 333 у другом тому).

[21] Ibid., стр. 271 (подвукао Т.П.).

[22] Вид. Ibid., стр. 272–273 и наш магистарски рад, стр. 219–221.

[23] Вид. *Л. И. Петражицкий*: Теория права и государства в связи с теорией нравственности . . ., том II . . ., стр. 537.

блем основе об(а)везивања основне норме, који је много година касније толико тешкоћа задао Келзену и био решен на вештачки начин[24].

Ландеово учење о саставу правне норме осцилира између схватања Л. Петражицког и схватања Келзена. Не улазећи у ово питање детаљније, рецимо само да је Ј. Ланде правио разлику између: 1) *санкционисане* норме (која може бити хипотетичка, у ком случају има два елемента: а) хипотезу и б) диспозицију, или категоричка, у ком случају има само диспозицију) и 2) *санкционирајуће* норме (која може бити само хипотетичка са два елемента: а) хипотезом и б) диспозицијом). Утицај Л. Петражицког на Ј. Ландеа је више но очигледан кад овај други тврди да позитивно-правна норма има још један елемент – позитивни основ (podstawa pozytywna); у њему се садржи позивање на оне позитивне факте (законе, наредбе, обичаје, судску праксу, прецеденте итд.), из којих норма црпи своју об(а)везну снагу[25].

Ј. Ковалски се приклањао погледу, започетом од стране Л. Петражицког, да проблем санкције може бити позитивно објашњен у *социолошкој и психолошкој димензији*, а не нормативној[26]. Пишући о психодруштвеним основама теорије првних норми он је писао да »између језичког облика норме (можда је најраније иступала у том облику диспозиција) и санкције као психофизичке појаве не постоји тзв. нормативна, већ функционална веза. Заједничко иступање тих двају функционално повезаних елемената твори правну појаву звану правна норма. И због тога се опис те појаве не може исцрпсти нити у сфери понашања или преживљавања, нити такође само у логичко-језичкој сфери, иако је могуће и треба вршити та једнодимензионална истраживања. Синтеза тих једнодимензионалних схватања чини се да доводи до концепције норме као сложене појаве[27].

Уопште, подстицај за то што се данас у пољској правној књижевности толико говори о *онтологији правне норме*[28], давала је, без сумње, и (искуствено-психолошка) теорија права Л. Петражицког.

---

[24] Вид. J. Kowalski: Psychologiczna teoria prawa i państwa Leona Petrazyckiego . . ., str. 166–167. Уп. J. Wroblewski: Krytyka normatywistycznej teorii prawa Hansa Kelsena, Warszawa 1955, str. 173 i sl.

[25] Вид. J. Lande: Ibid., стр. 926–927.

[26] Вид. J. Kowalski: Ibid., стр. 167. Уп од истог аутора Funkcjonalizm w prawie amerykańskim, Warszawa 1960, стр. 160, 168.

[27] J. Kowalski: Psychospoleczne podstawy teorii norm prawnych, u Z zagadnień teorii prawa i teorii nauki Leona Petrazyckiego, Warszawa, 1969, стр. 52.

[28] Детаљније вид. J. Kowalski: Teoria prawa . . ., Ontologia normy prawnej, стр. 28. и сл., где аутор наводи низ савремених пољских правних писаца који се баве овим питањем (A. Peczenik, J. Smialowski, W. Lang, A. Delorme, F. Studnicki, K. Opalek, J. Wróblewski, S. Ehrlich, L. Nowak, A Podgórecki, Z. Ziembiński, G.L. Seidler, H. Groszyk, J. Malarczyk и др.)

* * *

Иако је у схватању Л. Петражицког право као посебна класа сложених емоционално-интелектуалних психичких процеса много шира и, у вези с тим, као одговарајући класни појам обухвата много више него право у професионално-правном језику, одавде никако не треба закључити да је творац искуствено-психолошке теорије права занемаривао право у *нормативном (пројекционом)* смислу, о чему сведочи и овај наш прилог. Из чињенице да је он у свој научни систем укључио и елементе и видове норми праа, као антипод права у *реално-психолошком* смислу, произилази да његова теорија права није једнодимензионална, како се то покушава доказати у критици ове теорије. Као што смо подвукли, без права у смислу правних норми не би била замислива правна политика за чије се конституисање Л. Петражицки залагао читавог свог живота, дошавши на том, нимало лаком, путу до нових открића, каква је искуствено-психолошка теорија права у целини и деловима.

Савремена теорија права би морала укључити у себе, као тачне и веома корисне, и погледе Л. Петражицког о елементима и видовима правних норми.

Тодор ПОДГОРАЦ

ELEMENTS AND ASPECTS OF LEGAL NORMS IN L. PETRAŻYCKI'S CONCEPTION

– Summary –

In the present paper the author examines in our theoretical juridical literature unknown conception of L. Petrażycki, clasic of Polish jurisprudence, on the elements and aspects of legal norms.

The paper is composed of two parts: in the first one are being treated juridical norms (division and elements, logical structure) as a special and important part of the theory of law, and in the second part – L. Petrażycki's views on the law, which are emphasized in two sub-items: a) *Norms (projecitons) of law – necessary concomitant of imperative-attributive experiences* and b) *Elements and aspects of legal norms* in L. Petrażycki's own views, set forth in great detail. At the end the author of this paper gives a Conclusion is which are emphasized the following ramarks:

Although the law, as conceived by L. Petrażycki, as a particular class of complex emotional-intellectual psychic procasses is much wider and, in this connection, as a corresponding class notion, comprises much more than does the law in the professional-juridical language, one should, in no way, draw from this the conclusion that the author of the empirical-psychological theory of law has negle cted the law in the *normative (projectivs)* sense – a fact testified precisely that L. Petrażycki has included into his scientific system also the elements and aspects of juridical norms, as antipodal to the law in *real-psychological* sense, there results that his theory of law is not one-dimensional as some scientists try to prove in the criticism of this theory. As the author of the present paper has stressed, without the tam in the sense of legal norms could not possibly be imaginable the legal policy which L. Petrażycki supported throughout his life, having reached on this, by no means easy, road such new discoveries as is the empirical-psychological theory of law as a whole and in its parts.

At the end of the conclusion the author points out that a modern theory of law had to include, as very correct and very useful, also the views of L. Petrażycki on the elements and aspects of juridical norms (particularly, the distinction of two elements in the dispocitions of legal norms: *imperative* and *attributive* ones, forms of expressing the dispositions and the legal norms themselves, a specific division of legal norms, richer than the usual one, resulting form his conception of law, etc.).

ВИШЕПАРТИЈСКИ СИСТЕМ КРАЉЕВИНЕ СХС И ИНТЕГРАЛНО ЈУГОСЛОВЕНСТВО КРАЉЕВИНЕ ЈУГОСЛАВИЈЕ

У размишљањима о уставној реформи политичког уређења СФРЈ појавио се и захтев да се уведе вишепартијски систем. Какав – о томе нешто ближе није речено.

Као што је познато постоји неколико модела вишепартијског система. У грађанским државама Запада, где је у парламентарној демократији и настао, вишепартијски систем чине више партија, свака са својим политичким програмом, међу којима једна или више њих у коалицији, на челу законодавних и управних институција власти, остварују свој политички концепт државног уређења од једних избора до других. Вишепартијски систем могу да чине практично и две партије којима грађани приликом избора углавном дају своје гласове од којих она која добије већину образује владу, а друга делује у опозицији.

Не узимајући у обзир и евентуална искривљавања у пракси функционисања, у сваком од својих модела вишепартијски систем путем слободних избора тајним гласањем уводи у државне, па и локалне органе власти изабране представнике грађана који у законом одређеном периоду успостављају владавину у име већине уз истовремено критичко оцењивање владавинских аката од стране опозиционе мањине.

На просторима социјалистичке Југославије до уједињења јужнословенских народа 1918. године у Краљевину Срба, Хрвата и Словенаца постојало је више модела вишепартијског система о којима у нашој науци има историографских проучавања, али, с обзиром на временску раздаљину између садашњег стања у југословенском друштву и политичког живота у тадашњим државама на овим просторима, увид у те моделе не би имао практичног значаја.

Друкчије је с прошлошћу која живи у сећању, па и у реликтима тадашње друштвене свести старијих генерација. У Краљевини СХС, у првим годинама после уједињења 1918. године, постојао је вишепартијски систем програмских концепата широког обима који је по-

сле забране пропаганде радничког покрета (»комунизма«) Обзнаном у 1920. године и Видовданским уставом 1921. године смањен на модел у коме се политички живот одвија у партијама које прихватају монархију као неоспорни фактор власти у парламентарној демократији.

Пошто је 20. јуна 1928. године убиствима хрватских посланика у скупштинским клупама, а затим и неучествовањем хрватских посланика у парламенту, дотадашњи крњи систем европске парламентарне демократије постао коначно неефикасан, краљ Александар I Карађорђевић шестојануарским прогласом 1929. године преузео је сву власт у своје руке.

Укидајући парламентарну демократију Александар је убрзо војном диктатуром своме краљевству дао име Југославија и октроисаним уставом 1931. године успоставио унитарну монархију у којој југословенство сједињује све њене поданике раније, у Краљевини СХС, национално дељене на Србе, Хрвате и Словенце. Истовремено, историјски називи територијалних делова изгубили су се у административној територијалној подели на девет бановина, осам под називима географских сливова река и девета у приморју Јадрана.

Овај државни концепт интегралног југословенства, за пет година до Александрове смрти 1934. године, по природи оваквих радикалних заокрета у држави објективно, већ због кратког трајања у пракси, није могао да заживи у друштвеној свести изван владајућег врха. Нарушен је у својој основи националне интеграције 1939. године успостављањем Бановине Хрватске као посебне националне аутономне територије. На интегралном југословенству заснована, Краљевина Југославије раскомадана је у другом светском рату 1941. године после априлског војног слома, а Бановина Хрватска усташком узурпацијом територијално је проширена у независну државу Хрватску, Сремом до ушћа Саве у Дунав и Босном и Херцеговином левом обалом Дрине до ушћа у Саву.

Овде је учињен покушај да се прикажу елементарне чињенице о политичком животу Југославије као монархије у којој је вишепартијски систем вишенационалне државе замењен националном интеграцијом у југословенству, да би се и те чињенице имале у виду у размишљању о даљој реформи политичког система југословенског социјалистичког друштва.

Приметимо да у историјској науци није у потпуности обрађено стварање југословенске државе 1918. године. У науци нису утврђене све чињенице од утицаја на историјски развој заједничке државе, тада неидентификованих свих јужнословенских народа, као и етничких група које говоре несловенским, језицима, посебно када је реч о контроверзи да ли да држава буде унитарна или федерална. Да у широкој јавности постоји интересовање за ову блиску прошлост показује фељтонистичко штиво[1] с документима о политичким размимоилажењима у решавању тог питања у време планирања и настанка државе од 1914. до 1921. године.

---

[1] У београдској »Политици« и мариборској »Вечери«, сачињено на основу тематских збирки докумената: БРАНКО Петрановић, Момчило Зечевић: *Југославија 1918–1988*, ИРО »Рад«, Београд, 1988. и *Југословенски федерализам – Идеја и стварност*, И–ИИ, ИРО »Просвета«, Београд, 1987.

После распада Аустро-Угарске у првом светском рату, версајским мировним уговором потпуно је измењена мапа држава на југоистоку Европе. Јужни делови Аустро-Угарске, дотада под скиптром аустријског цара као Краљевине Славонија, Хрватска и Далмација, затим феудалне регије Словенија и Војводина, као и анкетирана Босна и Херцеговина географски су сједињени са ранијим краљевинама, Србијом и Црном Гором. На мапи Балканског полуострва тим целим простором сада се распрострла нова држава: Краљевина Срба, Хрвата и Словенаца, под скиптром Петра I Карађорђевића, до тада краља Србије.

Изменила се и политичка мапа утицаја великих европских сила на државе Балкана. После слома царске владавине у Русији нова совјетска држава, као савез социјалистичких република, а исто тако и у рату поражене царевине Немачка, сада грађанска република, и раскомадана Аустро-Угарска, по природи ствари нису могле да буду утицајне силе у Краљевини СХС. Пошто се међу савезницима, којима се Србија придружила у првом светском рату, од раније Србији блиска Француска, приликом пробоја солунског фронта у војним операцијама удружена и непосредно, најангажованије заузимала у преговорима који су претходили версајском мировном уговору за овакво широко пространство нове југословенске државе, ослонац на ову тада велику европску силу остао је и у темељима спољне политике версајским мировним уговором прихваћене Краљевине СХС.

После слома Аустро-Угарске и примирја 11. новембра 1918. године, у Загребу се окупило Народно Вијеће које је 14. новембра прогласило уједињавање Јужних Словена у државу Словенаца, Хрвата и Срба. Делегација Вијећа изјаснила се затим 1. децембра у Београду, пред владом Краљевине Србије и представницима Србији припојених Војводине, Босне и Херцеговине и Црне Горе, за заједничку државу коју је на том скупу регент Александар Карађорђевић прогласио као »Краљевство Срба, Хрвата и Словенаца«.

Од овог историјског чина почињу и тешкоће да се нова држава консолидује као унитарна, и посебно, као монархије. Политичка документа из тог времена дају увид у контраверзе испољене у преговорима и актима о будућем државном уређењу којима се у току првог светског рата настојало да у заједничкој држави буду усклађени интереси грађанских националних групација. При томе, ноторна је – и због тога се ваљда ретко и помиње – предност коју је за успостављање те државе имала Србија у својим војним јединицама којима је успостављан ред свуда где је после слома Аустро-Угарске на територије нове краљевине СХС претила опасност од бољшевизације каква је захватила суседну Мађарску, а и од пљачкашких упада у села и мање градове дезертера из времена распада аустро-угарске војске, тзв. зеленог кадра.

Ко су све били Срби који су се тада сједињавали у заједничку државу са Хрватима и Словенцима, а и колико их је било, о томе нема јасне слике у посматрању популације која се нашла на простору нове државе. То, пре, свега је важи за популационе односе који су успос-

тављени у Србији одмах после балканских ратова, у које је Србија ушла, са нешто више од 2 милиона становника, а из њих изашла са 4 милиона проширењем на просторима Косова, Метохије и Македоније.

Колико је Срба изгинуло у балканским, а колико у првом светском рату тешко је одредити, али, у сваком случају, првобитних нешто више од 2 милиона Срба у Краљевини Србији нису чинили знатну већину према у ратовима припојеном конгломерату православног и исламског становништва на простору ослобођеном од отоманске владавине.

Истина, број Срба порастао је за онолико колико се Срба налазило на ранијем простору Аустро-Угарске, па и међу становницима Црне Горе, тзв. »бјелашима«, али се одмах јавила и деоба на »Србијанце« и »Србе пречане«, тако да број Срба маколики да је био у укупном броју од 14 милиона становника Краљевине СХС, није представљао хомогену политичку групацију, поготово на простору Македоније припојене под називом »Јужна Србија« и Косова и Метохије као »Старе Србије«.

Прве владе. Пре избора за уставотворну скупшину 1920. године, прва влада под председништвом демократе Давидовића, од августа 1919. до фебруара 1920. године, с муком се одржавала мењајући ресорне министре. Замењена је Протићевом владом састављеном само од радикала, а већ у мају смењује је влада дипломате Веснића, такође радикала, али с политичарима из свих делова нове државе и ова влада је мирним и слободним изборима 28. новембра 1920. успела да у Београду окупи за конституисање правне државе потребну уставотворну скупштину.

Избори за уставотворну скупштину донели су готово трећину мандата опозиционим снагама: Хрватској републиканској сељачкој странки, не малом броју посланика КПЈ, а и неколицини посланика републиканаца, што је у Србији довело до зближавања дотле међусобно супротстављених радикала и демократа у »етатистички блок«, пошто је из експеримената са Давидовићевом и Протићевом владом произашло да не могу да владају одвојено једни од других.

Међутим, у јануару 1921. године на сцену је ступио Пашић, политичар без такмаца у Краљевини Србији. Апстиненцију ХРСС која је на изборима у Хрватској од 440.000 гласова добила 220.000 и по томе представљајући Хрвата није дошла у Београд да учествује у раду уставотворне скупштине, Пашић је узео олако и у владу увео муслиманске посланике и Словенце који су, вековима стешњавани између Аустрије и Италије, од тада у међунационалној политици учешћем својих министара били ослонац свим председницама влада Србима.

Видовдански устав. Без посланика ХРСС у скупштинским клупама, у уставотворној скупштини Пашић је с малом већином гласова успео да на Видовдан 28. јуна 1921. године Краљевину СХС конституише централистички, по угледу на белгијски устав, као монархију, с парламентом као законодавним телом чији се посланици бирају сваке четири године на тајним и непосредним изборима, с правом краља да парламент распусти, у ком случају се избори одржавају у року од три месеца.

Видовдански устав не само да није донео класни склад између грађанских групација сједињених у нову државу него су раније контроверзе, да ли да она буде унитарна или федерална, почеле да се увлаче и у »етатистички блок«, прво међу радикале, где се Протић јавио са идејама о аутономијама, а и вођа демократа, Давидовић, изјаснио се за умерену централизацију.

Пашићева влада од самих радикала спровела је 18. марта 1923. године успешно изборе и за неко време парламентарно очувала централистички концепт државе, али тај концепт и даље је подривала апстиненција ХРСС, чији је вођа Радић тријумфовао са својим посланицима и на изборима 1923. и ту своју апстиненцију као »хрватско питање« путовањима у иностранство после 1923. износио и на европску политичку сцену.

Хрватско питање. По ономе како је пронето Европом, »хрватско питање« састојало се у негирању Хрвата да су их Срби »ослободило робовања Хабзбурговцима«. Позивало се на далеку 1868. годину када су Хрвати у Аустро-Угарској монаргији добили аутономију: од тада имају сабор и своје законодавство у управљању јавним пословима који им нису заједнички са Мађарима. Још од тог времена у њих израста сопствена култура, имају своје новине, своју књижевност, своје латинично писмо различито од српске ћирилице.

Тада широкој јавности у земљи није било познато да нова држава има противнике и међу официрима који су у првом светском рату командовали у јединицама аустро-угарске војске, а назирао се и део католичког клера који је жалио за временом када је католичка црква стављала хабсбуршком владару царску круну са многим краљевинама титуларно и његовог апостолског величанства краља Јерусалима.

Стјепан Радић, водећа личност међу Хрватима, упућена је као непредвидљив, пргав али ни тада не откривајући своје намере, чврсте воље, али и способан да се мења према приликама. Опозиционар по инстинкту, Радић је истицао да у себи носи оно »чему теже сви Хрвати«. У младим данима, 1896, за време посете Фрање Јосифа Загребу, спалио је мађарску заставу и осуђен је на затвор.

У Радићевим иступањима одмах по слому Аустро-Угарске, првобитни програм ХРСС планирао је Хрватску као сељачку републику. Истицање пацифизма имало је тај смисао да се пред Европом оспори српски милитаризам: у фебруару 1919. Радић пред Вилзоном протестује због присуства српских трупа на хрватској територији. По повратку у земљу ухапшен је и осуђен због подстицања на грађански рат; из затвора је пуштен у фебруару 1920. и после два дана поново затворен због нереда у којима је било и рањених. Нашао се поново на слободи у новембру 1920. уочи избора за уставотворну скупштину. После победе на изборима 1923. један број посланика ХРСС одлази у Београд, док сам Радић одлази у Беч и Лондон где тражи подршку својој политици у »хрватском питању«, а одлази и у Москву где се залаже за »право Хрватске, Словеније и Македоније да успоставе независне републике«.

Под Пашићем, коме је 1921. пошло за руком да нову државу уобличи у унитарну, централистичку монархију« троименог народа«, владавина радикала крајем 1922. до јула 1924. све више је испољавала

лабости нестабилне парламентарне већине и одржавала се захваљујући Пашићевом искуству сменама у састављању кабинета некада у коалицији, а онда само од радикала, док у марту 1924. Пашић није увео владу демократу Прибичевића, Србина из Хрватске, који се одвојио од Давидовића управо на питању централизације и као интегрални централиста добио ресор министра унутрашњих послова да делује у одбрани јединства земље.

Сметње централизма. Насупрот централизму увелико су израстали регионални партикуларизми са основом у међусобној нетрпељивости на националној основи, у неким компонентама и верској, нарочито на деловима некадашње Аустро-Угарске у мешовитим заједницама, међу грађанима, па и сељаштвом, које је тада чинило већину. Ако су Срби имали »Бог чува Србију«, а Хрвати »Бог и Хрвати«, имали су и муслимани своје »Алах иманет-Алах разола«. Иако су живели једини уз друге, раздвајала су их културна наслеђа која су се упорно одржавала у богомољама, а Пашић је и овде олако узимао да су то »традиције уведене притисцима споља« и да неће бити тешко да буду уклоњене.

На целој територији нове државе централизму су се испречиле и разлике међу јужнословенским језицима који су узимани као језици племена, а владало је потпуно слепило за језично-национално издвајање етничких групација, па и верско, на просторима хомогених група несловенских језика Албанаца и Турсака у »старој Србији« и »Јужној Србији«, као и Мађара и Немаца у Војводини, Хрватској и Словенији.

Приметимо да и данас у уставном уређењу СФРЈ, где сви устави у маси одредаба имају исте текстове, у материји о »народностима« устави република и покрајина испољавају различите приступе и решења у којима се крију компромиси у гледањима на ово најосетљивије питање заједничког живота људи на географским пространствима Југославије.

Мало је ко у Краљевини СХС видео да уз »хрватско питање« постоје и жаришта заостала из аустро-угарске владавине по градовима и на притокама Дунава насељавањем Мађара и Немаца (ових је било око 400.000). Међу грађанским слојевима и интелигенцијом Словеније, Хрватске, Срема, Бачке и Баната, Далмације и Босне и Херцеговине у не малом броју нова држава под српском династијом није одговарала својим унитарним концептом државности, где је по историјском настанку српска војска блистала као ослободилачка.

Не треба губити из вида да је и у Црној Гори режим краља Николе I Петровића имао своју традицију и потајна упоришта међу »зеленашима« [2] где се није мирило с припајањем Србији, а и међу самим Србима у Србији било је незадовољника што победама у првом светском рату није остварена Велика Србија (»што нисмо поболи заставу код Сиска«). Даље постојале су и терористичке групе које су деловале у Македонији да би ову територију припојиле Бугарској. »Кача-

[2] Како су називани по зеленим новчаницама Краљевине Црне Горе које је краљ Никола штампао после одласка из земље у Првом светском рату, чиме се алудирало да су његови плаћеници.

ци« на подручју Косова, са својим јатацима међу Албанцима, герилским акцијама хтели су ове делове »Старе Србије« да припоје Албанији.

Најзад, у комплексу сила које тада делују против унитарне монархије не треба губити, из вида политичког, парламентарног живота земље искључену, КПЈ која се од 1925. па до 1935, када је фашизам израстао у опасност од рата, држала Стаљинове препоруке да полазна оријентација националног програма мора бити поставка о совјетској револуцији у Југославији, поставка да без обарања буржоазије и победе револуције национално питање не може бити решено на иоле задовољавајући начин.

Владе се смењују, јединство се не успоставља. Враћајући се редоследу влада у којима се огледа судбоносна контраверза о облику државне власти, Пашић-Прибичевићеву владу у јулу 1924. сменила је влада Давидовића који је на челу демократске странке у Србији, много либералније од радикала и измакнутије од Српске православне цркве, могао да састави »блок« од Муслимана, Словенаца, посланика земљорадничке странке и једног броја оних посланика ХРСС који су прекинули с апстиненцијом да би Давидовићева влада у парламенту добила потребну већину.

Када је Радић у Загребу, не бирајући речи, затражио да се смање војни ефективи, Давидовићева због-здола скрпљена коалиција се распала после четири месеца и у новембру 1924. Пашић поново успоставља владу с Прибичевићем, још одлучнијим поборником чврсте руке, којом се, после распуштања парламента, ова влада окреће против Радића, затвара њега и његове најближе следбенике и оптужује га због велеиздаје: предао се наводно Москви и приступио Трећој интернационали, сада ради на »уставу федерације совјетских радничких републике на простору Дунава и Балкана«. Влада је победила на изборима у фебруару 1925. са невеликом већином, али у Хрватској су радићевци задржали своју већинску позицију.

Најзад влада »народног јединства«. Изненада, Радић у затвору прихвата династију и устав, па његова странка и радикали, с Пашићем на челу, образују у јулу 1925. владу »народног јединства«, а Прибићевић као непомирљиви противник ХСС (сада без Р) прелази у опозицију. Био је то најзначајнији догађај у десетогодишњем трајању државе СХС, поготово када је и Радић дошао у Београд, у коме је последњи пут био 1911, и у новембру и сам постао члан заједничке владе Срба и Хрвата, с подједнаким бројем министара, а ово јединство одржано је и у априлу 1926. у влади на челу са радикалом Узуновићем.

Као што није јасно шта је Радића навело да прихвати Краљевину СХС (према некима учинио је то као антифашиста пред опасношћу од Мусолинијевих планова да с усташама оцепи Хрватску), тако није јасно зашто је Радић, опет изненада, после Пашићеве смрти у децембру 1926. иступио у априлу 1927. из Узуновићеве владе и придружио се опозицији одакле је нападао »сурову доминацију Срба«, чему се, за чудо, придружио и Прибичевић, некада у првим редовима бораца за Велику Сбију, преобраћен сада за ствар »сељачке демократије«.

После пада Узуновићева, влада радикала Вукићевића није се ни представила парламенту који је распуштен, а у пуном врењу национално-идеолошких распри после избора у септембру Вукићевић се одржао на власти пред новим посланицима парламента са старом бољком неслоге увећаном и присуством радићеваца.

Катастрофа вишепартијског система. А онда је 20. јуна 1928. дотадашња драма прерасла у трагедију револверским пуцњима посланика Црногораца, који је у клупама хрватских посланика двојицу убио, а три ранио, међу овима и Радића који је 8. августа у Загребу подлегао рањавању.

Вукићевић се повукао још 4. јула, радићевци су у »крвави скупштину« нису вратили, а први човек Словеније, клерик Корошец образовао је владу којој по први пут није био на челу Србин и која је у својој полугодишњој владавини настојала да покаже да Срби не спроводе хегемонију и да Хрвати нису предмет никаквих прогона. Нереди у Загребу на дан десетогодишњице уједињења, 1. децембра 1928, показали су да тамо постоје организоване снаге којима је уједињење симбол српске хегемоније.

Александрово интегрално југословенство

Од 6. Јануара 1929. либерална монархија, Краљевина СХС, и у њој 44 смене влада, што кризом што реконструкцијом, прелази у историју парламентарне демократије и од тада овај облик политичког живота и њему својствен вишепартијски систем не постоји на просторима садашње Југославије. Није га укинула социјалистичка револуција него владар те парламентарне монархије.

Историјска наука није до данас осветлила од када је и како Александар нашао излаз да југословенством држава изађе из растројства насталог убиствима у парламенту. Зна се толико да је тај парламент – какав је већ био – распустио и завео диктатуру с ослонцем на војску, поверивши састав владе свом команданту гарде, генералу Живковићу, суспендујући независност судске власти у трајању од пет година.

О Александровом концепту југословенства у тадашњој констелацији држава на Балкану нема научног рада који би разјашњавао како се Краљевина СХС Александровом диктатуром преобразила у Краљевину Југославију, од које је остало име новој социјалистичкој држави. Шта је била његова идеја интегралног југословенства и зашто Александар није успео у свом подухвату до смрти у Марсеју, а онда и шта се дешавало под кнезом Павлом – препуштено је мемоарима Мештровића, Стојадиновића, да се не улази и у друге у нас необјављене описе тог времена избеглих политичара и публициста, а наша наука остаје нема.

О табу-односу према овој блиској прошлости у своје време рекао је Вељко Влаховић: »Много је збуњивала и још данас збуњује чињеница да су догматске снаге, прикривајући своју јаловост, иступале са захтевом за 'бескомпромисним' обрачуном са прошлошћу. У том 'обрачуну' један њен дио је био просто прекривен – велом заборава,

иако је прошлост стално васкрсавала своју многообразност у свим својим компонентама, укључујући и оне најреакционарније . . .[3]

И Едвард Кардељ прихватио је што се чуло у једној прилици у дискусији: »Ми комунисти мислили смо да је револуција до темеља срушила стари свет, а сада имам осећање да он полако долази за нама. Тачно, и ја имам такво осећање«, поменувши затим и идеолошки свет старог словеначког буржоаско-малограђанског друштва и његов провинцијални менталитет.[4]

У покушају да се овде у основним цртама прикаже лик Александра Карађорђевића, најмаркантније личности Краљевине Југославије, и покуша да разјасни у чему његов концепт интегралног југословенства објективно није имао подлогу у животној стварности, неће се погрешити ако се пође од тога да је Александар био задојен француском културом, француски књижевни језик познавао је боље од српског, знао је и руски. Прошао је светом, као краљ одлазио је инкогнито у Париз где се виђао по књижарама. У првом светском рату, и поред младих година, као регент, добро се сналазио у спољној политици и војним пословима. У осећањима савременика био је проницљив, суздржан, али не и бојажљив, интелигенцију му нико није оспорио. Како се таква личност упустила у авантуру да из дубоког међунационалног раздора ствара нову нацију?

Треба знати да до другог светског рата неразвијена социјална психологија још није била дошла до сазнања о четири карактеристике нације: територија обезбеђена државним границима, економско јединство, историјско јединство, културно јединство. Александар је знао само за територију обезбеђену државним границама војском под његовом командом.

Овде је немогуће улазити у све што је Александрове »поданике« разједињавало економски, историјски и културно. И данас економско неразвијени делови земље ометају уједначеност економске политике и одржавају се у политичким аспектима економске аутархије република и покрајина.

Културно јединство ни данас није успостављено у оном што је у националној култури основно, у књижевним стварањима, »језгрима«, која би била подједнако прихваћена као културна баштина на целој територији Југославије. Уколико у наслеђеној култури имају свој удео католичка, православна и исламска вероисповест, садашња ренесанса у грађењу богомоља као центара те културе уско је повезана управо са националним подвајањем на просторима где свака од тих вероисповести доминира.

Кад је реч о историјском јединству – а овој карактеристици се придаје највеће психосоцијално значење – и данас су у подсвести архетипски симболи националних осећања: »мајка земља« на којој су се народили »наши људи, наш народ«. Химне, заставе, феудални грбови, славна прошлост свих етничких скупина не силазе са политичке сцене у инвентару старежи оног што раздваја људе у понечем још и по средњевековном поимању друштвености.

---

[3] Вељко Влаховић: *Сабрана дела* III »Комунист« Београд, »Побједа«, Титоград, 1981, стр. 113.

[4] Чланак из 1969 – *Раскршћа у развитку нашег социјалистичког друштва.*

Оно мало југословенства што се у Краљевини Југославији јављало у југословенском добровољачком корпусу, формираном пред пробој солунског фронта, изгубило се као безвредно још у Краљевини СХС, а траг који је оно оставило у учешћу капелана Алојза Степинца у том корпусу и Степинчевом напредовању у верској хијерархији у време Александра, избрисан је у Степинчевом прикланању усташкој страховлади и геноциду Срба у њиховој држави.

Прохујали ратови у другој деценији нашег века, а посебно први светски рат, унели су 1918. међу Србе, Хрвате и Словенце различите психосоцијалне садржаје фаталне по опстанак његове прве заједничке државе. Опијени победама у тим ратовима Србији су величали своју војску, а Хрвати и Словенци у немим успоменама видели су регимента аустроугарске војске и у њима међу мртвима и богаљима своје очеве и браћу пострадале у ратним догађајима на границама Аустро-Угарске, побеђене у првом светском рату и од српске војске која се после примирја ширила њиховим простором.

Александрово самодржављe успостављано војном диктатуром. Почев од прогласа којим се шестог јануара 1929. Александар обратио свом »драгом народу«, преузимајући у своје руке »судбину земље«, Александар је испољио самодржавље које се у њега упило кадетским школовањем у царској Русији и у време кад је био паж на царском двору. У детињству није живео у Србији, а на двору »господара Црне Горе и седам брда«, Николе Петровића, свога деде по рано умрлој мајци Зорки, у Цетињу је био у амбијенту самодржавља краља Николе.

Отуда је разумљиво што је просторе Краљевине СХС видео насељене масом својих поданика који ће, пошто говоре јужнословенским језицима, примити југословенство као обележје државе. Опседнут милктарношћу, од униформе се није одвајао ни у кругу породице. Вековима пристизане мисаоне садржаје са стране, који су различито утицали на друштвену свест сваког од јужнословенских народа и чинили да се међусобно национално подвајају и раније, у Аустро-Угарској, Словенци од Хрвата и Хрвати од Срба, Александар је мислио да потисне у младим генерацијама њима блиском, свуда истом, организацојом физичке културе »Сокола«, као и патриотском организацијом »Јадранске страже« којом ће поносно да стоје дуж Јадрана у колевци европске цивилизације – Средоземном мору.

Назив своје краљевине према »племенима«: Срби, Хрвати, Словенци, Александар је већ у септембру 1929. преименовао у Краљевину Југославију и територије са историјским називима изделио у девет административних јединица, бановина, а као центар у коме је као владар пребивао издвојио је посебну јединицу, управу града Београда за подручје Београда, Панчева и Земуна.

Као и Пашић, у чијој је сенци политички израстао, Александар се олако односио према »хрватском питању« и за културна наслеђа из различитих богомоља узимао да су само безазлене традиције, а већ чињеница да не може у својој краљевини да буде крунисан од патријарха српске цркве, по традицији у Краљевини Србији, због чега је ова церемонија стално одлагана, логично га је упућивала да

управо у верским психосоцијалним садржајима види једну од сметњи јединству и интегралном југословенству.

Устав 1931. После две и по године војне диктатуре у септембру 1931. Александар је објавио устав којим је првобитно успостављена Краљевина СХС сада и уставом конституисана као Краљевина Југославије. Монархија је уставна, али не и парламентарна, јер се законодавна власт остварује у два дома: у сенату, чији се чланови делом бирају а делом именују од краља, и у скупштини коју чине посланици с мандатом од четири године изабрани општим и непосредним јавним гласањем. У случају да се Сенат и Скупштина различито односе приликом доношења законодавних аката, одлуку доноси круна, а министри одговарају само краљу, »браниоцу националног јединства и интегритета државе«.

Монархијско југословенство у пракси. На новембарским изборима 1931. гласало је само 65% уписаних бирача и тако добијени посланици скупштине отворили су пут привидно парламентарном животу и цивилној влади Маринковића, раније министра спољних послова, који је 1927. године потписао пакт о савезништву с Француском. Тешко оболео, Маринковић се повукао већ после три месеца и замењен је Србином из Босне Сршкићем, а 1934. у јануару владу образује Узуновић. Ове цивилне владе спроводиле су у ствари диктатуру двора монополом само једине националне-политичке организације Југословенске народне странке (ЈНС) која у Хрватској не наилази ни на какав одзив, где се и даље узима да су Хрвати подјармљени и где се јављају терористичке диверзије. Поводом саботаже на жељезничким постројењима наследник Радићев, Мачек, отпужен је као инспиратор; ослобођен је од оптужбе, али по по новој таквој оптужби осуђен је у априлу 1933. на три године затвора.

Убиство Александра у Марсеју 1934. У ствари, међу Хрватима најогорченији противници Срба, на челу са некадашњим аустроугарским официрима пуковником Перчевићем и адвокатом Павелићем из емиграције, били су инспиратори рушења државе настале 1918. године заједно са терористима из Бугарске који су »Јужну Србију«, за њих Македонију, хтели да припоје Бугарској. Помагани од фашистичке Италије и обучавани у Мађарској успели су да остваре и крајњи домет својих активности, да револверским мецима бугарског терористе 9. октобра 1934. у Марсеју уклоне краља Александра, носиоца идеје интегралне унитарне монархије Југославије.

Приспевши бојним бродом Александар се у униформи адмирала нашао у Марсеју првог дана званичне посете Француској. До тога дана, Барту, на челу француске дипломатије, успео је да зближи дотле непомирљиве Пољску, Чехословачку и СССР пред опасношћу од нагло израсле моћи хтилеровске Немачке, па и да припреми прелазак фашистичке Италије у табор антихитлеровских земаља Европе.

Дипломатској историји остаје да разјасни циљ Александрове посете Француској, а овде се може само предпостављати да је Барту, у склопу општег плана излације нацистичке Немачке, настојао да Александра, као савезника Француске, приволи да и Југославија прихвати приближавање фашистичке Италије, до тада најопасније

државе на западним границама Југославије, посебно по интегритет тих граница у обалном простору Јадранског мора.

Да ли је Италија одиста искрено прилазила антихитлеровском блоку за сада се не зна, па отуда, до данас, остаје историјски неутврђено да ли су, од Италије финансирани атентатори у Марсеју и Паризу, тамо се нашли у остваривању италијанске политике или својих сепаратистичких циљева. У сваком случају, од смрти Бартуа уз Александра у Марсеју, учвршћује се осовина Рим–Берлин и њени точкови све брже јуре ка другом светском рату.

Сепаратистичко-терористичке активности у том времену нису далека прошлост. Усташка емиграција удружена с албанском проноси своје иредентне захтеве Европом. У последњој деценији до јавности је стигло штошта о кројењу нових граница унутар Југославије на националној основи, а извесно је да постоје и аспирације ка мењању друштвеног уређења земље у смерницама утицајних сила на европском континенту за случај да Југославија не нађе излаз из кризе у коју је делимично запала оживљавањем сепаратизма које угрожава федерално јединство не само у више националним вишеверским републикама већ и у национално и верским компактној републици Словенији.

Шта је Александар хтео. Док то наука коначно не утврди, овде изнете елементарне и неспорне чињенице показују да је од 6. јануара 1929. до насилне смрти у Марсеју 9. октобра 1934. краљ Александар настојао да створи унитарну монархију само једне нације у којој су сједињени сви његови поданици на идеологији интегралног југословенства. Забранио је странке и удружења с »племенским« или верским обележјем, забранио је истицање било какве заставе осим плаво-бело-црвене југословенске, а у балканским ратовима и у првом светском рату победничке заставе српске војске похранио је у маузолеју Карађорђевића на Опленцу. Забраном зборова и цензуром штампе завео је диктатуру с ослонцем у војсци и монархистички оријентисаној администрацији и правосуђу.

Генерацијама одраслим у социјализму данас је до очигледности апсурдна идеја о могућности монархијског облика власти на просторима СФРЈ, поготово облик унитарне монархије у којој би све различитости оног што је вишенационално и вишеверско на тим просторима нестало преко ноћи, а друштвеном свешћу, свуда на исти начин, овладао наднационални, и према религијама индиферентан, било какао облик монархије.

Тако и мора да се мисли данас када су се, после протеклих шест деценија, и у старијим генерацијама изгубила сећања на констелацију држава око Александра. У његово време, све државе, осим Аустрије, биле су краљевине, Бугарска чак царевина. Ахмед бег Зог 1928. године прогласио је себе краљем Албаније, а регент Хорти у униформи адмирала на белом коњу приликом парадних свечаности одржавао је Мађаре у уверењу да живе у краљевини светог краља Иштвана.

После Александра – удружена опозиција. До пунолетства Александровог сина Петра успостављено намесништво на челу с кнезом Павлом, Александровим братом од стрица, већ у децембру поверило је Јевтићу, до тада министру спољних послова, да образују владу

која у предизборној агитацији продужује да истиче принципе интегралног југословенства и добија већину на изборима 5. маја 1935, а ипак је, такорећи, сутрадан после те изборне победе Јевтић замењен радикалом млађе генерације Стојадиновићем који је у време Пашићеве владавине као стручан финансијер на берзанским пословима, посебно на обвезницама ратне штете, стекао не мало богатство.

У европској политичкој литератури Јевтићев пад приписује се кнез Павлу који је наводно тежио уклањају диктаторских метода о чему као доказ служи учешће удружене опозиције на јавним изборима 1935. која се према монополној идеологији интегралног југословенства односила у појединим њеним групама и котеријама некадашњих странака различито, али у једном јединствено, да јавни избори нису демократски метод изражавања народног расположења.

Кнез Павле. У нашој науци такође неосветљена личност у врху Краљевине Југославије, кнез Павле, судећи по првим данима владавине Стојадиновића, тежио је да обнови политички живот у коме би без диктаторских метода очувао утицај круне посредно преко династији оданих политичара, као што је био Корошец, министар унутрашњих послова. Међутим, приближавајући се постепено фашистичкој Италији председник владе Стојадиновић је као један од оснивача Југословенско-радикалне заједнице (ЈРЗ), која је у монополној организацији политичких активности стала на место првобитне ЈНС, испољавао све више склоност ка ауторитативном управљању земљом, заостајући и иначе иза западноевропских демократских кретања својим конзервативизмом у свим сферама јавног живота, па и по питању учешћа жена у политици, где је Југославија, са женама без права гласа, остала на позицији најконзервативнијих и у томе усамљених земаља Француске, Швајцарске и Италије.

Кнезу Павлу свакако није измакло да су Јевтићеви избори показали како »хрватско питање« не силази са сцене; у удруженој опозицији најкомпактнија група била је ХСС, чијег је вођу Мачека позвао на консултације у време тражење нових личности после Јевтића. Мачек се том позиву није одазвао, а у октобру 1937. закључио је споразум са опозиционарима у Србији према којем је политички живот имао да се врати слободама парламентарне демократије; при томе, Мачек је прихватио монархију и јединство државе, али са широком децентрализацијом управе.

Тако је, у сенци Стојадиновићевих успеха на комуналним изборима крајем 1936, када је Стојадиновић тајно покушавао да се споразуме са Мачеком, и упркос победи Стојадиновића, удруженог са крајњим централистима Живковићем и Јевтићем, на изборима у децембру 1938. »хрватско питање« према изборним резултатима у Хрватској и Далмацији показало да у земљи посотји непремостив јаз који гласаче на тим просторима дели од осталих крајева.

Бановина Хрватска на три дана пре избијања другог светског рата 1939. Ко је могао други него кнез Павле да неочекивано у фебруару 1939. изазове пад Стојадиновићеве владе и да се као мандатор на политичкој сцени појави скромни министар социјалне политике, нишки адвокат Цветковић, коме је после тајних преговора уочи избијања другог светског рата успело да по постигнутом споразуму с Мачеком

28. августа 1939, из административне поделе Југославије по речним сливовима издвоји аутономну Бановину Хрватску као државни јединицу на националном принципу која је захватила делове некада у Аустро-Угарској краљевине Словеније и Далмације, са четири и по милиона становника, то јест, нешто мање од трећине становника Краљевине Југославије.

Од тада до свргавања кнеза Павла војим ударом 27. марта 1941. зуа време владе Цветковић-Мачек Краљевина Југославија имала је у бановини Хрватској, чији је бан као у феудална времена управљао у име краља непосредно, у ствари аутономну јединицу са скупштином народних представника бираних на општим, непосредним и тајним изборима, а Краљевини Југославији је остало право да води спољњу политику, организује војну одбрану земље, финансије, спољњу трговину, саобраћај, унутрашњу и спољњу безбедност и верске послове.

Од успостављања Бановине Хрватске, у 19 месеци, до 6. априла 1941, колико је остало до напада Немачке и Италије, у иступањима појединих личности у влади Цветковић-Мачек готово да није ни било Александрове идеологије југословенства. Спољња политика одвијала се у тајности Белог двора кнеза Павла; пред опасношћу од рата све учестаније позивани су резервисти на војну вежбу, једни по неколико пута, други као да их није било у списковима обвезника.

Опадање вредности динара постепено је добило симптоме инфлације, са све бржим смањивањем залиха робе на складиштима, а нарочито текстилне; у жељезничком превозу било је више путника с повлашћеним и бесплатним картама него оних са купљеним на станичним благајнама.

У верским пословима, као последица противљења Српске православне цркве конкордату с Ватиканом у време Стојадиновића и после загонетне смрти патријарха Варнаве, владало је мучно стање које ће се на просторима мешавина паства верских заједница распламсати у првој ратној години у помаму геноцидног уништавања православних свештеника, богомоља и верника.

Богаћење политичара. Шта се све у вишепартијском систему Краљевине СХС јављало у богаћењу политичара приликом аграрне реформе и колонизације, закључивања државних зајмова и издавање обвезница (Бларов зајам, ратна штета), добијањем концесија (индустријска експлоатација шума, рударски копови), либерацијама за војску и грађењем војних објеката, пљачкама на негдашњим грофијама и беглуцима и другим начинима присвајања злоупотребама утицаја на државне послове, заслужује да на крају овог увида у политички живот југословенске монархије буде поменуто као карактеристика тог времена.

При томе треба истаћи слободну штампу у вишепартијском систему чији су написи добрим делом припомогли да се корупција тог времена прикаже и у наше време у фељтонистици. Мање се зна о незаконитим располагањима из националног дохотка, добијеног порезима и другим дажбинама у време Александровог самодржавља и у каснијем растројству Краљевине Југославије, што није без значаја за политичку аргументацију кад је реч о тенденцијама према централизацији југословенске федералне државе, а исто тако и према етатис-

тичкој ништа мање монократској свемоћи у федералним јединицама.

Ново време – старе бољке

Поглед на време монархије открива да из прошлости, испод вела заборава, васкрсава и оно што је прву југословенску државу водило у расуло. Одиста, тај стари срушени свет назире се у позадини многих невоља наших дана.

До недавно прикривен, ту је спор око облика државе. Садашње уставне промене уклањају у пракси испољене тежње према конфедерацији, а Србији конституишу суверена права државе на целој територији републике.

»Хрватско питање« јављало се спрва у усташким терористичким активностима. Сузбијено је у маспоку 1971. и тиња у емигрантским усташко-албанским иредентним плановима разбијања Југославије. С времена на време избијају и аспирације, чак бугарске науке, према територији Македоније.

Некадашњи напади на војне ефектине монархије, усмерени на њено слабљене и деструкцију, сада методски оживљају у нападима на ЈНА и њене ефективе у очувању социјалистичке Југославије. Испољени спрве у диверзијама међу војним обвезницима фанатизованих албанских иредентиста, у последње време ови напади избили су на политичку сцену Словеније, где за сада неидентификоване друштвене снаге виде у ЈНА сметњу на путу према конфедерацији, па и издвајању у засебну државу.

А онда – ту су и афере. Као и некада, злоупотребом власти. Истина, ниједно друштвено уређење у свету није имуно од тога зла. Спрва, то су биле партикуларистички »корисне малверзације«. затим су се појавиле и пљачке појединаца у пословању с иностранством (Басара, Меденица), да би се провалама у финансијски систем земље (»Агрокомерц«, Универзијада) манифестовале као пљачке у огромним износима, прикриване од појединаца у врху власти.

Поглед на време монархије отклања и саму помисао да се уведе тадашњи модел вишепартијског система са националаним партијама, који је њиховим неразрешивим спорењем каква треба да буде држава с више народа, на крају одвео сопственом уништењу. То важи и за тадашње југословенство, које је тај спор имало да реши насилним уједињавањем у унитарну државу.

То се свакако и не захтева. Уопштен, како је ближе неодређено постављен поводом садашњег стања у друштву суштински друкчијем од старог света, захтев за вишепартијским системом вероватно тражи реформу политичког живота која иде даље од садашњих уставних промена, то јест ка реформи уставне основе југословенског социјализма чију изградњу, према начелу VIII Устава СФРЈ, идејно води СКЈ.

Ако је тако, реч је о напуштању система само једне легалне организације чији је програм језгро политичког живота земље. Захтева се легализација и других организација чији ће програми, друкчије од

СКЈ, утицати на изградњу социјализма, па и таквих чији ће програми идејно водити једном новом друштвеном и државном уређењу земље.

Према ономе што је у најширу јавност стигло, СКЈ се изјаснио за »демократизацију СКЈ и друштва у целини«, па и за »преображај СКЈ« у најскоријем времену. Додајмо, да се и у већини социјалистичких земаља иде ка реформи политичког живота и у врху државних и научних институција постављају захтеви за »демократизацијом друштва«, где се, уз све недоречености о садржајима и методама демократизације, јавила и мисао о »плурализму у изражавању социјалистичког мишљења«.

Миленко ЈОВАНОВИЋ

SYSTÈME DE PLUSIEURS PARTIS DU ROYAUME DES SERBES, CROATES ET SLOVÈNES ET LE YOUGOSLAVISME DU ROYAUME DE YOUGOSLAVIE

– Résumé –

A propos de la démocratisation de la société yougoslave, où l'on médite aussi sur l'introduction du système de plusieurs partis, dans le présent travail est représentée la vie politique dans l'État monarchique yougoslave à partir de 1918 à 1941, où le système de plusieurs partis aux partis nationaux a mené à sa propre ruine en 1928 et le yougoslavisme intégral, introduit par la dictature militaire de l'année 1929, bien avant la débâcle militaire de l'année 1941, brisé en 1939 par l'établissement de la Banovina de Croatie.

La cause fondamentale de la disparition de la monarchie réside dans la controverse de savoir comment doit être l'État avec plusieurs nations: unitàriste ou fédéraliste. La monarchie unitaire a été rendue impossible par la »question croate«, c. à. d. le séparatisme dans les rangs des Croates, après l'assassinat des députés croates dans le parlement même en 1928 et, ensuite, le yougoslavisme intégral après la ségrégation de la Croatie comme unique banovina désignée par le nom national en 1939.

On a tout spécialement mis en relief l'enrichissement des hommes politiques comme caractéristique de ce temps, dont le public était informé par une série d'affaires grâce à la liberté de presse dans le système de plusieurs partis. Cepandant, la disposition ilégitime du revenu national dans le yougoslavisme intégral a été dissimulée par la dictature militaire et plus tard par le régime policier.

Se tournant vers la période actuelle, l'auteur voit dans l'arrière-plan des problèmes contemporains, l'ancienne controverse sur la forme de l'État avec plusieurs peuples et plusieurs langues: les séparatismes nationaux voient à présent leur chance dans le confédéralisme comme premier pas vers la ségrégation. Les anciens attaques contre les effectifs militaires de la Monarchie, ressuscitent dans les attaques contre les effectifs de l'armée fédérale, et dans la vie politique se rangent depuis longtemps déjà les affaires, de même qu'autrefois – par l'abus de l'autorité.

La démocratisation de la société par l'introduction du système à plusieurs partis des partis nationaux, de même que le yougoslavisme violent, d'après les expériences du passé sont évidemment inadmissibles. Les demandes d'introduire le système politique de plusieurs partis ont, en efet, pour but, d'abandonner le système politique actuel de l'organisation légalisée par la Constitution, dans laquelle la Ligue des Communistes de Yugoslavie est l'initiateur fondamental et le protagoniste des activités politiques. On exige la légalisation des autres programmes politiques aussi, qui exercereront l'influence pluraliste sur l'édification du socialisme, parallèlement à la Ligue des Communistes de Yugoslavie et de ces autres dont les programmes seront les guides idéologiques vers une organisation nouvelle de la société et de l'État.

ЖИГ – НЕКИ ЕЛЕМЕНТИ ИСТОРИЈЕ

Аристотел тврди да се не може сазнати појава без знања о њеним почецима, а за римског правника Гаја, писца првог сачуваног уџбеника права, историја је, не само равноправни, већ најважнији део сазнањ, а проучавати неку појаву без познавања њених почетака, то је као сести за трпезу неопраних руку (illotis manibus).[1]

Одазивајући се позиву редакције да и на овај начин одам пошту преминулом колеги, покушаћу да дам неке елементе историје патента и жига, како не бих изашао из области којом се бавим, а у исто време ни из оквира оних проблема којима је колега Петровић посветио своју академску каријеру. А тешко да је било човека који је био толико свестан достојанства професије универзитетског професора, коју је са толико савесности и дигнитета обављао.

I

У јануарском броју часописа »National geographic«, који ове године слави своју стогодишњицу, изнети су, уобичајеном техничком перфекцијом, резултати четворогодишњег труда екипе археолога-ронилаца, која је радила у источном Средоземљу, близу обале данашње Турске, недалеко од Смирне. Великим стрпљењем и рафинираном техником (употребљен је, између осталог, и посебно конструисан подморски усисивач прашине, односно песка), реконструисали су и идентификовали своје откриће: био је то трговачки брод из 14. или 15. века старе ере. То је најстарији бродолом за који историја зна, из времена Крићана, пре египатског владара Ехнатона и жене му Нефретете, пре Тројанског рата.[2]

---

[1] Aristotelis Politica 1252a; Гајев апохвала историји налази се у првој књизи и другом наслову Digesta, који говори о развоју римског права (Д. 1. 2. 1.)

[2] Фотографија реконструкције овог брода употребљена је за насловну страну мог уџбеника »Историја политичких и правних институција«, издање »Научне књиге«, Београд, 1988.

Димензије овог »прекоморског трговачког брода« су скромне: 15–16 метара. Али његов »карго« је изненађујуће богат и умешно смештен на брод. Сматра се да је био производ радиности не једног народа и земље, већ више цивилизација источног Средоземља. Пронађене су плоче бакра и калаја, од којих ће ковач направити бронзу (за гвожђе се још није знало, тек ће Хетити у овај део света донети тај тврди метал). Има стаклене сировине у котурима, од које тек треба правити стаклене чаше, вазе и украсе, има посуђа које је тако обликовано и спаковано да би тешко томе могао наћи замерке и данашњи индустријски дизајнер из Данске, амфора с ћилибаром, може се наћи и нешто мачева, врхова од копља (трговина оружјем и тада је била уносна), тканина, златног накита, камених сидра. Нађен је још један мали предмет: ваљчић од стакла, на коме је био изрезбарен одређени знак.

То је први облик жига у историји, не и најранији који је пронађен. Осам стотина старији налаз датира из новоотркивеног града Елбе, који је такође настао у овом подручју, тачније у горњем току слива Тигра и Еуфрата. Ти налази датирају из 2.200 – 2.300 година пре нове ере.[3]

Доста рано се код људи јавила тежња да дају лични печат свом стваралаштву, да се издвоје из анонимне масе која ствара »народну« поезију.

Писари су били једни од првих. У оно време када је доминирало пиктографско писмо, умеће писања било је плод дугогодишњег рада. У Египту је научити писмо било утолико теже што се писало старим језиком, док се живи говор временом развијао и све више удаљавао од оног којим се писало. Писар је морао, поред вештине стављања мисли на папирус глину, да савлада један мртав језик, као што је био латински у средњем веку. Документ на хијероглифском, египатском или на клинастом писму којим се служило више народа Блиског Истока, често је имао и естетске вредности. Постојала је и конкуренција међу писарима. Због свега тога је била природна тежња да писар, кад заврши документ, поносно стави свој знак, свој печат. У Месопотамији је то био изрезбарен ваљчић од метала, слонове кости, ћилибара или стакла којим је превлачио преко још влажне глине.

II

Историја жига у тесној је вези не само са заштитним знаком, већ и с настанком новца, с апрвим идентификационим знацима (личним картама), чак и са проналаском штампе.

Произвођачи цигала, црепова и керамичких лампи из Грчке и Рима имали су свој »фабрички знак« утиснут обично у подножје лампе или на страницу цигле (нпр. Paulus fecit – направио Павле).

---

[3] Један примерак таквог жига може се видети у књизи: Илустрована историја света, први том (Стари век), колектив аутора, превод са енглеског у редакцији С. Душанића, Београд, 1984, стр. 46.

И онда је тај знак произвођача (рецимо уљаних лампи) имао исту сврху коју и данашњи жиг, односно заштитни знак, а коју право овако дефинише: »Знак којим произвођач у привредном промету обележава своју робу да би се разликовала од истоврсне или сличне робе другог произвођача«.[4]

Било је и других врста печата. Када је Антемије подизао цркву »свете мудрости«, чувену Аја Софију, која је вековима била највећа црква на свету, а до завршетка цркве Светога Саве, највећа православна црква, пошто је прва купола, после извлачења сламе која ју је подупирала, пала, Антемије, њен градитељ, утиснуо је на сваку циглу за градњу нове куполе на грчком »помози боже«. Дакле, жигом се могао човек обраћати и богу.

Жиг је био често и врста личне карте, потврда идентитета. Виђенији људи су имали прстен са својим жигом, којим су печатили документе које потпишу (ако су били писмени). Носити златан прстен са печатом у старом Риму била је привилегија слободно рођених, коју нису имали ослобођеници. На документима се и данас налази скраћеница l. s., што потиче од locus sigili место за печат. У неким романским језицима, као што је француски, реч са потпис и глагол потписати потичу од латинског назива за печат: signer, signatiure. Отуда је прешло у енглески: to sign. Оваква примена жига нарочита је раширена у средњем веку. Ту се историја жига преплиће са хералдиком, са грбовима. Свака виђенија породица имала је свој грб, који је репродукован на жигу. Прстен »печатњак« или посебно жиг су део власти феудалца, укључујући и самог владара. Посебан службеник бринуо се о његовом чувању и носио је титулу »чувар краљевог печата«. Сећамо се романа Марка Твена »Краљевић и просјак« у коме, забуном и заменом личности просјак долази на место краљевића и, онако неук, ломи орахе краљевским печатом. Ставити свој печат на неки документ значило је заложити свој ауторитет, сведочити или гарантовати. Када је 1530. Хенрик VIII затражио од папе поништај првог од својих шест бракова, тај документ је носио 85 жигова.[5] Сва та сила потписа и жигова није помогла, одговор папе је био негативан, што је био један од разлога за стварање независне англиканске цркве, која је риђобрадом краљу омогућила нове бракове.

Какве везе има историја жига са настанком новца? Жиг је био и гаранција чистоће и квалитета. Када је у Риму уместо стоке уведен метал као средство плаћања, уведен је жиг који је гарантовао чистоћу бакра и бронзе. Тако уместо aes rude, настаје aes signatum. Тим путем је, вероватно, у Малој Азији или другде, и настао први метални новац, за који древне цивилизаије Истока у време Хамурабија још не знају.[6]

---

[4] Правна енциклопедија, Београд, 1985. I стр. 367.

[5] Документ се чува у ватиканском архиву.

[6] Уместо кованог новца употребљава се одређена тежина метала, обично сребра (сикл или шекел). То није сметало да не само тровина, већ и банкарске операције достигну изненађујуће висок ниво. В. Станојевић, Зајам и камата, историјска и упоредноправна студија, Београд, 1966, стр. 113–115.

Као један од производа развоја жига, настаје и један од проналазака који је дао печат једном делу историје наше цивилизације, а то је штампа. То је оно што Меклаун назива »Гутенбергова галаксија«. Из технике стављања жига развила се идеја металног новца и златних привезака који нису били уникати. Из ове идеје и поступка створена је и штампа. Не заборавимо да је Гутенберг био по професији златар. На исти начин на који се »удара печат«, ставља жиг, кује новац или златни привезак, прављене су и прве књиге.[7] Није ли словенски термин за штампу »печатња«? Уместо да се изнова руком пишу књиге, људи су почели да праве »матрице« и да »печате« велики број копија.

III

Наравно да се поставља питање правних последица постојања тих првих облика жигова. Јер, не треба имати илузије о »старим добрим« временима. И онда је било подвала и фалсификата. Данте је у пакао сместио српског владара зато што је фалсификовао венецијански новац. Изгледа да ни тада динар није могао да се мери са неким страним валутама.

Свакако да ни у Египту ни у Вавилонији, нити у античкој Грчкој или Риму, па ни у средњевековној Европи, није било »Уреда за патенте, жигове и проналаске«. Али, не значи да ће онај који неовлашћено користи туђи жиг за свој производ остати некажњен. Не само неизвесним претњама паклом, већ овоземаљским, правним санкцијама. Такво лице може бити тужено за крађу и накнаду штете.

IV

Са ауторским правом нешто је другачије. И у античко доба и у средњем веку, када напусти руке аутора, књижевно, историјско дело, философски спис, постају на неки начин опште добро. Не значи да их неко може присвојити, она морална компонента ауторства је заштићена и моралним и правним прописима, а присвајање туђег производа, макар то био производ духа, сматрало се крађом. Нас интересује могућност материјалног обештећења аутора. Таква могућност није велика, али постоји. Она се састоји у праву на продају *првог примерка*. Пошто знају да не може више добити накнаду када препусте другом свој рукопис, писци, песници и други су скупо наплаћивали прву копију свог рукописа. Њима су мецене и власници радионица за умножавање (писарница) плаћали несразмерно велику цену за тај примерак. Несразмерну у односу на остале копије које су намењене библиотекама, колекционарима или онима који желе да неког обдаре (а књига је била цењен и скупоцен поклон).

---

[7] Претходно је ваљало пронаћи јефтин папир, што је и учињено у Италији. Да је Гутенберг штампао своју Библију у само тридесет примерака на пергаменту, требало би поклати 5.000 оваца Л. Фебвре ет Х.–Ј. Марие, Л'апшаритион ду ливре, Парис, 1971, стр. 21.

Таква начин заштите, не само жига, већ и учесника промета од аката нелојалне конкуренције, доскора је био примењиван и у најразвијенијим индустријским друштвима. Ако је неко продавао свој производ под туђим именом, или ако шири неистине о квалитету робе, он није могао бити тужен на основу заштите од нелојалне конкуренције, већ на основу општих правила о клевети, увреди, крађи или накнади штете. Име производа у САД није било заштићено све до 1872, јер се није убрајало у copyright, а тек од 1905. године почиње регистрација жигова. До тада је правна природа заштите жигова остала у основи иста или бар слична оној коју имамо из времена оног маленог брода од пре три ипо хиљаде година, у чијем су се товару, међу другим драгоценим стварима, нашао један ваљкасти жиг.

Обрад СТАНОЈЕВИЋ

STAMP – SOME ELEMENTS OF ITS HISTORY

– Summary –

At a rather early time there manifested itself among the people the desire to give a personal stamp to their creativity. Thus, more than 4,000 years ago, there appeared in Mesopotamia the cylinders with some figure on it, which the scribes passed over the clay tablet in order to denote their authorship. The rings had an analogous object with the Greeks and Romans. The Roman producers of bricks and ceramic tiles often marked these with the stamp bearing the text »Gaius fecit« or some similar inscription.

As to literary works, the protection of copyright was achie ved by the application of rules concerning the theft and in addition by a comparatively higher compensation for the first copy. Most frequently, when the author allows the first copu, to be reproduced, he loses further right to the protection of his material interests. There remains, of course, his right to present himself as the author and to sue those who commit plagiarism.

Until quite recently, these systems of protection of producers and authors have been constantly applied with minor modifications. The name of the product was protected in the U.S.A. only in 1872 and the registration of stamps was introduced in 1905.

МИСИЈА ИЛИЈЕ ГАРАШАНИНА У ЦАРИГРАДУ 1861.

Кнез Милош покреће спорна питања

Кад се после готово две деценије изгнанства, кнез Милош вратио на престо кнежевине Србије, одмах је узео оштар политички курс према Порти. О тзв. Турском уставу је говорио да се мора мењати, што је значило да га неће поштовати. Око наследног кнежевског достојанства датог његовој фамилији бератом од 1830, ушао је у распру са сизереном. Порта је сматрала да је 1839, кад је кнез Милош абдицирао, берат изгубио важност. Светоандрејска скупштина, која је 11. децембра 1858, вратила кнеза Милоша на престо, изјављивала је да је она васпоставила династију Обреновића са наследним достојанством. У овом спору, велике силе су наметнуле једно полурешење: Порта није признала начело наследства Обреновићима, али је унапред, јула 1860, признала кнеза Михаила за наследника српског престола.

Треће спорно питање било је питање Турака који су становали изван тврђава, а који су се по Хатишерифу од 1830. имали одавно иселити из Кнежевине. У вези са овим, кнезу Милошу је по доласку у Београд, пала у очи појачана осионост низама који су, »с дугим пушкама и бајонетима на њима у свима главнијим улицама и дању и ноћу«, патролирали у оном делу вароши који је био у шанцу.[1] Кнез је питао неке грађане: »А како сте ви трпели, да вам Турци завирују женама у очи, како која крочи из куће«. Одговарано му је: »Трпели смо, Господару, то и сваке јаде, а Тебе смо тражили, да не трпимо више. Наше жене снебивају се да се покажу саме на улици, а деца падају у фрас, кад им се приближи Турчин са пушком и бајонетом на њој«.[2] Заповедник београдске тврђаве правдао се пред Кнезом да је затекао овакво стање, а овај му је наглашавао: »Ти си тако затекао, али ја нисам тако оставио«. Убрзо су низами повучени.[3] Питање повлачења Турака ерлија из Србије тек је имало да се покрене.

---

[1] Успомене и доживљаји Димитрија Маринковића 1846–1869, средио Д. Страњаковић, Београд, 1939, стр. 124.

[2] М. Алимпић, Живот и рад генерала Ранка Алимпића у свези са догађајима из најновије српске историје, Београд, 1892, стр. 261.

[3] Успомене . . . стр. 124.

Решењу спорних питања кнез Милош је приступио на свој стари начин: слањем депутације у Цариград. Тек што је депутација приспела у Цариград Journal de Constantinople објавио је, 23. марта, да у депутацији види »орган жеља Милошевих«, а не изасланство Кнежевине. Депутација је, пак, инсистирала на својој улози »посредника између српског народа и султана, представљајући му жеље народне у више прилика у народним скупштинама изражене«. Она је напомињала да »не долази да захтева како ново право, или нову повластицу, но да моли за извршење царских одлука, које су течајем времена у заборав забачене«.[4] У истом духу, одговарајући цариградском листу, писале су и *Српске новине*.[5]

Депутација је дошла у Цариград са три захтева: 1) да се потврди начело наследства престола породици Обреновића, 2) да се из Србије иселе Турци који не припадају градским посадама, 3) да се призна право на самостално конституисање земље. Ову »трогубу потребу« депутација је образложила у меморандуму који је 25. априла 1860 понела Порти.[6]

И Порта и представници потписница Париског уговора сматрали су да је питање наследства престола решено признањем кнеза Михаила за наследника. Питање о исељењу Турака ерлија имало је неких изгледа на успех. Енглески амбасадор Хенри Булвер дао је до знања депутацији да се, у овом питању, »до извесне тачке« може рачунати на његову потпору. Руски посланик на Порти, Лобанов најпозванија личност за српске ствари, саветовао је да је боље тражити »да се Турци потчине српској јурисдикцији, место што се тражи да се они иселе«.

Питање промене »устава« наишло је на отпор код свих. Булвер је напомињао да и Енглези имају устав, једну »гомилу механизма« у којој поступно, према потребама, врше измене. Био је против промене чл. 17, по коме чланови Савета нису могли бити »збачени« док се њихова кривица не би доказала код Порте. »Да сам Србин – казивао је Булвер – ја бих у корист Сената говорио оно, што ви говорите у корист Кнеза, јер је очевидно, да ви идете на то, да му дате неограничену власт, на то ја, ни по своме васпитању, ни по својим политичким убеђењима, не бих могао пристати – не према кнезу Милошу, но ни према коме владаоцу«. Схватања Лобанова нису била далеко од Булверових. Он није видео неку преку потребу да се постојећи устав мења. Признао је да чл. 17. није најбољи, али је додао да »и њега није Порта на зло употребљавала«. О питању самосталног конституисања рекао је да оно са собом вуче велики ризик европске конференције, која би Србији могла наметнути устав од постојећег још »досаднији«.[7]

---

[4] Ј. Ристић, Спољашњи одношаји Србије новијега времена, прва књига, 1848–1869, Београд, 1887, стр. 347.

[5] *Српске новине*, бр. 43, 12. април 1860.

[6] Мемоар који је Високој Порти предала депутација српска 25. априла (7. маја) 1860. године, објавио Ј. Ристић, Спољшањи и одношаји, I, стр. 349–361, а интегрални текст Л. Ранке, Србија и Турска у деветнаестом веку, Београд, 1892, стр. 549–555.

[7] Ј. Ристић, Спољашњи одношаји, I, стр. 349–372.

После три месеца одуговлачења, Порта је званично одговорила на српски меморандум.[8] У незваничном одговору је питање о наследству означено као већ расправљено, за питање исељења Турака имала је бити одређена српско-турска комисија, »а што се уставнога питања тиче, Порта је готова да узме у оцену пројекат измена, које би јој поднео кнез Милош, или и сама депутација, ако би на то овлашћена била«.[9]

Убрзо по приспећу Портиног званичног одговора у Београд, депутацији је отпослата заповест, »да поднесе протест против свију одлука Портиних и да резервише Србији као већ стечено право њено, све оно, што је она органом депутације тражила, па да се одмах на пут крене«.[10] Тако је и учињено.

Какав је утисак изазвао овај српски потез код Порте и цариградске дипломатије, показале су опроштајне аудијенције. Заступник великог везира није, на растанку, пружио руку ниједном члану депутације. Лобанов је неколико пута дао израза жаљењу због прекида преговора; прус Голц је упозоравао да оно што Срби сматрају стеченим треба тек остварити, » а то би био предузетак врло опасан«. За Француза Лавалета, српски поступак био је нешто брзоплето и опасно, »нека врста објаве рата«. Аустријски представник изјавио је да је протестом депутације учињен »корак озбиљан и да смера на отцепљење Србије од Турске«, а Булвер да се Срби проглашују »за независне од целог света«. Сардинијски амбасадор Дурандо је налазио да се Србија дипломатски усамила, саветујући »да би се то озбиљно стање имало исправити мирним понашањем и обавештавањем јавнога мишљења преко великих европских журнала«.

Депутација је настојала да умири цариградску дипломатију наглашавајући »да кнез не мисли остављати пута лојалности, него да ће и у напредак одржавати с Портом добре одношаје«, као и да Порта треба да исправи мане свог одговора. Порта, пак, ни на залагања Лавалета и Булвера, није предузимала ништа да ублажи свој одговор и тиме омогући наставак преговора. Она је знала да је кнез Милош на самрничкој постељи.[11] То је тада, у српско-турским односима, за њу била најзначајнија чињеница. *Србске новине* објављујући да се кенежево здравље баш побољшава, нису одустајале од оштрог курса према Порти. У њима је сажаљеван неуспех депутације »у толико више, што никаква влада у Србији, па била она и најпопуларнија, неће моћи одржати народ Србски у досадашњој лојалности и преданости, ако се у њему утврди вера, да његово законито и искрено владање не само не прибавља му никакве нове користи, него му се још крње и ускраћују већ задобивена и гарантирана права«.[12]

---

[8] Н. Попов, Друга влада Милоша Обреновића (1859–1860), Београд, 1882, стр. 117.

[9] Ј. Ристић, Спољашњи одношаји, I, стр. 391.

[10] Ј. ристић, Спољашњи одношаји, I, стр. 430.

[11] Ј. Ристић, Спољашњи одношаји, i, стр. 432–446.

[12] »Ништа не захтева, да се на тако тежку пробу мође једно лојално правитељство. Људима, кои управљају судбином Турске царевине, не ће моћи измаћи ова истина, и за то непрестајемо надати се, да Порта неће оставити неупотребљено јевтино средство, које у рукама има, да придобије себи сасвим народ, кои по искрености и тврђи карактера, по положају и моралном упливу у царевини, свагда ће бити од највеће важности за царевину.« (*Србске новине*, бр. 100, 23. август, 1860.)

Спорна питања која је покренуо кнез Милош остала су кнезу Михаилу на решавање. У својој прокламацији од 14. септембра 1860, кнез Михаило је објавио да је »предузео одма књажеску владу, сходно царским хатишерифима и закону о наследству, као наследни Књаз Србски под именом Михаил Обреновић III«.[13] Тиме је фактичким путем решио питање наследства престола.[14] И промени устава, кнез Михаило је приступио без Портиног одобрења, фактичким путем на Преображенској скупштини 1861.[15] Крајем марта 1861, послао је у Цариград Илију Гарашанина »да гледа склонити Порту: да исели Турке из Србије«.[16]

Трошкови мисије Илије Гарашанина поднети су Савету на решавање 21. марта 1861.[17] Кнежев представник, Филип Христић, 26. марта, саставио је »наставлења Г-ну Илии Гарашанину кои се шиље изванредном мисиом у Цариграду«.[18] На дан примања честитки дипломатских представника за Бајрам, 3. априла, Гарашанина је примио Али-паша. »Његова свјетлост Књаз – рекао је овом приликом турски министар спољних послова – није могао удеснији и бољи избор учинити, него што је вас за ову мисију изабрао, што нам у исто време најјасније доказује књажеску добру вољу и добре намере«.[19]

Идеја да се Гарашанин пошаље у Цариград потекла је од Јована Мариновића,[20] а инспиратор је највероватније био француски министар спољних послова, Тувнел. Наиме, фебруара 1861, Тувнел је преко Мариновића саветовао да »Књаз отиде у Цариград, нека тамо говори с великашима Порте о предметима, које жели регулирати, и нека после себе остави у Цариграду каквог способног човека за руковођење његови послова«, па успех мора бити постигнут.[21] Кнезу Михаилу није падало на памет да без големог разлога учини подво-

---

[13] Сборник закона и уредаба, књ. XIII, стр. 145.

[14] Дра Н. Крстића Мемоари, Архив Српске академије наука и уметности (АСАНУ), бр. 7194, 18. септембар 1860.

[15] Ј. Ристић, Спољашњи одношаји Србије, II, стр. 18, 50.

[16] М. Милићевић, Кнез Михаило у споменима некадашњег свог секретара, из последњих девет година кнежева живота, Београд, 1896, стр. 40.

[17] »Попечитељство иностранi дела под 21. марта (. . .) моли Совјет за решеније да се Г. Гарашанину, кои се има у Цариград по делима државним послати, одобри на име путног трошка 100 # за одлазак и 100 # за повратак; притом за време бављења у Цариграду на лично његово издржавање по 150 # месечно и поред тога, на бакшисе и томе подобне ствари учини по нахођењу нужне издатке од чега да доцније рачун поднесе.« (Архив Србије, Протоколи седница Државног савета, 1861)

[18] АС, ИГ–1147.

[19] И. Гарашанин Ф. Христићу, Цариград, 3. април 1861, Архив Србије, фонд Илије Гарашанина, бр. 1204. (АС, ИГ–1204) – Под овом архивском ознаком налази се обиман свежањ писама, која је Гарашанин из Цариграда за време своје мисије писао кнежевом представнику Филипу Христићу. Тај свежањ је и био главни архивски извор овог рада. Сва писма Гарашанинова Христићу, која се овде наводе, из поменутог су свежња.

[20] Гаршанин је, 29. маја 1861. из Цариграда, напомињао Мариновићу: ». . . ко опет покрену ствар да ја овамо дођем? То си опет ти највише узрок био«. (Писма Илије Гарашанина Јовану Мариновићу, књига друга, од 4 јан. 1859. до 29 марта 1847, средио С. Ловчевић, Београд, 1931, стр. 93.

[21] Јован Мариновић кнезу Михаилу, Париз, 3. фебруар 1861, Архив Србије, фонд Поклони и откупи, к. 28, бр. 106

рење султану. Али, кад је већ у Цариград требало послати »способног човека«, онда се избор Гарашанина, као највеће српске државничке главе, наметао сам по себи.

Проблем Хатишерифа од 1833

Питање исељења ерлија из Србије, сведено је на питање исељења Турака из београдске вароши, која је насељена Србима и Турцима била поприште сукоба. Јурисдикција, организована по персоналном принципу, доведена је до апсурда, »кад мухафис покушава вршити полицију у вароши над поданицима српским; кад на мешовите патроле, по договору, не пристаје; кад уговоре закључене у надлежној форми између Срба и Муслумана уништава; кад град свој отвара свакоме, кои хоће у њему прибежишта да потражи!«[22]

По Хатишерифу од 1830. питање исељења Турака, који нису припадали војним посадама, било је решено без изузетка. Хатом од 1833, направљен је изузетак у погледу београдске вароши, и рок за исељење од једне продужен на пет година. У време Гарашанинове мисије, ниједан од ова два хатишерифа није био извршен. И дипломатија и Порта признавале су Србији право из Хатишерифа од 1830, истичући, притом, Хатишериф од 1833. којим су београдске ерлије остале потчињене непосредно београдском везиру. Тиме се правно покривало жариште нереда; српска престоница остала је »у опсадном стању. Осим толиког народа нашег – рећиће Гарашанин Ерскину – који ту са својим фамилијама и толиким својим имањем живи, наше катедралне цркве, наше све школе више и ниже, наша толика друга заведенија, која управо живот нашег народа чине, све то стоји обсађено, с једне стране градским топовима, а с друге стране бајонетима турским, а при том измешани са башибозуцима, који ни за какав ред не знају; то стање (. . .) није могућно никад утврдити и то може лако дати повода, да ствар до тог степена дође, да или Срби или Турци ту варош оставе. Дође ли пак до тога, ондај по себи се разуме, да вапрос не може се никад више вратити у то просто стање, у ком се данас налази и ондај, за све ће нас, па и за Европу мучније бити«.[23]

Турске великодостојнике Гарашанин је позивао да расуде »је ли могућно икад установити добра отношенија при садањем стању ствари где у једној истој земљи, шта више у истој вароши, грађани ове, морају се делити на две администрације и управе«. Упозоравао је да овакво стање »може једанпут дати повода највећим несрећама у земљи«. Примећивао је да су они који желе »раздражити народ и противу Порте и правитељства српског« са смешом власти оставили »квасац непрекидном трвењу и подстреканију између два народа, које је судбина определила да заједно живе«. То му је био увод у предлог да Порта разумно са српском владом реши проблем, без страних умешача.[24] Али са турским великодостојницима није се мог-

[22] Ј. Ристић, Спољашњи одношаји Србије, II, стр. 28, 29.
[23] И. Гарашанин Ф. Христићу, Бујукдере, 18. јуна 1861, АС, ИГ–1204.
[24] И. Гарашанин Ф. Христићу, 12. април 1861.

ло ни разумно ни без умешача. Тако је Гарашанин чудо од Булвера да није довољно убједити само једног турског министра, јер он, макар и убјеђен има узрока бојати се да свој глас за нас да у Мецлису, ер ће га противници напасти и оклеветати султану; овај опет није у стању, рече Г. Булвер, да разуме право стање ствари, и како му се о концесијама говори пита он свакад: зашто да попушта, зар је он слабији од својих предака? Треба, дакле, да помогну посланици као Енглески и Француски, или други, јер кад они рекну коју реч, убјеђени турски министар има изговора и каже султану, да тако тај и тај посланик совјетује«.[25]

Свестан дипломатских тешкоћа, које су очекивале Гарашанина, кнез Михаило је пристајао *»да се Турци кои живе у Србии* изван градова подвргну српским властима и законима и изједначе са Србима у правима и дужносима. Јурисдикција турски властиј у Србии имала би се ограничити строго на унутрашњост градова«.[26] У Цариграду, пак, нису се водили разговори око ове »благе и великодушне варијанте«, већ око Хата од 1833. Зато је Гарашанин смислио једну одбрамбену »фразу« од овог акта. Пошавши од Акерманске конвенције (1826.) »која јасно говори да депутати морају свој глас дати о свему што се за Србију закључи«, долазио је на Хатишериф од 1833, који је донет без учешћа српске депутације. Стога, као противправан међународним уговорима, он 1856. у Паризу није гарантован. Сам Гарашанин је знао да ће му овај аргумент бити »слаба одбрана, ако иначе не буду околности нама наклоњене, но боље и то него да просто ништемо да нам Порта од свог чистог права штогод попушта«.[27]

У разговору са аустријским амбасадором, Прокешом, Гарашанин је употребио своју правну »фразу«, а овај га је упитао да ли је »тај хатишериф најпре саобштен Русии био«. Пошто је Гарашанин признао чињеницу руског учешћа, напоменувши да то неправду учиње у Србији није »умалило; е добро, одговори он (Прокеш), па обрати е се зато Русии која је тако хтела. Порта, вели, не може у томе помоћи и да хоће«, пошто она »не сме ни за једну длаку што изменити од оног што је с којом силом закључила«. Као потврду своје тврдње да се у једној земљи може сложити више јурисдикција, Прокеш је наводио историјски пример Римљана, код којих је »свака провинција имала своје законе, а свуда су се римски грађани судили по римском праву«.

Булвер, за ког се говорило да у Цариграду »више вреди и од самог Султана«, одмах је дао до знања Гарашанину »да ће тешко за Београд ићи«. Изнео је турски приговор »да варош Београд припада граду и да су се у њу Срби мало по мало населили«. На ово је Гарашанин одговорио »да ко је се коме насёлио не треба доказивати, или Срби Турцима или Турци Србима; довољно је да у вароши сад има несравњено више Срба него Турака, и да они заједно на досадањи начин не могу остати. Зато Порта треба оно да учини што је за њу од неоспориме ползе, а да не гледа неке ползе које се у празним идејама нагађају«.[28]

---

[25] И. Гарашанин Ф. Христићу, 12. април 1861.
[26] *Наставлења Гну Илији Гарашанину*, АС, ИГ–1147.
[27] И. Гарашанин Ф. Христићу, 9. априла, 1861.
[28] И. Гарашанин Ф. Христићу, 12. април, 1861.

Основне сметње Гарашаниновој мисији састојале су се у четири чињенице: 1) хришћански пребези, 2) писање београдске штампе, 3) непријатељска дипломатија, и 4) смрт султана Абдул Мецида.

Давање уточишта бегунцима из турских покрајина од стране Србије, за Порту је било стална претња миру, сведочанство непријатељског држања Србије. Да би утврдили границу према Кнежевини, Турци су почели са насељавањем Татара,[29] и Черкеза[30] у пограничним крајевима. Стално оптуживана, и од Порте и од њених пријатеља, да наоружава избеглице и враћа их на турску територију, Србија се бранила обавезом према »свези племена и закона« и разлозима »човечаности према сваком невољном«.[31] Гарашанин је бегунце, пред цариградском дипломатијом, узимао као доказ да Порта »није кадра никаквој управи поуздан темељ положити«.[32] Жалио се на турски фанатизам.

За Порту и њене пријатеље доказ српског фанатизма била је публицистика у којој се и »конечна пресуда турској изриче«. Такав је био и чланак кнежевог секретара М. Ђ. Милићевића, *У очи Цвети*, који је схваћен као позив хришћанима на устанак.[33] По Гарашанину, Милићевић »хтевши да учини веома видан свој патриотизам, учинио је једну погрешку више нег детињску (. . .). Не треба све само од срца радити, јер ондај наштa нам је Бог и памет дао«.[34] Морајући да ублажује тон београдских новина Гарашанин је писао у Београд: »Ма колико тај наш новинарски патриотизам изгледао у Србији леп и згодан, он је изван граница Србије ако не и смешан а оно на сваки начин жалостан. Јесмо ли готови да томе одговоримо? Па ако нисмо имајте на уму сва следства која отуд произлазе. Кад нам се обично каже: најпред па куд испало. А шта је то најпред и куд то води? Треба гледати да то не поведе натрашке.«[35]

Од дипломатских предствника, већ традиционално, највећи противници српских захтева, били су Прокеш и Булвер. За првог, Гарашанин вели да »боље брани Турке но и сами Турци«. За другог је Лавалет говорио како њега и остале дипломате »тера сваки дан да заустави Србију«. Булвер је једанпут рекао Гарашанину да се спорна питања могу решити кад »Београд престане бити огњиште противу Турске и Аустрије«.

Кнежев представник, 23. маја, писао је Гарашанину да је Београд »главна ствар, потом нема решенија док се не реши за Београд у смислу ваши инструкција. Турци у вароши Београду имају доћи под нашу полицију то јест пасти под наше власти и законе у свему изузевши да остану Турски поданици и Порти данак плаћају. Са капија, разуме се, имају се дићи страже.«[36] Међутим, по смрти султановој,

---

[29] Ј. Ристић, Спољашњи одношаји, II, стр. 41, 42.

[30] Т. Борђевић, Черкези у нашој земљи, *Наш народни живот*, 3, Београд, 1984, стр. 154–158.

[31] Протоколи Ванредне Скупштине Народне о Преображењу 1861 у Крагујевцу, Београд, 1861, стр. 7. (АС, фонд Државног Савета /ДС/–28/862)

[32] АС, ИГ–1153.

[33] М. Милићевић, Кнез Михаило у споменима . . ., стр. 55, 56.

[34] Писма . . ., књ. II, стр. 90.

[35] И. Гарашанин Ф. Христићу, 1. мај 1861, АС, ИГ–1204.

[36] Ф. Христић И. Гарашанину, 23. мај 1861, АС, ИГ–1204.

јуна 1861, српском министру јављено је »да ће ствар за Београд бити сасвим одбијена«, пошто нови цар, Абдул Азис, »не може са концесијама одпочињати«.

Портино решење за београдску варош, био је мешовити суд за кривична дела, који би судио по »новом законику који је Порта издала и који је с малом изменом француски криминални законик«. Српске чланове суда одредило би Правитељство а турске Порта. На месту председника суда, смењивали би се Србин и Турчин, док би први председник био одређен коцком. Судска акта би се »писала српски и турски на половини артије«. У грађанским стварима остало би по старом, »да Србин тужитељ мора ићи кадии«.[37]

Гарашанинов предлог решења био је овај: да Турци у београдској вароши »продужавају и у напредак као и досада остати као царски поданици и да образују или задрже особиту своју општину и да имају свагда свог кадију, који ће зависити од Паше или од кога им драго. У овој општини да се имају извиђати и решавати, следујући предмети: 1) Све што се односило буде на религију и просвету (ако и турцима ово последње треба!) 2) Све процесе које би турци међу собом имали па односили се ови на грађанске или на криминалне догађаје, 3) Расположење заоставшег насљедства и маса, као и све што се на брак односи. Рејон града београдског да остане онај исти који је и досад био тј. место зовемо Калимејдан. И по томе да се како полиција тако и страже турске из вароши сасвим дигну и у град повуку. А српском старању да се остви сљедујуће 1) суђење у свима парницама грађанским или полицајним, које би србин са турчином или турчин са србином имао 2) да се турци подвргну свима полицајним наредбама, тичућим се поретка и мира варошког или општег 3) исто тако и у свима процесима криминалним у колико ови задирали буду у интересе појединих кристијана опште.«[38]

Питање београдске вароши било је половично решено после бомбардовања Београда, на Калничкој конференцији, 1862, да би 1867. било субсумирано са комплетним исељењем Турака.

Гарашанинова мисија и Преображенска скупштина

Гарашанинова мисија, поред свог непосредног циља имала је и посредан. Овај посредни био је, може бити, и важнији од непосредног. Као српски државник европског угледа, требало је да Гарашанин, у Цариграду, припреми повољну атмосферу за уставотворни рад Преображенске скупштине. Повољна атмосфера значила је успавану пажњу Порте и гараната, за свршени чин у уставном питању, који се имао обавити у Крагујевцу августа 1861. По затварању Преображенске скупштине, Гарашанинова улога је била да брани скупштинске одлуке у епицентру протеста.

Изгледа да Гарашанин није био сасвим свестан двоструког карактера своје мисије, ако не и све док му није стигао налог из Беог-

---

[37] И. Гарашанин Ф. Христићу, 23. август 1861.

[38] И. Гарашанин Ф. Христићу, 14. јун 1861.

рада да треба да брани скупштинске одлуке. У овом погледу за њега је, као и за Турке, мисија била загонетка. После три месеца преговора у Цариграду, Гарашанин је изгубио веру у успех своје мисије, и намеравао је да се врати. У том смислу карактеристично је његово писмо од 23. јула: »Што се тиче мог повратка одавде ја мислим да нема потребе ни мало у томе Порти угађати. Кад ја закључим моју мисију ондај треба и поћи, па ма то било и пре Скупштине. . . . Ја ћу само ондај у том другчије поступити, ако би ми ви наново рекли, *да останем на сваки начин овде, док се скупштина не сврши* (курзив је мој). Ја бих у том случају морао протегнути закључења, јер после овог није се могућно више задржавати«. После три дана опет је писао да »одма ствар закључи и да остави Цариград«. До 30. августа за њега је Царигрд постао »прави пако. Да је ма ко други Књаз – писао је – а не књаз Мијаило буди уверен, Филипе, оставио би ти и Цариград и Али Пашу без сваки инстуркција, јер ово протезање пређе већ сваку меру. Само Турци могу овако лагати . . .« Ипак, и 22. септембра писано му је »да се још мало у Цариграду задржи«.[39]

У Београд је стигао 1. октобра 1861. после подне, не успевши »с Портом удесити на леп начин исељење Турака из Србије«.[40] Али, ако није успео да Србију одбрани од Хата од 1833, он ће бити стуб одбране уставних закона донетих на Преображенској скупштини, и у епицентру протеста и на месту њиховог конзулског еха.

Да ли је кнез Михаило послао Гарашанина у Цариград да »покрива« преображенски свршени чин, или је накнадно решио да у ту сврху искористи Гарашанинову мисију,[41] од мањег је значаја. У свему овоме најзначајније је дипломатско мајсторство: Гарашанин у Цариграду, док се у Крагујевцу, заклоњеном од конзулских утицаја, обавља акт самосталног конституисања земље. То је био један од највећих дипломатских потеза Србије XIX века.

Марко ПАВЛОВИЋ

---

[39] АС, ИГ–1204.

[40] М. Милићевић, Кнез Михаило у споменима, стр. 68.

[41] Ф. Христић је, 4. априла 1861, овако је писао Гаршанину: »Мисија Ваша и овде у публики и у внутрености врло је добро примљена. Постарајате се само да је што скорије извршите, јер свет је нестрпљив.« (Србија и ослободилачки покрети на Балкану 1856–1878, књ. 1 (1856–1866), приредили В. Крестић и Р. Љушић, Београд, 1983, стр. 187). Према овоме, Гарашанинова мисија имала је један, директан циљ. Да ли је то значило да се Гарашанин имао вратити у Београд, ако би брзо обавио посао? Шта је мислио кнез Михаило? За Гарашанина је »згодна прилика«, да обавести Али-пашу о намери држања скупштине, искрсла 1. маја, Али-паша се веома плашио скупштине »у садањем времену. Премда вели – извештава Гарашанин – треба књаз да је држи кад је реч дао, ипак добро би било да то сад одма у пролеће не чини кад су духови обично највише раздражени. Ја сам му реко да се не треба тога бојати, да се то неће ни чинити сад одма и да Књаз ту скупштину нарочито ће зато и правити да духове утиша а не да их раздражи па да се тога не треба ни мало бојати док је год на врху правитељства човек као што је садањи Књаз и т.п.« (АС, ИГ–1204) – У престоној беседи на Преображенској скупштини кнез Михаило није могао да каже какав ће бити исход Гарашанинове мисије, али је додао: »Но ма какав био исход тога посланства, брига за остварење задобивени права народњи неће престати да буде један од најглавнији задатака моје владе«. Н. Крстић је у свом дневнику, 28. марта 1861. забележио: »Ће ли Порта на то пристати не зна се, али је тешко веровати«. Изгледа да је и кнез Михаило »тешко веровао«, у успех Гарашанинове мисије. (Протоколи Преображенске скупштине, стр. 7; Дра Н. Крстића Мемоари, АСАНУ, бр. 7194.)

ILIJA GARAŠANIN'S MISSION IN CONSTANTINOPLE IN 1861

– Summary –

On his return to the throne of the Principality of Serbia, the prince Miloš raised at the Porte three unsolved questions, to wit: (1) principle of the heredity of the throne, (2) independent constitution of the Principality and (3) eviction of those Turks who did not belong to the garrisons of the fortresses, as it has been prescribed by the Hattisherif of 1830. The delegation, which has discussed these questions with the Porte for several months in 1860, returned to Belgrade at the eve of prince mIloš's death without having got anything done. The prince Michael solved the first and the second questions in the factual way, without the approval of the Porte. For the third one ne sent the greatest Serbian statesman, Ilija Garšanin, to Constantinople. After half a year's negotiations in Constantinople, Garašanin had no greater luck than had had prince Miloš's delegations. However, as during Garašanin's misssion the so-called Turkish constitution was changed at the Transfiguration's Assembly, Garašanin has played the diplomatic key role of protection of the protection of constitutional change from this assembly. From this point of view, Garašanin's mission represented one of the greatest diplomatic moves of Serbia in the 19th century.

КНЕЗ МИХАИЛОВ ЗАКОН О ПЛАЋАЊУ ПОРЕЗА ПО ИМУЋНОСТИ

Ударна парола у програму уставобранитеља, под којом је кнез Михаило отеран с престола 1842, била је смањење пореза са 6 на 5 талира. Уставобранитељи су владали са порезом од 5 талира »с главе на главу«, пошто је овај порез, од још три непосредна пореза – чиновничког и бећарског данка, и харача – био најважнији. Временом нарасле државне потребе изискивале су прикупљање већих средстава путем пореза. Али, уставобранитељи, који су дошли на власт са обећањем јефтине државе, нису могли подићи главницу без пристанка народа.[1] Зато се говорило »да се данак не повишује без једне скупштине народње, макар по три човека из сваког среза«.[2] Почетком 1857, комисија, која се бавила начином повећања буџетских прихода, изнела је идеју да се главници дода порез од »девет цванцика, и то у форми једног класног прireза – тј. тих накнадних девет цванцика грађани би плаћали сразмерно својој имућности«. Идеја комисије унеколико се наслањала на новинске натписе о неправичности главнице. Влада, пак, није усвојила ту идеју. Њу је оптерећивала бојазан како изаћи на крај с народном скупштином која би се имала сазвати. Народ од кога би се тражио новац, захтевао би политичке реформе заузврат.[3]

Светоандрејска скупштина коју су, после десет година, сазвали уставобранитељи, није решавала питање новог пореза, већ питање престола: 11. децембра 1858, на престо кнежевине Србије враћен је Милош Обреновић. Тако је уставобранитељски режим почео и завршио као режим пет талира. Сама Светоандрејска скупштина није се посебно бавила питањем пореза, али од посланика се могло чути: »Народ је готов дати што треба ма га то и најтеже жртве стало, само кад зна да се његови новци неће трошити залудно, него ће се обратити на праве потребе државне, те ће му се у општој ползи накнадити оно, што се од њега у порези узме«.[4] Ова мисао је нашла израза

---

[1] А. Ивић, Из доба Карађорђа и сина му кнеза Александра, Београд, 1984, стр. 81; С. Јовановић, Уставобранитељи и њихова влада (1838 – 1858), Београд, 1912, стр. 108; Д. страњаковић, Влада уставобранитеља 1842 – 1853, Београд, 1932, стр. 4, 13; M. Petrovich, A History Of Modern Serbia, New York and London, 1976, стр. 165.

[2] И. Гарашанин Ј. Мариновићу, 3. август 1857, Писма Илије Гарашанина Јовану Мариновићу, I, Београд, 1931, стр. 339.

[3] С. Јовановић, Уставобранитељи, стр. 109–114.

[4] Српске новине, бр. 13, 28. јануара 1860.

у два параграфа скупштинског закона, који је донет на Светоандрејској скупштини. У једном се вели да »никакав данак или прирез и никакав приход за државну касу, кои би Народу посредно и непосредно на терет пао, да се не може установити, док се најпре и Народна Скупштина о томе не саслуша«; по другом, Народна скупштина је могла »захтевати да средством једне из своје средине одређене комисије стање народне касе прегледа«.

За време своје друге кратке владавине, кнез Милош није мењао уставобранитељски порески систем. Српске новине су, пак, писале о нужности »преображаја пореске системе«. С једне стране, пореску реформу је налагала потреба »за просецање и грађење друмова и уређавање река по унутрашњости, за скопчавање домаћег саобраштаја са великим светским саобраштајем помоћи смишљеног гвозденог пута, (. . .) за дотеривање и усавршавање војске која служи за обезбеђење и одбрану наше унутрашње независности«. С друге стране, буџетски приход је немогуће увећати неправедним данком »на главу«. Премда по »строгој правди« изгледа да су грађани дужни »да једнако сносе терете државне почем сви имају и једнака права и слободе грађанске«, искуство учи да једнако разрезан порез на неједнаке »јако удручава оскудније грађане«. Стога, влада би пореском реформом имала да испуни два задатка: »1) да оснажи финансију према неодољивим потребама државним, 2) да порезу тако удеси, како ће сваки грађанин моћи сносити терете државне што на њега спадну, а да му се неодузму најнужнија средства за живот.«

Промене у »земаљском устројству«, које је најавио кнез Михаило у својој прокламацији о ступању на престо 14. септембра 1860, односиле су се и на порески систем. Српске новине су опет истицале неправичност постојећег система. Навођен је пример једног »крпације« који је педесетих година »излупан« што није имао да плати пет талира данка; постављало се питање елементарне правде при наплати »оноликог пореза« једном земљорадницу »који није кадар ништа више зарадити, но само тек толико да своју и своје дечице душу одржи«; подвргавање пореској обавези према економској снази постављено је као питање патриотизма, и богати су позивани да не праве незнатне уштеде на рачун »туге и пропасти« сиромашних.[5]

У јануару 1861, састављен је »пројект закона о наплаћивању пореза по имућности«. Комисија Савета, која је прегледала пројект, ставила је примедбу на опште изречену пореску обавезу – »да задруга као једно цело са целим имањем задружним дође у списак пореза, а не свака глава задруге за себе«.[6] Ова примедба је усвојена, па су задруге узете у пореске обвезнике »као морална лица, према целој задружној имућности«.[7] Четири члана комисије, предвођена либералом Јевремом Грујићем, одвојила су мишљење у погледу самог система опорезивања. По њима, сви би плаћали »нешто на главу, оноликo колико најсиромашнија пореска глава платити може, а друга допунителна количина данка да се разреже на имућније, а остали свет да се не дира«.[8]

Неколико месеци пред Преображенску скупштину, којој се имао поднети пројект Закона о плаћању пореза по имућности, штам-

---

[5] Српске новине, бр. 12, 26. јануара 1860; бр. 146, 5. децембра 1860.

[6] Архив Србије, Протоколи Државног савета (АС, ПДС), 18. јануар, 1860.

[7] Закон о плаћању пореза по имућности, Сборник закона и уредба, издани у књажевству Србии, од почетка до конца 1861. године, књ. XIV, Београд, 1862, стр. 147.

[8] Записи Јеврема Грујића, III, Београд, 1923, стр. 103; АС, ПДС, 21. март 1861, 3. април 1861.

пана је о државном трошку књижица Косте Јовановића, професора Лицеја. Том књижицом хтело се утицати на јавно мнење у прилог новог система опорезивања. Она је раздата »свуда, да сваки о томе важном предмету своје мишљење изјави«.[9] Сам кнез Михаило, у престоној беседи на Преображенској скупштини заложио се за опорезивање по имућности: »Ми се од прилике налазимо у оном стању, у коме би био човек, кои има кућу, но коме недостаје још те много коешта од покућства, и то од најпоглавитиега. И кад се не би обзирали на потребе државне, без кои бити не можемо – што не смемо чинити – сама правичност собом доноси, да ко више има, по размерици више и плаћа«. Кнез је поменуо и алтернативни предлог по коме би се задржао стари лични порез »а оно, што не буде дотекло за подмирење издатака по предрачуну буџета, да се разреже на имање«. Овај предлог је образлаган тешкоћама увођења новог система у народу »ненавикнутом плаћати на имање и привреду«. Остављајући посланицима да сами расуде, кнез Михаило је препоручио решење из пројекта, пошто је држао »да ће се сиромашни лако навикнути да плаћају мање него што су досад плаћали, а имућни, правичношћу руковођени, треба да се навикну у толико већи део од доходка свога имања држави за њене потребе давати, уколико их она у уживању више обезбеђује«.[10]

Пројект закона разматран је у скупштинској седници од 12. августа 1861. Пројект је прочитан, а затим »попечитељ финансије приступи к објашњењу истога; и пошто га је у опште разложио, посланици стадоше представљати поједина питања; на која је он давао довољна објаснења«. У седници су се обрела и два саветника, Димитрије Црнобарац и Миливоје Јовановић, »које је Њег. Светлост упутила, да потпомогну Попечитеља финансије у објашњавању и разлагању пројекта, пошто су у израђивању истога учествовали«. Кад је правитељствена тројка, давши своја објашњења, напустила седницу, »посланици народни стадоше се између себе саветовати и договарати«. Седница је и прекидана, да би посланици појединих округа измењали мисли о пројекту. Резултат гласања био је овај: 203 посланика изјаснило се »за подпуно усвојење пројекта, а 16 за претресање истога у одбору«.[11] Кнез је дао санкцију на овај закон, 18. августа, актом којим је санкционисао још четири, од скупштине одобрена, закона. Донет од уставотворног тројства – Кнеза, Савета и Народне скупштине,[12] Закон о плаћању пореза по имућности имао је правну природу парцијалног устава.

Закон о плаћању пореза по имућности био је у органској повезаности са Законом о народној војсци. Велика средства, која би дотекла са новим начином опрезивања, била су пре свега намењена организовању народне војске, пројектоване на 100.000 људи. Финансијски терет тог подухвата требало је да сносе имућнији слојеви, и то не само преко пореза. Тако је у Закону о народној војсци прописано да ће »оне породице које су познате као имућније, а неузимају да дају солдате у војску, морати давати сиромашним војницима оружје и остале за њино снабдевање нуждне ствари, или ји бар подпомагати при снабдевњу с таковима«. Ове породице су, такође, »пре свију други

---

[9] АС, ДС – 421/1861

[10] Протоколи Ванредне Скупштине Народне држане о Преображењу 1861 у Крагујевцу, Београд, 1861, стр. 6. (АС, ДС – 28/1862)

[11] Протоколи Ванредне Скупштине. . . , стр. 43.

[12] A. Ubicini, Constitutions de l' Europe Orientale/Constitution de la Principaute de Serbie annotée expliquee, Paris, 1871, str. 54, 55.

обвезане, да дају коње, волове и кола за подвоз ране и цебане у време велики скупова«. Број припадника прве класе војске, оне која је морала бити »одма готова за кретање«, имао се образовати »из броја људи, равног четвртој части пореских глава«.[13]

По закону о плаћању пореза по имућности, пореска обавеза проглашена је општом: »Порез по имућности плаћа сваки српски житељ без разлике пола, реда, достоинства, ма био он свештеник мирског или монашеског реда, званичник, кмет, учитељ, бећар и т.д.« Од пореза су, углавном, ослобођена лица која нису имала свог имања ни прихода, или су они били сасвим незнатни. То је у варошима значио »један талир месечно, или имања до двадесет # цес, а по селима до три цван. прихода месечно или имања до десет # ц. Порески обвезници су подељени »на 6 класа, и једну изванредну категорију«. Пореска лепеза простирала се од оних који су, не зарађујући више од 6 талира месечно у граду, одн, 3 у селу, за своје издржавње морали се »примати и другог ког споредног занимања, као што је надничарење и овоме подобно« (прва класа), преко оних који »могу још што год уштедити и на страну оставити« (четврта класа), до оних у шестој класи који се »у благостању налазе«. У изванредну категорију су спадали они за које се »може закључити по неким знацима« да имају и зарађују више од оних у благостању.[14]

Енглески конзул, Лонгворт, извештавао је свог претпостављеног да је, Законом о плаћању пореза по имућности, кнез Михаило добио carte blanche у финансијама земље. Пројект новог опорезивања био је »in embryo« и његово оживотворење зависило је од тога како ће порез бити разрезан.[15] Како ће порез бити разрезан, зависило је опет од »пописа људства, имања и прихода«. Правила о попису донео је министар финансија, 19. марта 1862. Била су пет пута обимнија од самог Закона. Њима је регулисан сваки детаљ у поступку пописа: састав пописних комисија, начин вођења пописних књига, начин утврђивања имања и прихода . . . Међу сасвим конкретним правилима налазимо и ово: »Богаљаст човек у једну ногу или једну руку (н. пр. леву) или грбав – као земљоделац или надничар није за личну привреду никако или од части способан – а ове оскудице несмеју званичницима, художницима и многим рукоделцима и трговцима, да подпуну заслугу своим радом нађу«.[16] За противправне радње »званичника и проценитеља« била је предвиђена кривична одговорност. Порески обвезници, који би утајили нешто од »свог имања или од свог прихода«, морали би дати петороструку доплату.

Пре него што су пописне комисије приступиле задатку, Драгутин Жабарац јављао је Кнезу: »Са жубором говори се у народу о пореској системи, и свак ју: трговац и земледелац негодује. Колико сам се уверити могао народ наш и сам увиђа да се са дојакошњим данком на крај излазити неможе и да треба што гоћ више платити, било одсеком редовним или прирезом, само не да им се одкривају капитали и земље меру и процењују«.[17]

---

[13] Устројеније народне војске, Зборник закона и уредаба у књажеству Србији, у досадањим зборницима нештампаних а издатих од 2. фебруара 1835. до 23. октобра 18755, књ. 20, Београд, 1877, стр. 440, 449, 450.

[14] Закон о плаћању пореза по имућности, стр. 147–152.

[15] Лонгворт Булверу, Београд, 26. август/ 7. септембар 1861, Public Record Office, Foreign Office – 78/1585.

[16] Правила пописа људства имања и прихода за порез по имућности, Сборник закона и уредба, књ. XV, Београд, 1863, стр. 265.

[17] Др. Жабарац кнезу Михаилу, 7. фебр. 1862, АС, Поклони и откупи (ПО), к. 25, бр. 19.

Кад су пописне комисије завршиле посао, Миливоје Блазнавац је јављао првом министру, Гарашанину, да »у обште, код народа идеја је успела, да ко има више, да више и плати. Стара идеја, кад једнака права имамо, једнако и да плаћамо; нека се сирома труди да буде газда, а не газда, плаћајући за њега, да осироти – већ је изчезла«. Али, ако је народ прихватио ново пореско начело, он није могао да пристане на његову практичну реализацију: »На попис имања за нови систем пореза једногласно је незадовољство. На све стране обратите пажњу и одсвуда један глас се чује: да је сасвим неправедно пописано и да би много веће неправде биле, кад би се порез по овоме попису разрезао, него ли што је неправда, кад и богат и сирома подједнако плаћа, по садањем начину. По садањем начину бар сви једнако плаћају; по новом систему сиротиња, на много места, више би плаћала од газда, јер су газде или прикриле имање или им је, на местима неким, тако мало прецењено, да долазе у нижу класу од сиротни коима је имање на другим местима, и другим комисијама, скупље прецењено.« Блазнавац је закључивао: »Ја неби смео рескирати, да извршим једну ствар у пркос једногласном неодобравању народа. Народ, у колико видим, нимало се не противи да дâ нешто више од досадањег данка; само кад се овај разположи праведно.«[18]

До пред Великогоспођинску скупштину (1864) министри су намеравали да се залажу за преображенски пореси закон, али су се предомисли и »за четири дана скрпише на врат на нос« други пројект »по ком се порез узима с главе на главу али се повишава од 5 на 6 талира, и за пореске главе узимају се лица другчије но до сад«. Скупштинари нису пристајали на тај пројект закона. Неки су говорили да кад би пристали »не би смели ићи својим кућама«. Аутор реформе, министар Коста Цукић, одговарао је »као преко рамена: »е да, нећете смети отићи«. Један савременик овако је коментарисао судбину Закона о плаћању пореза по̀ имућности: ». . . закони, пак, за које се тек по форми добије саизволење, остају на хартији, не прелазе у дух народа, па с тога и не постају правило за народни живот. Закон о новој порезској системи усвоји Крагујевачка преображ. скупштина 1861, па га влада не могаше да уведе у живот. За што? За то, што народ не би обавештен о његовом значењу«.[19] Народ је итекако био обавештен о значају новог начина опорезивања, али обавештавање није могло принудити имућније слојеве да своје оборе и магазе покажу у правом стању. Чачански и крушевачки округ, као сиромашнији, пристајали су »на данак по имању, јер би тад мање плаћали, него што сад плаћају; ал се посланици из богатијих округја томе противе«.[20] Противљење богатијих слојева »да им се одкривају капитали«, било је пресудно.

Примедбе скупштинског одбора на Закон о порезу углавном су се односиле на генерално изречену пореску обавезу. Одбор је, на пример, тражио да се неожењеним задругарима и практикантима наплаћује само три талира пореза. Наиме, законописац Цукић је настојао да повећањем броја пореских обвезника, формира што већу суму пореза која би се скупљала по имућности. Зато је у пореске обвезнике убројао и оне за које се унапред знало да ће њихов порески терет сносити богатији. Одбор је био против тога да се пореска оба-

[18] М. Петровић И. Гарашанину, Крагујевац, 28. октобра 1863, АС, ПО, к. 25, бр. 42.
[19] Дра Н. Крстића Мемоари, 24. август 1864. Архив Српске академије наука и уметности, бр. 7198.
[20] Дра Н. Крстића Мемоари, 24. август 1864.

веза ових лица »расположи на остале житеље општина«. Он је предлагао да се нека од ових лица ослободе, а некима да се пореска обавеза индивидуализује на 3 талира, чиме би се избегло да порески платац – општина – порески дуг ових лица превалује на имућније. Одбор је дао значајан предлог »да се цела земља наша прегледа и баштинске књиге заведу, како би се по том и порез по имању могао завести«[21] Скупштина је усвојила пројект закона »као што је Цукић предложио; али је и овај морао усвојити неке примедбе скупштине.« Тако, у погледу задругара, компромисно решење је било да »у задруги, у којој четири или пет лица порез плаћају, једно се ослобођава; на шест или седам порезу подложни лица ослобођавају се двоица . . .« Новим законом о порезу – бележи савременик – »биће у неколико увећани државни приходи, ал неће бити увећани у онолико, колико би требало, да се подмире све државне потребе.«[22]

Порески систем по Закону о порезу од 2. октобра 1864. изведен је по једном мешовитом начелу – сачињеном од старог начина опорезивања и начина предвиђеног преображенским законом: »Овај порез од шест талира дели се на порез од личности – главницу – и на порез од имућности, тако, да се на сваку пореску главу у општини има рачунати три талира као порез од личности, а три талира опет као порез од имућности«. Дакле, општина је била дужна да фискусу испоручи суму која би се добијала узимањем по шест талира од сваког пореског обвезника. Ту суму, општина је требало да скупи узимајући од богатих више, од сиромашних мање. При томе се имала држати граничне пропорције, да »највећи порез кои се годишње ударити може на једну пореску главу, у селима је до петнаест (15), у варошима до тридесет (30), а у Београду до шездесет (60) талира«.[23] Као и по Закону о плаћању пореза по имућности, општој пореској обавези били су подвргнути и чиновници који су раније плаћали чиновнички данак на имање. За »скитајуће се цигане« и неожењене мушкарце »кои код другога служе« остало је по старом. Први су плаћали харач,[24] дуги бећарски данак.

За разлику од Закона о плаћању пореза по имућности који је био усвојен од једне народне скупштине, Закон о порезу донет је од законодавних чинилаца – Кнеза и Државног савета. Радикални прилаз пореској материји, учинио је да ова добије третман уставне материје. Временом »охлађена«, пореска материја враћена је законодавним чиниоцима на регулисање. Претходно је, као што је то налагао Закон о Народној скупштини, саслушан народ.

Следећи вишегодишњу критику пореза »с главе на главу«, кнез Михаило се, 1861, одлучио на радикалан потез: порески обвезници се оптерећују према њиховој економској снази. То се слагало са начелом социјалне правде, али и са растом државних потреба.

Кад помињемо начело социјалне правде, ваља имати у виду економско стање народа, односно представу законодавца о њему. Коста Јовановић, један од писаца Закона о плаћању пореза по имућности, оставио је томе ово сведочанство: ». . . што се већма развија један народ, то се све већма показују разлике између појединих људи: недотупаван и лењ остаје при старом, окретан и вредан напредује; даље

[21] Извештај одбора В. госпоинској Скупштини, АС, Народна скупштина, фI, р13/1864.
[22] Дра Н. Крстића Мемоари, 26. август 1864.
[23] Закон о порезу, Зборник закона и уредба, књ. XVII, стр. 278, 279.
[24] Вид. Т. Борђевић, Наш народни живот, књ. 2. Београд, 1984, стр. 344.

дође ли когод до притјажања већег имања, то ће још бржим кораком моћи умножити своје имање. Овај процес ништа необично не приводи, но имућну и сиромашну – најамничарску – класу које пређе код нас није било, а и данас је слаба, јер видимо да све странци врше надничарске послове. Само наравно, требало би како настати, да умложење те надничарске класе не буде нагло, да не би тако добили читав пролетаријат.« Ова белешка упућује на то да је Закон о плаћању пореза по имућности имао за један од задатака, да успори процес имовинског раслојавања, да спречи да се нагло не добије »читав пролетаријат«.[25]

Закон о плаћању пореза по имућности омогућавао је да се са растом економске снаге становништава, аутоматски повећавају и буџетски приходи. Али, услед отпора богатијих слојева, морало се одустати од радикалне пореске реформе. Законом о порезу од 1864, делимично је задовољено начело правичног опорезивања, и делимично су повећани државни приходи. Главница је смањена на три талира, што је био уступак сиромашнима. Држава, од идеалног пореског обвесника, није могла узети више од шест талира. То је био уступак богатијима. Ако је држава хтела да повећа порески приход, морала је донети нов закон. Зато је влада Закон о порезу од 1864. сматрала за привремен. Међутим, кнез Михаило је погинуо маја 1868, а овај закон није измењен. Тако, његов режим, с којим је у правни систем ушло начело о опорезивању по имућности, завршио је као режим шест талира.

Марко ПАВЛОВИЋ

[25] Белешке Косте Јовановића, професора Народне економије на Лицеју, са путовања по Србији, о економском и социјалном положају српског села, АС, ПО, к. 25, бр. 10.

PRINCE MICHAEL'S LAW ON PAYING THE TAXES ACCORDING TO TAX PAYER'S WEALTH

– Summary –

One of radical strokes Prince Michael carried out in the beginning of his secong reign was the Law on Paying the Taxes according to the Tax Payer's Wealth. The capitation tax, practised until then was replaced by the graduated property tax. The Law on Paying the Taxes according to Tax Payer's Wealth, proclaimed the tax liability to be general and the tax payers divided, according to their economic power, into six classes and one exceptional category. The fan of taxes expanded from those who did not earn more than 6 thalers a month in the town, resp. 3 thalers in the country, were obliged, in order to be able to maintain themselves »to take up some other accessory professions, such as day – labour and similar to this« (first class), over those who »can save something and put aside« (fourth category), to those in the sicth class who are »living in prosperity«. To the exceptional category belonged those fo whom it is »possible to conclude by some signs« that they have and earn more than those who lived in prosperity«. The British consul Longwmorth thought that» the Prince has been presented by this law with a *carte blanche* in respect to the finances«. The project of new taxation was in embryo and its realization depended on how the taxes will be apportioned. Now the taxes were in fact apportioned is to be seen from a report originating from the people (of October 1863): »The invventory of property for the new system of taxation met with a general dissatisfaction. Pay attention to all the sides and from every where a single voice is to be heard: that the census has been unjustly done and that far greater injustices would be done if the taxes were apportioned according to this census, than is the injustice when both rich and poor ones pay an equal tax by the present method. By the present method all at least pay equally, whereas by the new one in many places the poor people would pay more than the wealthy ones, for the bosses either have hidden the truth about their property or, in some places, it has been evaluated at such a low rate, that they are inserted into a lower class than the por people, whose property has been higher evaluated, in some other places and by other commissions«.

The Law on Paying the Taxes according to Tax Payer's Wealth made possible an automatic increase of budget revenues with the growth of economic powers of the population. However, on account of the resistance offered by the well–to–do layers, a radical tax reform had to be given up. By the Law on Taxes od 1864, the principle of just tahation has been partially satisfied and the State incomes have been partially increased. The head tax has been reduced to 3 thalers, which was a concession made to the poor. From the ideal tax payer the State was unable to take more than six thalers, i.e. the commune was obliged to remit 6 thalers for each of its tax payers ss the tax. This was a concession to the rich. If the State wanted to raise the income from the taxes, it had to pass a new law. Therefore the Government considered the Law on Taxes of 1864 as a temporary one. However, the Prince Michael was killed in May 1868 and this law has not beechanged.

НАЧЕЛО ЕФИКАСНОСТИ И ПРОБЛЕМИ ПРЕОБРЖАЈА САВРЕМЕНЕ УПРАВЕ

1. *Ефикасност рада управе* је једна од најактуелнијих тема у упоредноправној литератури која проучава управу. Код нас и савезни Устав од 1974. (члан 149, ст. 4) и Закон о основама система државне управе и о Савезном извршном већу и савезним органима управе (Службени лист СФРЈ, бр. 23/78, члан 9) прописали су да Управа у свом раду нора обезбедити ефикасност остварења права и интереса грађана. Поред тога, ефикасност је посебно уведена као једно од основних начела Закона о општем управном поступку (члан 6). Међутим, и поред тога што је ефикасност управе прокламована и позитивним правом, мало је у нашој литератури обрађен теоријски појам ефикасности управе, шта он садржи и који се проблеми појављују у вези са наглашеном ефикасношћу управе. Стога може бити целисходно указати како се у иностраној правној литератури обрађују проблеми ефикасности управе.

2. *Управа у државној управи и у приватним предузећима.* – Већ одавно се у научним круговима у свету појављују гледишта да би државну управу требало посматрти као и сваку другу управу у привредним и другим организацијама које врше одређене делатности. Стога се посебно подвлачи да би се улога ефикасности државне управе морала посматрати као и улога ефиканости у раду управе у приватним предузећима. Уствари, то се схватање појавило још у XIX веку али је педесетих година у XX веку поново постало актуелно. Сви предлози »модерниста« схватају државну управу као и сваку другу друштвену организацију и да би, према томе, морали бити исти критеријуми и за ефикасно функционисање државне управе као и за друге друштвене организације које врше одређене друштвене делатности. Међутим, таква концепција се сукобљава са уврежоном традицијом у многим европским државама која је сасвим супротна од таквог схватања. Истиче се да је сасвим супротна ситуација у Сједињеним Америчким Државама. Уствари, у Сједињеним Америчким Државама није било потребно рушити феудално друштво као у европским државама него се одмах уводили капиталистички

односи, тако да се и организација државе вршила »функционалније« од самог почетка установљавања капиталистичког друштва.[1]

У вези с тим с разлогом се истиче да је у многим европским државама, када је буржоазија рушила феудално друштво, дошло уствари до неке особене врсте савеза постојећих класа у друштву, тако да је државна управа добила, у одређеној мери, аутономни режим и да стога на идеолошком плану државна управа није могла бити схваћена као истоветна са управом у осталим друштвеним организацијама, посебно са управљањем у приватним организацијама у привреди. Од тога става је и дошла концепција да ефикасност и зарада, односно нерентабилност, немају везе са природом државне управе.[2]

Међутим, по савременим научним анализама држава није само посматрач и пасивна жртва друштвено-економског преображаја друштва, јер држава преко својих органа учествује све више у животу друштва: на пример, предузима одређене послове, доноси планове о развоју друштва и у одређеној мери утиче на привреду тако да је често и у капиталистичком друштву приватни карактер приватних предузећа у доброј мери само фикција.[3] Тако се ефикасност појављује као неодвојива од државе која се постепено преображава и своју управу такође преображава у управу која обезбеђује не само власт него и услуге грађанима.

3. *Савремена идеологија ефикасности и њене последице за државну управу.* – Све то води да идеологија ефикасности тежи да постане владајућа и у државној управи и она је синоним са идеологијом модернизације управе. Та концепција води систему управе у коме би правила њене делатности била уствари претежно техничке норме као и код осталих друштвених организација. Према традиционалној концепцији, државна управа преко својих службеника чувар је реда у држави и штити општи интерес друштва. Међутим, у преображеном друштву и државна управа трпи преображаје тако да је и она у одређеној мери под утицајем владајућих друштвених вредности.

Истиче се да је посебна специфичност државне управе да је, одвојена од осталог друштва, традиционално имала задатак да обезбеђује законитост и стабилност друштва, с тим да своју улогу »врши

---

[1] Michel Miaille, Les mutations idéologiques u knjizi: L'administration dans le droit, Publisud, Paris 1985, стр. 183. Проф. Miaille наводи да је К. Маркс указао на ту чињеницу: У ствари К. Маркс је анализирајући дело америчког економисте Јенкија Careya истакао следеће: »Carey је једини оригинални северноамерички економиста. Он припада земљи у којој се грађанско друштво није развило на темељу феудализма, него је почело од самог себе; где се оно не јавља као преживјели резултат неког спољашњег кретања, него као полазна тачка новог кретања; где је држава, за разлику од свих ранијих националних уобличавања од самог почетка била подређена грађанском друштву, његовој производњи, и никад није могла претендирати да буде самосврха; у земљи у којој се само грађанско друштво, сједињујући производне снаге старог свијета развило у досад непознатим димензијама и с досад непознатом слободом кретања, далеко надмашујући сав досадашњи рад на савладавању природних снага и где се, најзад, супротности самог грађанског друштва појављују само као прелазни моменти . . . « (К. Маркс, Темељи слободе, Основи критике политичке економије – Избор, превео Бранко Петровић, Напријед« Ријека, 1977, стр. 324–325.

[2] M. Miaille, Оп. цит., стр. 183–184.

[3] M. Miaille, Оп. цит., стр. 184.

разумном спорошћу и без икакве бриге да ли је њена функција рентабилна. Та схватања су потпуно супротна начелима функционисања савремене модерне управе«.[4] У вези с тим се истиче да »неефикасност државне управе није представљала много непријатности кад је управа имала тачно утврђене задатке али њена неефикасност постаје немогућа у ситуацији кад управа све више обезбеђује глобалну равнотежу друштва«. Посебно се даље указује да битне одговорности државне управе које она, у многим државама, све више добија на економском плану приморавају управу да мора мењати метод своје делатности.[5] Стога се подвлачи да државна управа мора преобразити методе свог пословања како би своју делатност вршила што је могуће боље, а посебно и због тога што и грађани, односно корисници управе захтевају бржи рад управе, савесност у раду, гипку управу која се прилагођава потребама што веће ефикасности, односно спремност управе да примењује нове методе рада у вршењу своје делатности.[6] У вези с тим се још подвлачи да се од савремене државне управе, уствари, захтева »да себе више не сматра као посебан свет који живи у утврђеном хијерархијском реду користећи посебан свој језик и одбацујући свако општење са грађанима односно са корисницима управе«. Стога се даље закључује да није толико захтев само примена нове савремене технике у раду државне управе, »него новог понашања. Пред таквим изазовом државна управа мора тежити да избегне стварање изоловане пирамиде којој би врх била технократија, а основа била бирократија«.[7]

Полазећи од ових концепција истиче се да би ефикасност у раду управе морала прекинути штетну улогу бироктарије, па се у вези с тим указује да би примена начела јавног менаџмента могла допринети да државна управа избегне неугодности бирократског пословања. Међутим, и по овом гледишту, нема сумње да се не могу једноставно пренети на државну управу сви методи који су у примени у приватном сектору. Посебно због тога што је државна управа подвргнута и извесним специфичностима њене делатности које нису идентичне с делатношћу приватних организација па ни методи ни техника државне управе не морају у свему бити истоветни. Међутим, посебно се истиче да је и јавни менаџмент, такође, инспирисан основним тежњама и захтевима приватног менаџмента.[8] Стога се указује да »логика ефикасности упућује управу да преображава своју структуру, своје циљеве и своје методе рада. Пре свега структуре управе морале би бити преображене тако да могу одговорити све већим и сложенијим задацима управе. Морале би бити више гипке, више флексибилне и тако проширити и одговорност једновремено уз наду да потпомогну већи динамизам јавних службеника. Најзад у

---

[4] Jacques Chevallier, Un nouveau sens de l'Etat et du service public – у књизи: F. de Baecque et L.L. Quermanne: Administration et politique sous la Cinquième République, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, Paris, 1982, str. 195.

[5] J. Chevallier, оп. цит., стр. 195.

[6] J. Chevallier, оп. цит. стр. 195.

[7] Michel Massenet, La nouvelle gestion publique, Edition Hommes et technique, Surey, 1975, стр. 111.

[8] J. Chevallier, оп. цит., стр. 195-196.

том динамизму своје делатности управа би морала имати у виду и однос цене одређене делатности и њене ефикасности. Према томе, последица тога било би напуштање делатности која није рентабилна«. Даље се истиче да све то води, такође, и томе да се управа ослободи читаве серије задатака у својој делатности за које није довољно опремљена да би их на одговарајући начин могла задовољавајуће вршити и што уједно смета слободи њене делатности и компромитује њену улогу. . . «[9] Посебно се истиче да би, преносећи са државне управе на друге друштвене заједнице вршење одређених делатности, ове заједнице биле неопходни посредници између управе и друштва. Стога се подвлачи да би управа тако поново морала наћи своју флексибилност и ефикасност која јој недостаје.[10]

Указује се да »акценат дат ефикасности као последицу може имати и девалоризацију управе: правна свест поимања закона (односно права) која одликује стару концепцију јавне службе имала је пре свега у виду законитост предузетих мера, а новом концепцијом ефикасности морало би се прећи на »свест о циљу« који укључује могућност да се резонује у функцији циља коме се тежи и на који најбољи начин то постићи«. Даље се истиче да овакво гледиште води томе да правно правило може бити сматрано »као сувишна кочница и иритирајуће«.[11]

Може се приметити да је доста ризично управи дати тако општа широка овлашћења, да своју делатност врши пре свега »у функцији циља управе« јер би то водило занемаривању доследног спровођења начела законитости и често могло доводити да управа у одређеним случајевима, више или мање произвољно, утврђује циљ своје функције. Истиче се да управа мора своју делатност вршити на основу утврђених правила политике легитимних политичких фактора, тако да различити њени правни акти или радње морају бити у примени одговарајућих правних аката надлежних политичких фактора. Тако политички фактор, у одређној мери, ограничава, у извесном смислу, и слободу управе. Међутим, ово исто мишљење сматра да би била сувише једноставна визија и претпостављало апсолутну послушност службеника који би по том схватању били само извршни органи. Указује се да управи није страно ни утврђивање политичких опредељења политичких власти, тако да се некад појављује супротстављање или бар инерција управе у примењивању политичких одлука.[12]

Нема сумње да управа из искуства и анализом своје праксе може, у одређеној мери, утицати на политичка опредељења одговарајућих политичких фактора, али се не може прихватити и супротстављање ни инерција управе у примењивању политичких одлука које су донете законом прописаним поступком од одговарајућих скупштина и других овлашћених државних органа. Међутим, поред истицања да управа мора поштовати начело законитости, то не значи да начело законитости у раду управе значи да је позитив

[9] J. Chevallier, оп. цит., стр. 196.
[10] J. Chevallier, оп. цит., стр. 196.
[11] J. Chevallier, оп. цит., стр. 197.
[12] J. Chevallier, Science administrative, Presses universitaire de France, Paris, 19 стр. 509.

право у примени сасвим затворен систем. Несумњиво да сваки правни систем има своју логику јер се самим доношењем закона у одређеном смислу објективно спутава слободан друштвени развој, али се с разлогом истиче да тај правни систем не би смео искључити друштвену еволуцију, што се посебно омогућује правним стандардима помоћу којих »право фактички оставља отворе кроз које се у њега увлачи слободна и променљива друштвена материја«, тако да се подвлачи да на тај наин »право интервенише у еволуцији«.[13] Већ је давно речено да »закон мора бити тумачен у функцији друштва и да сваки преображај у друштвеној средини неопходно реагује на смисао и вредност утврђених правних правила. Једном речју, »закон је створен за друштво, а не друштво за закон«, јер је исправно речено да право не доминира друштвом него га одражава«.[14]

4. *Однос државне управе са корисницима управе.* –Поводом примене нових метода у раду државне управе посебвно се истиче да је у вези с тим битно сагледати да у савременом друштву државна управа не може бити одвојена од друштва и да је у складу са преображајем управе да и њено понашање са корисницима управе буде преображено. Стога се с разлогом истиче да је у регулисању односа управе и њених корисника »из јасних разлога, идеолошких, политичких и техничких више пожељно добити спонтану сагласност заинтересованих, без потребе да се примењује принуда«.[15] Стога се у савременом преображају управе она сада труди »више да убеди него да принуди, и поступак власти тежи да дâ превагу механизму утицаја: одричући се да наметне или спречава, имајући у виду разне стимулансе који могу придобити кориснике управе на сарадњу са управом.«[16]

5. *Извори ефикасности.* – У вези ефикасности рада државне управе у савременој иностраној литератури управне науке, анализира се улога извора и средстава којма управа располаже и колико они имају утицаја на ефикасност управе. Истиче се да способност управе да извршава своју функцију зависи од финансијских, материјалних и људских извора. Стога се у вези ефикасности рада државне управе поставља проблем рационализације односно налажења путева за побољшање продуктивности рада управе и самим тим и рационализације средстава који су јој легитимним поступком додељени. Све би то требало да води одређеној стабвилизацији управе и смањењу разних издатака одређених за управу како би се побољшала ефикасност државне управе.[17]

Свакако да од финансијских и осталих извора којима располаже управа зависи, у одређеној мери, и њено нормално функционисање. Зависно од расположивих финансијских извора управа може распо-

---

[13] ДР Божидар С. Марковић, Право и социологија, Социолошки преглед, књ. 1. Београд, 1938, стр. 156. О правним стандардима видети: др Миливоје Ч. Марковић, Правни стандард у француском праву, Архив за правне и друштвене науке, LVIII 1940, бр. 5, стр. 361–377; Појам правног стандарда у англо-америчком праву, Архив 1940, стр. 177–194.

[14] Jean Cruet, La vie du droit et l'impuissance des lois, Paris, 1914, стр. 61–62, 336.

[15] J. Chevallier, Science administrative, стр. 510-511.

[16] J. Chevallier, Science administrative, стр. 510-511.

[17] J. Chevallier, Science administrative, стр. 511.

лагати и материјалним средствима која су један од извора за њено функционисање. То је, такође, везано са рационализацијом коју управа примењује за обезбеђење материјалних средстав потребних за рад управе. С друге стране, у вези људских извора ефикасност управе захтева квалификоване кадрове способне да исправно и на најбољи начин врше функцију управе. У вези са потребом квалификованих кадрова у државној управи, недавно је проф. Еуген Пусић истакао да је управа хијерахијска организација и да »квалитета читаве пирамиде овиси о њезину врху«. Стога проф. Пусић с разлогом даље подвлачи да у врху пирамиде хијерархијске организације управе »морају бити првокласни људи. А ми смо водеће положаје прогласили политичким функцијама, што је било погрешно. Пупуњавали смо их по политичком кључу људима који нису имали способност да те функције обављају, ни знања да их обављају како треба«.[18]

Нема сумње да све девијације са кадровима у државној управи, како на водећим положајима тако и са осталим кадровима у управи, само могу осетно ометати ефикасност државне управе и штетно утицати на рад управе.

6. *Проблеми у вези продуктивности државне управе.* – У вези побољшања продуктивности државне управе, у иностраној правној литератури се истиче да је то нов захтев који се тражи од савремене управе. Стога се указује да су »дуго појмови ефективности, конкуренције и рентабилности били сматрани инкопатибилним са логиком функционисања државне управе; једина преокупација управе била је да извршава своју улогу без конкуренције, по утврђеним правилима, тачно, савесно, не питајући колико то кошта. Међутим, такав став није више могао бити могућ од тренутка кад је управа све више ширила своју делатност и била принуђена да постави питање своје одговорности, у одређеној мери, и у економском животу земље. Стога се после Другог светског рата почело размишљати о проблемима организације и делатности управе – па су тако, на пирмер, организовани тзв. комитети за вршење анкета о цени и дохотку јавних служби, који су имали задатак да предложе све мере у вези смањења трошкова тих лсужби и како поправити доходак управе у разним службама – тако да су у сваком министарству биле осниване посебне групе »организација и методи« које су координиране 1959. са Институтом централне службе«.[19] Тако се дошло до свести да је за рационализацију рада управе потребна примена и употреба нових технлогија односно увођење информатике што би требало да допринесе ефикасности државне управе.[20]

У вези рационализације рада државне управе, ваља поменути да је 1966. године у Сједињеним америчким државама уведена организација позната под ознаком П.П.Б.С. односно Planing, Programming and Budgeting System, а у Француској 1968. одговарајућа организација позната ознаком Р.Ц.Б. односно Rationalisation des choix bu dge-

---

[18] Др Еуген Пусић, Заштита уставом заштићених права (Интервју), Данас, Загреб, 19. српња 1988, стр. 15.

[19] J. Chevallier, Science administrative, стр. 514-515.

[20] J. Chevallier, Science administrative, стр. 516.

taires. Обе ове организације имале су циљ да допринесу планирању развоја државне управе с тим да се буџет односно финансијска средства утврђују према потребама за постизање програмом утврђеног циља.[21] Међутим истиче се да су оба ова покушаја пропала као жртва њихових интерних противречности, а посебно и због своје неадекватности стварности одговарајућих поступака у доношењу јавних одлука. Амерички П.П.Б.С. нестаје 1969. а француски Р.Ц.Б. разбио се у три дела са несигурном еволуцијом. Студије припремања избора планирања су остале али на маргини, односно споредне у маси одлука. Буџети програма остају такође али изгледа више зависно од случаја него као неопходни. Међутим, трећи вид »побољшање пословања« које је било доста хетерогено и мало вредновано а означавано, ткаоће, и као »модерни методи пословања« добија маха и одређен развој који се дефинише као менаџмент јавних организација.[22]

7. *Ефикасност државне управе и примена средстава информатике.* – Посебно се подвлачи да је за омогућавање што боље ефикасности рада управе, поред операционализације рада, неопходна све већа примена средстава информатике. Прво, што се применом средстава информатике омогућује унутар управе да се одређени послови обављају брже, што омогућује да се за кориснике управе побољша ефикасност управе и уједно да за службенике управе побољша услове рада. Међутим, с разлогом се истиче да су за сада резултати увођења информатике у раду државне управе »доста скромни: не само што је увођење информатике било споро, колико због отпора од стране средњих и нижих службеника који се плаше да ће изгубити од своје власти и бити деквалификовани. . . . «[23]

8. *Ефикасност и психолошки фактори.* – Заслужује пажњу поменути да се у вези ефикасности државне управе с разлогом истиче да се ту морају имати у виду и психолошки фактори. Наводи се као пример како је Ombudsman Данске објашњавао да стално, преко целе године, одређеног дана прима грађане. Они му долазе, излажу своје невоље и захтеве. То грађанима прија чак и ако им Ombudsman објасни да нису у праву, да нису добро поставили проблем и да тако нема наде за успешно решење. Ти грађани тада одлазе релативно задовољни јер су најзад нашли некога са ким могу разговарати. У вези са овим примером, примећује се, да би се, имајући у виду само ефикасност, могло рећи: овај службеник губи време кад ће на крају разговора рећи грађанину да нема право. Истиче се да службеник управе, односно управа том својом улогом не губи време. Таквим понашањем управа користи, уствари, психолошки фактор који је у овом односу грађана и управе веома важан, пошто је у питању коришћење дијалога управе са корисницима управе. Други пример у вези ефикасности је такође корисно запазити и о томе размислити. Наводи се да је француска управа, ради побољшања своје ефикасности, са-

---

[21] Детаљније о овим организацијама видети: L. Sfez, L'administration prospective, A. Colin, Paris, 1970. стр. 110-161.

[22] Видети детаљније о овоме: Jean-Pierre Nioche, Science administrative, Menagement public et analyse des politiques publiques. Revue francaise d'Administrtion publique, No 24, 1982, стр. 9-23.

[23] J. Chevallier, Science administrative, стр. 516-517.

ставила изванредно корисне формуларе и то на десетине хиљада које грађанин подноси управи ради омогућавања што веће ефикасности управе. Међутим, посебно се истиче да се многи грађани муче како да испуне те формуларе. Стога се подвлачи: »замислимо шта то значи за неписмене, за странце, за раднике на раду у иностранству, за земљораднике, за људе који немају обичј да читају и пишу. Међутим, њима се не поклања довољно пажње; захтева се једноставно испуњен формулар који ће се најлакше моћи употребити у одређеном поступку информатике. Исто је то и са објашњењем одлуке управе: састављање одлуке за наплату одређених друштвених обавеза; исти технички ланац сакупљања од извора елемената информације – степен звања, старост, број деце итд. до обавештења о суми која се мора платити и поступак плаћања преко поште или банке. Али, често грађанин ништа од тога не разуме. Уосталом, од њега се и не тражи да разуме. Уствари, захтева се његово поверење. С времена на време грађанин примећује да је фактура коју је добио за плаћање телефонских разговора помножена са 10 или има три нуле више и тад је забринут. Али, поред ових патолошких примера, тежи се и изостављању дијалога управе са корисником управе. Ово изостављање дијалог а можда је фактор ефикасности само за кратко време, али је то свакако фактор тоталне неефикасности уколико се дијалог управе и корисника управе дуго изоставља. То свакако није фактор хуманизације рада управе и њеног односа са грађанима.[24]

У вези увођења максималне ефикасности у раду државне управе, није без разлога истакнуто да се поставља проблем шта је битно за савремени преображај државне управе: да ли определити се за ефикасност и хуманизам или за ефикасност или хуманизам.[25]

Указује се да је према једном америчком схватању за управу битна ефикасност и да се стога мора све друго, или све или много жртвовати ефикасности. По том схватању ефикасност, у ствари, значи: постићи максимум резултата пружањем што бољег квалитета службе корисницима управе и са што мање трошкова. То је још давно концепција Taylor-a за примену у индустрији а Fayol се залагао да се она примени у функционисању приватних предузећа и у државној управи. Стога се подвлачи: нема сумње да је идеја увођења рационализације у коришћењу материјалних средстава за рад управе, ради њене што веће продуктивности, сасвим на свом месту и посебно коришћењем техничких средстава информатике. Међутим, с разлогом се истиче да се у таквом преображају функционисања управе мора имати у виду да интегрално преношење метода рада приватног сектора у јавни сектор није у потпуности могуће. Стога се подвлачи »приватно предузеће има смао један циљ и то зараду и ова се зарада означава бројем. То је мерљив предмет«. Даље се истиче »планирање у великим државним управама је много сложеније. Шта би значило планирати у управи правосуђа? То не може бити како постићи што већу зараду, то није повећање до максимума новчаних казни или

[24] Guy Braibant, Reflexions sur les perspectives d'evolution d l'administration Revue francaise d'administration publique, 1979, No 9, стр. 194-195.

[25] Guy Braibant, Оп. цит., стр. 193.

смањити до максимума трошкове судова. Ту се појављују још читаве серије елемената који се не могу прецизно вредновати. Међутим, истраживања у вези увођења ефикасности воде покушају да се сви ови елементи вреднују одговарајућом ознаком како би тако кодификовани били уведени у технички систем информатике.[26] По наведеном гледишту »све се то чини на штету хуманизације и са тим се поставља проблем односа управе са корисницима управе. Свакако да корисник управе има интереса да управа буде ефикасна. Да јавне службе функционишу брзо и добро, како се не би стајало у дугом реду пред шалтером, кад се поднесе захтев за пензију, да се пензија одмах добије а не после 6 месеци или још касније. Али, у односу управе и корисника управе није у питању само ефикасност управе. Морају се још узети у обзир и други фактори који су психолошког карактера.«[27]

9. *Ефикасност и проблем преображаја државне управе.* - Увођење максималне ефикасности у рад државне управе изгледа једноставно јер свакако да и управа и корисници управе имају интреса да управа буде ефикасна односно да све јавне службе функционишу брзо и добро, али то увођење максималне ефикасности посебно са коришћењем техничких средстава у раду државне управе није тако једноставно. Није у питању само примена техничких средстава информатике која свакако користи ефикасности управе. Али, уствари, кад се ефикасност управе повезује са рационализацијом и рентабилношћу управе појављују се сложени проблеми за преображај управе. Посебно се истиче да појава буђења цивилног друштва у савременом друштву, изражена множењем посебних друштвених група и заједница, које полазе од концепције да имају право на обезбеђени део слободе, на свој аутономни простор и не подлежу државном надзору, ставља пред савремено друштво нове проблеме у вези са преображајем државне управе.[28] Стога се истиче да то постепено води филозофији која тежи растерећивању државе од многих њених задатака. Посебно се указује да те доктрине бране »нови филозофи«, »нови економисти«, »нови либерали« и сви они који на филозофском, економском, правном и политичком плану, бране идеју да је утолико боље уколико има мање државе. Анатол Франс је то сажето изразио: опраштам Републици што рђаво управља, јер мало управља.[29] Посебно се указује да је у Сједињеним Америчким Државама једно време била јака појава антиетатизма. На пример, предлагало се смањење пореза с тим што су подносиоци таквог предлога знали да то уједно значи смањити и државну управу. Наводе се и слични примери у Француској.[30] Нове идеологије у вези организовања државе »теже да државу и њену управу сведу на правичније пропорције, било првенствено регулисањем улоге државне управе према потребама тржишта, или враћајући цивилном друштву део функција које управа, по том схватању, неоправдано врши. По овом гледишту тржиште је уствари

---

[26] Guy Braibant, Оп. цит., стр. 193-194.
[27] Guy Braibant, Оп. цит., стр. 194.
[28] J. Chevallier, Science administrtive, стр. 197.
[29] G. Braibant, Оп. цит., стр. 196.
[30] G. Braibant, Оп. цит., стр. 196.

најефикасније средство, најрационалније и најправичније за усклађивање понашања: оно омогућује да се путем упоређивања и прилагођавања, сходно индивидуалним жељама, дође до оптималног, економског и друштвеног функционисања управе.[31] Наводи се још и анализа Р. Нозик-а за кога свака држава која тежи да врши више функција него »минимална држава« је уствари неморална и неправична.[32] Даље се истиче да се за чикашку школу проф. M. Friedmann-a предност тржишта такође појављује као битна за рад државне управе, јер омогућује постизање економског и друштвеног оптимума.[33] Међутим, овде ваља додати да проф. Ф. А. Hayek указује да је проф. M. Friedmann, такође, сагласан да сама чињеница што су финансијска средства за организивање и вршење одређене службе обезбеђена порезом, не значи да том организацијом мора управљати државна управа. Напротив уколико су финансијска средства обезбеђена порезом, често може бити да је за одрђене службе најефикасији метод организовање и управљање поверити организацији изван оквира државне управе.[34] Проф. Ф. А. Hayek иначе истиче предност организације многих друштвених служби на основу захтева и потреба тржишта, али посебно подвлачи »да би био погрешно схватити да он сматра да су обезбеђење законитости и одбрана земље од страног непријатеља једине легитимне функције државне власти«. Стога, поред осталог, посебно истиче да се не може прихватити теорија »минималне државе« за коју се залаже Р. Нозик. У вези с тим својим ставом изричито подвлачи » . . . нема сумње да се у рзвијеном друштву влада земље мора служити својом фискалном влашћу ради обезбеђења извесног броја служби, које из разних разлога тржиште не може довољно одговарајуће обављати«. Проф. Ф. А. Hayek даље подвлачи »то што истичемо да тржиште може обављати одређене службе, и да је тја метод најбољи, то не значи да није допуштено користити и друге методе онда кад тржиште, из објективних разлога не може организовати обављање тих служби«.[35]

Посебно се истиче да се у савременом друштву у теоријским концепцијама које дају истраживања у вези преображаја државе и друштва појављују две концепције. Једна тежи развоју улоге државе и њених служби а друга што већем растерећивању улоге државе и неопходно свођење њених служби на што правичније и минималне пропорције. Gry Braibant истиче да је развој улоге државе чињеница, јер држава све више и више својим службама задовољава многе потребе савременог друштва, док су раније многе од тих потреба задовољаване путем приватног сектора. Тај развој државе и њених служби у правној и политичкој литератури једни сматрају повољним и да би га стога требало и даље подстицати. Guy Braibant истиче да је то концепција свих оних који су за интервенцију државе или оних који су социјалиситичких тенденција »и који сматрају да либерализам гуши, гази, погодује експлоатацији, и према томе последица је тога

[31] J. Chevallier, Оп. цит. стр. 199.
[32] J. Chevallier, Оп. цит., стр. 200.
[33] J. Chevallier, Оп. цит., стр. 199.
[34] F. A. Hayek, Droit, législation et liberté, књ. III, P.U.F. Париз, 1983, стр. 49.
[35] F. A. Hayek, оп. цит. стр. 49-50.

да држава мора више интервенисати да би имала улогу заштитника слабих, потлачених, несретних. . . С друге стране, чињеница је и често се констатује, чим се појави каква криза у друштву, јављају се захтеви да држава помогне. Шта раде радници црне металургије у Француској, у Лорену, којима прети незапосленост? Обраћају се посебним захтевима Председнику Републике и председнику владе, односно држави. Значи, поајвљује се захтев да држава интервенише«.[36] Међутим, и поред овог гледишта које одговара одређеној друштвеној стварности, не може се искључити ни концепција о постојању цивилног друштва. Указује се, такође, да и концепција самоуправљања у ствари тежи да врати цивилном друштву његова права са циљем да утврди доминирајући утицај грађана над апаратом државе. Међутим, и по тој концепцији морало би се избећи да јавни живот не буде »монополисан од некога« него поново изградити отворено политичко друштво »видљиво за сваког и удружујуће једнаке«. С друге стране, с разлогом се истиче да у отовреном политичком друштву »одсуство сваког правила. . . омогућује владавину закона јачега« па стога ваља имати у виду да и у цивилном друштву преображено право са својим правилима обезбеђује постојање преображене правне државе тако да и ту право остаје један од битних фактора који обезбеђују стабилност друштва и заштиту права и слободе грађана. Истиче се, такође, да је између опасности од свуше слободне групе обухваћене харизматиком, и структуриране групе која води бирократији, размак врло мали. Потребно је превазћи институцију али не довољећи друштво у првобитно природно стање.[37]

10. *Однос ефикасности и права.* – Имајући у виду да је ефикасност неопходна у раду савремене управе и самим тим потреба примене свих савремених техничких средстава информатике, с разлогом се указује »да би било погрешно план, технику, ефикасност и иновације у раду управе стављати на једну страну, а с друге, право схватити као конзервативно. Посебно се као пример за овакво схватање наводи да »план замењује право« или »план замењује закон«. Подвлачи се да је такво схватање изузетно опасно јер води укланању права. Указује се да има филозофских, психолошких и социолошких теорија које теже неформалним односно слободним појмовима и правилима. С обзиром да је право формализовано, истиче се да су слободни појмови мање подобни за прво. Међутим, како је већ напред наведено, с разлогом се истиче да правни систем објективно не би смео искључити друштвену еволуцију и да то омогућују и правни стандарди. Наводи се и други пример. Наиме, појам правичности. Право није увек правичност. Отуда се у упоредном праву појављују примери посебних државних органа у виду »Омбудсмана« који нису везани за правна правила него могу интервенисати и ради заштите правичности.[38] Указује се да све то води тенденцији, не да се право уклони из

---

[36] G. Braibant, Оп. цит., стр. 195.

[37] Celine Wiener, Service public ou autogestion: d'un mythe à l'autre? у књизи: Service public et liberté. Mélanges offert au Professeur Robert–Edouard Charlier, Editions de l'Université et de l'enseignement moderne, Paris, 1981, стр. 332–336.

[38] G. Braibant, Оп. цит., стр. 191–193.

делатности управе, него да се право сведе на што је могуће мању меру. Међутим, ово гледиште такође с разлогом истиче да је »право фактор реда, фактор ефикасности и заштите права грађана«. Посебно се подвлачи и да је судска контрола рада управе такође уведена да би обезбеђивала ефикасност управе и управни поредак. Међутим, ту се ткаође истиче » да није у питању избор између права и неправа, него избор између доброг и рђавог права, јер има много рђавог права. Природно да постоји конзервативно право, формалистичко, са утврђеним потупком, које омета развој друштва и које би требало одбацити. Не би се требало предати правном фетишизму, који не би требало подржавати. Право није табу, није свето. Међутим, не би требало ни упасти у правни нихилизам који на политичком пољу карактерише, како кругове деснице, тако и левице и такође и екстремне левице. Није више питање право или неправо, него: које право?« Ово исто гледиште закључује »у сваком случају код службеника и руководећих кадрова управе коегзистира правна тенденција и неправна тенденција или, чак, антиправна тенденција«.[39] Међутим, давно је већ речено да је управа у својој свакодневној делатности непрестано под утицајем двоструко контрадикторне бриге, односно да поштује законодавне текстове и да, с друге стране, једновремено задовољава потребе своје функције.

11. *Уместо закључка.* – Овај сажети преглед извесних теоријских схватања у иностраној правној литератури, посебно француској, у вези ефикасности, можда може дати нека општа обавештења о којим се проблемима расправља кад се има у виду ефикасност државне управе. Ситуација код нас није истоветна као и у наведеним примерима француске централизоване државне управе, јер је код нас друга организација државне управе са низом самоуправних интересних заједница, и самоуправних организација и заједница које врше одређене друштвене службе. Међутим, проблеми ефикасности рада су истоветни јер управа отворена према друштву, каква би морала бити савремена државна управа, као и органи управљања у смаоуправним заједницама и организацијама, морају имати слуха за потребе средине која их окружује, односно слуха за потребе и захтеве корисника државне управе.

Постоји гледиште, напред већ наведено, да је логика ефикасности, у многим европским земљама, више наглашена код врхова управног апарата, од којих многи теже да се понашају као менаџери са задатком да поправе функционисање управе, а да су насупрот томе, службеници у управи више везани за традиционално понашање и неповерљиви према реформама које смтрају наметнутим од стране хијерархијских старешина.[40] Ако би то било тачно, тај отпор и неповерење службеника управе вероватно долази, не толико што су навикли на одређено понашање, него од страха да не изгубе традиционални статус службеника државне управе, од заснивања радног односа до пензије, посебно у земљама у којима је деценијама обезбеђен тај сигурни статус службеника државне управе. У вези с тим, недавно

[39] G. Braibant, Оп. цит., стр. 191–193.
[40] J. Chevallier, Un nouveau sens de l'Etat et du service public, оп. цит., стр. 197.

је председник Владе Мађарске Карољ Грос изјавио: »У Мађској је важно да радник заврши радни век тамо где је почео. Међутим, тржиште не поштује такву вредност. Сада ћемо морати да се навикнемо на чешће мењање посла«.[41] То није ново само за Мађарску већ и за европске државе у којима је укорењена традиционална сигурност статуса службеника државне управе. То се наравно не односи на службенике државне управе у Сједињеним Америчким Државама јер је тамо мењање посла општа појава настала не само због рентабилнсоти, рационализације и ефикасности одређених служби државне управе, него посебно, кад на власт дође друга политичка странка и, по правилу, у државни апарат уводи добар део својих страначких присталица.

Имајући у виду потребу увођења максималне ефикасности у рад државне управе и њене последице, може се указати да се посебно у иностраној правној литератури истиче да размишљања с ефикасности управе није нова појава. Међутим, с разлогом се посебно подвлачи да истраживања о увођењу ефикасности у рад управе не би смела водити новој идеологији која би заменила традиционални систем легитимности државне упрваве у обезбеђењу законитости рада управе и заштити права грађана, законом утврђеним поступком, јер ефикасност није сама себи циљ него је њено оправдање што може допринети бољем функционисању рада државне управе.[42]

Кад се сагледају сви проблеми у вези оправданог захтева за увођење максималне ефикасности у раду државне управе, указује се као неопходно претходно објективно сагледати све последице политичког, економског, социјалног и техничког развоја и размислити колико тај развој може утицати на преображај државне управе и побољшање њеног рада и њене ефикасности. Наведени проблеми у вези увођења максималне ефикасности у раду државне управе, који се наводе у иностраној правној и политичкој литератури, могу можда бити од користи пружањем извесних података који омогућују боље сагледавање многих актуелних проблема у вези увођења максималне ефикасности у рад државне управе.

Давно је речено да је прва и последња реч научног метода да се прихвате чињенице такве какве су. Према томе, ако би ефикасност управе захтевала одређени преображај управе због рационализације и рентабилности и у структури управе, требало би настојати да се управа преображава, али за прилагођавање потребама савременог друштва потребно је претходно снимити шта све управа ради и научним анализама утврдити колико је таква организација рационална и рентабилна, и да ли одговара потребама друштва, односно да ли је неопходан њен преображај. Без тих претходних анализа не може бити сагледавања стварности функционисања државне управе, без чега се не може објективно ни целисходно приступати реформи државне управе и њеном преображају према потребама савременог друштва. Време је да се код нас таквим научним анализама што пре приступи.

Драгаш Б. ДЕНКОВИЋ

---

[41] »Борба«, 25. јули 1988, стр. 7.

[42] J. Menier et C. Wiener, Vers une autre administrtion? Revue francaise d'administration publique, 1983, No 26, стр. 239–255.

LE PRINCIPE DE L'EFFICACITÉ ET LES PROBLÈMES DE TRANSFORMATION DE L'ADMINISTRATION MODERNE

– Résumé –

L'auteur donne un aperçu des principales conceptions théoriques dans la littérature étrangère de droit administratif, particulièment française, relative à l'efficacité de l'administration d'État. Il présente les problèmes déterminés qui apparaissent sous ce rapport dans la théorie et la pratique. Au sujet de l'exigence justifiée d'introduire l'efficacité dans l'activité de l'administration d'État, l'auteur met en relief dans sa conclusion que si l'efficacité de l'administration d'État exigait une transformation déterminée de l'administration en vue d'une rationalisation et de rentabilité dans la structure de l'administration, il faudrait s'employer à effectuer la transformation de l'administration d'État selon les besoins de la société contemporaine. Mais il souligne que, pour y réussir, il faut préalablement enregistrer tout ce que l'administration d'État fait et établir au moyen des analyses scientifiques et professionnelles dans quelle mesure une telle organisation de l'administration est rationnelle et rentable. Sans ces analyses préliminaires on ne peut aborder la réforme de l'administration d'État ni objectivement ni opportunément.

ДРЖАВНА УПРАВА И ДРУШТВЕНА ДИСЦИПЛИНА

Живимо у времену великих друштвених противречности када су изгубљени многи вредносни и морални критеријуми и када се често упире прстом у правни систем, означавајући га главним кривцем за овакво кризно стање у земљи. Као што не можемо да оспоравамо озбиљност садашње друштвене кризе, тако не можемо да оспоравамо ни врло приметну кризу правног система. Притом се с правом примећује да је правни систем огледало друштвеног система. Међутим, треба одамх рећи да правни систем не може бити означен као главни и једини кривац за кризно стање у нашем друштву. Правне норме су доста немоћне – у таквој ситуацији смо сваким даном доносили све већи број како државно-правних тако и самоуправних норми, и као да смо желели да бројношћу правних норми надокандимо друштвену недисциплину и поремећену хармонију правног поретка. Изгледа као да заборављамо да нагомилавање правних прописа битно доприноси замагљивању правог стања ствари. Несрећа нашег правног система је почела онда када су наше моралне норме почеле да губе своју моћ у остваривању ваљаних друштвнеих односа.

Из овога јасно произилази да су моралне норме и морално понашање у друштву основна претпоставка за ваљано остваривање правних норми. Но, ми као да много не маримо већ дуги низ година за видну ерозију моралних норми, јер смо живели у заблуди да ће правни систем добијати у својој садржини голим правним нормирањем без обзира на видну ерозију морала. Као што је познато, увек једна противречност рађа другу и тако редом... Зато друштвене противречности треба на време идентификовати и сузбијати их, јер касна идентификација и прекасно предузимање одговарајућих мера често изазивају веома тешке последице у друштву. Ми смо једно време живели у заблуди, као и многе земље социјалистичке демократије, да је социјализам безконфликтно друштво и да ће се проблеми сами по себи решавати поштовањем »нојевске логике«, окретањем главе од правих проблема. И тако проблеми су се гомилали а ми једноставно нисмо хтели да их видимо у правом светлу, у правој боји и у правој димензији, нити смо предузимали правовремене и потребне мере за отклањање одређених противречности. Но, надајмо се да су таква времена за нас прошла, али данашње противречности у друшт-

ву нужно захтевају битне промене нашег понашања, не само у правном већ и у друштвеном систему уопште. Но, то не сме да буде демагошки вапај – да се мора нешто мењати а да се у пракси скоро ништа не мења – јер је промена императив пре свега нашег опстанка. Ми смо друштвене проблеме почели задњих година да схватамо и реалније и озбиљније, али притом нисмо предузимали праве и потребне мере. Напротив, мере које су предузимане су углавном биле декларативног карактера. Бујице речи, безброј закључака, декларација, резолуција и разноврсних мера, заклињања да морамо одговорније да се понашамо и друго, али, на жалост, углавном је све остајало по старом. Зато је један делегат на једном недавном партијском конгресу с правом упитао, па какве смо промене учинили од прошлог до овог партијског конгреса, иако смо се тада као и сада заклињали да више овако не може!

Одговорност је проблем за себе и без одговорног понашања свих, а нарочито руководних структура, нема ни ваљане друштвене дисциплине, па ни друштвеног прогреса. Иако смо сви свесни да са оваквим стањем неодговорности, ми као друштво не можемо да стигнемо далеко, па чак и да одржавамо темеље нашег друштва, ми смо у присуству једне доста присутне максиме, да никад у нас није било тако много речи о одговорности, а да се у исто време никад нисмо тако неодговорно понашали као задњих година. У основи свих наших невоља и опште друштвене кризе је свакако бирократија која у нас поприма забрињавајуће размере и присуство малограђанског примитивизма који је тако очит и тако присутан у свим сферама наше делатности. Дубоко сам убеђен да из ових двеју »несреће« произилазе све остале. Морам да истакнем, да се у нашем јавном мнењу под бирократијом углавном подразумева управа, и то најчешће државна, а да се при том заборавља на веома велике размере привредне, друштвене, самоуправне, научне, политичке и друге бирократије. По мом дубоком уверењу опасност од бирократије државне управе је незнатна у односу на, рецимо, присуство и моћ политичке бирократије, или самоуправне, или научне бирократије. При овом не смемо заборавити да смо, захваљујући спрези политичке и научне бирократије, имали велики број промашених инвестиција – али и стварање климе неодговорног понашања у друштву. Нема сумње, да смо по борју и обиму промашених инвестиција у самом европском врху, чиме се потврђује наша неодговорност. Таквом понашању у друштву је доприносила и наша наука. Наука, односно њена делатност претпоставља истину и она је дужна да правовремено указује на одређене противречности и нуди одговарајућа решења за разрешавање таквих противречности. Наука мора да буде храбра и одважна да би могла да оствари своју научну мисао. У сваком случају, она не сме да буде слушкиња политичке бирократије, јер су последице таквог њеног понашања далекосежне. Наша наука задњих година чини озбиљне напоре у овом правцу, али мислим да она мора да буде не само агресивнија већ и делотворнија него што је то био случај раније. Наука не постоји због себе и ради себе, она представља посебну друштвену институцију која постоји ради друштва и мора да буде његов лучоноша али и озбиљан критичар, као и носи-

лац идеја одређених друштвених промена. Сада смо у присуству једне доста изражене климе, када научни радници једноставно кажу: ми нисмо довели ово друштво на овакве гране, већ је то учинила политичка бирократија, па ако нас тада нису много марили и питали, зашто бисмо ми сада »вадили кестење из врелог пепела«. На другој страни је заклињање политичке бирократије да ће се реч науке поштовати, а и даље се ради на стари начин. Паушално окривљавање науке да није много инвентивна, да није довољно куражна и да неће да се ангажује много у разрешавању одређених друштвених противречности је неприхватљиво. Разуме се да то њихово међусобно окривљавање не значи ништа, јер у основи таквих понашања стоји наш бирократски манир и малограђанска логика која доприноси конзервирању постојећих односа уместо њиховог бржег превазилажења.

Када је, у новом уставу, уведена нова функција извршних органа, односно органа управе, одговорност за стање у одређеној друштвено-политичкој заједници, односно одговорност у одређеним областима за које су формирани органи, тврдило се да ће се увођењем нове функције управа довести у ситуацију да доживи свој препород у сваком погледу. Међутим, таква очекивања нису битно допринела одговорнијем понашању ни извршних органа, ни органа управе.

Обично кажемо да је извршни орган одговоран за стање у одређеној друштвено-политичкој заједници. А колико ће он бити одговоран, зависи ће, пре свега од тога колико су одговорни органи управе и колико они остварују принцип одговорности за стање у областима у којима су образовани. Ако бисмо хтели да оценимо степен реализације одговорности извршног органа за стање у одређеној друштвено-политичкој заједници, доћи ћемо до закључка да је стање, најблаже речено, незадовољавајуће. Тако, на пример, извршни органи су у ситуацији да су одговорни за превелико оптерећење привреде. Наиме, позната је чињеница да је наша привреда једна од најзадуженијих привреда у Европи па и у свету. То је сасвим природно јер произилази из опште и заједничке потрошње, јер смо у том погледу међу првима у Европи, а по продуктивности међу последњима, зато се поставља питање шта стоји иза ове појаве. Пре свега, велики институцијализам. Нове институције природно траже нове људе, а нови људи изискују нове трошкове, а то све пада на леђа наше привреде. Ако се овоме дода један непријатан податак да на свака два производна радника долази један непроизводни радник, онда је слика нашег стања још црња и тежа. Неко ће поставити питање да ли су извршни органи примећивали тенденцију сталног раста администрације, као и раста опште и заједничке потрошње, и да ли су на време упозоравали представничке и партијске органе на све већу оптерећеност привреде. Извршни органи су, додуше не увек и не тако бучно и алармантно, упозоравали на овакве појаве, али је увек изналажен некакав компромис. У сваком случају, »жабокречина« друштвеног битисања је остајала недирнута. Тако су нам универзитети ницали као печурке, непроизводна занимања су нам постајала врло популарна, према производним радницима је постојао један чудан однос тако да су бирократске образовне институције дуго времена биле у великој моди, а његово »величанство рад и радне навике« су стално

губили вредност и своју специфичну тежину. Данас се извршни органи бране у стилу: тако је морало да буде, ми смо били само извршни органи, а такву политику је кројио неко други, а то није ништа друго већ пребацивање одговорности на »неког другог«. Данас је наша привреда дошла у тзв. шах-мат позицију, а политичке, самоуправне и извршне структуре кажу да тако више не може јер ће привреда доживети колапс. Нема сумње да су извршни органи упозоравали на овакве појаве, али та упозорења су остала на томе, док нас садашње стање у привреди није приморало не само на другачије размишљање него и на другачије понашање. Уосталом, ми као друштво сваким даном имамо све више стручњака непроизводних занимања; како је проблем запослености у нас врло озбиљан, често прилазимо овом проблему кампањски, па кажемо, у свакој општини та и та радна организација треба у току године да прими толико и толико правника, економиста, филозофа, инжењера организације рада и друго, и поред тога што знамо да таквим организацијама такви кадрови нису потребни. Тада мислимо да смо решили многе социјалне и друге проблеме, а да притом недовољно размишљамо да ли на тај начин, и у којој мери, умањујемо репродуктивну способност привреде, као и да ли ти кадрови утичу на продубљивање јаза неразумевања између производних и непроизводних занимања. У оваквим ситуацијама су извршни органи, такорећи, између две ватре и онда се, по правилу, налазе компромиси кратког даха. Зато се данас поставља питање како остварити ону нужну претпоставку нашег друштвеног битисања, односно како растеретити привреду у условима тако бројних институција, тако гломазне администрације и тако мале продуктивности привреде? То ће бити веома тешко и компликовано. Биће неопходно да се чине врло смеле и одважне интервенције у систему, јер је то императив нашег опстанка. У условима опште расцепканости и израженог партикуларизма и егоизма – свако мисли да то треба неко други да учини, а неко то ипак мора да учини што пре, што једноставније и што потпуније, а зато постоје одговарајући позитивноправни основи. Уосталом, задњи је тренутак да схватимо озбиљност ситуације у којој се налазимо као друштво.

Значи ли то да се морамо ослобађати неких институција у друштву? То се свакако подразумева и то треба чинити са пуно политичке смелости и грађанске куражи. Тако се на пример, поставља питање оправданости савета Федерације, савета република и покрајина, броја чланова у појединим представничким и извршним органима, потреба за постојањем председништва у републикама и аутономним покрајинама и још безброј других институција које битно утичу на економску нестабилност. Но, мислим да је овде најбоље схватити једно, да су промене нужне, да их не треба схватати као некакво помодарство и прилазити им крајње формално, већ као нужном императиву нашег опстанка. Ако нужда закон мења, друштвена збиља мора да мења наша понашања и наша хтења и нашу размаженост па и нашу неодговорност. Из овог произилази закључак да извршни органи могу бити одговорни под условом да се и остали друштвени чиниоци понашају одговорно. Извршно веће не може само да растерети привреду, иако је оно одговорно за такво стање,

ако не буде имало разумевања у Скупштини, у Савезу комуниста у удруженом раду у управљачким и другим структурама . . .

Други, врло осетљив проблем који желим овде да истакнем је одговорност Већа за стање на Косову. Извршно веће би према нашем позитивном праву требало да буде одговрно за стање у одговарајућој друштвено-политичкој заједници. Тако, на пример, у време избијања контрареволуције свима нама је било јасно да су извршни органи били ти који су морали да сносе примарну одговорност за последице које су из тога произишле. Уместо праве одговорности, па чак и колективне оставке, имали смо само по неку изнуђену оставку. Тако рецимо, било је више него нормално да су морали да буду одговорни и смењени секретар за народну одбрану, секретар за правосуђе и општу управу, секретар за унутрашње послове и др., не само на нивоу Косова, већ и на нивоу Републике Србије, као и на федералном нивоу. Нажалост, извршни органи као и политичке и самоуправне структуре, не само у Покрајини и Републици Србији, већ и у Федерацији, као да су заборавили на институцију опозива и примену конкретне одговорности, а управо такво понашње је битно допринело стварању неповерења јавног мнења не само према извршним органима већ и према другим институцијама власти, па и у односу на систем у целини. Неко ће рећи зашто баш њихову одговорност? Тако, било је просто несхватљиво радним људима и грађанима, када су најодговорнији носиоци Савезних и Републичких ресора за унутрашње послове и народну одбрану крајње неодговорно изјављивали како су изненађени свим оним што се тада збивало на Косову, али у исто време, себе сматрали апсолутно неодговорним – јер их је наводно о томе погрешно обавештавао први човек партије Косова. И ми смо у таквој клими неодговорности тражили смиривање стања на Косову и поверење грађана! Ако, рецимо, Савезни и републички секретари за унутрашње послове и народну одбрану нису знали шта се догађало на Косову пре контрареволуционарних догађаја, онда се заиста поставља питање да ли ти и такви одговорни људи имају елементарне политичке културе, да ли је могуће да до те мере нису познавали наш правни и политички систем, и да ли је могуће да нису познавали своја права и обавезе у вршењу својих одговорних функција; и на крају да ли су уопште били свесни какве су све реакције таквим изјавама изазивали у јавном мнењу. Зато се поставља питање, како је могуће да Савезни секртаријат за народну одбрану није имао појма о свему што се догађало на Косову, иако се знају компетенције тог Секретаријата и у погледу функционисања и остваривања контраобавештајне службе и у погледу остваривања јединственог система командовања у оружаним снагама Југославије. Заиста чудно јер је Косово део наше федеративне заједнице, па се зато јавно мнење пита, зашто смо у тим судбоносним тренуцима бежали од одговорности и зашто нисмо имали довољно храбрости да погледамо истини у очи. Несхватљиво је било што је и у Покрајинском Извршном већу Косова било одвећ мало одговорности најодговорнијих људи одређених ресора. Бежати од правих проблема и праве одговорности – значи пре свега разарати ткиво тог истог система. Да несрећа буде већа, уместо да све те одговорне људе у извршним органима пример-

но казнимо, ми смо многе од њих у кадровском смислу унапредили јер су изабрани на много значајније и одговорније функције. Погледајмо истини у очи и не љутимо се што многи почињу да губе поверење у оне који би морали да штите систем и да се боре за његово остваривање. Да смо применили прави систем одговорности у контрареволуционарним догађајима нема сумње да процес исељавања Срба и црногораца са Косова неби био тако много изражен – а Косово данас неби представљало рак рану југословенског интегритета. Па и данас, после толико година, не би се могло рећи да се Извршни органи довољно одговорно и делотворно понашају, јер се углавном задовољавају декларацијама, закључцима и резолуцијама – којима је наш обичан човек одавно престао да верује. Ове речи пишем управо због тога што део наше политичке бирократије, изгледа, још није схватио озбиљност ситуације у којој се налазимо и какве све последице може да изазове његова неодговорност, не само на Косову него и у друштву у целини – јер се рефлексије косовских догађаја одражавају на скоро све сегменте нашег друштва. Када је реч о одговорности извршних органа у условима југословенског федерализма – не могу а да не поменем случај захтева групе делегата Савезне скупштине за опозив савезног јавног тужиоца. Са много горчине је речено да савезни јавни тужилац није извршавао своје законске обавезе – због познатих случајева куповине земљишта од стране друштвено-политичке заједнице Дечане за потребе одређених банских породица, и то друштвеним средствима чиме се битно допринело процесу исељавања Срба и Црногораца са Косова, али у исто време стварала клима неповерења у самоуправне органе, и органе власти. Интересантно је да том приликом није нико поставио питање одговорности окружног јавног тужиоца у Пећи, покрајинског јавног тужиоца у Приштини, а још мање је постављено питање о одговорности извршних и управних органа општинских и покрајинских структура, које су битно дорпиносиле овим »прљавим работама« због чега првенствено они морају да сносе одговорност у условима врло видног »друштвеног лоповлука« и врло изражене кризе морала у погледу чувања друштвене имовине. Скоро да нема дана да у средствима јавног информисања не прочитамо о овом или оном лоповлуку који се односи на друштвену имовину, а кривци у највећем броју случајева остају некажњени, или је санкција одвећ блага, и то све због онога нашег малограђанског приватизма и незамерања. Али, све има своје границе па и неодговорно понашање. Заправо, друштвена имовина и друштвени капитал се, захваљујући оваквој клими, налазе у доста забрињавајућој позицији, јер смо дуги низ година у свакодневном понашању толерисали логику: узми баш те брига, друштвено или државно је, али нисмо заборављали ко чини то друшво – сви ми колективно али и сви ми појединачно. Друштво не може бити нека мисаона целина, оно је конкретна стварност, и од нашег понашања у крајњој линији зависи какво ће оно бити, али пре свега од оних који се налазе на руководним позицијама. Заправо, они су често својим неодговорним понашњем давали »тон игри« да се и остали понашају на сличан или идентичан начин.

Самовласно заузеће представља својеврстан проблем у целој земљи, али овај проблем је посебно изражен на Косову. Знају се прописи, знају се и субјекти који треба да спроводе такве прописе; знају се и носиоци таквих злоупотреба, знају се и последице које су произишле из таквог понашања, на остваривању опште климе у друштву, али и поред трога ретко се ко позива на одговорност за учињене грешке. Зато се јавно мнење пита ко стоји иза такве неодговорности, и да ли су субјекти који стоје иза такве неодговорности свесни последица које из тога произилазе. Ето, ту, на тим стварима, губимо поверење народа, ту стварамо простор за неодговорно понашање службених лица која врше такву делатност, и наших грађана који узурпирају друштвено земљиште. Ма колико се грађани недоговорно понашали због самовласног заузећа и других »нечасних работа« њихово недоговрно понашање треба пре свега посматрати ако резултат неодговорног понашања људи у органима управе и другим структурама власти. Природно је да у оваквим ситуацијама наши грађани све више и отвореније говоре о присуству не само свемоћних »веза« већ и о присуству мита и корупције. Нема сумње, да су мито и корупција две врло велике опасности, не само за морално понашање и морални систем једнога друштва у целини, већ мито и корупција битно доприносе даљој ерозији уставности и законитости у нашем друштву. Због тога друштвена заједница мора да чини посебно организоване напоре, не да би мито и корупција једноставно нестали, јер је то немогуће, већ да мито и кроупција буду сведени у некакве реалне оквире. Распрострањеност мита и корупције битно угрожава многе моралне вредности на којима треба да почива ово друштво и да остварује своју хуманистичку мисију. Морамо признати да смо ми, као и многе социјалистичке демократије, сматрали да ће мито и корупција сами по себи нестати у условима изградње социјалистичког друштва; у време када су се појављивали морбидни случајеви, ми смо једноставно затварали очи пред истином, а да при том нисмо били свесни последица тога. Данас, нажалост, морамо да кажемо да мито и корупција представљају изузетно велико зло и попримају забрињавајуће размере. Управо због тога се ове појаве морају и научно проучавати, али и друштво мора чинити далеко озбиљније и трезвеније напоре у њиховом сузбијању него до сада.

Сигурно је да има пуно проблема и у погледу контролисања цена у условима нашег привређивања. Нас овде конкретно интересује како органи управе контролишу цене, ако их уопште могу контролисати. Тако, на пример, често се може прочитати у штампи, да су наши инсепктори без подршке одговорних фактора, а нарочито општински инспектори, да акте власти инспекцијског карактера, не поштују чак ни државни органи, да судови делују неефикасно и крајње лежерно, да тек сада пристижу пресуде и симболичне казне због скривања робе од пре 3 године и друго. Све се ово ставља на терет нашим инспекцијским органима, а посебно одговорност у остваривању овакве инспекцијске контроле имају без сумње инспектори у општинама. Тако на пример, често се догађа да се пријава тржишног инспектора не третира на начин како је то предвиђено позитивним правом у општини, најчешће због тзв. виших интереса радне органи-

зације, чиме се потврђује наш локализам и на тај начин битно угрожава не само законитост већ и систем владавине права.

Треба запазити, да поштовање закона, прописа и разноврсних одлука о политици цена, постоје, нарочито задњих месеци, пре свега, ствар добре воље сваке радне организације. Исто тако, од значаја је поменути да када инспектор поднесе пријаву против неке организације, по правилу радна организација скоро да нема никаквог страха. Ово због тога, јер су казне једноставно симболичне па често такве казне не представљају чак ни проценат незаконите зараде која се може мерити милијардама. Ако се овоме дода, да судски поступак некад траје и по неколико година, онда је сасвим природно, да је радна организација увек у добитку до момента извршења пресуде. Врло често се догађа, да се пријава инспектора једноставно одбаци, и да се то правда као кршење прописа изазвано »објективним друштвеним околностима«. Овде је од значаја поменути мишљење главног тржишног инспектора о спречавању шпекулација на тржишту, који између осталог каже: »према важећим прописима Савезни тржишни инспектор нема право да оде у контролу, ако се пре тога не договори са републичким и покрајинским инспектором на чијој се територији радна организација налази«.

Када говоримо о овим проблемима онда морамо да истакнемо, да општински инспектори увек трпе притиске локалних органа власти. Наиме, запаже се, да општине све више и више штите интересе својих радних организација без обзира о каквим је прекршајима реч. Зато се догађа, да се општински инспектор тешко усуђује да пријави велику радну организацију надлежним органима или да изда решење о одузимању незаконито стечене добити. Уколико се пак то деси, онда се на таквог инспектора баца »дрвље и камење«. У оваквим случајевима општински инспектори траже помоћ од републичких и покрајинских инспектора а понекад и од савезног инспектора. Управо због тога што знају да општински инспектори зазиру од темељитих и поштених контрола, инспекторати ширих друштвених заједница упућују своје људе у радне организације на чије се поштење у пословању сумња. Тако на пример, истиче П. Доленц, недавно су на овакав начин откривене велике велетрговачке мућке не само са готовим производима већ и са сировинама и репроматеријалима. Наиме, путем фактура, роба је на велико продавана, а уз пут су згрнуте велике паре. У посао су укључене углавном уговорне организације и разне задруге које све више личе на ГГ фирме.

Када радни људи и грађани почну да губе веру у право они у исто време губе и веру у систем а посебно у људе који воде такав систем. Данас је све евидентнија појава да наша радничка класа мало верује носиоцима ауторитета власти, носиоцима одговарајућих самоуправних функција, као и носиоцима пословних функција. Тај процес неповерења према њима се одвија дуги низ година, уз асистенцију и благонаклоност најодговорнијих друштвених субјеката. Желимо ли друштвену стабилност и друштвену сигурност, морамо најпре да рехабилитујемо и вратимо веру у право, као гаранцију људске једнакости, поштовања људског достојанства, слободе и демократичности.

Државна управа по природи ствари је врло значајан фактор за чување и неговање законитости, па и правну сигурност у целини. Све лепе приче о демократији су само лепе приче а права демократија је оно што у свакодневном животу осећа и види обичан човек, кроз непосредно остваривање многобројних правних и политичких институција. Због тога државну управу не смемо потцењивати у друштвеном систему у целини, јер је она важна полуга остваривања не само правног већ и политичког и економског система.

Данас, су скоро сва средства јавног информисања пренатрпана информацијама о политичком криминалу, о отимачини друштвене имовине, о силеџијству, о неморалу и другим непријатним појавама, којима се озбиљно нарушава не само интегритет система већ и доводи у велику сумњу такав систем у целини, са питањем да ли он може да се избори против многих нагомиланих друштвених проблема или би можда, у оквиру система, требало извршити одговарајућу »кадровску и организациону револуцију«.

Кршење законитости је малте не постало правило у нашем систему. Зато нема сумње тврдња, да неће успети никаква политичка и друга мобилизација – ако се и даље шире примери у којима се више исплати кршење него поштовање принципа законитости. Упоредо са поштовањем правних норми и начела законитости морају се поштовати и моралне норме, јер правне норме без одговарајуће потпоре моралних норми најчешће су немоћне. Наш морал је у кризи, па су зато и правне норме често немоћне у остваривању друштвених циљева.

Органи управе се окривљују, најчешће са разлогом, да у многим општинама не могу да реализују чак ни 60 планираних прихода од пореза грађана, због чега се поставља питање да ли је то резултат нереалног планирања, или је пак немоћ управе да свој план доследно спроведе у пракси. Сматрам да су планови углавном реални али да се једноставно не извршавају, некад из субјективних али врло често и из објективних разлога. Наши порески обвезници морају да схвате, да је измирење пореских обавеза њихова прворазредна дужност. Уместо таквог понашања, грађани у многим срединама једноставно схватају, да је то њихова периферна друштвена обавеза и то првенствено зато, што се у односу на те грађане не примењују одговарајуће санкције државно-правног карактера које су иначе предвиђене у нашем правном и политичком систему. Држава и друштво морају да привикавају грађане на поштовање њихових обавеза, јер од степена остваривања њихових обавеза, зависи и финансијска дисциплина друштва као битна претпоставка друштвене стабилности. Тако се, рецимо, догађа да неко не плаћа порез и по неколико година а општинске управе друштвених прихода, једноставно седе скрштених руку, мирећи се са таквом судбином, чиме се битно доприноси стварању климе игнорисања законитости и угрожавања правног и политичког система.

Нема сумње, друштво чине грађани, и од тога какав ће они имати однос према њему, у крајњој линији зависи и стабилност друштва. Тако, друштво не може бити стабилно уколико га грађани својим несавесним понашањем »финансијски черупају«. А управо та појава је

веома изражена у нас. Наше друштво мора да схвати, да без финансијске дисциплине нема ни друштвене дисциплине уопште, а да су врло озбиљно уздрмани темељи друштвене дисциплине већ поодавно, мислим да је чињеница која се не може оспоравати. Неозбиљно схватање друштвене дисциплине, пре свега од стране управне и политичке бирократије, може да буде врло катастрофално за систем у целини. Стиче се утисак да је наша управна и политичка бирократија увек била кратковида и да при том често није имала политичког и правног визионарства. Тако на пример, наша бирократија је не само увела већ и на неки начин афирмисала термин »корисне малверзације« а носиоце корисника малверзација, су често проглашавали »малим или великим херојима«, да би се убрзо после тога установило да се иза корисних малверзација, увек крију прљави послови и да су њихови носиоци велики лопови.

Када је реч о државној управи морамо да схватимо, да је она друштву потребна као државно-правна институција која штити систем и по потреби примењује ауторитет власти. Ово истичем због тога што смо на неки начин створили чудну климу одбојности према свему ономе што подсећа на државно-правне интервенције и на оно што представља остваривање ауторитета власти. Тако, неки чак тврде да сву кривицу за садашње стање треба тражити у држави, власти и етатизму, јер то наводно спутава самоуправљање и његову афирмацију. Наша бирократија настоји да нормира све и сваштa и на тај начин се меша у самоуправну сферу, али је неодлучна и млака у примењивању ауторитета власти. Нема сумње да се систем мора бранити свим расположивим средствима па и применом ауторитета власти. Систем се мора бранити свим расположивим средствима, па и применом ауторитета власти, и не само бранити већ и изграђивати. Случај државне безбедности код нас је врло специфичан. Наиме, до Брионског пленума, државна безбедност је била малтене непогрешива у примени ауторитета власти и очувању друштвене стабилности и законитости; уз то, она је била и главни ослонац политичкој бирократији, да би на Брионском пленуму та иста државна безбедност, због одређених деформација у примени ауторитета власти, била потпуно деградирана, чак и искомпромитована. Нећемо улазити у разлоге зашто је до свега овога морало да дође. Поћи ћемо од чињенице да је државна безбедност имала пуно злоупотреба и да су носиоци тих злоупотреба били одређени појединци. Нема њумње, да је друштво морало да рашчисти са таквим девијацијама у функционисању државне безбедности – као и да казни носиоце девијантних појава. Међутим, уместо да се такво стање осуди, појединци казне или учине одговарајућа организациона преструктуирања и доведу нови људи, способни и одани систему, који ће ваљано извршавати деликатне послове државне безбедности, почели смо да бацамо љагу на институцију државне безбедности и да јој притом лепимо потребне и непотребне етикете. Зато је јавно мнење имало а и данас има аверзију према државној безбедности.

Наша управа је озбиљно бирократизована, веома разуђена, видно несамостална, доста нестручна, а забрињавајуће несавесна, па јој се за то упућују различите замерке, углавном оправдане и од стра-

не јавног мњења и од стране одговарајућих контролних институција. Но без сумње, од свих болн које у себи носи управа свакако најопаснија је болька бирократизма. Нас као друштво посебно забрињава бирократски двоструки морал који са своје стране изазива безброј последица не само у функционисању управе, већ и у функционисању економског, а добрим делом и политичког система. Ово утолико пре што је управа присутна у скоро свим порама друштвеног живота – почев од остваривања и заштите права грађана па до учешћа управе у креирању и остваривању политичког и економског система. Зато и управу морамо реафирмисати у друштву, јер она није, нити сме да буде, на маргинама друштвених збивања – нити она сме да буде само »послушни сервис« преставничких тела и њихових извршних органа. Управо због тога управа мора да има далеко повољнији и значајнији друштвени статус и третман – али она мора да буде и модернија у техничко-технолошком смислу те речи, али и да буде снабдевена далеко способнијим и креативнијим кадровима него што је то био случај до сада. Заправо, управа по својој природи у својим редовима треба да има најспособније, најморалније и најкреативније кадрове; уместо тога, флуктуација кадрова из управе је више него забрињавајућа, тако да у управи остају људи који не могу да нађу »места под неким другим сунцем«. Последице таквог стања у управи су видне у њеном функционисању али и функционисању економског и политичког система. Оваква флуктуација кадрова из управе није ништа друго, већ потврда старог друштвеног статуса управе као »дежурног кривца«, за све невоље и противречности у друштву. Спадам у ону категорију људи која тврди да се у нашем систему уопште – па и у правном систему, мора извршити кадровска револуција. Заправо, на многим управним и политичким функцијама су они кадрови, који ни својим знањем ни својом способношћу, ни својим моралом, ни својом политичком културом, ни својом одношћу систему, то заиста не заслужују. Зато се морамо вратити основним полугама сваког система, људима односно кадровима и организацији. Стиче се утисак да нисмо образовали, а још мање стварали, климу – у којој до изражаја треба да дођу способни, амбициозни, бескомпромисни и стручни кадрови. Напротив, фаворизовани су пре свега послушни, толерантни, људи који мало знају и који немају по правилу сопствено ја, већ играју по такту кадровских моћника. У ствари, кадровски моћници су заправо били репрезентанти, пре свега, политичке бирократије, који су себе често поистовећивали са институцијом којом су руководили или надзирали. Тај лични критеријум у кадровској политици многих моћника је, поред осталог, и довео до тога да су на руководне функције долазили они људи, који нису били много заинтересовани за управу нити имали одговарајућа знања, па им је најчешће управна функција била само мирна лука за чекање тзв. бољих времена.

Бранислав МАРКОВИЋ

ADMINISTRATION D'ÉTAT ET DISCIPLINE SOCIALE

– Résumé –

Pour être à même de réaliser ses fonctions nombreuses et importantes dans la société, l'administration d'État doit agir, avant tout, d'une manière responsable. Cependant, ces dernières années, l'administration d'État dans notre système socio-politique est assez irresponsable et contribue par cela essentiellement à l'inefficacité non seulement du système juridique, mais aussi des systèmes politique et économique. L'auteur considère que l'administration d'État est irresponsable dans une grande mesure précisément parce qu'elle est traitée par la communauté sociale d'une façon erronée. On dit souvent que l'administration d'État est »Le coupable de service« de presqu toutes les contradictions sociales, qu'elle est un parasite inutile qui représente une charge substantielle pour notre économie, qu'elle influe le plus essentiellement sur la bureaucratisation de la société dans son ensemble etc., mais on ne met que très peu en relief le fait que tout cela est dans la plus grande mesure le résultat de nos erreurs resp. que l'administration d'État est nécessaire et utile – et comment! – à notre société autogestionnaire aussi comme elle l'est à toutes les autres sociétés de la civilisation contemporaine. L'auteur met en relief que l'administration d'État dans notre société doit changer et se transformer par les besoins sociaux, mais il faut toujours avoir présent à l'esprit, qu'elle porte en soi les contradictions sociales, de même que le socialisme en tant que système renferme des contradictions déterminées. C'est ce qui précisément exige que le statut et la position de l'administration d'État chez nous doivent changer et qu'elle doit avoir dans ses rangs – vu l'importance et les fonctions qu'elle remplit – les cadres les plus professionnels, les plus consciencieux et les plus créatifs, et non pas ceux qui se maintiennent en elle parce qu'il n'y a pas pour eux de place »sous un autre soleil«.

L'administration d'État est celle qui, par son action, exerce une influence essentielle sur la réalisation de la constitutionnalité et de la légalité resp. sur la réalisation du règne du droit – et du fait dans quelle mesure elle réalise comme il faut son activité dépend aussi le processus de la réalisation de la discipline sociale. Dans notre système social l'administration d'État est non seulement nécessaire, mais aussi indispensable, et pour cette raison elle doit pas être considérée comme quelque chose de temporaire et de casuel et qui, par la nature des choses disparaîtra vite et simplement, à ce qu'on prétend parce que cela résulte de la nature de l'État dans la société autogestionnaire. L'État est nécessaire – et comment! – dans le système autogestionnaire avec tous les attributs du pouvoir, et par cela même aussi l'administration d'État, car sans une administration d'État active, entre autres, il n'y a pas de réalisation efficace du système d'assemblée ni de discipline sociale dans son ensemble, non plus.

УПРАВНЕ РАДЊЕ КАО ОБЛИК ВРШЕЊА УПРАВЕ

У савременом југословенском правном систему управна функција има карактер функције власти, целине оних ауторитативних активности које се појављују као управне активности. Ове активности подвргнуте су нормама специфичног управно-правног режима, а манифестују се у два облика: као доношење управних аката и као вршење управних радњи.

За разлику од управних аката, који данас, као и раније, представљају предмет интересовања великог броја наших правних писаца, управне радње неоправдано остају занемарене[1]. Будући да оне у југословенском праву представљају облик вршења управе, потребно је да се појму и правној природи управних радњи посвети нешто више пажње.

*
* *

Развој науке и технике који прати савремено друштво, довео је до наглог повећања општих и индивидуалних потреба и интереса људи. Обезбеђивање њиховог задовољавања, као и њихово непосредно задовољавање, остварује се људским радом који се манифестује кроз две врсте радњи: интелектуалне и телесне радње. Са аспекта везаности правом све људске радње, како интелектуалне, тако и телесне, могу се сврстати у две групе: групу правно релевантних и групу правно ирелевантних радњи.

Правно ирелевантне или просте, обичне, радње су оне радње које немају правни значај и које, као такве, не спадају у ред правних појава. Разлог томе је чињеница да оне нису регулисане правним већ неким другим, најчешће техничким правилима или нису уопште регулисане. На њихов назив нема утицаја чињеница да ли је радња са технолошке стране проста или сложена. Наиме, оне се не називају простим радњама услед тога што су са технолошког аспекта једнос-

[1] О овоме видети: Томић, Зоран: »Појам управне радње у југославенској правној теорији«, Анали Правног факултета у Београду, 4/88, стр. 399–407.

авне, већ стога што су са становишта права обичне, просте, безначајне .Такве су, примера ради, сликање, певање, копирање, коришћење, вајање, рецитовање, режирање, компоновање и сл.

Правно релевантне радње, радње значајне за право, су правно регулисане радње које могу бити интелектуалне и телесне. Интелектуалне правно релевантне радње манифестују се као правни акти, изјаве воље којима се стварају, мењају или укидају правне ситуације[2]. Телесне или материјалне правно релевантне радње представљају таква телесна држања људи посредством којих они остварују унапред предвиђене циљеве. За људе и њихове заједнице ове радње имају највећи значај будући да се њима задовољава или обезбеђује задовољење највећег броја људских потреба и интереса. Везаност материјалних правно релевантних радњи за право испољава се или у томе што право забрањује и санкционише њихово вршење (противправне радње), или у томе што се њима право реализује, извршава (радње извршења права).

Ако се за предмет посматрања и проучавања узму радње извршења права, треба прво приметити да се у југословенској правној теорији и пракси за њихово означавање често користе други изрази: материјалне радње и материјални акти. Међутим, израз радње извршења права подеснији је од термина материјалне радње јер, како је већ истакнуто, људске радње могу бити како материјалне (телесне) тако и интелектуалне (психичке). Шта више, израз материјалне радње је и преширок јер не указује на радње извршења права, већ може у себи обухватити и просте, правно ирелевантне радње. Термин материјални акт, пак, не би требало користити зато што би његова употреба могла изазвати непотребну забуну, ако се има у виду да је израз акт у правној терминологији резервисан, пре свега, за изјаве воље.

Иначе, своје послове и задатке органи друштвено-политичких заједница остварују доношењем правних аката и вршењем радњи извршења права[3]. Појам радње извршења права органа државне управе треба узети у најширем смислу, будући да су оне бројне и различите. Такве су, на пример, обезбеђивање наставе, исплаћивање социјалне помоћи, састављање елабората, снабдевање водом, плином, електричном енергијом, проучавање разних аката, одржавање јавног пута, обезбеђивање јавног реда и мира, наплата пореза, обезбеђивање адекватног лечења, вођење јавних евиденција, издавање јавних исправа и сл.

Задовољавање и обезбеђивање задовољавања општих потреба и интереса грађана и радних људи, органи државне управе остварују иступајући или као носиоци политичке власти или као вршиоци услуга и престација. У зависности од тога све радње извршења права органа управе могу се сврстати у две основне групе: а) групу неауторитативних радњи извршења права органа управе и б) групу ауторитативних радњи извршења права органа управе.

---

[2] О томе више: Лукић, Радомир: Теорија државе и права, II, Теорија права, Београд, 1954, стр. 92–93.

[3] Видети чл. 26. Закона о основама система државне управе, СИВ-у и савезним органима управе, »Службени лист СФРЈ«, бр. 23/78, 21/82 и 18/85.

Док при вршењу неауторитативних радњи извршења права органи управе не иступају као органи власти, већ као обични грађани, код вршења ауторитативних радњи извршења права органи управе се појављују као носиоци политичке власти. Сада се основано могу поставити питања, које се радње извршења права органа управе могу означити као управне радње и по чему се оне одвајају од других радњи извршења права, нарочито других рањи извршења прва органа управе?

Управне радње су подврста радњи извршења права органа управе. То су ауторитативне радње извршења права без непосредног правног дејства, које су везане за правне акте и које се врше у конкретним ситуацијама према одређеним субјектима. Од других радњи извршења права, посебно других радњи извршења права органа управе, оне се издвајају својим обележјима: ауторитативношћу, одсуством непосредног правног дејства, везаношћу за правне акте и специфичном природом ситуација у којима се врше[4]

Управне радње су само оне радње извршења права органа управе које имају ауторитативан карактер и које се, као такве, врше са позиција политичке власти. Њихова ауторитативност, која може бити јаче или слабије изражена, карактеристична је за вршење упрпавне функције као функције државне власти. Услед тога, управне радње, поред активности издавања управних аката, представљају облик вршења управе у савременом југословенском праву. Активности њиховог вршења подвргнуте су специфичном управно-правном режиму вршења власти, чије норме регулишу субјекте који их могу вршити као и услове и начин њиховог вршења.

Како је већ речено, издавање управних аката и вршење управних радњи представљају облике вршења управе у нашем праву. Управни акти и управне радње имају ауторитативан карактер, доносе се односно врше се у појединачним правним ситуацијама према одређеним лицима и служе примени права. Но, за разлику од управних аката, управне радње немају непосредно право дејство. Одсуство непосредног правног дејства је једина карактеристика управних радњи која се не може срести и код управних аката.

Без обзира на облик везаности управних радњи за правне акте, оне се увек врше у појединачним, конкретним ситуацијама према одређеним или одредивим лицима.

Везаност управних радњи за правне акте манифестује се на два начина. Или се овим радњама стварају услови који су позитивноправним прописима предвиђени за доношење правних аката или се њима непосредно извршавају правни акти. Услед тога, управне радње могу имати два основна облика.

У првом случају управним радњама се стварају позитивним правом признати и предвиђени услови за доношење појединачних ауторитативних правних аката, најчешће управних и судских. Ове управ-

[4] Слично дефинише управне радње и Павле Димитријевић. По овом аутору управне радње су оне »радње извршења права које се састоје у примени мера принуде или ограничења на основу закона у конкретним случајевима према одређеним субјектима«. Димитријевић Павле: Основи управног права, Београд, 1983, стр. 268.

не радње органа управе су бројне и значајне, али се њима у југословенској управно-правној теорији, бар до данас, неоправдано поклања врло мало пажње. Разлог је вероватно чињеница да се ауторитативност ових радњи не запажа одмах, на први поглед, будући да је она слабије, тачније речено, посредније изражена. То су бројне радње које се врше унутар управног и судског поступка али и ван њих, на пример, саслушавање сведока у току поступка, вођење матичних књига и других службених евиденција о елементима личног статуса грађана (посебно вођење евиденција органа унутрашњих послова), издавање службених потврда о елементима личног статуса грађана (личне карте, пасоши, изводи из матичних књига и сл.) и тд.

У другом случају управним радњама се непосредно извршавају правни акти, општи или појединачни. Управне радње се најчешће појављују у овом облику, па им је, сходно томе, правна теорија управног права и поклонила највише пажње. За разлику од прво наведеног случаја кдо овог облика управних радњи ауторитативност је непосредније и јаче изражена, па тако и уочљивија, на пример, уништење заражене стоке, принудна наплата пореза, легитимисање и привођење грађана, затварање прилаза, просторија и објеката, примена физичке силе, гумене палице или ватреног оружја и др. Иначе, управним радњама се у првом реду принудно извршавају појединачни ауторитативни правни акти, најчешће управни и судски. Но, њима се могу непосредно извршавати и општи правни акти, уколико су испуњени услови предвиђени у правним прописима. Они се најчешће називају »полицијски прописи«. На пример, органи унутрашњих послова принудним средствима спречавају душевно оболелог козметичара да пружи услуге грађанима. Међутим, у државама у којима влада право овакве управне радње представљају изузетну појаву.

Ваља приметити да постоје и специфичне материје у оквиру којих неизвршење обавеза утврђених управним актом представља прекршај. Ово, пак, за собом повлачи питање, да ли прекршајна казна замењује или допуњава принудно извршење управног акта? Чини се да је код нас прихваћено решење по коме се управни акт принудно извршава, при чему се оставља могућност и примене казне за учињени прекршај у одређеним случајевима. Разлог томе је чињеница да је сврха управног акта извршење утврђене обавезе па би замена принудног извршења прекршајном казном онемогућила остваривање жељеног циља. Иначе, кад се говори о управним радњама којима се извршавају управни акти, нужно је нагласити да се од оваквих управних аката изузимају они управни акти којима се утврђују права одређених субјеката; тзв. акти утврђивања права. Овим управним актима није потребно принудно извршење будући да се они могу извршавати сами по себи (на пример, дозвола за отварање фризерског салона).

Кад је реч о управним радњама, па и радњама извршења права уопште, може се поставити питање да ли и код управних радњи може постојати дискрециони рад или не. Ако се има у виду да дискрециона овлашћења остављају могућност субјекту који предузима управну радњу да сам оцењује хоће ли је или неће извршити, чини се да дискрециона надлежност не може бити присутна код управних

радњи. Додуше, изузетно би се могло дозволити, али само онда када је то правним прописима одређено, такво дискреционо овлашћење које би субјекту који врши управну радњу омогућило да врши избор између две или више могућих управних радњи. Овакво решење искључује непредузимање управне радње, а истовремено омогућава избор управо оне управне радње која највише одговара конкретном случају. Иначе, овлашћења за вршење управних радњи су посебна овлашћења која се одређеним органима дају путем законских норми.

Коначно, како примењивање принуде представља садржину управне радње остаје да се разјасни да ли је тај облик вршења политичке власти нужан и које је место принуде у склопу активности којима се задовољавају интереси и потребе радних људи и грађана.

У савременим условима све је мањи број ситуација где се од људи захтева принудно понашање будући да се у друштвеним односима смањује примена принуде. Но, чињеница је да је она и даље нужна и да се, ако се изузму теоријска уопштавања, унапред не може рећи када ће потреба за њом у потпуности престати. Међутим, данас се јасно може уочити једна општа тенденција ка хуманизацији метода и средстава вршења принуде. У случајевима када се она мора применити бирају се најлакши облици принуде. Затим, са принудом се прекида чим се оствари циљ њене примене. Данас су у овој области афирмисана два принципа, принцип легалитета, по коме правни прописи предвиђају надлежност и овлашћења, поступак и средства принуде као и последице њеног незаконитог вршења заједно са могућим санкцијама, и принцип сразмерности, који представљају општи оквир примене принуде унутар активности којима се задовољавају друштвене потребе и интереси.

Невенка БАЧАНИН

ACTIVITÉS ADMINISTRATIVES COMME FORME DE L'EXERCICE DE L'ADMINISTRATION

– Résumé –

Dans le système juridique contemporain yougoslave la fonction administrative a le caractère de fonction de l'autorité, de l'ensemble de ces activités qui apparissent comme activités administratives et se manifestent en deux formes, à savoir: comme adoption des actes administratifs et comme exercice des actions administratives. Les actions administratives, en tant que sous-espèces des actions de l'exercice des droits des organes de l'administration représentent les actions d'autorité de l'exécution du droit sans effet juridique immédiat, qui sont liées aux actes juridiques et qu'on effectue en situations concrètes envers les sujets déterminés. Des autres actions d'exécution du droit, particulièrement des autres actions d'exécution des droits des organes de l'administration, elles se distinguent par leurs carctères suivants: autorite' absence de l'effet juridique immédiat, par le fait qu'elles sont liées aux actes juridiques et la nature spécifique des situations dans lesquelles elles se réalisent. Au moyen de ces actions s'effectuent le plus souvent, d'une manière directe, les actes juridiques, mais, de la même manière, peuvent être créées aussi les conditions qui sont prévues, par les prescriptions du droit positif, pour l'adoption des actes juridiques.

ОБЛИГАЦИОНО ПРАВО

РАСКИДАЊЕ УГОВОРА ЗБОГ МАТЕРИЈАЛНОГ НЕДОСТАТКА ПРОДАТЕ СТВАРИ

Уколико су испуњене све потребне претпоставке[1] одговорности продавца за материјалне недостатке продате ствари, купац има на располагању одређена правна овлашћења. Број тих овлашћења је различит у зависности од тога о којем је правном систему реч. Наше право спада у ред права која купцу признају највећи број овлашћења. Пре свега, он може тражити од продавца да недостатак отклони или да му преда другу ствар без недостатка. Осим тога, он може захтевати снижење цене или изјавити да раскида уговор. Коначно, уз свако од ових овлашћења, купац има право и на накнаду штете (чл. 488. Закона о облигационим односима – ЗОО).

Овлашћење на раскидање уговора због мана ствари је опште усвојено у свим правним системима. Међутим, претпоставке, начин и последице његовог остваривања су различито регулисане у појединим правима.

I ПРЕТПОСТАВКЕ РАСКИДАЊА УГОВОРА

1. *Општи поглед*

Могућност коришћења права на раскид уговора због мана ствари је ограничена у многим правима. Потпуну слободу избора тог права признају купцу грађански законици СР Немачке, Француске и Совјетског Савеза.[2] Швајцарско и италијанско право иако, у начелу, препуштају купцу да бира које ће овлашћење користити, ипак постављају извесна ограничења том избору. Тако, према швајцарском За-

[1] Те претпоставке су следеће: 1) недостатак ствари треба да је знатан; 2) недостатак треба да буде невидљив или скривен за купца; 3) недостатак треба да постоји у моменту прелаза ризика; 4) купац је дужан да примљену ствар прегледа и да о уоченим недостацима обавести продавца

[2] Видети, § 462. немачког Грађанског законика (BGB); чл. 1644. француског Грађанског законика (CC); чл. 246. Грађанског законика РСФСР

кону о облигацијама (ШЗО): »ако је купац поднео тужбу за раскидање, судија може само да снизи цену, ако налази да, према околностима, раскид није оправдан« (чл. 205 ст. 2). С друге стране, италијански Грађански законик (ИГЗ) је прописао: ». . . купац може тражити, по свом избору, раскид уговора или снижење цене, осим ако за одређене мане обичаји искључују раскид« (чл. 1492, ст. 1). Потпуно друкчије природе су ограничења која раскидању уговора постављају аустријско и америчко право, односно Конвенција Уједињених нација о уговорима о међународној продаји робе. Према аустријском Општем грађанском законику, купац може да раскине уговор само ако се мана не може уклонити и ако смета редовној употреби ствари (§ 932). Право Сједињених Америчких Држава условљава раскидање уговора претходним одбијањем пријема купљене ствари или накнадним повлачењем тог пријема.[3] Одбијање пријема је могуће само у разумном року (reasonable time) након испоруке или понуде испоруке од стране продавц. Повлачење пријема пртпоставља да је вредност ствари због мане знатно смањена.[4] Коначно, Конвенција Уједињених нација о уговорима о међународној продаји робе дозвољава раскид уговора само ако је реч о његовој битној повреди (чл. 49). Повреда уговора »сматра се битном уколико се њоме проузрокује таква штета другој страни да је суштински лишена оног што је оправдано од уговора очекивала, изузев ако такву последицу није предвидела страна која чини повреду, нити би је предвидело разумно лице истих својстава, у истим околностима« (чл. 25). Са битном повредом уговора је изједначено и неизвршење обавезе у додатном року који је купац одредио продавцу.[5]

2. *Остављање продавцу накнадног рока за испуњење уговора*

Став нашег права о овлашћењу на раскид уговора због мане ствари мењао се током времена. Српски грађански законик није уопште знао за право купца да уговор раскине. То, међутим, није спречило извесне правне писце да стану на становиште да је раскид уговора допуштен у случају када је недостатак толики да ствар нимало не одговара оној намени због које је купљена.[6] Насупрот Српском грађанском законику, Општи имовински законик за Црну Гору изричито је утврдио право купца да тражи раскидање уговора, али је овластио суд да, у случају када нађе да би раскидање било очигледно претешко за продавца, може одлучити да само снизи цену (чл. 237. и 238). После II светског рата, а пре доношења Закона о облигационим односима, наши судови су сматрали да купац може раски-

[3] Видети, чл. 2–601. и чл. 2–602. Једнообразног трговачког законика Сједињених Америчких Држава

[4] Ingeborg Schwenzer, Die Freizeichung des Verkäufers von der Sachmängelhaftung im amerikanischen und deutschen Recht, Frankfurt am Mein, 1979, стр. 38–39.

[5] Владимир Капор, »Систем санкција за повреду уговора према нацрту Конвенције о међународној продаји робе«, Страни прани живот, бр. 94/1976, стр. 40.

[6] Видети: Живојин Перић, »О уговору о куповини и продаји«, Београд, 1986. стр. 423.

нути уговор због мане, али само ако је она неотклоњива и смета употреби ствари, односно ако је њена природа таква да продата ствар уопште не може задовољити циљ због кога је уговор закључен.[7] Међутим, то становиште није прихваћено и за привредне уговоре. Наиме, Опште узансе за промет робом остављају купцу потпуно одрешене руке у погледу избора права због мана ствари (уз. бр. 154), а такво решење подржали су и привредни судови.[8] Закон о облигационим односима није условио коришћење права на раскид уговора неотклоњивошћу недостатка ствари. Но, то не значи да он није поставио извесна ограничења том праву. Одредбом чл. 490, ст. 1. утврђено је да купац може захтевати раскид уговора само ако претходно остави продавцу накнадни примерени рок за испуњење. Извесни наши правни писци и судови сматрају чак да је раскид уговора, сходно начелу савесности и поштења, последње средство које стоји на располагању купцу, и то само у случају кад његови интереси не могу бити задовољавајуће заштићени ни на један други начин.[9]

Колики рок треба купац да остави продавцу за испуњење уговора, зависи од околности. Његова дужина је различита већ према томе да ли купац тражи оправку или замену ствари. При процењивању примерености датог рока, ваља поћи од претпоставке да продавац има ствар потребну за замену, односно да располаже са свим средствима неопходним за отклањање недостатка. Ако је купац оставио сувише кратак рок, продавац може да тражи његово продужење. С друге стране, купац који је дао дужи рок него што је требало, остаје везан њиме.

Купац може раскинути уговор и без остављања накнадног рока уколико из околности конкретног случаја произилази да га продавац неће моћи испунити ни у том року, или ако му је продавац, после обавештења о недостацима, саопштио да то неће учинити (чл. 490, ст. 2. ЗОО). Остављање накнадног рока било би у овом случају бескорисно и пуки формализам. Према становишту неких наших правника, изјава продавца да неће испунити уговор треба да буде дата непосредно купцу или лицу које је он на то овластио.[10] Чињеница да је продавац пред трећим, неовлашћеним лицем саопштио своју вољу да уговор не испуни не даје купцу право на раскид без остављања накнадног примереног рока.

Ако остављени накнадни рок безуспешно протекне, купац може уговор раскинути. Међутим, у пракси се дешава да продавац испуни уговор у остављеном року али да се касније појаве исти или неки други недостаци ствари. Стога се поставило питање треба ли купац

---

[7] Видети: пресуду Врховног суда Србије, G. 312/72, од 20. 4. 1972, Зборник судске праксе, бр. 7–8/1972, стр. 501; пресуду Врховног суда Србије, G. 3930/74, od 12. 2. 1975, Zbornik sudske prakse, br. 17–18/1975, str. 1147.

[8] Видети пресуду Врховног привредног суда, Сл. 1983/67, од 12. 1. 1967 (Младен Косовац, Облигациони уговори кроз судску праксу, Београд, 1978, стр. 708)

[9] Ивица Јанковец: Привредно право, Београд, 1981, стр. 278; Врховни суд Хрватске, Рев. 2432/82, од 5. 5. 1983, Преглед судске праксе, (прилог Наше законтости), бр. 23/1984. стр. 95.

[10] Добросав Митровић, у: Коментар Закона о облигационим односима (у редакцији С. Перовића и Д. Стојановића), издање Културног центра из Горњег Милановца и Правног факултета из Крагујевца, књига II, 1980, стр. 103.

и у том случају да остави продавцу нови накнадни рок за испуњење, или може одмах уговор раскинути. Будући да ЗОО у чл. 490, ст. 1. не прави разлику између »првобитног« и »накнадног« недостатка ствари, ваљало би закључити да купац треба да остави продавцу накнадни примерени рок за испуњење иако је ствар претходно била већ замењена, односно поправљена. Правна теорија и судска пракса СР Немачке дају одговор на то питање у зависности од тога да ли је претходно била извршена замена или оправка ствари. Ако је првобитно предата ствар замењена због неке мане, купац, у случају кад се појави нови недостатак, не мора поново захтевати замену, него може одмах да уговор раскине.[11] Али, ако је ствар била поправљена, он треба да пружи продавцу нову могућност да отклони недостатке који су се накнадно појавили.[12] То, међутим, не важи у случају кад се после извршене оправке појаве поново исте мане; тада купац може одмах да уговор раскине.[13] Чини се да би овај изузетак требало уважити и у нашем праву.

3. *Делимични недостаци и продаја више ствари*

Могућност коришћења права на раскид уговора због мана ствари ограничена је и кад је реч о делимичним недостацима. Закон о облигационим односима то ограничење изричито прописује: »Кад само део предате ствари има недостатке или кад је предат само део ствари, односно мања количина од уговорене, купац може раскинути уговор у смислу претходних чланова само у погледу дела који има недостатке, или само у погледу дела или количине који недостаје. Купац може раскинути цео уговор само ако уговорена количина или предата ствар чини целину, или ако купац иначе има оправдан интерес да прими уговорену ствар или количину у целини (чл. 492).

Слично ограничење постоји и у случају продаје више ствари. Изричито га утврђују швајцарско, немачко и наше право. Швајцарски Закон о облигацијама прописује то ограничење следећим речима: »Кад уговор има за предмет куповину и продају више ствари одједном или једне збирне ствари, а само неке од њих имају недостатака, раскид уговора може се тражити само у погледу ствари са недостацима. Ипак, ако ствар или део ствари са недостацима не може бити, без знатне штете за купца или продавца, издвојен од ствари које су без недостатака, раскид уговора се проширује на цео предмет куповине и продаје« (чл. 209, ст. 1. и 2). Нешто другчију одредбу садржи BGB: »Ако су од више ствари само неке мањиве, може се само у погледу њих захтевати раскидање, макар је за све ствари утврђена укупна цена. Али ако су ствари продате као целина, свака страна може захтевати да се раскидање односи на све ствари, уколико се мањиве ствари не могу без штете за њих одвојити од осталих (§ 469).

---

[11] Joachim Schmidt-Salzer: Allgemeine Geschäftsbedingungen, 2. Auflage, München, 1977, стр. 220.

[12] Исто, стр. 212.

[13] Viktor Stötter, »Die Nachbesserungspflicht als einzige Sachmängelgewährleitung des Lieferanten«, Der Betrieb, бр. 15/1969, стр. 649.

Закон о облигационим односима је још одређенији: »Кад је једним уговором и за једну цену продато више ствари или једна скупина ствари, па само неке од њих имају недостатке, купац може раскинути уговор само у погледу тих ствари, а не и осталих. Међутим, ако оне чине једну целину тако да би њихово раздвајање било штетно, купац може раскинути цео уговор, или ако он ипак изјави да раскида уговор само у погледу ствари с недостатком, продавац може са своје стране раскинути уговор и у погледу осталих ствари« (чл. 494).

II НАЧИН РАСКИДАЊА

Раскидање уговора не врши се на исти начин у свим правним системима. Према француском праву и праву СР Немачке, раскидање се постиже или путем споразума уговорних страна, или путем преображајне пресуде која има институтивно дејство.[14] Једнострана изјава купца да уговор раскида није довољна. У правној теорији СР Немачке, постоји, међутим, спор о томе шта је садржина тужбе купца, па тиме и садржина пресуде. Према једном становишту, купац који хоће да уговор раскине мора најпре да тужи продавца да би он дао одговарајућу изјаву воље, која с правоснажношћу пресуде важи као дата. После тога, он треба у новом спору да тражи спровођење раскидања, односно враћање цене уз повраћај ствари.[15] Према другом, преовлађујућем гледишту, против продавца који је одбио да се сагласи са раскидањем уговора купац треба да води само један спор, у коме ће захтевати одмах повраћај цене, односно ослобађање од плаћања. Осуда продавца на давање изјаве воље није потребна.[16]

Швајцарско право има нешто друкчији однос према начину раскидања уговора због материјалног недостатка ствари. И по њему, купац мора захтевати тужбом да се уговор раскине, али пресуда суда по тој тужби нема конститутивни, него декларативни карактер (чл. 205, ст. 1. швајцарског Закона о облигацијама). Ако су испуњене претпоставке за раскид уговора, сматра се да је до њега дошло чим је продавац примио захтев купца у том смислу. Судска пресуда утврђује само чињеницу да је раскидање правно ваљано.[17]

У нашем праву начин раскидања уговора зависи од тога да ли је купац оставио продавцу накнадни рок за испуњење. Ако јесте, па тај рок безуспешно протекне, уговор се раскида по самом закону, мада купац може то избећи ако без одлагања изјави да уговор одржава на снази (чл. 491. ЗОО). Раскид уговора ipso iure значи да купац не мора давати никакву изјаву о раскидању нити о томе обавештавати продавца. Међутим, таква изјава је нужна ако купац, у случајевима из чл. 490, ст. 2. ЗОО, жели да уговор раскине без остављања накнадног рока за испуњење. О њој мора бити обавештен продавац, и то на недвосмислен начин.

---

[14] Видети: чл. 1648. CC, и § 465. BGB

[15] Hans Brox: Besonderes Schuldrecht, 11. Auflage, München, 1984, стр. 43.

[16] Видети: Karl Larenz, Lehrbuch des Schuldrechts, Band II: Besonderer Teil, 12. Auflage, München, 1981, стр. 50.

[17] Pierre Cavin, Kauf: Schweizerisches Privatrecht (Obligacionenrecht – Besondere Vertragsverhältnisse), 7. Band, 1. Halbband, Basel und Stuttgart, 1977, стр. 96.

III ПОСЛЕДИЦЕ РАСКИДАЊА

Раскидањем уговора гаси се облигациони однос који је њиме заснован, а тиме престају и обавезе између продавца и купца. Важност уговора укида се ретроактивно, и сматра се као да није ни био закључен. Свака уговорна страна има право да захтева враћање датог, и то по правилима о неоснованом обогаћењу. Узајамно враћање датог врши се, по правилу, истовремено, а реституција има за циљ успостављање пређашњег стања. Раскидање је неопозиво.

1. *Обавезе купца*

Купац је првенствено обавезан да врати продавцу примљену ствар. Сем тога, дужан је да врати и плодове које је од ствари убрао (чл. 214. ЗОО). Ако је својом немарношћу пропустио да их убере, треба да надокнади њихову вредност. По мишљењу извесних наших правних писаца он то треба да учини само уколико би плодове сам продавац, као bonus paterfamilias, убрао.[18] У плодове у ширем смислу спадају и користи стечене употребом ствари.[19] Купац дугује продавцу надокнаду користи од ствари и кад није у стању да је врати целу или њен део, а уговор је ипак раскинут (чл. 497, ст. 2. ЗОО). Ово правило је последица става да се купцу не може допустити бесплатна употреба чак ни ствари с недостатком.[20] Наравно, он треба да врати и оно што је још остало од ствари. Савестан купац, који је ствар употребљавао пре него што је сазнао за њене мане, треба да надокнади само оне користи којима је обогаћен. Он, међутим, не мора да надокнади користи које су изостале услед тога што је престао с употребом ствари након сазнања за мане. Од њега се не може очекивати даље коришћење ствари с недостатком. Које користи је имао купац од ствари, односно које је могао имати да је ствар употребљавао на уобичајени начин и сходно њеној природи и намени, то треба да докаже продавац.

Примљену ствар купац треба да стави на располагање продавцу и да га о томе обавести. У међувремену, он је дужан да је чува с пажњом доброг привредника, односно доброг домаћина, и да у том циљу предузме потребне мере (чл. 520, ст. 1. и 2. ЗОО). Та обавеза траје све дотле док продавац не преузме ствар, тј. док му не да налог шта да са њом учини. Уместо да ствар чува, купац је може, под одређеним условима, положити код суда, предати је на чување јавном складишту или неком другом лицу.[21] О обављеном полагању, односно о извршеној предаји на чување, купац је дужан обавестити продавца. Ако је ствар неподесна за чување, или ако су троишкови чувања, односно одржавања несразмерни са њеном вредношћу, купац је може

---

[18] Перић: оп. цит. стр. 413.

[19] Јаков Радишић: Облигационо право, општи део, друго измењено и допуњено издање, Београд, 1982, стр. 272.

[20] Kurt Reinking i Christoph Eggert: Der Autokauf, 2. Auflage, Düsseldorf, 1984, стр. 136.

[21] Видети: чл. 327–329. и 522. ЗОО

продати на јавној продаји, у месту одређеном за испуњење или у неком другом месту, ако је то у интересу продавца, а постигнут износ, по одбитку трошкова продаје, положити код суда тог места (чл. 333, ст. 1. ЗОО). Међутим, ако ствар има текућу цену или је мале вредности у поређењу са трошковима јавне продаје, купац је може продати из слободне руке (чл. 333, ст. 2. ЗОО). С друге стране, ако је ствар такв да може брзо пропасти или се покварити, он је дужан да је прода без одлагања, на најпогоднији начин (чл. 333, ст. 3. ЗОО). У сваком случају, кад год је то могуће, купац је дужан да продавца обавети о намераваној продаји, а по обављеном послу – о постигнутој цени и њеном полагњу код суда (чл. 333, ст. 4. ЗОО).

2. *Обавезе продавца*

Продавац треба да врати купцу плаћену цену. Поред тога, он је обавезан да плати и затезну камату од дана пријема исплате (чл. 132, ст. 5. ЗОО). Према швајцарском праву, продавац је дужан да плати и трошкове које је купац имао, укључујући и трошкове спора.[22] Слично је и по праву СР Немачке, с тим да трошкове спора продавац треба да плати само ако је поступао подмукло или ако продата ствар нема неко гарантовано својство.[23] У издатке које продавац надокнађује купцу спадају, на пример, транспортни трошкови, трошкови испитивања ствари пре испоруке, трошкови уграђивања и монтаже, царинске дажбине, трошкови одјављивања и пријављивања ствари, итд.[24]

Продавац је обаезан да купцу надоканади и тошкове које је овај начинио због ствари пре него што је постао свестан да уговор може раскинути. До тог тренутка, купац може своје стицање купљене ствари сматрати коначним.[25] Другачије је, међутим, кад је реч о трошковима које је купац учинио пошто је сазнао за могућност да уговор раскине. У том случају, продавац треба да надокнади нужне трошкове, а корисне само до износа увећања вредности ствари у тренутку враћања (чл. 215. ЗОО). Право СР Немачке, стоји, међутим, на другом становишту: нужне трошкове купац може да захтева само под условом да они одговарају стварној или вероватној вољи продавца, док право на надокнаду корисних трошкова нема.[26] Под нужним трошковима се подразумевају они имовински издаци који се односе на саму ствар, односно који служе њеном одржавању и обнављању, при чему се она не мења у свом бићу.[27]

Све мере које купац предузме ради чувања стари, падају на ризик и трошак продавца. Стога је продавац дужан да му надокнади све издатке које је имао у циљу чувања ствари (чл. 520, ст. 3. ЗОО).

---

[22] Чл. 208, ст. 2. ШЗО

[23] Видети: Reinking–Eggert, оп. цит. стр. 134.

[24] Исто, стр. 133.

[25] Karlheinz Muschler: »Wandelung, gesetzlicher Rücktritt und negatives Interesse«, Archiv für civilistische Praxis, бр. 4–5/1987, стр. 357.

[26] Видети: Reinking–Eggert, оп. цит. стр. 135.

[27] Видети: Muschler, оп. цит. стр. 359.

Надокнаду трошкова купац може захтевати чак и у случају кад је ствар коју је претходно ставио на располагање вратио продавцу не сачекавши његов одговор. Међутим, ове трошкове продавац мора надокнадити само ако је имао користи од враћања ствари. Надокнада не може прећи висину тих користи.[28]

IV ГУБИТАК ПРАВА ДА СЕ УГОВОР РАСКИНЕ

Ако дође до раскидања уговора, купац је, рекосмо, дужан да врати продавцу ствар с маном, и то у стању у коме ју је примио. Али ако није у стању да ствар врати зато што је она, услед његове кривице, пропала или оштећена, или зато што ју је отуђио или преиначио у нешто друго, он губи право да уговор раскине (чл. 495, ст. 1. ЗОО). Остала овлашћења због мана ствари остају, међутим, и у том случају недирнута (чл. 496. ЗОО). Немачки правни писци сматрају да кривица купца и није кривица у правом смислу, него »кривица према самом себи.«[29]

Од правила да немогућност враћања ствари уопште, односно враћања у примљеном стању доводи до губитка права на раскид уговора, постоје и одређени изузеци. Први је случај кад је ствар потпуно или делимично пропала или оштећена услед недостатка који оправдава раскидање говора (чл. 495, ст. 2. ЗОО). Неважно је при том да ли је недостатак био већ откривен и продавац о њему обавештен, или је у питању скривена мана.[30] Други изузетак се тиче случаја кад ствар пропадне или се оштети услед неког догађаја који не потиче од купца нити од лица за које он одговара (чл. 495, ст. 2. ЗОО). Овај изузетак је последице правила да ризик случајне пропасти или оштећења ствари не прелази на купца, ако је он, због неког недостатка, уговор раскинуо (чл. 456, ст. 2. ЗОО). Трећи изузетак се односи на случај кад ствар потпуно или делимично пропадне или се оштети у току прегледа ствари (чл. 395, ст. 3. ЗОО). Претпоставка је за то да је преглед извршен на уобичајени начин. Четврти изузетак постоји у случају кад купац, пре него што открије недостатак, потроши или измени један део ствари у току њене редовне употребе (чл. 495, ст. 3. ЗОО). Ту спадају и појаве нормалне истрошености ствари услед коришћења. Према правној теорији и пракси СР Немачке, право на раскид уговора не искључује ни битно погоршање ствари настало услед прекомерног коришћења. Пре него што сазна за недостатке ствари, купац не мора да рачуна с њеним враћањем. Сматра се да раскидање није искључено чак ни онда кад купац настави да користи ствар и после тражења раскидања, уколико је даља употреба ствари последица чињенице да је продавац одбио да му врати цену.[31] Коначно,

---

[28] Решење Врховног привредног суда Југославије, Сл. 1231/60 од 16. 9. 1960. Збирка судских одлука, књ. 5, св. 3, бр. одлуке 464.

[29] Видети: Muscheler, оп. цит. стр. 358.

[30] Митровић, оп. цит. стр. 110.

[31] Видети пресуду OLG у Hammu, од 3. 12. 1976, Neue Juristische Wochenschrift, бр. 18/1977, стр. 809.

пети изузетак се тиче оштећења или измена ствари која су безначајна (чл. 495, ст. 3. ЗОО).

Купац губи право да раскине уговор и кад је од дана одашиљања обавештења продавцу о постојању недостатка ствари протекла једна година, изузев ако је продавчевом преваром био спречен да га употреби (чл. 500, ст. 1. ЗОО). Швајцарско право и право СР Немачке одређују овај рок нешто другчије. Према швајцарском Закону о облигацијама, купац не може да тражи раскидање уговора уколико је од предаје ствари протекла једна година, чак и ако је тек касније открио недостатак (чл. 210, ст. 1). Насупрот овом закону, BGB прави разлику да ли је реч о покретним или непокретним стварима. Купац не може захтевати раскид уговора ако је од предаје ствари протекло, код покретних – шест месеци, а код непокретних – година дана (§ 477, ст. 1. BGB).

Најпосле, по праву СР Немачке, раскид уговора није допуштен и у случају кад продавац, после пријема обавештења о мани ствари, понуди купцу раскидање остављајући му примерни рок да се изјасни да ли је с тим сагласан, па тај рок протекне узалудно.[32]

Ненад БУРБЕВИЋ

[32] Видети, § 466. BGB; Brox, оп. цит. стр. 44.

RÉSILIATION DU CONTRAT POUR CAUSE DU DÉFAUT MATÉRIEL DE LA CHOSE VENDUE

– Résumé –

Le droit à la résiliation du contrat pour cause du défaut matériel de la chose vendue est une des autorisations fondamentales de lacheteur. Pourtant, il ne peut en faire usage que s'il laisse au vendeur un délai adéquat supplémentaire pour l'accomplissement du contrat. En examinant l'adéquatité du délai accordé il faut partir de l'hypothèse que le vendeur dispose d'une chose nécessaire our la substitution, resp. qúil dispose de tous les moyens indispensables pour obvier au défaut. Si le délai accordé s'écoule sans succès, le contrat est résilié *ipso iure*, bien que l'acheteur puisse éviter cela s'il déclare immédiatement qu'il maintient le contrat en vigueur.

Par la résiliation du contrat s'éteint le rapport d'obligation, établi par le contrat. Chaque partie contractante a ledroit d'exiger la restitution du donné, suivant les règles sur l'enrichissement sans cause. L'achateur est obligé de restituer au vendeur la chose reçue avec les fruits qu'il en a recueillis. Aux fruits au sens plus large appartiennent aussi les bénéfices acquis par l'utilisation de la chose. L'acheteur de bonne foi qui avait utilisé la chose avant d'en avoir appris les défauts, ne doit compenser que ces bénéfices par lesquels il s'est enrichi. Pourtant, il ne doit pas compenser les bénéfices qui ne se sont pas présentés à cause du fait qu'il a cessé de faire usage de cette chose après avoir pris connaissances de ses défauts. On ne peut pas s'attendre à ce qu'il continue à utiliser les choses défectueuses.

Le vendeur doit rembourser à l'acheteur le prix que celui-ci a payé et de lui payer les intérêts moratoires à partir du jour de réception du paiement. Il est obligé, en outre, de couvrir l'acheteur des frais que celui-ci avait fait à cause de la chose avant de s'être rendu compte que le contrat pouvait être résilié. Cependant, après ce moment, la vendeur doit dédommager l'acheteur en premier lieu de frais nécessaires, et de frais utiles uniquement jusqu'au montant d'accroissement de la valeur de la chose au moment de la restitution.

АУТОРСКО ПРАВО И ПРАВО ИНДУСТРИЈСКЕ СВОЈИНЕ

СРЕДСТВА ГРАЂАНСКОПРАВНЕ ЗАШТИТЕ АУТОРСКИХ ДЕЛА И ОБЛИКА ИНДУСТРИЈСКЕ СВОЈИНЕ, И СУБЈЕКТИВНИХ ПРАВА ПОВОДОМ ЊИХ, У НАШЕМ ПРАВУ*

I

Средства грађанскоправне заштите ауторских дела и облика индустријске својине, као и субјективних права поводом њих, су тужбе. Тих тужби има више. Оне се могу подићи у случајевима повреде или угрожавања наведених нематеријалних добара и субјективних права и интереса поводом њих.

Грађанскоправне тужбе, о којима је овде реч, нису временски гледано, изграђене у вези са заштитом наведених нематеријалних добара, субјективних права и интереса поводом њих. Напротив, њих су изградиле судска пракса, законодавство и грађанскоправна теорија за заштиту интереса поводом личних и материјалних добара, и услуга, и правних стања и субјективних права поводом њих, на пример, личних права, државине, права својине, права службености, права на накнаду штете и других облигационих и грађанских права. Али, оне се могу употребити и за заштиту ауторских дела и облика индустријске својине, и субјективних права поводом њих, а такође и за заштиту интереса и субјективних права и у појединим другим областима живота.

Под ауторским делима, као што је познато, подразумевају се духовне (интелектуалне) творевине у области књижевности, науке, уметности и другим областима духовног стваралаштва.[1] Поводом ових дела, правни поредак, тачније, ауторско право као његов део,

*Излагање о заштити ауторских дела и облика индустријске својине, и субјективних права поводом њих, не обухвата расправљање о условима за стицање и начину стицања појединих субјективних права у вези с наведеним творевинама. Оно обухвата разматрање о повредама ових творевина и већ стечених субјективних права поводом њих, а такође и разматрање о грађанскоправним средствима која се могу употребити за заштиту од појединих повреда.

[1] В. чл. 3. Закона о ауторском праву од 1978, Сл. 1. СФРЈ, бр. 19/78.

признаје творцима дела субјективно ауторско право и то, у принципу, од тренутка од када је дело створено[2]

Под облицима индустријске својине, се, најпре, подразумевају духовне (ителектуалне) творевине у области технике (проналасци, техничка унапређења, Know-hov), затим знаци разликовања и, најзад, привредна утакмица (конкуренција).

Поводом појединих облика индустријске својине, правни поредак, тачније, право индустријске својине као његов део, омогућава заинтересованим субјектима да стекну одређена субјективна права, и то: поводом проналаска – патент, поводом знака разликовања, зависно од знака и његове улоге – или жиг, или узорак, или модел или знак порекла производа. Сва ова субјективна права стичу се посебним признањем од стране надлежног државног органа, у нас – Савезног завода за патенте.

Поводом техничког унапређења, правни поредак не признаје изричито никакво субјективно право, дакле, ни субјективно ауторско право ни субјективно право које би се могло уврстити у оквир права индустријске својине. Међутим, Закон о заштити проналазака, техничких унапређења и знакова разликовања, од 1981,[3] у више одредаба, творца техничког унапређења назива аутором (в. чл. 161–164, 166–168, 172). Из те чињенице, затим из духовне (интелектуалне) природе техничког унапређења и, најзад, из опште одредбе ауторског права о томе шта се сматра ауторским делом, можда би се могао извући закључак да правни поредак, поводом техничког унапређења, признаје његовом аутору субјективно ауторско право.

У вези с know–how (значи како, умети, умеће), правни поредак не даје никакво субјективно право, јер Know-how није објективно обликован, него се налази у унутрашњем бићу одређеног субјекта. Међутим, правни поредак овој творевини духа пружа правну заштиту правилима о пословној тајни (то је кривичноправна заштита), правилима уговорног права, правилима о накнади штете, правилима о правно неоснованом обогаћењу и другим правилима.

Најзад, поводом привредне утакмице (конкуренције), правни поредак не признаје изричито никакво субјективно право. Али, из укупности правних норми које регулишу привредну утакмицу, а нарочито из правила на основу којих се врши сузбијање нелојалне утакмице и тиме обезбеђује нормално одвијање привредне утакмице, можда би се могло закључити да постоји право привредне утакмице као субјективно право. Оно овлашћује привредног субјекта да уђе у привредну утакмицу и да се у оквиру ње коректно, лојално понаша, тј. у складу са законима тржишта, правним правилима која постоје о тржишту и тржишним трансакцијама, и добрим пословним обичајима. Ако субјект изађе из постављеног оквира, он се нелојално понаша, а право такво понашање не допушта; оно предвиђа санкције које се могу применити против некоректног субјекта.

---

[2] Тако је у нашем праву а такође и у правима многих других држава. Међутим, у правима неких држава тражи се претходно испуњавање одређених формалности да би творац дела могао да ужива ауторскоправну заштиту.

[3] Сл. 1. СФРЈ, бр. 34/81.

Међутим поједини облици индустријске својине имају, уколико су духовне (интелектуалне) творевине, и својство ауторских дела. Они то својство имају од момента стварања и трајно га задржавају, без обзира на то да ли је и када (у ком временском моменту) поводом њих стечено још неко посебно субјективно право на основу посебно постојећих правни норми, на пример, патент, узорак, модел или жиг. Као ауторско дело, могу, у принципу, уживати ауторскоправну заштиту на основу правила ауторског права.

Као што се види, постоји тесна веза између ауторских дела и појединих облика индустријске својине, па, разуме се, и тесна веза између ауторског права и права индустријске својине. Самим тим постоји и тесна веза између ауторскоправне заштите и заштите по основу права индустријске својине. У вези с тим може се рећи: прво, да духовно-креативне творевине које имају само својство ауторских дела, ако што су дела из области књижевности, науке и уметности, а не спадају у облике индустријске својине, уживају само ауторскоправну заштиту; друго, да творевине које немају својство ауторских дела, а спадају у облике индустријске својине, ако што су знаци географског порекла производа и знаци који имају својство жига али не и својство ауторских дела, уживају само заштиту по основу права индустријске својине; треће, да духовно-креативне творевине које, у исто време, имају и својство ауторских дела и својство облика индустријске својине, као што су проналасци, узорци, модели и знаци са својством ауторских дела а заштићени као жиг, уживају и ауторскоправну заштиту и заштиту по правилима права индустријске својине, и то: ауторскоправну заштиту уживају, уколико та заштита није искључена или апсорбована правом индустријске својине, или уколико се може бирати између ауторскоправне заштите и заштите по основу права индустријске својине. Ова правила омогућавају да се, у сваком конкретном случају, утврди која се правна заштита може предузети: ауторскоправна или она коју пружа право индустријске својине, или било једна било друга, зависно од избора заинтересованог лица.

Тесна веза између ауторског права и права индустријске својине ствара потребу да се о средствима грађанскоправне заштите ауторских дела и облика индустријске својине не расправља одвојено него на једном месту.

Прописи ауторског права и права индустријске својине садрже извесне одредбе о грађанскоправним средствима, у смислу тужби, која се могу користити за заштиту ауторских дела и појединих облика индустријске својине, и субјективних права поводом њих, када су повређени.

Али, ови прописи не разрешавају извесна питања у вези с тужбама које се, на основу њих могу подићи. Због тога је потребно ближе размотрити могућност употребе појединих тужби.

II

Као средства грађанскоправне заштите ауторских дела и облика индустријске својине, и субјективних права поводом њих, могу се употребити, начелно, све тужбе које улазе у оквир класификације грађанскоправних тужби, дакле, и тужба за утврђивање, и тужба за осуду на чинидбу и преображајна тужба. А која ће од њих стварно бити подигнута то зависи од сваког конкретног случаја.

1. Тужба за утврђивање

Овом тужбом се може, као што је познато, тражити утврђење, у смислу постојања или непостојања, одређеног субјективног права, одређеног правног односа, или истинитост или неистинитост неке исправе (чл. 187, ст. 1. Закона о парничном поступку).[3а]

Тужба за утврђивање није непосредно предвиђена нормама ауторског права. Али, из начелне одредбе у Закону о ауторском праву да »Лице чије је ауторско имовинско право или ауторско морално право повређено може захтевати заштиту тог права« (чл. 95) произилази да норме ауторског права предвиђају ову тужбу. Али, и да није на посредан начин предвиђена правилима ауторског права, ова тужба се може подићи на основу одредаба Закона о парничном поступку. Наиме, о овој тужби, у ст. 2. чл. 187, овај закон каже: »Оваква тужба може се подићи када је то посебним прописима предвиђено, кад тужилац има правни интерес да суд утврди постојање, односно непостојање неког права или правног односа, или истинитост, односно неистинитост неке исправе пре доспелости захтева за чинидбу из истог односа, или кад тужилац има неки други правни интерес за подизање овакве тужбе«.

Овом тужбом се, у вези с ауторским делом и субјективном ауторским правом, може, на пример, тражити:

– Утврђивање својства аутора ауторског дела или, друкчије речено, признање права (облашћења) на ауторство дела (чл. 95.). Закон о аутоском праву не предвиђа рок у коме се може подићи ова тужба, па треба сматрати да се може увек подићи, јер и појединац и друштво увек може имати интерес да се зна ко је творац одређеног аутрског дела. За време трајања субјективног ауторског права, ову тужбу могу подићи аутор, његови наследници, организација аутора којој је умрли аутор припадао или би припадао с обзиром на врсту дела која је стварао, ако аутор неком другом није поверио стварање о његовим личним (моралним) правима, а по престанку (гашењу) субјективног ауторског права, организација аутора којој је припадао или би припадао с обзиром на врсту дела која је стварао и академија наука и уметности (чл. 81. Закона о ауторском праву).

– Утврђивање својства носиоца субјективног ауторског права. Ни у вези с овом тужбом Закон о ауторском праву не предвиђа рок

[3а] Овај Закон је донет 1976. године (Сл. 1. СФРЈ, бр. 36/80 и бр. 69/82).

у коме се може подићи. Пошто тај рок није одређен ни другим прописима, треба сматрати да се ова тужба може подићи за све време трајања субјективног ауторског права.

– Утврђивање постојања одређеног правног посла поводом одређеног ауторског дела, на пример, уговора о искоришћавању дела. Прописима није одређен рок у коме се може подићи ова тужба, па треба сматрати да се може подићи увек када постоји правни интерес да се утврди постојање спорног правног односа.

– Утврђивање апсолутне ништавости уговора у вези с одређеним ауторским делом. Ова тужба се може подићи увек и може је подићи свако лице.

– Утврђивање да је носилац појединих аутрскоправних овлашћења, која је, на пример, стекао на основу уговора са аутором, или на основу тестамента, неовлашћено пренео на друго лице више овлашћења него што и сам има. Пошто у прописима није одређен рок у коме се може подићи ова тужба, треба сматрати да се може подићи увек када за то постоји оправдан правни интерес.

За разлику од Закона о ауторском праву, тужба за утврђивање је изричито предвиђена прописима о индустријској својини.

На основу Закона о заштити проналазака, техничких унапређења и знакова разликовања, овом тужбом се може тражити:

– Утврђење својства носиоца патента, ако је патент издат на име лица које није правно овлашћено да стекне патент. Ова тужба се може подићи за све време трајања патента. Могу је подићи проналазач, његов наследник или други правни следбеник (чл. 123. ст. 1.).

– Утврђење својства носиоца узорка или модела, ако је узорак или модел издат на име лица које није правно овлашћено да стекне узорак или модел. Као тужилац може се појавити аутор творевине поводом које је стечен узорак или модел (Закон погрешно каже »аутор узорка или модела«, је су узорак и модел субјективна права поводом одређених духовних творевина), његов наследник или други правни следбеник (чл. 123, ст. 2.). Законом није предвиђен рок у коме се ова тужба може подићи, па треба применити решење предвиђено за претходни случај. Сходно томе, ова тужба се може подићи за све време трајања узорка или модела.

– Утврђење да приоритет употребе у привредном промету припада одређеном привредном субјекту у погледу истоветног или сличног знака за обележавање робе или услуге исте или сличне врсте са робом или услугом другог привредног субјекта, мада је тај знак други привредни субјект заштитио као жиг (чл. 124.). Ову тужбу може подићи лице које полаже право на приоритет употребе истоветног или сличног знака који, као жиг, употребљава други привредни субјект. Тужба се може подићи у року од 5 (пет) година од дана када је спорни знак уписан као жиг у регистар жигова (чл. 124, ст. 3.).

– Утврђење ауторства проналаска, слике или цртежа, у случају када у пријави, поднетој Савезном заводу за патенте за стицање одговарајућег права, или у докуметацији завода, није означен прави аутор или је означено, без сагласности аутора, да аутор не жели да буде означен (чл. 127, ст. 1.). Ову тужбу може подићи аутор прона-

ласка, слике или цртежа, или његов наследник (чл. 127, ст. 2.) од дана подношења пријаве Савезном заводу за патенте за стицање одговарајућег права, као и за све време трајања признатог права (чл. 129.). Поводом овако утврђеног рока и лица која могу подићи ову тужбу, у правној теорији је било критика. Истакнуто је да подизање ове тужбе не треба везивати ни за какав рок, односно да њено подизање треба да буде увек могуће. Јер, и појединац и друштво имају право да знају ко је творац сваке духовне творевине, па и такве творевине која спада или може да спада у облике индустријске својине.

Закон о сузбијању нелојалне утакмице и монополистичких споразума[4] предвиђа тужбу за утврђење само за утврђивање ништавости монополистичког споразума (чл. 13, ст. 1. и 3.), а не предвиђа је у вези с постојањем или непостојањем одређеног дела нелојалне утакмице. Међутим, судска пракса, и ранија и текућа, допушта подизање ове тужбе и у овом случају, јер је дело нелојалне утакмице несумњиво правни однос.

2. Тужба за осуду на чинидбу

Ову тужбу може да подигне тужилац који »тврди да му према лицу које тужи припада право на . . . одређену чинидбу и предлаже да суд туженог осуди да ту чинидбу испуни«.[5] На основу правоснажне пресуде по овој тужби, тужилац може тражити принудно извршење, уколико је, разуме се, суд удовољио његовом захтеву.

Чинидбе, поводом којих се може поднети тужба за осуду, могу бити веома разноврсне. Оне су обично тражбеноправне природе, на пример, плаћање цене, накнада штете и тсл. Али, чинидбе могу бити и стварноправног и наследноправног карактера, на пример, предаја ствари на основу права својине, повраћај ствари на основу државине, предаја ствари на основу наслеђа. Чинидбе, такође, могу бити везане и за субјективна права, и добра поводом њих, из области ауторског права и права индустријске својине.

Чинидба, на коју се тражи осуда, се може састојати и у нечињењу (уздржавању), на пример, да се прекине даље узнемиравање у мирном коришћењу ствари или ауторског дела и тсл.

У случају повреде ауторских дела и облика индустријске својине, и субјективних права поводом њих, могу се поднети тужбе којима се тражи осуда на одређену чинидбу. Неке од њих предвиђају позитивне норме ауторског права и права индустријске својине, неке се могу применити на основу правила о појединим грађанскоправним установама (на пример, о правно неоснованом обогаћењу, о државини, о својини, о раскиду уговора и др.), а неке се могу поднети на основу одредаба Закона о парничном поступку.

Најпознатије тужбе за осуду на чинидбу су:

---

[4] Закон је донет 1974. (Сл. 1. СФРЈ, бр. 24/74), а измењен 1986. (Сл. 1. СФРЈ, бр. 72/86).

[5] Б. Познић, Грађанско процесно право, Савремена администрација, Београд, 1978, стр. 186–187.

1) Тужба за забрану вршења радње којом се чини повреда ауторског права, субјективног права поводом облика индустријске својине или дело нелојалне утакмице.

Ова тужба се може подићи на основу три правна основа: на основу прописа о ауторском праву, на основу прописа о проналасцима, техничким унапређењима и знацима разликовања и, најзад, на основу прописа о сузбијању нелојалне утакмице. Подиже се кад се врши повреда ауторског права, или неког субјективног права поводом облика индустријске својине или када се врши дело нелојалне утакмице. Спор по овој тужби добија, у неким случајевима повреде ауторског права или права поводом облика индустријске својине (сем за забрану вршења дела нелојалне утакмице), карактер спора за отклањање сметања поседа (државине) или карактер спора за отклањање сметња својине (в. о државинској заштити и заштити својине путем негаторне тужбе).

Тужба за забрану даљег вршења повреде неког од наведених права или дела нелојалне утакмице може да обухвати и тужбу за отклањање стања створеног извршеном повредом или делом нелојалне утакмице.

а) Тужба за престанак вршења повреде ауторског права

Ова тужба је предвиђена Законом о ауторском праву. Она је имплиците садржана у општем правилу садржаном у чл. 95. овог закона, а из одредбе следећег члана, чл. 96, по коме суд, између осталог, може наредити »да се туженом забрањује даља повреда ауторског права«, јасно је да такву одлуку суд може донети само на основу тужбе за осуду на такву чинидбу.

Овом тужбом се може тражити заштита и ауторских имовинских и ауторских неимовинских (личних, моралних) права.

Овом тужбом се може штитити, пре свега, субјективно ауторско право поводом ауторских дела којима заштиту пружа ауторско право. Али, овом тужбом се могу штитити и они облици индустријске својине који имају својство ауторских дела, али само ако је тужиоцу дозвољено а бира врсту правне заштите.

Као тужилац може да се појави носилац субјективног ауторског права. Тужба се подноси против лица које својим поступцима вређа туђе субјективно ауторско право. Усмерена је на то да суд пресудом забрани даље вршење повреде ауторског права, дакле, за будуће.

Овом тужбом се може тражити и »да се пресуда објави на трошак туженог«.[6] Такође, њоме се може тражити и »да се предмети којима је нанесена повреда ауторског права униште или преиначе«,[7] али то може бити и предмет посебне тужбе – тужбе за отклањање стања створеног повредом ауторског рпава, о којој ће тек бити речи. Тужбом, којом се тражи престанак вршења радње којом се чини повреда ауторског права, може тужилац тражити од суда и да нареди

[6] Чл. 96. тач. 1). Закона о ауторском праву.
[7] Чл. 96. тач. 3). Закона о ауторском праву.

привремене мере пре него што је судском одлуком утврђено да постоји повреда ауторског права, наиме, да нареди »да се привремено одузму или искључе из промета предмети или да се забрани настављање започетих радова којима би се могла нанети повреда ауторском праву« (чл. 97. Закона о ауторском праву).

Повреде, због којих се може одићи ова тужба, могу бити веома различите. Могу, на пример, да се састоје у неовлашћеном искоришћавају ауторског дела, у деформацији дела, у плагијату и другим недозвољеним радњама.

Рок у коме се може подићи ова тужба није одређен Законом о ауторском праву, а ни другим прописима. Треба сматрати да се ова тужба може подићи за све време трајања субјективног ауторског права.

б) Тужба за престанак повреде субјективног права поводом облика индустријске својине

Субјективна права поводом појединих облика индустријске својине, као што су патент, узорак, модел, жиг и ознака порекла производа, могу бити повређена радњом неког лица. Ако се то догоди, може се подићи тужба којом се тражи да се престане са вршењем дотичне повреде. Ова тужба је предвиђена Законом о заштити проналазака, техничких унапређења и знакова разликовања (чл. 117–122.).

Под повредом неког од наведених права подразумева се:

– Неовлашћено коришћење патентираног проналаска или неовлашћено располагање патентом;

– Неовлашћено коришћење у производњи и привредном промету слике или цртежа, који су заштићени као узорак, или облика тела, који је заштићен као модел, или неовлашћено располагање узорком или моделом;

– Неовлашћено коришћење, у привредном промету, знака који је правно заштићен (на пример као жиг) или ознаке порекла производа, неовлашћено располагање жигом, а такође и подражавање (имитација) узорка, модела, жига и ознаке порекла производа. Подражавање постоји ако просечан купац робе или просечан корисник услуге, без обзира на врсту робе или услуге, може да уочи разлику само ако обрати нарочиту пажњу, а такође и у случају ако жиг или знак представља превод или транскрипцију.

Тужбу за престанак вршења радње којом се вређа одређено субјективно право из области индустријске својине може подићи носилац патента, модела, узорка или жига, носилац и корисник колективног жига, носилац искључиве лиценце, а кад се ради о ознаци порекла производа – овлашћени корисник те ознаке. Подноси се против лица које врши повреду.

У свим случајевима, сем кад тужбу подноси корисник колективног жига, тужба се може подићи у року од 3 (три) године од дана када је учинилац сазнао за повреду и учиниоца; по истеку рока од 5 (пет) година, тужба се не може подићи. У случају када се као тужилац појављује корисник колективног жига, због тога што неко

лице неовлашћено користи тај жиг, тужба се може поднети у року од године дана од дана учињене повреде; ако то корисник не учини, тужбу може поднети носилац колективног жига.

Поступак по тужби за отклањање повреде права је хитан.

Тужба је усмерена на то да суд забрани даљу повреду права из области индустријске својине, дакле, за убудуће.

Овом тужбом се, такође, може тражити и објављивање пресуде на трошак туженог.

в) Тужба којом се тражи престанак вршења дела нелојалне утакмице

Ова тужба је предвиђена Законом о сузбијању нелојалне утакмице и монополистичких споразума (чл. 13, 14, 19, 21. и 22.). Њу може да поднесе привредни субјект према коме се врши дело нелојалне утакмице и друга законом предвиђена лица (чл. 14 у вези с чл. 5. и 6.). Подноси се, у принципу, против лица које врши дело нелојалне утакмице, али и против другог законом одређеног лица. Њоме се тражи да суд забрани даље вршење дела нелојалне утакмице, дакле, за убудуће.

Ако неко лице врши посао за одређену организацију удруженог рада, а није њен радник, па у току вршења посла изврши дело нелојалне утакмице, тужба, којом се тражи престанак вршења дела, може се подићи против организације за коју то лице обавља посао, иако оно није њен радник.

Тужба за забрану даљег вршења дела нелојалне утакмице може се подићи у року од године дана од дана када је тужилац сазнао за дело нелојалне утакмице и учиниоца, а најдоцније у року од 3 (три) године од дана извршења дела. Истеком ових рокова, тужба се више не може подићи.

Овом тужбом се, такође, може тражити и јавно објављивање пресуде о трошку туженог. Али, постоје и случајеви у којима је суд дужан по службеној дужности да јавно објави пресуду о трошку туженог, и то истим средствима и на исти начин на који је учињено дело нелојалне утакмице. Ти су случајеви изричито предвиђени у закону (чл. 21, ст. 2. Закона о сузбијању нелојалне утакмице и монополистичких споразума).

Поступак по тужби за забрану даљег вршења дела нелојалне утакмице је хитан.

2) Тужба за отклањање стања створеног повредом ауторског права или делом нелојалне утакмице

Као што се види, ова тужба се може подићи на основу два законска основа: на основу прописа о ауторском праву и на основу прописа о нелојалној утакмици. Она није предвиђена Законом о заштити проналазака, техничких унапређења и знакова разликовања. Ипак, сматрамо да се ауторска дела, која су стекла својство облика индустријске својине, могу, у принципу, штитити овом тужбом на основу одредаба ауторског права (на пример када неко лице изврши плаги-

ат цртежа који је заштићен као узорак и уврсти га у изложбу својих радова, аутор цртежа може, тужбом за отклањање стања створеног повредом ауторског права, тражити да се плагијат уништи).

Тужба за отклањање створеног стања може се подићи заједно са тужбом за забрану даље повреде одређеног субјективног права или даљег вршења дела нелојалне утакмице, али се може подићи и као самостална, посебна тужба.

а) Тужба за отклањање стања створеног повредом ауторског права

Ова тужба је предвиђена Законом о ауторском праву: »На захтев лица чије је ауторско право повређено, суд може у пресуди наредити: . . . 3) да се предмети којима је нанесена повреда ауторског права униште или преиначе« (чл. 96.).

Ова тужба је усмерена на то да се отклони могућност поновног вршења повреде ауторског права, дакле, на отклањање будућих повреда.

Овом тужбом се може, као што законски текст каже, тражити да се униште или преиначе предмети којима је нанесена повреда ауторског права. Али, она, као што је речено приликом излагања о тужби за забрану вршења радње којом се чини повреда ауторског права, омогућава и доношење привремених мера пре него што је судском одлуком несумњиво утврђено постојање повреде ауторског права. Наиме, њоме се, односно у оквиру тужбе за забрану даље повреде ауторског права, може тражити »да се привремено одузму или искључе из промета предмети или да се забрани настављање започетих радова којима би се могла нанети повреда ауторском праву«, ако тужилац »учини вероватним да је његово ауторско право повређено« (чл. 97. Закона о ауторском праву). Оваква привремена наредба траје до доношења коначне одлуке.

Закон о ауторском праву не говори о року у коме се може ова тужба подићи. Сматрамо да се може подићи за све време трајања субјективног ауторског права.

Овом тужбом се, такође, може тражити и јавно објављивање пресуде на трошак туженог.

б) Тужба за отклањање стања створеног делом нелојалне утакмице

Ова тужба је предвиђена Законом о сузбијању нелојалне утакмице и монополистичких споразума (чл. 13, ст. 2.). Њоме се може тражити уклањање стања које је створено делом нелојалне утакмице. Она, у ствари, допуњава тужбу којом се тражи забрана даљег вршења дела нелојалне утакмице. Док тужба за забрану даљег вршења дела нелојалне утакмице има за циљ да спречи вршење дела у будућности, дотле тужба за отклањање стања створеног делом нелојалне утакмице има за циљ да уклони и саму могућност вршења дела. Јер, ако је против вршиоца дела нелојалне утакмице подигнута тужба за забрану даљег вршења дела и суд донео пресуду којом му је забра-

нио да то даље ради, то још не значи да учинилац нема могућности да и даље врши дело нелојалне утакмице, ако стање, које је створено тим делом, не буде уклоњено.

Тужбом за уклањање стања створеног делом нелојалне утакмице може се тражити:

– Уништење свега што је омогућило вршење дела нелојалне утакмице (на пример, клишеа, плаката за рекламу и свих других предмета којима је дело вршено);

– Уклањање туђег знака или фирме, који су бесправно употребљавани;

– Давање јавне изјаве учиниоца дела нелојалне утакмице, којом повлачи штетна тврђења и штетне податке о одређеном субјекту, којима га је оцрњивао.

Ову тужбу може да подигне сваки привредни субјект према коме је учињено дело нелојалне утакмице и друга законом предвиђена лица (чл. 14, у вези с чл. 5. и 6.).

Ова тужба се може подићи против сваког учиниоца дела нелојалне утакмице. Али, ако учинилац није радник организације удруженог рада, него лице које за њу врши посао, па у вршењу посла учини дело нелојалне утакмице, ова тужба се може подићи против организације за коју лице врши посао.

Да би успео са овом тужбом, тужилац није дужан да доказује кривицу туженог. Тужени одговара по начелу узрочности (каузалитета). Наиме, стање створено делом нелојалне утакмице, чије се уклањање тражи, је последица извршеног дела, па је то довољан разлог да се од суда захтева да усвоји захтев за уклањање створеног стања.

Овом тужбом се, такође, може тражити и јавно објављивање пресуде на трошак туженог, а, у законом предвиђеним случајевима, суд је по службеној дужности дужан да пресуду јавно објави на трошак туженог, и то истим средствима и на исти начин на који је тужени учинио дело нелојалне утакмице (чл. 21, ст. 2. Закона о сузбијању дела нелојалне утакмице и монополистичких споразума).

Ова тужба се може подићи у року од године дана од дана када је тужилац сазнао за дело нелојалне утакмице и учиниоца, а најдоцније у року од 3 (три) године од дана извршења дела.

Поступак по овој тужби је хитан.

3) Тужба за накнаду штете

Ова тужба се може подићи по три законска основа: на основу прописа о ауторском праву (чл. 95. Закона о ауторском праву), на основу прописа о индустријској својини (чл. 117, ст. 1. и чл. 120. Закона о заштити проналазака, техничких унапређења и знакова разликовања) и, најзад, на основу прописа о сузбијању нелојалне утакмице (чл. 13–20. Закона о сузбијању нелојалне утакмице и монополистичких споразума).

Основни услов, тачније, претпоставка за подношење ове тужбе, је да штета потиче од повреде ауторског права, или од повреде права поводом неког облика индустријске својине или од дела нелојалне утакмице.

Тужбом се може тражити и накнада имовинске (материјалне) и накнада неимовинске (нематеријалне, моралне) штете.

Имовинска штета, у областима о којима је овде реч, може се причинити на различите начине, на пример, неовлашћеном употребом облика индустријске својине или ауторског дела, крађом дела, неовлашћеним отуђивањем облика индустријске својине, откривањем тајности know-how-a, чињењем дела нелојалне утакмице.

Тужба за накнаду имовинске штете, кад је штета причињена деликтом, у вези с неким обликом индустријске својине или ауторским делом, може се основано (без ризика приговора застарелости) поднети у року који је одређен општим правилима облигационог права, јер Закон о заштити проналазака, техничких унапређења и знакова разликовања, а ни Закон о ауторском праву, не садрже одредбе о томе. Тај рок износи 3 (три) године од дана сазнања за штету и учиниоца штете, а највише 5 (пет) година од дана када је причињена штета (чл. 376. Закона о облигационим односима).[8] А кад је штета причињена повредом обавеза, тужба се може поднети у року у коме се може правним средствима захтевати извршење обавезе чијом је повредом настала штета (чл. 376, ст. 3. Закона о облигационим односима). Али, кад је штета причињена кривичним делом у вези с неким обликом индустријске својине, а за кривично гоњење је предвиђен дужи рок, накнада штете се може тражити за све време за које се може вршити кривично гоњење (чл. 377. Закона о облигационим односима).

Међутим, кад је имовинска штета проузрокована делом нелојалне утакмице, тужба за накнаду штете се може подићи у року од године дана од дана када је тужилац сазнао за дело и учиниоца штете, а најдоцније у року од 3 (три) године од дана извршења дела од којег је настала штета (чл. 22, ст. 1. Закона о сузбијању нелојалне утакмице и монополистичких споразума). Поступак по овој тужби је хитан (чл. 20, ст. 2. наведеног закона). У погледу рокова у вези с другим питањима, примењују се одредбе Закона о облигационим односима (чл. 10. Закона о изменама и допунама Закона о сузбијању нелојалне утакмице и монополистичких споразума).

Неимовинска штета, у области ауторског права и права индустријске својине, може се причинити различитим повредама, на пример, повредом ауторства дела, или облика индустријске својине или угледа правног лица вршењем дела нелојалне утакмице.

Закон о ауторском праву предвиђа да »Лице чије је ауторско имовинско или ауторско морално право повређено може захтевати . . . и накнаду штете која му је повредом нанесена« (чл. 95.). Ова одредба, као општа, насумњиво укључује и могућност накнаде неимовинске штете. Али, закон (в. чл. 98.) је мањкав у погледу могућности накнаде ове штете кад »лице које јавно искоришћава ауторско деле приликом тог искоришћавања не означи име и презиме аутора . . .« Наиме, закон, у овом случају, предвиђа да »аутор може од таквог лица да захтева одговарајућу накнаду на име имовинске штете«, чиме, изгледа, не допушта могућност накнаде и неимовинске штете.

---

[8] Закон је донет 1978. (Сл. 1. СФРЈ, бр. 29/78).

Али, зато, поред накнаде имовинске штете, закон даје могућност аутору да захтева »и накнадно објављивање ауторовог имена и презимена, на погодан начин«, а такође »и да се том лицу забрани понављање такве повреде« (ово последње спада у оквир тужбе за забрану вршења даље повреде ауторског права; у овом случају је ова тужба укључена у оквиру тужбе за накнаду штете, али се она може и посебно подићи).

Накнада неимовинске штете може се тражити по правилима облигационог права, јер Закон о ауторском праву не садржи посебна правила о накнади те штете.

Закон о заштити проналазака, техничких унапређења и знакова разликовања предвиђа да се тужба за накнаду неимовинске штете може подићи у случају када је повређено ауторство поводом облика индустријске својине који има својство духовне творевине (чл. 127.). А то својство, у овом случају и према овом закону, имају проналазак, слика или цртеж, као узорак, и облик тела – као модел (чл. 128.).

Накнада неимовинске штете може се тражити по правилима облигационог права.

Тужба за накнаду неимовинске штете може се подићи од дана подношења пријаве Савезном заводу за патенте за стицање субјективног права поводом наведених облика индустријске својине, па за све време трајања ових права (чл. 129.).

О могућности накнаде неимовинске штете која настане повредом других облика индустријске својине, који имају својство ауторских дела (на пример слике или цртежа који је заштићен као жиг), Закон о заштити проналазака, техничких унапређења и знакова разликовања не говори, па се, у том случају, могу, по аналогији, применити већ наведене одредбе тога закона о неимовинској штети која је настала у вези с другим облицима индустријске својине или правила ауторског права, разуме се, уз примену општих правила облигационог права о накнади неимовинске штете.

Закон о сузбијању нелојалне утакмице и монополистичких споразума предвиђа накнаду неимовинске штете коју претрпи правно лице или други привредни субјект (чл. 16, у вези с чл. 5. и 6.).

Тужба за накнаду неимовинске штете, без обзира на то по ком се од наведених законских основа подиже (сем кад се подиже по основу Закона о заштити проналазака, техничких унапређења и знакова разликовања, о чему је било речи), може се подићи у року који је предвиђен Законом о облигационим односима за накнаду имовинске штете, о чему је било речи.

Тужбу за накнаду било имовинске било неимовинске штете може подићи, пре свега, оштећено лице, али и друга законом овлашћена лица. А за штете одговарају, у смислу накнаде, одговорна лица. То су, пре свега, лица која су својим радњама и понашањем причинила штету. Али, према Закону о сузбијању нелојалне утакмице и монополистичких споразума, ако је штета проузрокована одређеним делима нелојалне утакмице, за штету одговарају и учесници радњи које су извршили у вези с тим делом, »ако су знали или морали знати да се тиме може изазвати забуна у привредном промету и обезбедити једној организацији удруженог рада« или другом привредном суб-

јектy »повољнији положај на тржиштy« на штетy другe организације yдрyженог рада или другог привредног сyбјекта (чл. 18, y вези с чл. 5. и 6.). Ако штетy причини лице које није радник организације yдрyженог рада, али за њy обавља одређен посао, па y вршењy посла причини штетy другом привредном сyбјектy делом нелојалне yтакмице, које изврши, за тy штетy одговара организација за којy је радник вршио посао (чл. 19.). Као што се види, y овом случају, одговорно лице није лице које је штетy причинило – радник, него друго лице – организација yдрyженог рада за којy је вршен посао који је довео до дела нелојалне yтакмице и, yслед тога, до штете.

4) Тyжба за повраћај правно неосновано осиромашеног (обогаћеног)

Ова тyжба се може подићи y случају када поводом ayторског дела, или неког облика индyстријске својине или дела нелојалне yтакмице нека имовинска вредност пређе из имовине једног лица y имовинy другог, а за то не постоји, или је престао да постоји, правни основ (yговор, закон) који би то правно оправдао.

Као тyжилац може да се појави осиромашено лице, дакле, оно лице из чије је имовине нешто прешло y имовинy обогаћеног. Тyжба се подноси против обогаћеног лица, лица чија је имовина yвећана на рачyн имовине осиромашеног.

Тyжба се може подићи y рокy од 5 (пет) година од дана када се обогаћени обогатио на рачyн осиромашеног, јер од тог момента доспева обавеза обогаћеног да осиромашеном врати, односно плати, оно што је прешло y његовy имовинy (y имовинy обогаћеног).

Правила о правно неоснованом обогаћењy налазе се y Законy о облигационим односима.

5) Државинска заштита

Државина као појам везана је за материјална добра, дакле, за ствари. Правила о државини налазе се y Законy о основним својинско-правним односима.[9] Међyтим, ова правила се могy, y извесним случајевима, применити и за заштитy ayторских дела и облика индyстријске својине, сем за заштитy од дела нелојалне yтакмице.

Државинска заштита се може испољити на три начина: y видy самопомоћи, y видy тyжбе за отклањање сметања државине и, најзад, y видy тyжбе за повраћај одyзете државине.[10] При разматрањy државинске заштите треба имати y видy да се ayторска дела и облици индyстријске својине (сем дела нелојалне yтакмице) могy испољити на материјалној подлози, на пример, y видy рyкописа на папирy или другом материјалy, y видy слике на платнy или другом материјалy, y видy нота на некој материјалној подлози, y видy техничког елабората (цртежа и прорачyна – кад је, на пример, реч о проналасцима). Ако се испоље, оне не гyбе својство дyховне творевине, али

[9] Закон је донет 1980. (Сл. 1. СФРЈ, бр. 6/80).

[10] О државини и заштити државине в. на пример др Обрен Станковић и др Миодраг Орлић, Стварно право, Научна књига, Београд, 1986, стр. 38–85.

материјална подлога, на којој су испољена, има својство ствари.

Ауторско дело или облик индустријске својине, испољени на материјалној подлози, циркулишу у промету заједно са материјалном подлогом.

Али, ни ауторско дело ни облик индустријске својине не морају бити испољени на материјалној подлози. Па и као такви они могу циркулисати у правном промету, на пример, путем извођења, приказивања или чињењем на други начин доступним јавности, уколико природа творевине у питању то допушта.

Трећа лица могу на разне начине угрожавати државину ауторског дела или неког облика индустрије својине. Неко лице може, на пример, покушати да украде или чак украсти туђе материјализовано ауторско дело или облик индустријске својине. Држалац дела може против таквог лица употребити самопомоћ као облик државинске заштите, уколико су испуњени услови за примену самопомоћи. Ако је реч о отклањању сметања државине, самопомоћ се може употребити за време док сметање траје. А ако је реч о повраћају одзете државине, самопомоћ се може употребити у року од 30 дана од дана сазнања за одузимање државине и учиниоца а најдуже у року од једне године од дана одузимања државине.

Уколико дође до сметања или одузимања државине, а не постоји могућност за примену самопомоћи, државина се може заштитити тужбама.

Тужба за отклањање сметања државине (и interdictum retinende possessionis) усмерена је на то да се туженом забрани даље вршење радње којом омета држаоца у мирном уживању државине, на пример, да му се забрани стварање буке за време концерта на коме држалац изводи ауторско дело, да му се забрани да баца цртеже и тиме држаоца омета у практичној реализацији проналаска, да му се забрани да јавно изводи ауторско дело тужиоца које је запамтио, с обзиром да за такво извођење нема правног основа.

Тужба за повраћај одузете државине (interdictum recuperandae possessionis) усмерена је на то да се држаоцу поврати државина коју му је одузео тужени, на пример, да му се врати рукопис ауторског дела, да му се врати технички елаборат којим је обликован проналазак.

На основу државинских тужби, суд, као што је познато, не расправља правна него фактичка питања, на пример, да ли постоји сметање и да ли је сметању претходила мирна државина тужиоца, да ли је тужени стварно одузео државину дела или облика индустријске својине држаоцу и да ли је пре тога држалац имао мирну државину ових творевина.

Државинске тужбе се могу подићи у року од 30 дана од дана када је држалац (тужилац) сазнао за сметање, односно одузимање државине и учиниоца, а најдуже у року од године дана од дана ометања или одузимања државине.

6) Тужбе за заштиту својине

а) Тужба за повраћај предмета својине
(actio rei vindicatio)

Ова тужба се може подићи у случају када је ствар одузета од власника (на пример, крађом, отмицом). Подиже је власник против лица код којег се налази предмет његове својине. Захтев за повраћај ствари тужилац заснива на праву својине, док је лице код кога се ствар налази само држалац ствари.

Ову тужбу може, такође, подићи и носилац ауторског права или неког од субјективних права поводом облика индустријске својине, али само у случају када је у исто време и власник предмета (ствари) на коме је обликовано ауторско дело или неки од облика индустријске својине. Јер, он свој захтев не може засновати на ауторском праву или праву поводом облика индустријске својине, него само на праву својине на ствари (предмету) као материјалном добру.

Ствар, чији се повраћај тражи, треба да је индивидуално одређена, јер, како каже Грађански законик за Краљевину Србију од 1844, »Што се не да разликовати и распознати, оно се не може као своје ни тражити« (С 222; у суштини исто каже и чл. 37, ст. 1. Закона о основним својинско-правним односима).

Тужбу за повраћај предмета својине или, прецизније речено, ствари по основу права својине, може, на пример, подићи носилац ауторског права или неког од субјективних права поводом облика индустријске својине коме је треће лице крађом одузело рукопис, или књигу или техничку документацију, обележену знаком који им даје својство индивидуално одређене ствари.

Ако тужилац није власник ствари него је само титулар ауторског права или неког од субјективних права поводом облика индустријске својине, онда он своје право не може штитити својинском тужбом за повраћај ствари, него неком другом тужбом, зависно од правног основа на коме темељи своје субјективно право.

Тужбу за повраћај предмета својине може тужилац подићи за све време трајања његовог права својине.

б) Публицијанска тужба (actio publiciana)

Ову тужбу може подићи власник или држалац ствари, чија државина води стицању својине путем одржаја, против туженог који држи ствар (садашњег држаоца). Њоме се може тражити повраћај ствари и плодова. Тужилац свој захтев заснива на државини која води стицању својине путем одржаја и мора доказати да је његова државина законита; савесност у држању ствари се претпоставља, али ту претпоставку тужени може обарати.

Ову тужбу може подићи и носилац ауторског права или неког од субјективних права поводом облика индустријске својине, али само у случају када је ауторско дело или облик индустријске својине испољен у виду материјалне подлоге, а носилац ауторског права или права из области индустријске својине је власник те подлоге (ства-

ри). Јер, спор се, у ствари, води о томе коме припада ствар на којој је обликовано ауторско дело или облик индустријске својине, дакле, спор је својинскоправног карактера. Ако успе са тужбом, тужилац, који је, у исто време, и титулар ауторског права или права поводом облика индустријске својине, успео је да заштити и право својине на ствари и право које има поводом ауторског дела или облика индустријске својине. Ако тужилац није власник ствари, нити има државину ствари која води стицању својине путем одржаја, него је само носилац ауторског права или неког од субјективних права поводом облика индустријске својине, он не може поднети ову тужбу; своје ауторско право или право из области индустријске својине мора штитити тужбом по неком другим правном основу.

Публицијанска тужба може се поднети за све време постојања права својине на ствари.

в) Тужба за отклањање сметања (узнемиравања)
(actio negatoria)

Ову тужбу може поднети власник или држалац ствари чија државина води стицању својине путем одржаја. Подноси се против лица које врши сметање (узнемиравање), или лица по чијем се налогу то ради или, најзад, против лица у чију се корист то ради, уколико је оно то касније одобрило.

Овом тужбом се може тражити: повраћај ствари у пређашње стање (на пример да тужени уклони смеће које је истоварио на тужиочевом земљишту), обуставa радње којом се врши узнемиравање (на пример пролаз туженог преко тужиочевог земљишта) и, најзад, забрана даљег сметања (узнемиравања) у уживању ствари.

Тужилац, да би успео у спору, мора доказати да је држалац ствари и да постоји сметање (узнемиравање) у уживању ствари. Он не доказује да има право својине на ствари или државину која води стицању својине путем одржаја, јер у том погледу постоји законска претпоставка у његову корист.

Ова тужба се може поднети и за отклањање сметања (узнемиравања) у вршењу ауторског права или неког од субјективних права поводом облика индустријске својине. Она се може поднети како у случају када је ауторско дело или облик индустријске својине обликован на материјалној подлози тако и у случају када није тако испољен. Тужилац мора доказати да поседује (држи) ауторско дело или облик индустријске својине и да постоји сметање (узнемиравање) у његовом уживању.

Ова тужба се може поднети за све време трајања права својине, односно ауторског права или субјективног права поводом облика индустријске својине.

3. Преображајна тужба

Ова тужба се састоји у захтеву да суд, доношењем пресуде у корист тужиоца, измени (преобрази) одређено постојеће стање.

Овом тужбом се може тражити и измена одређеног стања у вези с ауторским правом поводом ауторског дела или субјективним пра-

вом поводом облика индустријске својине. На пример, њоме се може тражити поништење или раскид уговора, закљученог у вези с неким од наведених права и творевинама поводом којих та права постоје; ако тужилац успе са тужбом, стање које је дотле постојало у виду уговора се мења (преображава), јер престанком уговора настаје ново стање.

Рокови за подизање преображајне тужбе су различити од случаја до случаја; прописани су нормама које регулишу поједине правне установе (на пример нормама облигационог права, кад је реч о поништењу или раскиду уговора).

III

Као што се из изложеног види, ауторска дела и облици индустријске својине, и субјективна права поводом њих, могу се штитити бројним тужбама. У овом напису су, у првом реду, наведене оне које су предвиђене нормама ауторског права и права индустријске својине, а потом и неке тужбе из других области права, чија употреба каткад налаже извесно прилагођавање.

Изложено о појединим тужбама, нарочито о државинским и својинским тужбама, дато је у минималном обиму. Због тога је потребно, при употреби тужбе у пракси, добро проучити врсту тужбе која се жели подићи. Притом треба користити одговарајућу литературу, укључујући и уџбенике за поједине области права.

Живомир С. ЂОРЂЕВИЋ

MOYENS DE PROTECTION DES OEUVRES D'AUTEUR ET DES FORMES DE PROPRIÉTÉ INDUSTRIELLE, PRÉVUS PAR LE DROIT CIVIL, ET LES DROITS SUBJECTIFS Y RELATIFS DANS NOTRE DROIT

– Résumé –

L'auteur a traité les actions de droit civil les plus fréquentes et les plus importantes au moyen desquelles peuvent être protégées les oeuvres d'auteurs et les formes de propriété industrielle, ainsi que les droits subjectifs et les intérêts qui s'y rapportent. Il a traité de l'action pour la constation, l'action pour la condamnation à la prestation et l'action de transformation, en différents aspects de chacune de ces actions. Certaines des actions traitées sont prévues par les prescriptions relatives aux droits d'auteur, certaines autres par les prescriptions sur la propriété industrielle et quelques unes sur les institutions du droit civil (par exemple, les prescriptions relatives à l'enrichissement sans cause, à la propriété, à la possession) et quelques unes peuvent être portées en vertu des dispositions de la Loi sur la procédure processive.

Vu que la question de la protection de droit civil des oeuvres d'auteur et des formes de propriété industrielle, ainsi que des droits subjecitfs et des intérêts qui s'y rapportent, n'a pas été traitée sous tous les aspects, cet article traite cette question d'une manière plus compréhensive et plus approfondie. Tout de même, l'article donne, au fond, un aperçu sommaire des différentes possibilités de protection de droit civil des oeuvres d'auteur et des formes de propriété industrielle, ainsi que des droits et intérêts subjectifs qui s'y rapportent, indiquant la possibilité d'utiliser les actions de possession aussi bien que les actions de propriété, bien qu'il s'agisse le plus souvent des produits de nature intellectuelle.

ПАТЕНТНИ ЗАХТЕВ И ЊЕГОВ ЗНАЧАЈ

Стицање патента је, између осталог, условљено предузимањем одређених радњи. Потребно је пре свега поднети патентну пријаву надлежном државном органу. Тај орган је код нас Савезни завод за патенте. Најважнији делови патентне пријаве су патентни захтев и опис проналаска, па ће о њима бити речи у наредним излагањима.

1. Појам патентног захтева и разлози за његово увођење

Под патентним захтевом се подразумева кратко навођење битних обележја проналаска за који се захтева заштита, на крају описа проналаска.[1]

Специфични карактер проналаска, као творевине из области технике, условљава и особине језика којим се формулише патентни захтев. Наиме, патентни захтев није писан тако да га морају разумети лаици или правници, већ стручњаци одговарајуће области технике у којој је проналазак настао.[2]

Увођење патентног захтева је један од инструмената који имају за циљ да у патнтном праву успоставе што већ склад између интереса проналазача и друштва. У том циљу ималац патента мора да упозна заједницу с проналаском. Наиме, он мора јасно и прецизно да каже у односу на који то проналазак жели да стекне патент. Јер, право имаоца патента није апстрактно, оно се не односи на проналазак уопште, већ на конкретни, појединачни проналазк. Заједница може да сазна које су и каве радње у искључивој надлежности имаоца патента смао онда када је проналазак објављен на одговарајући начин. Једино тада су заједчени интереси правне сигурности и омогућене несметани развој на подручјима која нису обухваћена патентном заштитом.[3] У том смислу је у дискусијама поводом доношења швајцар-

---

[1] Vollenweider, Die Auslegung der Erfindungspatente nach deutschem und schweizerischem Recht, Gutenberg-Lachen, 1942. стр. 18.

[2] Matter, Aktuele Fragen aus dem Gabiet des Patent-und des Patentprozessrechtes, Basel, 1944, стр. 65.

[3] Schulte, Patentgesetz, 3. Auflafe, München 1981.

ског Закона о патентима из 1907. истакнуто: »Од лица које тражи патент се не захтева много ако оно на обавезујући начин јасно и одређено каже у чему оно види бит проналаска. У томе се састоји природна противуслуга друштва које му додељивањем патента зајемчује искључиво право на проналаску.«[4]

Патентни захтев је, како смо то истакли, само један од инструмената којима се, у већој или мањој мери, остварује склад између интереса проналазача и друштва. Поред њега постоји и низ других. На пример, патентно право је обликовано као формално право. То значи да су настанак и постојање овог права везани за испуњење одређених формалности, као што је подношење патентне пријаве, плаћање такси и сл.[5] Поред тога, трајање патентне заштите је ограничено на одређени временски период, прописани су услови за стицање патента, а у неким земљама су, на пример, одређене категорије проналаска искључене из патентне заштите.[6]

2. Порекло патентног захтева

Патентни захтев је настао у америчком праву. Ту се, током 19. века, развила пракса по којој се на крају описа проналаска у краткој реченици наводило која су обележја проналаска.[7] Касније је ова идеја преузета и у законодавства других земаља.

Први немачки Закон о патентима, донет 1877. не садржи одредбу да се у патентном спису мора налазити и патентни захтев. Закон је једино захтевао опис проналаска и одговарајуће цртеже. Но, у пракси је већ било устаљено да се на крају описа истакне и идеја проналаска. Та пракса је и санционисана законском новелом из 1891.[8]

Ни први швајцарски Закон о патентима из 1888. није познавао патентни захтев. Међутим, пратећи прописи су већ одређивали да се на крају описа проналаска морају сажето изложити битна обележја проналаска. Патентни захтев је уведен у швајцарско право законом из 1907.[9]

Патентни захтев познају готово сви модерни закони о патентима.[10]

3. Задаци који се постављају патентном захтеву

Патентни захтев има два задатка. Први је да дефинише проналазак за који се захтева заштита. Други је да послужи као основа за одређивање обима заштите која се стиче патентом.

---

4. Наведено по: Mater, исто, стр. 63.

5. Knoth, Die Entwicklung lder Lehre vom Schutzumfang des Patents, Hamburg, 1948, стр. 8.

6. Исто, стр. 8.

7. Vollenweider, исто, стр. 18.

8. Исто, стр. 19; Knoht, исто, стр. 14.

9. Blum-Pedrazzini, Das Schweizerische Patentrecht, Kommentar zum Bandesgesetz betreffend ldie Effindungspatente vom 25. 6. 1954. Bern, Bd. I 1957, Bd. II 1959, Bd. III 1961, стр. 97.

10. Видети, на пример: Kumm, Die Formen des Patentanspruches, GRUR Ausl. 2/1966, стр. 73; Johanneson, Schutzbereich und Patenansprüche des detschen und des auropäischen Patents, GRUR Int. 8/9/1974, стр. 301; Robinson, Patentansprüche in der angloamerikanischen Rechtsprechung, GRUR 5/1972, стр. 251.

Одређивање обима заштите која се стиче патентом је једно од најважнијих питања у области патентне заштите.[11] Реч је, наиме, о одређивању подручја у коме је ималац патента овлашћен да искључиво користи проналазак Тиме се истовремено одређује и подручје у коме су трећа лица овлашћена да несметано употребљавјау творевине које припадају слободном стању технике. Према томе, одређивање обима патентне заштите је одређивање домашаја радњи чије је неовлашћено предузимање од стране трећих лица повреда патента.

Централни проблем при одређивању обима заштите је у одговору на питање који је проналазак предмет заштите. Наиме, патентна заштита се може односити на проналазак који је стварно пронађен у поређењу с већ постојећим, тј. са становишта постојеће технике, или само на онај који је и како је дефинисан у патентном захтеву. Стварни проналазак постоји независно од језичких и других формулација којима је представљен у пантентном захтеву и учињен доступним јавности. Стварни проналазак одређује крајње границе патентне заштите, јер је патент право које се стиче за проналазак и којим се штити само проналазак.

У различитим земљама, као и у појединим периодима у истој земљи, патентни захтев је као примарни испуњавао само један или само други задатак. То је и разумљиво када се има у виду да патентни захтев не може истовремено у потпуности да испуни оба задатка. Наиме, ако је његов задатак да дефинише проналазак, битно је да се проналазак опише што је могуће потпуније, јасније и прецизније.[12] Лице које саставља патентни захтев упоређује ново решење с постојећим стањем технике и његов поглед је управљен уназад.[13] Сасвим је, пак, друга ситуација ако је примарни задатак патентног захтева да одреди подручје заштите која се стиче патентом. Тада ће проналазач, у настојању да стекне најширу заштиту, у патентни захтев унети најмањи број обележја која су карактеристична за проналазак. Јер, према законима логике, обим једног појма је утолико већи уколико је ужи његов садржај, тј. мањи број обележја која га одређују.[14] Лице које саставља птентни захтев је принуђено да истражи на које се све начине може постићи резултат који се остварује проналаском и да нађе језичку формулацију која би обухватила све те начине. Његов поглед је управљен у будућност на могуће нове облике којима се на исти или сличан начин остварује резултат који се постиже патентираним проналаском.[15]

---

[11]. Wirth-Jsay, Die Entwicklung lder Patentauslegung, Berlin, 1912, стр. 1; Kuhbier, Bestimmung des Schutzumfangs von Patenten im Erteilungsverfahren, Berlin, 1956, стр. 7.

[12]. Isay, Wesen und Auslegung des Patentänspruchs, Berlin 1912, стр. 1072.

[13]. исто, стр. 107.

[14]. Weisse, Erfindungen, Patente, Lizenzen, Düsseldorf, 1958,стр. 24. На пример, једна столица се може одредити на врло различите начине: комад намештаја, столица, браон офарбана столица, броан офарбана столица с пуњеним седиштем и сл. У овом низу дефиниција постаје садржајно богатија, али опада њен обим. Појмом »комад намештаја« као садржајно најсиромашнијим обухваћен је највећи број предмета. Појмом »столица« обухваћен је мањи, али још увек велики број предмета, као што су радне столице, кухињске столице, столице за љуљање итд.

[15]. Isay, исто, стр. 107.

Према томе, формулација којом се најближе решава други задатак неподесна је да реши први. Због своје уопштености она не може да пружи слику проналаска за који се захтева заштита. С друге стране, формулација којом се решава први задатак неподесна је да реши други. Наиме, она својом потпуношћу и прецизношћу сужава обим заштите која се стиче патентом и тиме стоји у супротности с интересима имаоца патента.

Претходна излагања нам показују да је при одређивању обима заштите која се стиче патентом основни проблем у немогућности или тешкоћама да се прави проналазак изрази и представи на адекватан начин у патентном захтеву.[16] Јер, проналазак је мисао, идеја, апстрактна каузална творевина.[17] Та мисао се може изразити на разне начине, у различитим облицима, а да њена суштина остане иста. Објављивање конкртног облика проналаска има за циљ да само покаже начин на који се једна идеја реализује, а на који она ступа у свет реалног.[18] Но, облици у којима се конкретизује једна идеја не могу се изједначити с њом самом.[19] Само је у појединим случајевима могуће да се мисао изједначи с конкретном формом у којој се јавља, те да нема никакво шире значење, например, ако је реч о појединим проналасцима који се састоје у примени материје у одређене сврхе.

Формулисање проналаска у кратком и прецизном облику, какав се примењује у патентном захтеву, врло је тешко ако се проналазак свхати као мисао или идеја. Да би се проналазк апстрактно дефинисао, потребно је да су научна сазнања у моменту подношења патентне пријаве толико развијена да омогућавају појмовно представљање проналаска. Овакво представљање је могуће само онда када се сазнају унутрашње везе које постоје између средстава која се примењују при добијању проналска и резултата који се њима постиже.[20] Поред тога, делатност проналазача нема за циљ упознавање научних законитости које су у основи проналаска.[21] Она је, наиме, стваралачка, а не спознајна.[22]., На пример,[23] полуга је била дуго употребљавана, иако није био познат и физички принцип њеног деловања. Затим, вода је дуго подизана пумпама, а није био познат Торичелјев принцип на коме се заснива та појава. Посебне тешкоће при појмовнм

---

16. Tetzner, Kommentar zum Patentgesetz und zum Gebrauchsmustergesetz, Nürnberg und Düsseldorf, 2. Auflage, 1950, str. 221; Wirth, Hartigs »Studien in der Praxid des Kaiserlichen Patentamts«, Berlin, 1912, стр. 23; Isay, Der Patentanspruch in der jüngsten Rechtsprechung des Reichsgerichts, Berlin, 1912, стр. 150; Isay, Die Auslegung des Schweizerischen Erfindungspatente, Zürich, 1933, стр. 9; Matter, ИСТО, СТР. «Ы; Blumpedrazzini, исто, стр. 98.

17. Isay, Die Auslegung der Schweizerischen Erfindungspatente, Zürich, 1933, стр. 37; Blum-Pedrazzini, исто, стр. 100; Friebel-pulitzer, Das Osterreichische Patentgesetz, Berlin, 1936, str. 187.

18. Tetzner, исто, стр. 221.

19. Weidlich-Blum, Das Schweizerische Patentrecht, Bern, Bd. I, 1934, str. 168.

20. Wirth, Hartigs »Studein in dr Praxis des Kaiserlichen Patentamts, Berlin 1912, стр. 27, 28.

21. Isay, Die Auslegung der Schwezerischen Erfindungspatente, стр. 45; Сонн-Херманн, Дие Беуртеилунг вон Патентверлетунген нацх öстеррецхисцхем Рецхт, ГРУР Инт. 1/1967, стр. 12.

22. Wirth, isto, стр. 45; Isay, исто, стр. 43.

23. Примери узети из: Wirth, исто, стр. 45.

одређивању проналаска јављају се када се нешто пронађе у области ма које до тада нису биле предмет интересовања проналазача. Тад се проналасци не могу поредити с оним већ учињеним, јер такви нема, те се могу јавити и чисто језичке тешкоће, при формулисању проналаска, тј. патентног захтева.[24] На крају, уопште би се могло рећи да људска фантазија не досеже толико да се већ у поступку за додељивање патента сагледају све могућности на које се проналазак може користити и наће одговарајућа језичка формулација која би обухватила све те случајеве.[25]

Као што не напоменуто, пракса и теорија су на разне начине одговориле на питање који је примарни циљ патентног захтева. На пример, у немачком праву је дуго владало гледиште по коме је задатак патентног захтева да дефинише конкретни проналазак, а не да одреди обим заштите која се стиче патентом. Тако је у начелној одлуци РГ, која се односи на ово питање, речено: »Задатак патентног захтева је у првом реду да што тачније одреди предмет проналаска за техничко лице, а не да у сваком случају ограничи заштиту која одатле произилази. . . Посебно је, по правилу, неприкладно, у случају проналазака који се морају представити великим бројем обележја већ у стадијуму додељивања патента, установити која су обележја неопходно потребна за патентирање, а која се могу изоставити, тј. која поједина обележја или групе обележја уживају за себе патентну заштиту. За додељивање патента је довољно да се проналазак јавља као нов и подобан за патентирање у комбинанцији свих обележја. Продужено истраживање о границама патентне заштите водило би, по правилу, ка штеном одуговлачењу поступка за доделу патента.«[26]

У другим земљама није усвојено ово схватање.[27] Тако се, на пример, у Аустрији сматра да дефиниција проналаска, која је садржана у патентном захтеву, одређује обим заштите која се стиче патентом.[28] Исто решење се примењује и у Швајцарској. Ту је у једној одлуци БГ истакнуто: »На основу јасног ограничења законске заштите, закон о патентима настоји да спречи злоупотребе у тумачењу у корист пријавиоца и, с друге стране, да постави трећа лица у позицију у којој највећом вероватноћом могу сазнати до којих се граница простире патентна заштита.«[29] Исто решење је прихваћено и у Споразуму о европском патенту Заједничког тржишта. Ту је у члану 8. одређено: »Подручје заштите патента и патентне пријаве се одређује на основу садржине патентних захтева. Опис и цртежи се морају користити за тумачење патентних захтева.«

Из претходних излагања је јасно да се заштита из патента не може ограничити на буквално значење патентног захтева. Наиме, за-

---

24. Matter, исто, стр. 55.

25. Tetzner, исто, стр. 221.

26. Isay, Die Entwicklung der Patentauslegung, Berlin, 1912, стр. 11; Одлука РГ од 9. 2. 1910. РГЗ 80, стр. 54.

27. Bruchhausen, Der Schutzbereich des europäischen Patents, GRUR Int. 1/1974, стр. 1, 2.

28. Friebel-Pulitzer, исто, стр. 190.

29. Наведено према: Weidlich-Blum, исто, стр. 152; Видети и: Matter, исто, стр. 67, 68.

штита која се стиче патентом не може се ограничити само на оно што је наведено у патентном захтеву. Прибегавајући разним помоћним средствима, омогућено је проширење заштите изван буквалног значења патентног захтева. Помоћна средства којима се то остварује, као и мера у којој је могуће одступање од патентног захтева, су различити у појединим земљама.[30] Само се на тај начин проналазачу, у већој или мањој мери, осигурава несметано остваривање и коришћење духовног садржаја самог проналаска.[31] Ако би се, пак, заштита ограничила само на оно што је наведено и како је наведено у патентном захтеву, трећа лица би могла да несметано користе идеју проналаска, мењајући само нека од небитних обележја која су садржана у патентном захтеву. У таквом случају би конкурентке фирме понудиле на тржиште јефтиније производе и на тај начин потиснуле имаоца патента, јер нису оптерећене трошковима за истраживање и развој тог проналаска.[32]

4. Однос патентног захтева према опису проналаска

Опис проналаска је посебни део патентне пријаве. Има за задатак да представи проналазак на такав начин да га стручњаци могу поновити.[33]

Потреба да у патентној пријави буде садржај и опис проналаска проистекла је из практичних потреба. Јер, како смо то истакли, проналазак ље у патентном захтеву представљен у врло сажетом облику. Међутим, врло често је реч о компликованим проналасцима који се врло тешко могу изразити с неколико обележја која су садржана у патентном захтеву. Зато се врло често патентни захтв сам по себи уопште не може разумети.[34] Из тих разлога је неопходан и опис проналаска као средство којим ће се утврдити значење и домашај израза употребљених у патентном захтеву, а с циљем да изложе суштину и садржај проналаска.[35]

У опису се мора представити и објаснити конкретна форма проналаска, али и сама идеја проналска, стварни проналазак, ако је подносилац пријаве у стању да то учини. Опис мора да буде јасан и разумљив са становишта просечног стручњака дотичне области, а не са становишта лаика или правника.[36] При састављању описа проналаска морају се избегавати објашњења оних односа и процеса које просечни стручњак већ познаје и разуме, а, такође, и чисто теоријска разматрања и постављања научних хипотеза.

Однос између захтева и описа може бити веома различит у погледу важности за одређивање проналаска. На пример, могуће је да опис и захтеви имају подједнаку важност. Тако је у једној одлуци Тр-

---

30. Blum.Pedrazzini, исто, стр. 99.
31. Isay, Die Auslegung der Sweizerischen Erfindungspatente, стр. 9; Tetzner, исто, стр. 219.
32. Matter, исто, стр. 50; Tetzner, исто, стр. 219.
33. Vollenweider, исто, стр. 4; Matter, isto, str. 71.
34. Matter, исто, стр. 71, 72.
35. Friebel-Pulitzer, исто, стр. 191.
36. Vollenweider, исто, стр. 27.

говачког суда у Цириху истакнуто: »било би. . . противно смислу и духу патентног закона ако би се као предмет патентне заштите признало само оно што је описано у патентном захтеву или, барем, на било који начин поменуто упућивањем на опис и цртеже. Напротив, сходно закону о патентима, као предмет патента мора да важи све оно што је, као такво, желео пријавилац, а што произилази из целокупног садржаја патента.[37]

Данас преовлађује гледиште по коме је улога патентног захтева одлучујућа.[38] То значи да за одређивање обима заштите која се стиче патентном није од централног значаја шта је и колико је проналазач пронашао, већ шта је и колико је он захтевао да му буде заштићено.[39] Другим речима, патентни захтев се не може заменити описом проналаска. Дефиниција проналаска у захтеву је законска претпоставка за стицање заштите. Ако проналазак није дефинисан у захтеву, таква дефиниција се не може преузети из описа проналаска у коме је евентуално садржана.[40] Из описа се, ткаође, не може преузети ни оно што није ни на који начин назначено или наговештено у захтеву. Може се, пак, преузети смао оно што се надовезује на садржај захтева и расветљава наводе који су садржани у захтеву.[41]

У даљим излагањима ћемо навести неколико примера из којих се види како се и у којој мери опис проналаска користи за тумачење патентног захтева:[42]

а) неодређени и нејасни појмови који су садржани у захтеву могу се прецизирати и појаснити. На пример, у захтеву се говори о жици која се може растезати при обичној температури. Из описа се, пак, може сазнати да није реч само о жици која се може растезати или еластично савијати, већ и о жици која се може пластично савијати, тј. о жици која може трајно да измени своју форму. Или у захтеву се каже да је део неког уређаја направљен од материјала отпорног на хабање, а тек се из описа може сазнати да је реч о материјалу чији је степен тврдоће најмање 9 јединица, као што је то волфрам карбид.

б) Из описа се могу сазнати и поједини конструктивни детаљи. На пример, захтевана је заштита за поступак за добијање жице од волфрама. Поступак се састоји у томе да се неко тело од волфрама више пута механички обрађује све док не настане жица која се може растезати на уобичајеној температури. Међутим, тек је у опису проналаска речено да се у поступку примењује и волфрамов прах који се пре механичке обраде подвргава посебном поступку жарења.

---

37. Наведено по: Weidlich-Blum, исто, стр. 152; Видети и: Bruchhausen, Der Schutzbvereich des auropäischen Patents, GRUR Int. 1/1974, str. 1, 2.

38. Sonn-Hermann, исто, стр. 11.

39. Исто, стр. 11; Eriebel-Pulitzer, исто, стр. 188.

40. Krieger, Dr äquvalenzbereich-wesentliche und unwesentliche Merkmale des Patentanspruchs, GRUR 7/1980, стр. 684; Matter, исто, стр. 73.

41. Weidlich-Blum, исто, стр. 152; Vollenweider, исто, стр. 27; Friebel–Pulitzer, исто, стр. 191; Krieger, исто, стр. 684.

42. Примери узети из: Matter, исто, стр. 76–78.

ц) За разумевање проналаска је често нужно да се узму у обзир циљ и користи које се остварују проналаском. Но, циљ и користи, по правилу, нису наведени у патентном захтеву. На пример, затражена је заштита за цеви с гасним пуњењем. Оно се састојало из смесе неона и мање количине другог гаса као што је аргон. Из описа проналаска је утврђено да је циљ проналаска у томе да се изазове пражњење цеви већ на уобичајеном напону, без употребе помоћних средстава као што су трансформатори. С обзиром на циљ проналаска, суд је тумачио израз »Мала количина другог гаса« који је био употребљен у патентном захтеву. Стао је на становиште да се под овим изразом не може подразумевати велика количина гаса која онемогућава пражење цеви на уобичајеном мрежном напону без употребе помоћних средстава.

5. Утицај теорија о патентном праву на значај патентног захтева

Теорије којима се објашњава настанак и суштина патентног права могу се сврстати у две велике групе.[43] Прву групу чине теорије које су засноване на принципима ауторског права, а другу теорије које су засноване на примату интереса друштва над интересима појединца.

Теорије које су засноване на принципима ауторског права залажу се за најширу заштиту проналазача. Насупрот њима, по другим теоријама је патентно право створено у интересу заједнице, а не у интересу појединца. Оно је настало у настојању да се проналазач подстакне да објави свој проналазак и да се на тај начин убрз научни и технички прогрес. Општи интереси имају, према томе, предност на појединачним интересима проналазача.

Усвајање једне или друге теорије има директни утицај и на значај патентног захтева. Наиме, теорије које су засноване на принципима ауторског права имају за последицу да се патентном захтеву придаје мали или никакав значај. У поступку који се води због повреде патента суд није везан садржајем патентног захтева.[44] Суд је, наиме, овлашћен да самостално истражује шта је проналазач пронашао и то сходно стању технике у моменту подношења патентне пријаве. Уколико такво испитивање покаже да стварни проналазак није онај који је описан у патентном захтеву, суд је овлашћен да формулише патентни захтев на нов начин и прилагоди га стварном проналаску. То значи да се право које је формулисано у патентном захтеву преобраћа у право које је постојало у моменту подношења патентне пријаве, а које се тек сада формулише на прави начин.[45]

Теорије које су засноване на примату интереса заједнице имају за последицу да се патентном захтеву придаје доминантна улога и значај при одређивању проналаска за који се тражи заштита. По овим теоријама, правна сигурност трећих лица је гарантована у на-

---

43. Ближе о овим теоријама видети, на пример, Kuhbier, исто, стр. 11–13; VOllenweider, исто, стр. 9.

44. Isay, Wesen und Auslegung des Patentanspruchs, Berlin, 1912, стр. 119–120.

45. Tetzner, исто, стр. 220.

јвећој мери ако се патентна заштита ограничи на проналазак сходно дословном значењу патентног захтева.[46]

Примењене на патентни захтев и једна и друга теорија имају непожељне последице. Наиме, последица теорија које су засноване на ауторском праву је правна несигурност трећих лица, јер се патентном захтеву придаје врло мали значај и сматра да подносилац патентне пријаве није везан за њега.[48] Правна несигурност се огледа у томе да лица која се спремају за нове пројекте и инвестиције не могу да сазнају из самог патентног захтева које су то већ раније заштићене патентом, па њихово предузимање представља повреду патента. С друге стране, теорије по којима одлучујући утицај има заједница могу неоправдано да оштете интересе имаоца патента, јер истичу потпуни примат патентног захтва, те заштиту ограничавају само на његово дословно значење.[49]

Међутим, ближа разматрања једне и друге тероије воде нас закључку да између њих, ипак, нема суштинских разлика. Наиме, по теоријама о примату интереса заједнице за одређивање обима заштите је одлучујуће оно што је захтевано у патентном захтеву. То значи да и по овим теоријама проналазач може уживати најширу заштиту, тј. ону која одговара његовим заслугама за богаћење технике.[50] Другим речима, проналазачу се и овде признаје могућност да заштити проналазак до кога је дошао, сходно стању технике и моменту подношења патентне пријаве. Услов је да је такав проналазак стварно дефинисан у патентном захтеву и да је управо за њега затражена заштита. Према томе, ако пријавилац успе да у захтеву потпуно и тачно дефинише свој проналазак, сходно стању технике у моменту подношења патентне пријаве, између наведених теорија не би било никаквих разлика. Наиме, проналазач би уживао најширу заштиту, тј. заштиту за стварни проналазак, а била би зајемчена и правна сигурност трећих лица. Међутим, то је идеалан случај који наступа врло ретко из разлога о којима смо говорили.[51]

Божин ВЛАШКОВИЋ

---

[46]. Friebel-Pulitzer, isto, str. 188.

[48]. Kuhbier, исто, стр. 7; Winkler, Schutzumfang der Patente inbesondere im Hinblick auf das Abkommen des Europarats und des Europapatents, GRUR 10/1964, стр. 526.

[49]. Vollenweider, исто, стр. 9; Bruchhausen, исто, стр. 5; Blum Pedrazzini, исто, стр. 98; Isay, Die Auslegung der Schweizerischen Erfindungspatente, Zürich, 1933, стр. 90.

[50]. Tetzner, исто, стр. 221; Friebel-Pulitzer, исто, стр, 187; Sonn-Hermann, исто, стр. 11.

[51]. Tetzner, исто, стр. 221; Schulte, isto, str. 145;

PATENT APPLICATION AND ITS IMPORTANCE

– Summary –

The patent application originated in the American law. In this country U.S.A, in the course of the 19th century, there developed the practice according to which, at the end of the description of the invention, in a short sentence were set forth the characteristics of the inventions.

The patent application, as the instrument aiming at aestablishing the most harmonious relations between the inventor and society, has two tasks. Namely, it defines the invention for which the protection is required and determines the scope of the protection acquired by the patent. On account of the contradictory nature of these tasks, it is unable to achieve both of them simultaneously with success. The prevailing opinion npwadays is that by the patent application is determined the scope of protection, acquired by the patent.

The relation between the deserption of the invention and the patent application can be very different as regards the validity for determining the scope of protection. Today, however, the central importance is attached to the patent application. It cannot be replaced by the description of the invention and, therefore, for determining the scope of protection it is of no importance what and how much has the inventor invented, but rather what and how much he required to be protected.

ПРИВРЕДНО ПРАВО

ПРАВНИ ПОЛОЖАЈ НАШИХ ПРИВРЕДНИХ ОРГАНИЗАЦИЈА (de lege lata i de lege ferenda)*

I

Питања у вези са правним положајем друштвених правних лица у нашој земљи, а посебно у вези са правним положаје наших привредних организација, сада су врло актуелна. Ово из разлога што су у припреми измене и допуне Закона о удруженом раду, којима се уносе курпне промене у правни положај друштвених правних лица, па и организација које обављају привредну делатност.

Измене и допуне Закона о удруженом раду треба да привуку нашу пажњу и интересовање због две сфере наших активности.

Прво, тешкоће у које је запало наше друштво врло су озбиљне. Срећемо се са читавим низом проблема. Говори се о кризи. Између осталог, десетогодишња примена Закона о удруженом раду показала је да правни положај наших привредних организација није регулисан на адекватан начин. У том погледу потребне су озбиљне промене у нашем правном систему. Ми се, као научници који се баве тим питањима, морамо активно укључити у тај посао, свуда где нам се за то пружи прилика. Не сме се дозволити да се тако важан посао као што су измене и допуне Закона о удруженом раду обави, а да се не чује реч науке. И то науке у смислу конфронтације аргумената и тражења решења на основу аргумената, а не псеудо-науке (могли бисмо да кажемо апологетике) за коју је важније ко је нешто рекао него шта је речено.

Друга сфера наших активности у којој припреме за измену и допуну Закона о удруженом раду морају привући нашу пажњу је наша педагошка делатност. Јер, ми смо не само научници него и наставници. Ми не само што изучавамо, него и подучавамо.

Ми учимо наше студенте да је основна организација удруженог рада основни привредни субјект у нашем правном систему. Она у правном промету има изворно право располагања друштвним средствима. Радну организацију објашњавамо као асоцијацију основних

*Излагање на састанку наставника и сарадника за предмете Привредно право и Међународно привредно право на правним и неким другим факултетима у нашој земљи, који је одржан 8. и 9. октобра 1987. године на Правном факултету у Крагујевцу.

организација. Овлашћења радне организације у правном промету зависе од самоуправног споразума о удруживању који су закључиле њене основне организације. Више или мање критички следили смо у нашим уџбеницима и на предавањима систематику организација удруженог рада како је утврђена Законом о удруженом раду.

Није ли дошло време да се у том погледу нешто иземни? Нисмо ли сувише пажње посвећивали делу радне организације (јер основна организација је увек само део радне организације), а занемаривали радну организацију као целину? Не показује ли нам педагошко искуство да, ако сувише истичемо основну организацију, ако правни положај наших привредних организација објашњавамо на првом месту кроз правни положај основне организације, постоји велика опасност да студент »од дрвећа не види шуму«?

II

Шта је, de lege lata посматрано, карактеристично за правни положај наших привредних организација?

Према члану 37. Закона о удруженом раду, својство правног лица има и основна организација удруженог рада, и радна организација, и сложена организација удруженог рада. То значи да у оквиру једног правног лица може да постоји више правних лица. Ако су од делова радне организације организоване две или више основних организација, онда и радна организација и ти њени делови имају својство субјекта у праву. Могу иступати на тржишту, закључивати уговоре, стицати права и преузимати обавезе, подизати тужбе и бити тужени. Односно, ако се више радних организација удружило у сложену организацију удруженог рада, онда својство субјекта у праву имају и сложена организација, и радне организације које су удружене у сложену организацију, и делови радних организација који су организовани као основне организације.

На овај начин настају сложене правне ситуације. Због плуралитета правног субјективитета привредних организација јављају се крупни проблеми. Ствара се правна несигурност кад се као учесник у правном промету појављује радна организација или сложена организација. Та је несигурност нарочито изражена у нашим привредним односима са иностранством, јер многи инострани пословни партнери наших привредних организација не разумеју нашу, да је тако назовемо, оуризацију.

Као илустрација за те тешкоће може послужити неколико случајева из праксе Спољнотрговинске арбитраже при Привредној комори Југославије.

У једном случају уговор са иностраним партнером закључила је радна организација. Уговор је извршавала једна од основних организација у саставу радне организације. Основна организација није уредно извршила уговорну обавезу, па је инострани партнер подигао тужбу за накнаду штете против радне организације. Радна организација је предложила тужиоцу да преиначи тужбу и да тужи основну организацију. Тужилац је то одбио, вероватно због тога што му нису била позната наша правила о правном положају радне и основне организације. Тужбени захтев је усвојен, али тужилац није успео да наплати накнаду штете јер је радна организација располагла минималним средствима. Средства су се налазила код основних организација.

У другом случају уговор је потписан без означења да ли се као уговорна страна има сматрати радна или основна организација. Употребљено је само скраћено име под којим је радна организација позната на тржишту. Пошто је уговор био прекршен од стране наше организације, иностран партнер је поднео тужбу ради накнаде штете. Утужио је радну организацију. У одговору на тужбу радна организација је затражила да се тужилац изјасни да ли је уговор закључио са њом или са њеном основном организацијом. Тужилац то и није био у стању, али је проширио тужбу и на основну организацију. У даљем поступку било је потребно утврдити које је лице закључило уговор на страни туженика, да ли је то лице иступало као заступник радне организације или основне организације, да би се могао заузети став о томе ко је (радна или основна организација) пасивно легитимисан у спору.

У трећем случају иностран купац је закључио уговор о куповини одређене робе са основном организацијом. Продавац, основна организација, није извршио испоруку на време, а није платио уговорну казну. Купац је поднео тужбу против радне организације у чијем се саставу налазила основна организација. Наиме, основна организација је, у складу са одредбама Закона о удруженом раду, потписала уговор уз коришћење фирме своје радне организације и свог назива. Иностран купац је приликом формулисања тужбе обратио пажњу на фирму радне организације, а занемарио је околност да иза фирме радне организације стоји назив основне организације. У току поступка, кад је схватио ситуацију, тужилац је изјавио да жели да преиначи тужбу и да као туженика означи основну организацију. Тужена радна организација се успротивила преиначењу тужбе. С обзиром на то, а пошто се радна организација већ упустила у расправљање о главној ствари, тако да без њене сагласности преиначење тужбе није било могуће, тужбени захтев против ње је одбијен. У међувремену је наступила застарелост, тако да иностран купац више није могао поднети нову тужбу против основне организације.

У четвртом случају радна организација као продавац није на време извршила обавезу испоруке уговорене робе. Иностран купац је истакао захтев за плаћање уговорне казне. Поравњање о висини уговорне казне потписао је председник колегијалног пословодног органа сложене организације удруженог рада у коју је била удружена радна организација – продавац. Пошто радна организација није исплатила износ на који је било закључено поравнање, иностран купац је против ње поднео тужбу. У одговору на тужбу тужена радна организација је истакла да је поравнање закључило лице које није било овлашћено да је заступа, имајући у виду да су она и сложена оргнанизација два правна лица.

Основна тешкоћа, па чак би се могло рећи и нелогичност, у вези са сада важећом регулативом о правном положају наших привредних организација састоји се у томе што основне организације могу пренети на радну организацију овлашћење за обављање врло крупних послова, чак и кад су удружиле на нивоу радне организације скромна средства. Истовремено, закон дозвољава основним организацијама да ограниче самоуправним споразумом о удруживању у радну организацију своју одговорност за обавезе радне организације. На тај начин повериоци радне организације могу бити изиграни. Они су ступили са радном организацијом у крупне послове, а испоставило се да она располаже средствима која су несразмерно мала у односу на те послове, и да се средства која су имали у виду налазе

код основних организација које за обавезе радне организације одговарају неким неповољним износима.

Исти се проблем може појавити и кад се у правном промету појављује сложена организација удруженог рада.

Не треба изгубити из вида познато начело да обим и величина послова у које може ступити један привредни субјект не смеју бити несразмерно велики у односу на средства којима тај субјект располаже. Какве последице наступају ако се о томе не води рачуна, показује пример »Агрокомерца«.

С обзиром на то да се средства по правилу налазе код основних организација удруженог рада, Законом о санацији и престанку организација удруженог рада одређено је да радна организација у чијем су саставу организоване основне организације не може ући под стечај. Стечај се може спровести само над основном организацијом. Тек ако стечајни поступак буде спроведен над свим основним организацијама у саставу радне организације, престаје да постоји и радна организација.

III

Један од циљева који се жели постићи изменама и допунама Закона о удруженом раду јесте јачање улоге радне организације. У том смислу се, у уводним напоменама уз Предлог за доношење Закона о изменама и допунама Закона о удруженом раду од фебруара 1987. године, каже да се изменама жели постићи, поред осталог, »да се прецизније одреде и обезбеде међусобни односи основних организација у радним организацијама који обезбеђују шире и потпуније остваривање заједничких интереса у радним организацијама, а посебно њихов заједнички развој и самостално пословање радних организација«. Говори се о »реафирмацији« радне организације, мада тај израз није адекватан. Наиме, може се реафирмисати само нешто што је било афирмисано, а за радну организацију се не може рећи да је од ступања на снагу Закона о удруженом раду било када имала у нашем правном систему и пракси онај положај који би требало да има.

Идеја је да радна организација буде основни учесник у привредно-правном промету. Радна организација би закључивала уговоре и обављала друге правне послове, као што је издавање меница. Основне организације би остале основне самоуправне јединице удруженог рада радника на друштвеним средствима за производњу. У основним организацијама би радници одлучивали и условима и о резултатима свог рада.

На који начин се изменама и допунама Закона о удруженом раду желе остварити ови циљеви?

У погледу правног субјективитета наших привредних организација не предлажу се никакве измене. Члан 37. Закона о удруженом раду не би се мењао. Својство субјекта у праву имале би и даље и основне организације, и радне организације, и сложене организације. У ствари, тако је одређено чланом 45. став 1. Устава СФРЈ, и зато се без промене Устава законом у том погледу и не би могло ништа друго одредити. Закон о удруженом раду је, скоро ad verbum, преузео уставне одредбе.

У дискусијама о уставним променама требало би и овој уставној одредби посветити пажњу. Да ли је за остваривање самоуправних права радника у удруженом раду неопходно да основна организаци-

ја има статус правног лица? Међутим, у овом тренутку, да не бисмо отварали сувише широки простор за дискусију, предлажем да пођемо од стања какво је утврђено чланом 45. став 1. Устава СФРЈ и чланом 37. закона о удруженом раду, и да размотримо шта се у тим оквирима може учинити за јачање улоге радне организације. Јер, да треба ојачати тржишну улогу радне организације, чини ми се да је неспорно.

Ради ојачања положаја и улоге радне организације у правном промету предложено је да се у Закону о удруженом раду изврше три измене:

– прво, основне организације би у правном промету по правилу требало да иступају преко радне организације;

– друго, основне организације би по правилу имале заједнички жиро-рачун на нивоу радне организације;

– треће, по правилу би постојала солидарна неограничена одговорност основних организација за обавезе које је радна организација преузела у правном промету.

Ови предлози свакако заслужују нашу пажњу. Какав је прави домашај тих предлога? Да ли се, ако би ови предлози били прихваћени, могу постићи жељени циљеви?

Прво неколико речи о предлогу да основне организације иступају у правном промету преко радне организације у чијем су саставу. Само изузетно би основна организација и даље непосредно могла иступати на тржишту. То је предвиђено чланом 116. Нацрта закона о изменама и допунама Закона о удруженом раду. Основна организација би могла непосредно учествовати у правним односима у вези са прометом робе и услуга само ако то захтевају природа рада и начин пословања и ако је тако одређено самоуправним споразумом о удруживању у радну организацију.

Усвајањем овог предлога био би, нема сумње, учињен крупан корак напред у правцу јачања тржишне функције радне организације. Али, тај би предлог требало допунити, да би постао прецизнији.

Наиме, једно лице може ступати у правне односе и иступати у правном промету преко другог лица на два начина. Прво, једно лице може иступати у правном промету преко другог лица као комисионара. Комисионар ће ступати у правне односе са трећим лицима у своје име а за рачун свог комитента (налогодавца). Друго, једно лице може ступати у правне односе преко другог лица као пуномоћника. Пуномоћник иступа у односима са трећим лицима у име и за рачун свог властодавца.

Ако би се радна организација појављивала у правном промету као пуномоћник својих основних организација, тешкоће о којима је било речи не би биле отклоњене. Организационо посматрано, послови закључивања уговора били би сконцентрисани у радној заједници радне организације. То је било могуће и према важећем тексту Закона о удруженом раду. Али, правно посматрано, уговорна страна из уговора које је закључила радна организација била би основна организација. Основна организација би одговарала лицу са којим је радна организација закључила уговор ако би уговор био прекршен. У случају спора, само би основна организација могла бити тужена. Уместо радне организације као целине, у односима на тржишту појављивали би се њени делови који су организовани као основне организације.

Зато би требало изменама и допунама Закона о удруженом раду прецизирати да у правном промету радна организација иступа у сво-

је име а за рачун основних организација у њеном саставу. У односима према трећим лицима радна организација би се појављивала као комисионар. Пошто би радна организација закључивала уговоре са трећим лицима у своје име, она би одговарала ако уговорене обавезе не би биле извршене или ако би биле неуредно извршене. Трећа лица би у односима на тржишту и у правном промету знала само за радну организацију. Учесници на тржишту не би ступали ни у какве правне односе са основним организацијама у саставу радне организације (остављам у овом тренутку по страни питање одговорности основних организација за обавезе које је преузела радна организација, о чему ће бити речи нешто касније). У односима између радне организације и њених основних организација утврђивало би се за чији је рачун радна организација закључила одређени уговор. У тим односима би се утврђивало којој основној организацији припада цена из уговора који је са трећим лицем закључила радна организација, односно која основна организација треба да сноси штетне последице ако уговорна обавеза није уредно испуњена.

Друго, неколико речи о предлогу према којем би на нивоу радне организације требало да постоји јединствени, заједнички жиро-рачун, с тим што би свака основна организација имала свој посебни интерни рачун. То је предвиђено у члану 71. Нацрта закона о изменама и допунама Закона о удруженом раду. И овакво решење би представљало даљи корак напред у правцу јачања тржишне функције радне организације. Кажем »даљи корак« јер су неки кораци у том правцу већ учињени. У првобитном тексту Закона (члан 146) било је одређено да свака основна организација има свој жиро-рачун. Затим је изменама и допунама Закона дозвољено да се самоуправним споразумом о удруживању основних организација у радну организацију одреди да ће основне организације имати заједнички жиро-рачун на нивоу радне организације. Сада се предлаже да по правилу постоји заједнички жиро-рачун, а изузетно би се дозволило да основна организација има свој жиро-рачун ако то захтевају природа рада и начин пословања и ако је тако одређено самоуправним споразумом о удруживању у радну организацију.

Питање жиро-рачуна није само питање технике наплаћивања и плаћања. Оно има много дубљи значај. Положај и углед једног привредног субјекта у иступањима на тржишту у великој мери зависи од тога да ли он има посебан жиро-рачун. Мало остаје од тржишног угледа радне оргнаизације ако се на њеном жиро-рачуну налазе незнатна средства.

Наша судска пракса је, полазећи од плуралитета правних личности у саставу радне оргнаизације, без двоумљења стала на становиште да дужник није испунио своју новчану обавезу ако је дуг уместо поверилачкој основној организацији исплатио другој основној оргнаизацији у саству исте радне организације.

Предлог о заједничком жиро-рачуну логички произлази из предлога о радној оргнаизацији као комисионару основних организација. Ако радна организација закључује уговоре са трећим лицима у своје име, онда је најлогичније да се сва плаћања на која она има право по основу закључених уговора врше на њен жиро-рачун. Односно, да се са њеног жиро-рачуна врше сва плаћања њеним пословним партнерима. Не би било правно немогуће ако би се наплаћивање и плаћање вршило и при таквом иступању радне организације са посебних жиро-рачуна које би имале основне организације, само би то

било знатно сложеније. Било би, што се плаћања тиче, потребно да радна организација пренесе дуг који је преузела на основну организацију. Односно, основна организација би могла захтевати исплату од дужника радне организације само ако би радна организација извршила цесију потраживања на основну организацију.

Ако је радна организација плаћање са заједничког жиро-рачуна извршила користећи новчана средства основне организације за чији рачун посао није био закључен, јер на интерном рачуну оне основне организације за чији је рачун посао био закључен није било средстава, то би се расправило у интерним односима између основних организација. То би била нека врста регресног поступка који би требало разрадити самоуправним споразумом о удруживању у радну организацију.

Може се ствити приговор да се на овај начин ствара простор за недомаћинско пословање и за шпекулације. Јер, може се претпоставити да би било основних организација које би набављале сировине и опрему мада на њиховом интерном рачуну нема довољно средства, рачунајући с тим да ће новчане обавезе које је за њихов рачун преузела радна организација бити подмирене из средстава других основних организација на заједничком жиро-рачуну. Та опасност сигурно постоји. Зато би, због опасности од оваквих ситуација, требало изменама и допунама Закона о удруженом раду одредити да према основној организацији која се »претплатила« на коришћење новчаних средства других основних организација могу бити предузете привремене мере друштвене заштите. Иницијативу за предузимање привремених мера могла би дати и основна организација чија су средства употребљена, пошто има положај повериоца (члан 623. Закона о удруженом раду).

У сваком случају, то је питање које трећег лица не треба да се тиче. Пословни партнер радне организације ће према изменама и допунама Закона о удруженом раду имати право да се наплати са заједничког жиро-рачуна радне организације. За њега не треба да буде од значаја из средстава које основне организације је радна оргнаизација извршила плаћање.

На овај начин би се знатно допринело већој правној сигурности у привредном пословању.

С друге стране, ако би радна организација иступала у правном промету као пуномоћник основних организација у њеном саставу, онда заједнички жиро-рачун није потребан. Чак, при оваквој солуцији би због заједничког жиро-рачуна могли настати одређени проблеми. Рецимо, како би се правно могло објаснити да се за подмирење обавеза које је радна организација преузела у име и за рачун једне основне организације, употребе средстава која се налазе на заједничком жиро-рачуну а припадају другој основној организацији? То би било могуће једино ако би се поверилац позвао на правила о одговорности једне основне организације за обавезе друге основне организације и под условом да самоуправним споразумом о удруживању основних организација у радну организацију ова одговорност није искључена.

Трећи предлог који је учињен Нацртом закона о изменама и допунама Закона о удруженом раду, а који је од значаја за предмет наших разматрања, тиче се одговорности за обавезе које је радна организација преузела у правном промету. Ако радна организација не располаже довољним средствима да подмири обавезе које је преузела у правном промету, онда би према Нацрту за те обавезе солидар-

но и неограничено одговарале основне организације у њеном саставу. Али, оставља се могућност да се самоуправним споразумом о удруживању у радну организацију установи солидарна ограничена одговорност основних организација за обавезе радне организације. Ово се решење предлаже чланом 118. Нацрта.

Одредбе о одговорности основних организација за обавезе радне организације могу бити од практичног значаја само ако у правном промету радна организација иступа као комисионар основних организација. Само у таквом случају радна организација ступа у правне односе са учесницима на тржишту у своје име, тако да се може говорити о њеним обавезама. Ако радна организација иступа у правном промету као пуномоћник својих основних организација, онда обавезе из уговора које је закључила нису њене обавезе него обавезе њених основних организација. У таквом случају питање имовинскоправне одговорности привредних субјеката поставља се на нешто друкчији начин, наиме поставља се питање да ли и како једна основна организација одговара за обавезе друге основне организације у саставу исте радне организације.

Основна примедба која би се у погледу правне регулативе о одговорности за обавезе могла учинити нацрту закона о изменама и допунама Закона о удруженом раду састоји се у томе што Нацрт задржава могућност да основен организације ограничено одговарају за обавезе радне организације. Ову могућност би требало укинути. Ако се законом не одреди минимални износ или проценат на који може бити ограничена одговорност основних организација за обавезе радне оргнанзације, а изгледа да то не би било могуће јер су конкретне околности у радним организацијама врло различите, онда се огрнанчена одговорност може претворити у неодговорност. Шта би остало од јединства радне организације као тржишног субјеката као би се, рецимо, десило да је једним самоуправним споразумом о удруживању у радну организацију одређено да ће свака основна организација одговарати за обавезе радне организације са по једним динаром?

IV

Имајући све ово у виду изгледа да би требало размишљати не би ли било потребно и у закону и у наставном процесу учинити изричиту разлику између екстерног и интерног правног субјективитета основних организација удруженог рада.

Данас свака основна организација има и екстерни и интерни правни субјективитет. Према важећим прописима, основна организација може закључивати уговоре са другим основним организацијама у саставу радне организације, односно сложене организације, и уговоре са правним и физичким лицима ван виших облика удруживања рада и средстава у које је удружена. Не би ли било у складу са постављеним циљем, дакле са јачањем тржишне улоге радне организације, ако би се законом одредило да основне организације имају само интерни правни субјективитет? Само у односима са другим основним организацијама у оквиру исте радне оранизације или сложене организације, једна основна организација би могла стицати права и обавезе у вези са прометом робе и вршењем услуга. Екстерни правни субјективитет, значи закључивање уговора и предузимање других правних послова на тржишту, био би резервисан за радну организа-

цију и за сложену организацију. При томе би сложена организација, као и до сада, могла закључивати само оне уговоре и улазити у оне послове на тржишту чије су обављање пренеле на њу радне организације самоуправним споразумом о удруживању. Иступање сложене организације на тржишту треба да буде изузетак. Удружене радне организације би солидарно неограничено одговарале за обезе које је на тржишту преузела сложена организација.

Прихватање оваквог решења омогућило би да се правила о правном положају наших привредних организација знатно поједноставе. Положај радне организације и сложене организације на тржишту био би регулисан законом, а односи између основних организација у вези са пословима у које су радна, односно сложена организација ушле на тржишту уређивали би се самоуправним споразумом о удруживању на начин како то најбоље одговара околностима конкретног случаја. У том погледу нема потребе за неком детаљном законском регулативом, јер правна сигурност приликом иступања привредних субјеката на тржишту не би могла бити угрожена.

Ево неколико детаља о томе у чему би се могло састојати то поједностављење.

Могуће би било извршити измене у одредбама Закона о удруженом раду о уписима у судски регистар. Ако основне организације не би имале екстерни правни субјективитет, зашто би их било потребно уписивати у судски регистар? Довољно би било ако би у улошку радне организације било уписано да су у њеном саставу организоване одређене основне организације.

Законске одредбе о томе да у правном промету основна организација иступа под фирмом радне организације у коју је удружена и под својим називом постале би сувишне. Основна организација би морала имати назив, али би га користила само у односима са другим основним организацијама у саставу исте радне оргнаизације.

Пошто би екстерни правни субјективитет имала само радна организација, био би потпуно јасан обим њених овлашћења у правном промету. Она би могла ступати у све правне односе у оквиру регистроване делатности. Не би било потребно у судском регистру назначавати која су овлашћења радне организације приликом иступања на тржишту. Не би било потребно ни то да се ово питање регулише самоуправним споразумом о удруживању основних организација у радну оргнаизацију.

У самоуправном споразуму о удруживању не би биле потребне одредбе о томе како ће једна основна организација одговарати за обавезе које је преузела друга основна организација на тржишту. За разлику од оног што је сада прописано (члан 454. став 2. Закона о удруженом раду), то се не би уписивало у судски регистар. Јер, основна организација не би непосредно ступала у правне односе са лицима ван своје радне, односно сложене организације.

Самоуправни споразум о удруживању у радну оргнаизацију не би требало да регулише ни питање одговорности основних организација за обавезе радне организације, нити би било потребно да се било шта о том питању уписује у судски регистар. Ово би питање било уређено законом, у смислу солидарне неограничене одговорности основних организација за обавезе радне организације. Као што је већ речено, солидарну ограничену одговорност не би требало допустити.

У ствари, могуће би било ићи и корак даље, што се тиче овог питања. Могуће би било укинути одговорност основних оргнаизација

за обавезе радне организације, с тим што би радна организација за обавезе које је преузела на тржишту одговарла свим средствима на којима су удружили рад њени радници, без обзира на то у којој основној организацији раде. Другим речима, у односима према сауговарачима радне организације, сматрало би се да су средства радне организације јединствена, без обзира на то да ли су у њеном саставу организоване основне организације удруженог рада.

У прилог оваквог решења могу се истаћи два разлога.

Прво, између солидарне неограничене одговорности основних организација за обавезе радне организације и одговорности радне организације према њеним пословним партнерима свим средствима којима располажу и она и њене основне организације нема, практично посматрано, неке разлике. И при једном и при другом решењу основна организација одговара за обавезе које је преузела радна организација свим средствима којима располаже. Међутим, друга солуција је знатно једноставнија од прве. У вези с тим треба се потсетити да према нашој судској пракси, извршни наслов против радне организације не даје повериоцу право да спорведе принудно извршење на среставима основне организације. Ако је поверилац прибавио извршни наслов против радне организације, али није успео да се наплати јер радна организација није располагала довољним средствима, он мора прибавити нови извршни наслов против основне организације. Тај ће нови извршни наслов он прибавити позивајући се на правила о одговорности основн еорганизације за обавезе радне организације. Ако би се средства којима располаже радна организација и средства којима располажу основне организације у саставу радне организације третгирала као јединствена средства што се тиче извршавања обавеза које је радна организација преузела у правном промету, таквих тешкоћа не би било.

Друго, одговорност основне организације за обавезе радне организације може имати неког смисла ако основна организација има екстерни правни субјективитет. Ако на тржишту иступају и радна организација и основна организација, онда свака од њих треба на првом месту да одговара за обавезе које је преузела, и то да одговара средствима којима располаже. А пошто су основне организације делови радне организације, и поверавају обављање одређених послова на тржишту радној организацији, може бити логично да одговарају не смао за своје обавезе него и за обавезе које је преузела радна организација. Међутим, ако основне организације не би имале екстерни правни субјективитет, ако би функцију тржишног субјекта вршиле искључиво радне орагнизације (и изузетно сложене организације удруженог рада), онда би одговорност основних организација за обавезе радне организације представљала празну формалност. Не би ни могле да постоје друге обавезе за које би одговарале основне организације, осим оних обавеза које је преузела радна организација.

Зато сматрам да би, уколико се прихвати идеја да само радне организације имају екстерни правни субјективитет (а то се изгледа и желело, мада измене и допуне које се предлажу у Закону о удруженом раду у том погледу нису изричите), било потребно одредити да се у погледу одговорности за обавезе које је преузела радна организација, средства којима располаже радна организација и средства којима располаже основна организација имају третирати као јединствена средства.

При оваквим решењима о којима је до сада било речи посебну пажњу заслужују односи између основних организација у саставу

једне радне организације у вези са извршавањем обавеза које је радна организација преузела на тржишту у вези са прометом робе или вршењем услуга. Јер, заједнички жиро-рачун, одговорност основних организација за обавезе радне организације, или чак и јединственост средстава којима располажу радна организација и основне организације што се тиче извршавања обавеза које је преузела радна организација, никако не смеју постати пут за преливање дохотка из једне основне организације у другу основну организацију.

Самоуправним споразумом о удруживању у радну организацију требало би регулисати шта се дешава ако је радна организација преузела обавезу за рачун једне основне организације, а за подмирење те обавезе морала су бити употребљена средства којима располаже друга основна организација у саставу исте радне организације. У таквом случају би основна организација чија су средства употребљена имала право на регрес, и то на првом месту према основној организацији за чији је рачун радна организација преузела обавезу. Ако основна организација за чији је рачун радна организација преузела обавезу не би могла удовољити регресном захтеву, основна организација чија су средства употребљена за пдомирење обавезе имала би право на регрес према другим основним организацијама у саставу исте радне организације. Самоуправним споразумом би требало регулисати како ће се у регресном поступку расподелити таква обавеза на све основне организације: да ли на равне делове или на неки други начин.

Самоуправним споразумом о удруживању у радну организацију требало би регулисати да ли ће једна основна организација одговарати за обавезе друге које су преузете у интерном правном промету (значи у односима између основних организација у оквиру исте радне, односно сложене организације). Нема разлога зашто се у тим односима не би дозволило ограничење или чак и искључење одговорности. Могло би се, на пример, самоуправним споразумом о удруживању одредити да се обавезе које је у интерном правном промету преузела једна основна организација, не одговарају друге основне организације у саставу исте радне организације. Јер, свака основна организација треба добро да зна ситуацију у оквиру радне организације, тако да и у случајевима о којима је реч не постоји опасност да буде изиграна. Ако једна основна организација зна да за обавезе друге основне организације не одговара нека трећа основна организација, она ће приликом закључења уговора са том другом основном организацијом водити рачуна да величина обавезе те друге основне организације не буде несразмерно висока у односу на средства којима та друга организација располаже.

Самоуправним споразумом о удруживању у радну организацију требало би регулисати и питање камате. Да ли ће основна организација чија су средства употребљена за извршење обавезе друге основне организације имати право на пуну затезну камату или само на умањену затезну камату? Полазећи од начела солидарности радника у дуруженом раду, нема разлога зашто се не би дозволило да се самоуправним споразумом предвиди умањена затезна камата. Али, требало би истовремено самоуправним споразумом предвидети механизам који ће спречити да се због умањене камате једна основна организација не »навади« на то да преузима обвезе које не може подмирити својим средствима, рачунајући да ће те обавезе бар привремено, до остварења регреса, бити подмирене из средстава других основних организација. Могло би се, рецимо, самоуправним споразу-

мом предвидети да основна организација чија је обавеза подмирена из средстава друге основне организације има право да се користи умањеном каматом само за један случај годишње или само до одређеног износа.

Узимајући све ово у обзир, изгледа да би и систематику Закона о удруженом раду требало преиспитати. У важећем тексту Закона се свуда на првом месту говори о основној организацији удруженог рада, па тек затим о радној организацији. У делу трећем Закона, који носи наслов »Самоуправно организовање удруженог рада«, прво су дате одредбе о основној организацији, а затим о радној организацији.

Има доста разлога који упућују на то да би требало да буде обрнуто. Неки од тих разлога потичу још из периода кад се у нашем праву први пут појавила основна организација удруженог рада.

Нова привредна организација увек се оснива као радна организација. Тек у поступку конституисања радне организације организују се од њених делова основне организације удруженог рада, и то ако су испуњени законом одређени услови и ако радници о томе донесу одлуку. То значи да је по редоследу како се одвијају догађаји, радна организација »старија« од основне организације.

Могу постојати, и таквих случајева има све више у пракси, радне организације у чијем саставу нису организоване основне организације. Или нешто друкчије речено, основна организација не може постојати самостално, ван радне организације, она је увек део радне организације, али радна организација може постојати без основних организација. И ова околност, логички посматрано, упућује на закључак да прво треба утврдити правни положај радне организације, па тек затим основне организације.

Према изменама и допунама Закона о удруженом раду радна организација постаје основни тржишни субјект. За учеснике у промету робе и услуга на тржишту основна организација и њен правни положај, практично посматрано, престају да буду од значаја.

Основна организација задржава и даље основно место у систему расподеле средстава за личне дохотке. У основној организацији ће радници и даље остваривати своје неотуђиво уставно право рада друштвеним средствима, управљања радом и резултатима свог рада (члан 13. став 1. Устава СФРЈ). Међутим, не треба изгубити из вида да ако нису организоване основне организације, радници у радној организацији остварују сва права и обавезе које имају радници у основној организацији (члан 14. став 7. Закона о удруженом раду). Према томе, и са тог аспекта посматрано не би било погрешно ако би радна организација била стављена у први план, с тим што би законом било одређено да ако су од делов арадне организације организоване основне организације, онда радници своја самоуправна права на првом месту остварују у основној организацији.

Уколико би се измене прописа о правном положају наших привредних организација кретале у овим правцима, требало би преиспитати и правила о стечају. Према важећим прописима стечај је могућ над основном организацијом удруженог рада. Над радном организацијом која у свом саставу има основне организације стечај није могућ. Са променама у правном положају радне организације, требало би дозволити и стечај над радном организацијом, и то како над радном организацијом која у свом саставу нема основне организације, тако и оном у чијем су саставу организоване основне организације.

Ако радна организација није у стању да испуњава обавезе које је преузела, и то преузела у своје име, онда нема разлога зашто над њом не би могао бити отворен стечај. Стечај над радном организацијом значио би и стечај над свим њеним основним организацијама, ако би се прихватило да су средства којима располажу радна организација и њене основне организације јединствена у погледу извшравања обавеза према пословним партнерима радне организације.

Могао би бити отворен поступак стечаја и над само појединим основном организацијом. До тога би могло доћи ако једна основна организација у регресном поступку није успела да подмири регресни захтев друге основне организације у саставу исте радне или сложене организације. Дакле, било би могуће да једна основна организација чија су средства употребљена за подмирење обавеза које је радна организација преузела за рачун друге основне организације поднесе предлог за отварање стечајног поступка над том другом основном организацијом. Поверилац радне или сложене организације не би могао поставити такав захтев, јер ако се укине одговорност основних оргнаизација за обавезе радне оргнаизације, он не би био ни у каквом правном односу са основном организацијом.

Све изнето упућује на закључак да би и у наставном програму из предмета Привредно право, односно другог предмета у оквиру којег се изучава правни положај привредних организација, требало извршити измене. Требало би студентима прво објаснити правни положај радне организације, а тек затим правни положај основне организације. Студенти би на тај начин лакше могли савладати ову доста сложену правну проблематику. Корисно би било ако би оваква измена у наставном програму била извршена чак и ако изменама и допунама Закона о удруженом раду не би била измењена његова систематика.

Ивица ЈАНКОВЕЦ

SITUATION JURIDIQUE DE NOS ORGANISATIONS ÉCONOMIQUES
(de lege lata et *de lege ferenda)*

– Résumé –

La situation juridique des organisations économiques en Yougoslavie est réglée à l'heure actuelle par la Loi sur le travail associé. D'après cette loi, la partie de l'organisation économique, si elle est organisée comme soi-disant organisation fondamentale du travail associé, possède la propriété de personne morale. Elle peut se présenter indépendamment dans le trafic juridique, acquérir des droits et assumer des obligations.

Dans l'article on a fait l'analyse des questions juridiques qui se posent en rapport avec cela. On y a indiqué les difficultés juridiques qui apparaissent parfois en pratique parce que l'organisation fondamentale, aussi bien que l'organisation de travail comme une réunion des organisations fondamentales, ont la propriété de personne morale.

L'auteur propose que le trafic juridique se fasse exclusivement par les organisations de travail. Les organisations fondamentales ne devraient pas avoir le caractère de personne morale. Et si l'on apprécie qu'une telle solution ne serait pas acceptable, vu la place et rôle des organisation fondamentales dans le système politique de Yougoslavie, il faudrait reconnaître aux organisations fondamentales le caractère de personne morale uniquement dans les rapports internes dans le cadre de l'organisation de travail. Cela veut dire qu'une organisation fondamentale pourrait entrer en relations juridiques avec les autres organisations fondamentales dans le cadre de l'organisation de travail, mais non avec les tierces personnes.

РАДНО ПРАВО

СМИСАО (ИЛИ БЕСМИСАО) ПОЈЕДИНИХ РЕЧИ У ЗАКОНУ О УДРУЖЕНОМ РАДУ

Речи су најмање језичке јединице које имају одређено значење, одређени смисао. Речи су језички знаци за одређене појмове. Због тога, речи треба употребљавати смислено, разумно, у складу са законима мишљења. У противном, уместо смисла добија се – бесмисао. А бесмисленост отежава споразумевање, ствара неспоразуме. Бесмисленост може да проузрокује нежељене последице.

Ако бесмисленост ствара неспоразуме, па и нежељене последице, онда бесмисленост треба заменити смислом. Дакако, то поглавито важи за речи које се употребљавају у уставу и закону. То нарочито важи за речи којима је писан закон који је, пре него што је обнародован, несувисло, назван »раднички устав«. Е, баш у том закону много је бесмисленог. Ни о једном другом закону донетом у последњих четрдесетак година није изречено толико негативних оцена као о овом »закону закона«. Те и такве оцене односе се и на његову садржину, али и на језик којим је писан. Има у њему свега и свачега. Има у њему »радних људи и грађана« (ваљда они први нису исто што и ови други), има много »основа и мерила« (и критеријума, дабоме), има и »радника који раде на пословима и радним задацима на којима имају посебна овлашћења и одговорности« (будибокснамски – што би рекла Исидора Секулић).

Неке од таквих речи предмет су овог прилога. (Колеге и пријатељи Миће Петровића, свакако се сећају како је те речи, направивши озбиљан израз лица и узевши ваздух, изговарао).

1. САГЛАСНОСТ И СУПРОТНОСТ

На једном месту у Уставу СФРЈ (члан 206. став 2 и 207. став 2) прописано је да самоуправни општи акти морају да буду у сагласности са Уставом, а не могу да буду у супротности са законом. У складу са овим уставноправним решењем, којим је утврђен однос самоуправних општих аката само према савезном уставу и савезним зако-

нима, Законом о удруженом раду (члан 548) прописано је да самоуправни општи акти морају бити у сагласности са уставом, а не могу бити у супротности са законом. Дакле, самоуправни општи акти не могу бити у супротности ни са савезним, ни са републичким, односно покрајинским законом. Сагласност са уставом захтева се подједнако за закон, подзаконски акт и самоуправни општи акт, али док се за подзаконске акте прописује да морају бити у сгласности и са законом, то се не захтева и од самоуправних општих аката. На основу оваквих прописа може се закључити како се, на тај начин, норма самоуправног права обезбеђује виши степен самосталности у односу на норме државног права и гарантује аутономија самоуправног права коју једино устав може да ограничи. Само ако је неки друштвени однос уређен законом, самоупрвним општим актом не може бити уређен супротно томе.

Захтевом да самоуправни општи акти не могу да буду у супротности са законом (уместо да морају бити у сагласности с њим) настојало се да се елиминише хијерархијски однос закона према овим актима, а тиме самоупрвни општи акти учине мање зависним од закона, да закон не буде извор овлашћења за самоуправне опште акте. Обавезна сагласност закона и самоуправних општих аката са уставом указује на значај који се даје самоуправним општим актима у југословенском правном систему. Због тога се у теорији констатује да разликовање појмова »бити у сагласности« и »не бити у супротности« није само терминолошког карактера; да први подразумева *супремацију* (што је случај у односу закона према другим прописима друштвено-политичких заједница), а други значи *известан приоритет* (што је случај у односу закона према самоуправним општим актима).[1]

Разлика између употребљених израза »бити у сагласности« и »не бити у супротности« објашњава се и тако што се каже да, према првом, одређени друштвени односи не могу да буду уређени самоупрвним општим актом на начин који не проистиче из уставом утврђеног социјалистичког самоупрвног друштвнео-економског уређења. Друштвени односи који су предмет самоуправних општих аката морају да буду уређени сагласно уставним начелима, као и сагласно појединим његовим одредбама. Несупротност самоуправних општих аката са законом – према овом схватању – значи то да одређени друштвени односи не могу да буду уређени тим актима на начин који је супротан одредбама закона.[2] Творци самоупрвних општих аката дужни су, дакле, да при уређивању својих међусобних односа воде

---

[1] Више о томе Ј. Борђевић, Уставно право, Београд, 1978, стр. 356 до 358; Г. Мијановић, Однос самоуправних општих аката према уставу и закону, Самоуправно право у теорији и пракси, Сарајево, 1976, стр. 96. »Појам супротности у овом случају није исти што и појам сагласности. Супротност, најпре, значи да извор самоуправног права није у закону и да не постоји старо правило по којем сви други прописи морају бити у сагласности са законом, укључујући ту и самоуправне опште акте. Овај апсолутни приоритет закона више не постоји«. – Ј. Борђевић, Проблем социјалистичког права и самоуправног права у СФРЈ, Научни скуп »Самоуправно право у теорији и пракси«, Београд, 1980, стр. 8.

[2] А. Фримерман, Самоуправни општи акти организација удруженог рада, »Радничко самоуправљање«, број 9/1983, стр. 18.

рачуна о томе да те односе не уреде другачије него што је то урађено законом (разуме се, ако су ти односи уопште уређени законом).

Кад се ствари овако поставе онда је могућ закључак према којем се, на овај начин, не успоставља хијерархијска надређеност закона над самоуправним општим актима, јер и закони и самоуправни општи акти су »изворно аутентични«. По правној снази, закони и самоуправни општи акти су равноправни, ако се, и док се, крећу у уставним оквирима; они се узајамно допуњавају, али и ограничавају. Дакле, уместо хијерархијског односа, између њих је успостављен »однос садржинске усклађености, комплементарности, међусобног претпостављања и међусобног ограничавања«.[3]

Захтевом да самоуправни општи акти не могу бити у супротности са законом – вели један правни теоретичар – »ублажава се и релативизира традиционална 'хијерархија' и указује на јачање самоуправне сфере и на нови третман општих аката којима се на самоуправни начин уређују друштвени односи и усклађују интереси«. Третман самоуправних општих аката разликује се од третмана подзаконских аката за које и даље важи правило обавезне сагласности са законом. На овај начин се настоји да се изрази достигнути степен самоуправног преображаја југословенског права а, истовремено, да се поспеши развој самоупрвног права. Дакле, за самоупрвне опште акте не тражи се више њихова »ригорозна сагласност« са законом, како је то било предвиђено Уставом СФРЈ од 1963 (члан 184. став 4), већ само то да са њим не буду у супротности, што је свакако блажи вид зависности од закона. У сваком случају, кад уставни суд буде оцењивао законитост самоуправног општег акта, он ће истовремено оценити и уставност тог закона.[4]

Но, да ли је, баш, све тако? Да ли између употребљених израза постоји таква разлика која омогућава заснивање тако значајних теоријских ставова? Да ли ти изрази значе баш то што им се приписује?

Сагласост значи склад, подударност, слагање, пристанак, одобравање, непротивречност, а *несагласност* – несклад, неподударност, неслагање, непристајање, неодобравање, противречност. Сагласност значи за, а несагласност – против (на пример: ја сам *сагласан* с предлогом, ја гласам за предлог, или – ја *нисам сагласан* с предлогом, ја гласам *против* предлога, ја гласам *супротно.) Супротно* је исто што и *несагласно,* а и једно и друго је супротно од *сагласно.* Заправо, *сагласно* је супротно од *супротно.* Из тога произлази да се може рећи да је један општи акт сагласан с другим, или да није сагласан с тим другим, али, исто тако, и да је један општи акт сагласан с другим, или да је супротан другом општем акту.

Ако је то тако, онда произлази да пропис према којем »самоуправни општи акт не може бити супротан закону« има исто значење као и пропис према којем »самоуправни општи акт мора бити у сагласности са законом«. Уством СФРЈ јесте прописано да самоуправ-

---

[3] М. Шуковић, Уставност и законитост – темељни принципи стварања и примјене самоуправних општих аката, Теорија и пракса самоуправног права, књига прва, Београд – Скопље, 1985, стр. 110.

[4] Г. Мијановић, уставност и законитост у самоуправном праву, Научни скуп »Самоуправно право у теорији и пракси«, Београд, 1980, стр. 20.

ни општи акти не могу бити у супротности са законом, али и то да самоуправни општи акти морају да буду у *складу* са законом (члан 26. став 2, члан 34. став 2, члан 107. став 4). О сагласности самоуправних општих аката са законом говори се и у Закону о удруженом раду (члан 625. став 2 и члан 133. став 2). У том смислу поједини републички и покрајински устави су још одређенији. Тако се уставима Црне Горе, Македоније, Словеније, Србије и Косова захтева да самоупрвни општи акти морају да буду у сагласности и са законом.

О томе да *несагласност* има исто значење као и *супротност* сведочи и пракса уставних судова и судова удруженог рада у којој се ови изрази подједнако користе кад се жели да се означи неуставност, односно незаконитост самоуправних општих аката.[5]

Изгледа да се претходним објашњењем доводе у питање теоријски ставови према којима се – захтевом да самоупрвни општи акти не могу да буду у супротности (уместо да морају да буду у сагласности) са законом – елиминише хијерархијски однос закона према овим актима, самоуправни општи акти ослобађају зависности од закона, према којима су и закони и самоуправни општи акти »изворно аутентични«, равноправни, да се више не захтева »ригорозна сагласност« самоуправних општих аката са законом. самоуправни општи акти су веома зависни од закона. То најбоље знају они који су принуђени да после сваке измене закона усаглашавају своје самоуправне опште акте са овим државним.

2. СТАВОВИ И СМЕРНИЦЕ

Делегати у радничком савету поступају по ставовима и смерницама радника који су их изабрали. У литератури, међутим, не постоји јасно разграничење између ових појмова. Тако се под с т а в о м радника о одређеном питању о којем раднички савет доноси одлуку, подразумева јасно изражен интерес тих радника о томе како да се одлучи о предложеном питању. Став није одлука, јер о датом питању не одлучују само радници дела процеса рада или радници основне организације о чијем се ставу ради, али став предодређује одлуку, јер у зависности од ставова радника свих делова процеса рада у основној организацији, односно од ставова радника свих основних ор-

---

[5] Тако се у једној одлуци Уставног суда Србије (IU 413/80; слично и у одлукама IU 175/77 и IU 555/81), оцењује да су одредбе оспореног самоуправног општег акта с у п р о т н е одредбама члана 232. Устава СР Србије и члана 577. Закона о удруженом раду. Притом, треба имати у виду да, према Уставу СР Србије, самоуправни општи акти морају да буду у с а г л а с н о с т и са републичким уставом и законом. И Уставни суд СР Црне Горе је поништио један самоуправни општи акт због тога што је с у п р о т а н закону иако према Уставу те републике самоуправни општи акти морају да буду с а г л а с н и са законом (U 14/79). Уставни суд Босне и Херцеговине користио је у једној одлуци (U 127/77) оба израза (и несагласност и супротност). И судови удруженог рада не праве разлику између ових израза. Тако је на заједничкој седници делегата највиших судова удруженог рада република и аутономних покрајина усвојен став према којем ће суд продужити са поступком кад сматра да самоуправни општи акт није у с а г л а с н о с т и са уставом и законом (Заједничка седница од 20. јуна 1978).

ганизација у радној или сложеној организацији доноси се одлука. Став изражава одређено опредељење радника и, по правилу, не може се мењати вољом делегата. Изузетак постоји у случају кад је делегат у положају да усклађује ставове са другим делегатима у радничком савету у поступку доношења заједничке одлуке. То усклађивање значи извесно одступање до добијеног става, али само до одређене границе. Због тога се залаже за шира овлашћења делегата и то у оној мери којом се обезбеђује да се у основи не измени став радника без саветовања с њима. Но, пошто се одлуке у радничком савету основне организације доносе већином гласова свих делегата, произлази да се одлука може донети иако се претходно не усагласе сви ставови. Једино се у радничком савету радне организације или сложене организације удруженог рада не може одступити од утврђених ставова у оним случајевима кад се доноси одлука којом се стварају материјалне обавезе основне организације, као и о другим питањима утврђеним статутом основне организације и самоуправним споразумом о удруживању у радну, односно сложену организацију. Под *смерницама* радника делегату, о одређеном питању о којем раднички савет доноси одлуку, подразумевају се упутства дата делегату у погледу опредељења о томе како треба да се изјасни у расправи о том питању на седници радничког савета. Делегат је дужан да поступа *по смерницама,* осим кад је изричито одређено да поступа у *оквиру смерница.* У првом случају, делегат нема слободу да било шта мења од тачно добијене смернице а, у другом, он је слободан да се изјашњава у остављеним оквирима.[6]

О смерницама кад је реч, постоји и један, нешто другачији став: »Смернице које радници дају делегатима у радничком савету основне организације односе се на изјашњавање делегата при доношењу одлука о одређеним питањима, а састоје се у указивању делегатима на основно опредељење радника у појединим од тих питања. Смернице имају оријентациони карактер и служе усмеравању делегата у радничком савету при изјашњавању о појединим одлукама, а сагласно вољи радника израженој кроз смернице. Смернице за изјашњавање делегата у радничком савету радне организације утврђују радници, односно раднички савет основне организације чији је он делегат, у зависности од тога како је ово питање уређено статутом основне организације. Изјашњавање делегата у радничком савету радне организације у оквиру добијених смерница, значи право и дужност делегата да се о питању о којем се одлучује изјасни према околностима случаја, узимајући у обзир мишљење делегата других удружених основних организација, а у границама које су утврђене смерницама које је добио. Ако основна организација има више делегата у радничком савету радне организације, ови су дужни претходно усагласити своје ставове у складу са добијеним смерницама (које су за све њих исте), како би њихово изјашњавање у радничком савету радне организације било јединствено«.[7]

---

[6] В. Вучетић, Самоуправљање радника у организацијама удруженог рада, Загреб, 1978, стр. 158 и 159.

[7] А. Фримерман, Друштвена својина у удруженом раду, Београд, 1979, стр. 180.

Према првоизложеном схватању, и ставови и смернице односе се на одређена питања о којима се одлучује у радничком савету. Разлика између става и смернице је у томе што став представља јасно изражен интерес радника како да се одлучи (иако став није исто што и одлука, он предодређује одлуку), а смерницом се указује делегату на основно опредељење. Став се, по правилу, не може мењати вољом делегата, а смерница има оријентациони карактер и служи да усмери делегата. Међутим, по овом схватању, делегат је дужан да поступа по смерницама, осим кад је изричито одређено да поступа у оквиру смерница, што значи да, у првом случају, нема слободу да било шта мења од добијених смерница а, у другом, он је слободан да се изјашњава у остављеним оквирима. Али, и кад се ради о поступању по утврђеним ставовима, делегат је у положају да усклађује ставове с другим делегатима у радничком савету, а то усклађивање значи и извесно одступање од добијеног става.

Као што произлази из овог схватања, нема прецизног разграничења између ставова и смерница. Полази се, истина, од тога да став значи јасно опредељење о предмету о којем се одлучује, а смерница основно опредељење, односно оријентацију за изјашњавање делегата о предмету одлучивања. Но, такво разграничење није довољно, јер се и од смерница може одступити (залаже се, чак, за шира овлашћења делегата и онда кад поступају по утврђеним ставовима), као што има случајева кад делегат нема слободу да било шта мења од тачно добијене смернице. И према другоизложеном схватању, смернице имају оријентациони карактер и служе усмеравању делегата основне организације. У радничком савету радне организације делегат се, такође, изјашњава у оквиру добијених смерница, према околностима случаја, узимајући у обзир мишљења делегата других удружених основних организација.

После свега овога треба, ваљда, рећи нешто о томе шта стварно значе речи *став* и *смерница*.

Став је однос или држање према коме или чему; уверење, мишљење; поставка, теза (став који треба доказати, дакле, споран став). *Смерница* значи – утврђен одређен смер или правац којег се треба држати у раду, односно у поступању. Смерница је упутство или директива.[8] Ако се ово уважава, онда смернице више обавезују делегате од ставова, јер су ставови – мишљења радника основне ор-

---

[8] Занимљиво је да ови појмови имају скоро исто значење и на руском језику. Тако се, на руском, за став каже позиция, положение, точка зрения. Или, обрнуто, положение је положај, ситуација, став, поставка, теза. Точка зрения је став, становиште, гледиште, позиција. Смерница је директива, направљенив, за смер – курс, направление. Направление ума значи правац мишљења. И на немачком је директива исто што и смерница. У ствари, немачка реч die Direktive значи директива, упутство, смерница. Смерница се преводи о као die Richtlinie. Немачке речи die Haltung и die Stelung преводе се као став, држање, али то није онај став из Закона о удруженом раду (па, наравно), већ став у смислу положај. Заправо, став и јесте положај. Тако, тело може бити у различитом положају, па се каже да је тело у лежећем, седећем или стојећем ставу. Кад се каже заузети став, онда то може да значи једино то да је неко заузео овакав или онакав положај. На пример, неко је заузео став мирно, или став на месту вољно.

ганизације или дела процеса рада, а смерница – тачно утврђено упутство о томе како ће се изјашњавати. Смерница је, дакле, директива коју делегат мора поштовати. На основу ставова, односно мишљења радника о одређеном питању, делегат слободније закључује какав је њихов заједнички интерес, полазећи од заједнички утврђене политике рада и пословања основне организације и планом утврђених циљева и задатака. На основу утврђених смерница, делегат је мање слободан у изјашњавању; он поступа по добијеној директиви.

Делегат може да уважава, или да не уважава, ставове радника, као што и свако мишљење може да буде уважавано или неуважавано. Разуме се, ако истоветне ставове (мишљења) има већина, онда то мора да се има у виду.[9] Међутим, кад је реч о смерницама – по њима се мора поступати.

Ипак, ови појмови се у Закону о удруженом раду не употребљавају у описаном значењу, а кад је реч о деловању делегата у радничком савету радне организације, ставу се придаје већи значај него смерницама. То доводи до недоумица у погледу значења и једног и другог појма, што отежава практично поступање. Свакако да се за боље разумевање закона треба послужити уставом. Међутим, у овом случају то није могуће, јер уставом није предвиђено да делегат делује по добијеним ставовима, већ само по смерницама (»Делегати раде по смерницама радника, односно радничког савета основне организације која их је изабрала . . .« – Устав СФРЈ, члан 101 став 4. Но, то није једино одступање Закона о удруженом раду од Устава. У том закону писано је све и свашта, а најмање оно што је реално спроводљиво, разумљиво, правно коректно.

3. ПОСЛОВИ И РАДНИ ЗАДАЦИ

Закон о удруженом раду »укинуо« је »радно место«. Уместо тога, састављачи Закона измислили су »послове и радне задатке«. И, ето нових »послова и радних задатака« за правнике у организацијама удруженог рада. Требало је написати нове правилнике о систематизацији радних места (сад је то систематизација послова и радних задатака), а у конкурсима се морало некако разумљиво рећи за који посао се тражи нови радник.[10]

Радно место се употребљавало у пракси за означавање скупа послова из делатности основне организације на којима може да ради један или више радника. У теорији, међутим, није постојала општеп-

---

[9] И овај текст представља мој с т а в о изразима који стварају свакодневне недоумице у пракси, па и у теорији, а само од тога колико сам убедљив зависи да ли ће бити прихваћен. Дакле, овај став не обавезује било кога. Исто онако као што и став појединца или групе не мора да обавезује. Да ли се разумемо?

[10] И, уместо конкурса за избор правника за радно место правног саветника, или правног сарадника, објављују се конкурси за једног извршиоца послова и радних задатака . . . (ту следи краћи, обично конфузни, списак »послова и радних задатака« које ће тај правник да извршава). А у самоуправним општим актима, тамо где се »радно место« није могло избећи, употребљавају се изрази: »радни пункт«, »група послова и радних задатака« и сл.

прихваћена дефиниција овог појма. То је и разумљиво, с обзиром на то да се ово питање разматрало са становишта организације рада, радних односа, социологије и психологије рада и др.

Радно место је, пре свега, организациони термин, настао поделом рада у једној организацији. Груписањем функционално повезаних послова из делатности организације образује се радно место. Тако и започиње »успостављање организационе структуре сваке организације«.[11] Од организације рада, врсте делатности и других особености сваке поједине организације (основне организације удруженог рада или радне заједнице), зависи на који начин ће бити организовано обављање послова из делатности те организације. У сваком случају, груписање одређених послова је неопходно ради њиховог успешног извршавања.[12]

Радник заснива радни однос за »вршење одређених послова, односно радних задатака« (Закон о удруженом раду, члан 122 став 1). Потребно је, дакле, да се »послови односно радни задаци« групишу по сродности и технолошкој повезаности, и то како због саме организације рада, тако и због дефинисања права, обавеза и одговорности радника. При том је свеједно да ли ће се за тако груписане »послове и радне задатке« употребљавати термин »радно место« или »скуп послова односно радних задатака« (то је тај нови израз).[13]

У складу с наведеним, радно место би се могло дефинисати као почетна организационо-технолошка јединица, настала као резултат поделе рада, коју чини један или више међусобно повезаних послова, на којима може да ради један или више радника са одређеним стручним или другим способностима. Но, пре свега, потребно је дефинисати и послове, односно радне задатке.

И ови термини, сваки понаособ, различито се дефинишу. Заслужује, међутим, пажњу схватање према којем је посао: (1) група радних задатака (кадкад и један једини) који се обављају на приближно исти начин, приближно истим средствима и са приближно истим или сличним циљем и (2) група радних задатака који чине јединствену функционалну (радну) целину, чије извршење има за резултат заједнички и јединствени циљ, без обзира на начине и средства истраживања појединих елемената (радних задатака) те целине. У том смислу је радни задатак означен као сваки рад (на пример: чување стоваришта) који може да се састоји из само једне најпростије или

---

[11] П. Димитријевић, Јавна управа, Ниш, 1966, стр. 302.

[12] ». . . суштина организације рада је у томе што она усклађује стварни и лични чинилац процеса рада рашчлањавањем целине на поједине делове, те повезивањем тих делова – радних операција – у један ефикасан систем рада«. – Д. Орешчанин, Улога организације рада у економском развоју, Загреб, 1957, стр. 58.

[13] Без обзира на то што Закон о удруженом раду »укида« радно место, не може се приговорити његовој употреби. Израз радно место употребљава се и у Уставу СФРЈ (члан 32. став 4, члан 96. и члан 160. став 3). О томе да се овде ради само о замени термина и ни о чему другом говори и дефинисање »скупа послова и радних задатака«: »Под скупом послова и радних задатака подразумева се основна организациона јединица рада која обухвата сродне, међусобно технолошки повезане послове и радне задатке са истоветним захтевима (условима) за њихово обављање«. – А. Фримерман, Систематизација послова и радних задатака и распоређивање радника, »Радничко самоуправљање«, број 7/1986, стр. 24.

из више сложених операција.[14] Радни задатак се, такође, схвата и као конкретна и временски детерминисана активност радника која се стално понавља, а завршетком једног почиње други радни задатак. И даље, док је посао активност трајног карактера, радни задатак је временски ограничен.[15]

Посао може да се састоји из сталних радних задатака, односно из извршавања сталних радних задтака. Тако на пример, посао правника може да буде заступање организације у споровима пред судом, а састоји се из сталних радних задатака – заступања у конкретним споровима. У овом случају, радни задатак представља заступање у једном одређеном спору. Или – посао возача је да превози робу, а радни задатак – превоз одређене робе, одређеног дана, до одређеног места. Радни задатак се одређује налогом (радни налог) овлашћеног радника, а ређе – колегијалног органа. Радни задатак се не може унапред утврдити самоуправним општим актом, али он произлази из послова који су унапред утврђени тим актом. Може се, на пример, самоуправним општим актом, утврдити да је посао правника израда нацрта самоуправних општих аката. Израда нацрта одређеног самоуправног општег акта (на пример, правилника о радним односима) је радни задатак који извршава овлашћени радник или колективни орган (раднички савет, комисија и сл.).

Сагласно наведеном, *посао* се може означити као трајна активност радника, унапред утврђена самоуправним општим актом, а *радни задатак* као временски и предметно одређена активност радника. Посао се утврђује у складу са циљем организације и произлази из њене делатности, при чему је неизвесно ко ће тако утврђени посао обављати (одређени посао обавља радник примљен, односно распоређен да га извршава). Радни задатак се односи на одређеног радника (одређени радни задатак извршава одређени радник). Ако је то тако, онда се радни задатак не утврђује самоуправним општим актом. Али, из послова утврђених самоуправним општим актом мора бити разумљиво какве радне задатке одређени радник мора да извршава.

Послови и радни задаци једног радника (или више њих) могу се одредити систематизовањем – разврставањем и груписањем – у складне целине. Историдни или сродни послови групишу се тако да на њима може да ради један или више радника са одговарајућим стручним и другим способностима. Из тако груписаних послова (група послова или скуп послова) мора се разабрати и врста радних задатака које један или више радника могу да извршавају. То представља неопходно уношење реда у начин вршења послова (организовање рада) и, истовремено, дефинисање права, обавеза и одговорности радника на раду. На овај начин груписани послови уобичајено се називају радним местом. Према томе, *радно место* је почетна организационо-технолошка јединица коју чини један или више исто-

[14] П. Живковић, Утврђивање захтева рада – анализовање радних места, Београд, 1972, стр. 24.

[15] Ж. Радовановић, Утврђивање доприноса радника у дохотку основне организације на основу текућег рада, »Радничко самоуправљање«, број 2/1978, стр. 99.

родних или сродних, међусобно повезаних послова, на које се може распоредити један или више радника са одређеним стручним и другим способностима, а који, по основу обављања тих послова, имају одређене обавезе, права и одговорности. Радник заснива радни однос за обављање одређених послова, односно извршавање одређених задатака на одређеном радном месту, а у току трајања радног односа, под условима и у случајевима утврђеним самоуправним општим актом, може бити распоређен на друге послове односно радне задатке на другом радном месту, за које је предвиђена стручна односно друга способност коју радник има.

Александар НИКОЛИЋ

LE SENS (OU LE NON–SENS) DES MOTS PARTICULIERS DANS LA LOI SUR LE TRAVAIL ASSOCIÉ

– Résumé –

L'auteur a divisé son texte en ensembles suivants: (1) concordance et contraire, (2) attitudes et directives et (3) affaires et devoirs de travail. L'idée fondamentale de l'article est la suivante: les notions que renferme la Loi sur le travail associé, dans la plupart des cas, ne sont pas déterminées correctement du point de vue étimologique et sémantique ni employées régulièrement. L'auteur le démontre par l'interprétation linguistique des notions particulières et ouvre, en même temps, le problème du rapport hiérarchique entre les lois, les actes sub-légaux et les actes autogestionnaires qui sont en vigueur dans les organisations du travail associé. L'auteur donne, en même temps aussi les propositions pour la modification et l'usage correct des catégories conceptuelles posées d'une manière inopoportune et trop large, ce qui simplifierait la mise d'accord des actes d'une catégorie inférieure avec la loi. Il l'a fait particulièrement de l'aspect du droit de travail, quant à l'explication des notions de »poste de travail« et des »affaires et devoirs de travail«, en accentuant que cette Loi, euphoriquement et démésurément, vu sa lourdeur, a été nommée »la constitution ouvrière« et »la loi des lois«. Analysant le rapport entre la Constitution de la RSFY et la Loi sur le travail associé, l'auteur a démontré qu'un plus haut degré de précaution a été nécessaire dans la glorification (conceptuelle) de la Loi sur le travail associé.

САМОУПРАВНО ПРАВО

ДРУШТВЕНО-ПОЛИТИЧКА ЗАЈЕДНИЦА КАО СУБЈЕКТ ЗАКЉУЧИВАЊА ДРУШТВЕНОГ ДОГОВОРА

У теорији и пракси све чешће срећемо, у последње време, мишљење да органи друштвено-политичких заједница не треба често, или чак уопште, да се јављају као учесници у закључивању друштвених договора.

Како је у току јавна расправа и рад на измени Устава СФРЈ, и устава република и покрајина, то бисмо овом приликом дали и нека наша запажања везана за мишљења која се односе на друштвено-политичку заједницу (или орган друштвено-политике заједнице) као субјект закључивања друштвеног договора.

Друштвено договрање је релативно млада самоуправно-правна категорија. Њигова појава је условљена развојем социјалистичког смаоуправљања. Увођењем и развојем самоуправљања у нашем друштвено-економском и политичком систему, долази до значајне деетатизације продукционих односа. Ова деетатизација се одражавала не само на управљање средствима и пословима унутар организација удруженог рада, већ и на бројне односе који излазе из оквира појединих организација удруженог рада, а тичу се заједничких интереса шире друштвене заједнице или интереса општедруштвеног карактера. Такви, новонастали односи повлачили су за собом потребу да радници у удруженом раду треба да усклађују одређене друштвено-економске односе и на ширем плану. Реализовање ове потребе извршено је увођењем посебних друштвено-самоуправних механизама – друштених договора, на основама социјалистичке демократије. Ови механизми који су правно конституисани прво у области расподеле дохотка и личних доходака у периоду од 1957. до 1968. године, са јаким утицајем државног права, недовољно прецизног правног карактера, нису показали видније резултате. Терминолошки тад се јављају као самоуправни договори. Основни закон о утврђивању и расподели дохотка у радним организацијама је њихов први правни извор.[1]

[1] Објављен у: »Службени лист СФРЈ« број 32/68.

После уставних амандмана из 1971. године, друштвено договарање долази до свог потпунијег садржаја. Они према Уставном амандману XXIII постају уставна категорија. У том периоду се доносе и посебни републички и покрајински закони о друштвеном договарању и самоуправном споразумевању.

Успешност функционисања и политичка опредељеност доприносе да они у Уставу из 1974. године, а потом и у Закону о удруженом раду, добијају значајно место у нормативно-правној разради. Овим правним актима они се јасније разграничавају од самоуправних споразума и добијају улогу основног извора самоуправног права.

1. *Поступак и субјекти закључивања*

Поступак закључивања друштвених договора је претпоставка за настајање, доношење – закључивање друштвеног договора. Отуда је од посебног значаја да тај поступак буде спроведен, гледано са свих аспеката: друштвено-политичког, формално-правног и самоуправног. Ако је тај поступак спроведен у потпуности и како ваља, ако су у њега укључени сви субјективни и институционални чиниоци који имају интерес да по одређеном питању закључе друштвени договор, то је гаранција да се друштвени договор успешно остварује и у пракси.[2] У правној литератури овај део активности субјеката друштвеног договарања припада процесном самоуправном праву.[3]

Уставно, поступак друштвеног договарања није у целости разрађиван. Поступком закључивања друштвених договора се баве само толико што детерменишу да се друштвени договори закључују на начелима јавности и равноправности учесника друштвеног договора.[4] Само је Устав СР Словеније предвидео могућност да се законом пропишу ближе начин и начела поступка друштвеног договарања.[5] Код осталих устава таква могућност се не предвиђа изричито, али се у посебним поглављима регулишу питања везана за предмет друштвеног договарања и о учесницима закључивања друштвених договора.

У Закону о удруженом раду је ситуација слична. Разлика је само утолико што је круг организација удруженог рад формулисан као »заинтересоване организције удруженог рада«. На овај начин се донекле прецизније одређује њихово учешће као субјеката у поступку закључивања друштвеног договора.

Као учесници у закључивању друштеног договора утврђују се следећи субјекти:

---

[2] Р. Микљић: О садржају и поступцима самоуправног споразумевања и друштвеног договарања, Привредно правни приручник број 10, 1969. година, страна 8.

[3] Детаљније: А. Николић – М. Петровић: Самоуправно право, Службени лист СФРЈ – ООУР Књиге, Београд, 1980. година, страна 191. – 202.

[4] Члан 128. Устава СФРЈ; члан 132. Устава СР БиХ; члан 142. Устава СР ЦГ; члан 196. Устава СРХ; члан 143. Устава СРМ; члан 151. Устава СР Словеније; члан 141. Устава СРС; члан 140. Устава САП К; члан 139. Устава САП В.

[5] Члан 150. став 3. Устава СР Словеније.

– организације удруженог рада;
– коморе и друга општа удружења;
– самоуправне интересне заједнице;
– друге самоуправне организације и заједнице;
– орани друштвено-политичких заједница;
– синдикат;
– друге друштвено-политичке организације и друштвене организације.

Ови субјекти су побројани у члану 124. Устава СФРЈ. Међутим, ово набрајање не значи да код сваког друштвеног договора морају бити присутни сви Уставом утврђени субјекти. По правилу ће само неки од ових субјеката учествовати, зависно да ли је у питању општи или посебни друштвени договор, у закључивању друштвеног договора. Друштвени договор у име учесника закључује његов општим актом овлашћени орган, а потписује лице одређено одлуком о његовом прихватању за закључивање.

Тачком 5. став 2. Нацрта Амандмана XIX прецизиране су одредбе члана 124. Устава СФРЈ, које се односе на друштвене договоре. Ово садржајно побољшање постојећег текста се огледа у следећем:

Тако, извршено је јасније разграничење предмета самоуправних споразума односно друштвених договора. Досадашње доста нејасно одређивање функција самоуправног споразума и друштвених договора је изазивало разне проблеме у пракси.

Даље, извршено је јсније одређивање субјеката закључивања самоуправног споразума односно друштвеног договора. Код друштвеног договора као могући учесник је између осталих, »друштвено-политичка заједница«. Сада је прецизирано као »орган друштвено-политичке заједнице«. Тиме је још оштрије одређена као субјект закључивања друштвеног договора.

Напоменули бисмо да је Закон о удруженом раду и у својим изменама и допунама задржао старо одређење односно да се као субјект закључивања јавља »орган друштвено-политичке заједнице«.[6] Сходно томе, уколико се остане на амандманском опредељењу биће неопходна и одређена правнотерминолошка усаглашавања текстова. Исто тако, круг потенцијалних учесника закључивања је у поменутом Закону нешто шире одређен (нпр. и месне заједнице). Сматрамо да формулација у Амандману XIX под појмом »друге самоуправне организације и заједнице« подразумева и ове друге потенцијалне субјекте закључивања друштвеног договора.

2. *Оправданост учешћа друштвено-политичке заједнице*

Постојање друштвених договора је резултат специфичности нашег правног система у коме осим норми државног права паралелно у уређивању одређених аспеката друштвених и продукционих односа учествују и самоуправне норме. Овај склоп класичног права и »но-

[6] Члан 553. став 2. Закона о удруженом раду, (пречишћен текст) објављен у: »Службени лист СФРЈ« број 11/88.

вог« самоуправног права је замишљен као коегзистентна целина јединственог правног система. Коезгистентност треба да обезбеди идеолошко, идјено и друштвено опредељење нашег друштва на основама самоупраног социјализма. Но да ли је то тако?

Једна од основних примедби на Устав 1974. године односи се на сферу друштвено-економских односа. Она се односи на чињеницу да се кретања робе, капитала и уопште економска политика усмеравају договорно а један од значајнијих инструмената у реализовању ове су разни друштвени договори и самоуправни споразуми. Тако се дошло до тзв. договорне економије, која није ослоњена на економске категорије и критеријуме, већ на политички утицај или планове који полазе од тога шта се жели постићи, а не шта је реално и могуће. Таква ситуција је довела до тога да су одредбе друштвених договора углавном »спискови жеља«, а не реалне привредничке прсцене. У теорији и пракси истичу се разни аргументи да друштвено политичка заједница, баш из ових разлога, не треба често, или чак уопште, да буде учесник у закључивању друштвеног договора.

Друштвено-политичке заједнице су територијално и конституционално место остваривања одређеног круга заједничких интереса утврђених статутом и уставом. Ови интереси се остварују на различите начине и у различитој форми а друштвени договор је само један од инструмента којим се остварује неки од укупности заједничких интереса у тој друштвено политичкој заједници. Делегатским системом и радничким самоуправљањем се обезбеђује у довољној мери (и сштински, утицај радних људи, радника и гађана на поступак и садржину друштвеног договора. У таквим околностима се на известан начин »посао дуплира« учествовањем органа друштвено-политичке заједнице.

Даље, учешће друштвено-политичких заједница доводи у неравноправни положај остале субјекте закључивња друштвеног договора. Друштвено политичка заједница је титулар политичке власти. Осим тога она је та која спроводи надзор и оцењује рад.

Даље, учешће друштвено-политичких заједница доводи у неравноправни положај остале субјекте закључивања друштвеног договора. Друштвено-политичка заједница је титулар политичке власти. Осим тога, она је та која спроводи надзор и оцењује рад свих осталих субјеката. Посебно када су у питању судови који треба да обезбеде у случају спора правилну примену договорених опредељења, а установљавају се, организују, оцењују и раде на основу одлука тих истих друштвенополитичких заједница.

Затим, политичка одговорност за непримену друштвеног договора је практично неприменљива када су у питању скупштине друштвено политичких заједница. Ово из разлога што је скупштина друштвено-политичке заједнице највиши орган власти. Међутим, као субјект закључивања друштвеног договора налази се у позицији да евентуално сноси политичке консеквенце односно политички одговара »нижим органима«. Тиме је уставноправно доведена у немогућу ситуацију, јер за свој рад она може одговарати и бити оцењивана само у склопу делегатског система.

Истакли бисмо да је суштина нашег самоуправног опредељења да се круг друштвених односа који се регулишу нормама државног права стално смањује а у корист самоуправних норми, односно да улогу законодавца у што већој мери преузимају самоуправно организоване друштвене снаге. Међутим, како је орган друштвено политичке заједнице и законодавац, настају »квази – правне норме« а не самоуправне норме, јер нормално да је утицај и улога органа друштвено политичке заједнице у таквим околностима у поступку друштвеног договарања доминантна.

Исто тако, чак када би привреда и хтела да се у одређеним питањима и договори и овај преточи у норме друштвених договора њена аутономност–самоуправност је подложна пристанку великог броја субјеката изван привредних структура, који по садржају свога рада нису у ситуацији да буду аутентични тумачи потреба привредног развоја. Истовремено бројност субјеката закључивања друштвеног договора чини га »спорим« за брзо прилагођавање потребама динамичног привредног друштвнено-економског развоја. То га чини супротним основној замисли када смо се опредељивали за самоуправну норму. Она је, наиме, (бар смо таквог мишљења пишући овај текст) имала за основни циљ да буде норма »по мери« оних за које се доноси. Ако није тако, сасвим је неразумљиво у чему се огледа садржај деетатизације, она постаје декларативна и формална – садржински испражњена.

Са друге стране, својевремено »прешироко« постављен, фронт самоуправне нормативне регулативе у области друштвено-економских односа дошао је нагло и неспремне нас затекао. Ова неспремност у прихватању »новог права« се експонирала у више видова, јер таква орјентација је добра и дубоко хумана и демократска али она има шанси ако је пажљиво вођена и усмеравана јер »свака истина има своје време«. Све ово мора да се дешава кроз процес социјалистичке деморкатизације и деетатизације, у коме се из оквира државне регулативе препушта самоуправној регулативи сегмент по сегмент друштвених односа, али када околности за то сазре. Ако ово питање тако посматрамо онда је сасвим умесно, па чак и неопходно, да друштвено политичка заједница (законодавац) буде учесник у закључивању друштвеног договора. Она је тај субјекат који може аутентично, сходно ширим друштвеним интересима одредити да ли су сазрели услови да се одређени круг питања препусти регулативној снази самоуправних норми. Ипак, суштина нашег опредељења је да се круг друштвених односа који се регулише нормама државног права стално смањује, а у корист норми самоуправног права преведено на класичну правну терминологију да улогу законодавца у што већој мери преузимају самоуправно организоване друштвене снаге.

Такође, неопходно је јасно разграничити сфере самоуправног-аутономног од државног. Држава треба да се задржи у општим оквирима усмеравања привреде и заштите јавних интереса, а привреди да препусти да у условима деловања законитости тржишта своје односе сама уреди. До данас се, нажалост, наше самоурпављање није у довољној мери еманциповало од државе. Ова »контрола« државе и у сфери извора самоурпавног права, за сада се није показала успеш-

ном. Можда ће без ње, и у овкиру ње, бити бољих резултата. Само у комбинацији државног и самоуправног-аутономног може се створити флексибилни правни систем у коме постоји одговорност за све што је учињено, али одговорност за државу и за самоуправне субјекте, јер у суштини ради се о комбинацији одговорности и слободе. Без контролисане државе нема ни друштва, ни самоуправљања, нема слободе и креације. Државно и друштвено, законско и самоуправно, потчињено и слободно, постоји само у оним системима где држава није прогутала друштво. Држава која све контролише право чини неправом и доводи, и поред обиља норми, до хаоса неодговорности, а свака примена таквог права представља чисту произвољност која укида слободу и креацију.

На крају, сматрамо да до истинског заживљавања друштвених договора не може доћи у оваквим условима агресивног државног нормирања привредног рада и развоја. Ова агресивност се протеже и до друштвених договора (најзначајнијег извора самоуправног права), када се јавља и као субјект при његовом закључивању. Зато, полазећи од свега што је речено, сматрамо да органе друштвено-политичке заједнице или друштвено-политичку заједницу треба искључити као учесника при закључивању друштвеног договора.

Љубомир Б. СТЕФАНОВИЋ

LA COMMUNAUTÉ SOCIO–POLITIQUE COMME SUJET DE CONCLUSION DE L'ACCORD SOCIAL

– Résumé –

Dans les considérations introductoires l'auteur donne au aperçu historique succinct du processus de l'instituonnalisation des consultations sociales et de l'accord autogestionnaire. La partie du travail qui porte le titre »Procédure et sujets de la conclusion« s'occupe de bases juridiques sur lesquelles les sujets du droit autogestionnaire entrant en rapports sociaux réglés par les accords sociaux. Outre l'énumération taxative des sujets autorisés à conclure les accords sociaux, l'auteur donne aussi l'analyse des conditions préalables de droit constitutionnel pour leur conslusion. Dans la partie de l'article intitulée »Le bien-fondé de la participation de la communauté socio-politique« on traite critiquement le rapport entre le droit auto-gestionnaire et le droit de l'État, vu que, ce dernier temps, on entend de plus en plus souvent les remarques à cause de la participation des communautés socio-politiques au processus des délibérations sociales. L'auteur conslut que la participatioon de la communauté socio-politique, à cause de la nature même de celle-ci, favorise elle-même et que, de cette façon-ci sont créés les rapports à droits inégaux dans la création de l'accord social, en tant que source la plus importante du droit autogestionnaire. Donnant une argumentation suffisante pour une telle attitude, l'auteur considère que les organes de la communauté socio-politique ou la communauté socio-politique elle-même doivent être exclues comme partipipants lors de la conslusion de l'accord social.

АУТОНОМНО ПРАВО ПРИВРЕДЕ И УСТАВНЕ ПРОМЕНЕ

Уставне промене имају основни циљ да омогуће, у делу који се односи на привреду, бржи развој производних снага и социјалистичких продукционих односа, веће уважавање тржишних законитости, сигурније функционисање југословенског тржишта, еластичније организовање привреде сходно захтевима и достигнућима техничко-технолошког развоја и међународне и националне поделе рада, одговорније, брже и ефикасније циркулисање робе и средстава, сигуран режим одговорности уз више пословности и др. Постављени циљеви претпостављају већу самосталност субјеката привређивања а мање политичког и нормативног интервенционизма државе и друштвено-политичких организација. У таквим околностима простор аутомног регулисања одређених односа субјеката привређивања мора да се шири, што повећава наше интересовање за аутономно право привреде и намеће обавезу, без глобалног, сагледавања његових перспектива.

1. *Извори и појам*

У правној теорији углавном постоје различита гледања која се односе на назив појма, мишљења о одређивању оквира које законодавац ставља на располагање субјектима привређивања за самостално уређивање односа и извора.

Присутне су терминолошке разлике означавања појма. Тако, аутономно право привреде већина аутора означава као привредно уговорно право. Сматрамо да назив »аутономно прво привреде« више одговара из више разлога од којих би изнели неке. Назив аутономно право привреде је садржајно шири од назива уговорно право привреде. Оправдање посебно налазимо кад продремо у анализу његових извора са теоријског аспекта и у пракси присутног фактичког стања. Тада ови извори често попримају атрибуте општег акта те уговором успостављена веза (што је иначе предуслов за примену ау-

тономног права привреде) и није баш тако потребна – на пример, код општих услова пословања које доносе одређене јавне службе. Са друге стране аутономно право привреде је више од других права, по природи свога садржаја (промет робе и услуга), подложно интернационализаци, било из разлога међународне поделе рада, утицаја мултинационалних компанија, међународних привредних асоцијација и организација, извозно-увозних послова итд. – на пр. правила међународног монетарног фонда врше значајан утицај на садржај формалних извора државног права или садржаја планских и других докумената друштвеног усмеравања у нас. У таквим околностима оно измиче ограничењима норми државног права вршећи донекле и његово садржајно усмеравање. На крају, ову еволуцију појма у прилог назива аутономно право привреде, уочавамо и код појединих аутора који се баве овом проблематиком у дужем временском периоду – на пр. професор др Александар Голдштајн, проф. др Никола Висковић и др.

Присутне су разлике и у погледу ширине оквира које је законодавац ставио на располагање субјектима привређивања за самостално уређивање међусобних односа. Један број аутора сматра да је овај оквир »врло широк јер су прописи о пословима привредног права претежно диспозитивне природе, па је пракса искористила ту околност у највећој могућој мјери, изградивши властито право«.[1] Друга група аутора заступа сасвим супротно гледиште. Истиче да је »круг друштвених односа који се руглишу аутономним правом привреде узак и састоји се од правила за заснивање и испуњавање облигационих односа у привреди, али тај круг није систем пошто посебна погодба искључује примену правила«.[2]

Неслагања у правној теорији јављају се када су у питању извори аутономног права. Одређени аутори у изворе аутономног права убрајају: пословне (трговачке) обичаје; опште и посебне узансе; формуларно право; клаузуле и термине; и праксу судова при привредним коморама. Формуларно право сачињавају општи услови пословања, типски и адхезиони уговори.[3] Други аутори у изворе у оквиру пословних (трговачких) обичаја сврставају и опште и посебне узансе, клаузуле и трговачке термине. О осталим питањима у погледу извора, постоји сагласност.[4]

Сматрамо да се настанак аутономног права привреде може везати за време око X века, као последица привредног и демографског јачања градова. Упоредо са њиховим развојем јача и градска аутономија. Настају и професионалне норме – норме којима трговци и разне врсте занатлија, окупљених и самоорганизованих у корпорације, гилде, еснафе, цехове и братовштвине, сами уређују своје међусобне од-

---

[1] А. Голдштајн: Привредно уговорно право, Информатор, Правна библиотека, Загреб, 1980, стр. 26.

[2] А. Николић и Љ. Петровић: Самоуправно право, Службени лист СФРЈ, ООУР Књига, Београд, 1980, стр. 26.

[3] С. Претнар: Нормативна делатност Међународне трговинске коморе у Паризу, ЈРМП, бр. 3/57.

[4] А. Голдштајн: Исто, стр. 27.

носе у производњи и промету робе. Тако се почело рађати модерно трговачко право, знатно независно од политичке власти, са новим институтима непознатим општем грађанском праву али прилагођеним потребама великог, сигурног и брзог, робноновчаног промета – аутономно право привреде, које више никад у своме развоју неће изгубити своју релативну самосталност.[5]

У прошлом веку правни теоретичари имају изразито позитивистички приступ праву, сматрајући да је право у потпуности творевина државе и да је од државе. Овакав приступ је важећи и данас – одбијање већег дела правне науке да самоуправно право прихвати као реалност. Да парадокс буде већи та тенденција је посебно била изражена у социјалистичким друштвима, насталим после Октобарске револуције, која је званично прокламовала »одумирање државе«, а фактички јачала њену моћ кроз јачање државно-бирократског апарата. Међутим, и поред изложених чињеница у погледу јачања улоге државе у стварању права у савременим друштвима (капиталистичким и социјалистичким), јача улога и других правностваралачких субјеката, а нарочито један вид – аутономни систем националног и међународног привредног права. Свој фактички основ овај нагли рзавој налази у великом промету роба, услуга и новца који се не одвија преко правила, него преко самосталних предузећа, банака, берзи и организација привредника. Ове имају своја правила, тако да се све ово дешава путем посебних облика уговора и других механизама које стварају сами привредници. Најмоћније привредне организације намећу своје услове тако да ове норме нису до краја правичне али су реалне. Оне су формално-правно у оквирима диспозитивних правних норми, али фактички, добрим делом, су независне од прописа појединих државних система. »Код међународних трансакција аутономија је већа, она је ограничена само правилима јавног поретка.[6] »Аутономне санкције примењују привредници сами, не тражећи учешће државних органа. Скала аутономних санкција је широка. То су: бојкот, ock out, црне листе, губитак финансијског кредита, искључење из пословног круга, једном речју, онемогућавање даље пословне активности у бранши. Карактеристично је да се те санцкије примењују брзо од стране свих припадника круга«.[7] Овај пример, када смо ми у питању, је пример сада присутне праксе међународних финансијских кредита, са којима Југославија као дужник има доста проблема.

На крају овог дела би истакли да самосталност субјеката привређивања и постојање слободног тржишта, на коме владају његове законитости, су основне претпоставке за постојање и развој аутономног права привреде.

Аутономним правом привреде могли би назвати она правила привредног права која не потичу од законодавца, а у оквирима су које им је законодавац ставио на располагање. То је право аутономно због тога што га стварају сами субјекти независно од законодавца.

---

[5] Висковић Н.: Државно право, аутономно право и самоуправно право, Архив, бр. 1/1987, стр. 19.

[6] А. Голдштајн: Аутономне норме и аутономне санкције у домаћем и међународном трговачком праву, Право и друштво, св. I, ЈАЗУ, Загреб, 1983, стр. 87.

[7] А. Голдштајн, цитирано, стр. 98.

2. *Место и улога*

Право по својој функцији прати и регулише друштвене односе. Оно се развија, мења и дограђује, што је резултат динамике и дијалектике живота. У условима развијене привреде, или привреде која претендује да буде развијена, један од важнијих предуслова напретка је да право, као надградња, адекватно одражава своју базу, односно наће равнотежу између жеља законодавца и реалности. Да би се тај циљ постигао могући су различити приступи, али сви они имају своју реалну основу једино ако су чврсто ослоњени на материјалну производњу.[8] Свемоћ законодавца је догма која је превазиђена. Сва решења друштвених односа не можемо наћи у доношењу мноштва правних норми – експанзији позитивног права које тежи да свеобухватно и под пуном контролом држи све што се дешава или ће се десити. Та претерана државна интервенција у друштвене односе, нормативно предвиђање и усмеравање и најмањих детаља свакидашњег живота, ствара државу репресивног карактера, која гуши слободу свих субјеката. Уместо једног живог права у акцији, у овим околностима, долазимо у ситуацију »много права, још више неправди«, као и општег непоштовања правних норми.

Неспорно је у теорији да прерано нормирање може имати негативне ефекте на развој одређеног друштвеног или продукционог односа. У таквим околностима боље је сачекати да пракса укаже на правце и решења. У таквим околностима су извори аутономног права један од незаобилазних показатеља правих потреба привреде. У нашој пракси нам ова ситуација није страна. Знатан број пословних обичаја, општих и посебних узанси је уграђен у норме Закона о облигационим односима. Исто тако, историјски посматрано, пословни обичаји су од увек били незаобилазни извор привредног права.

Познато је да су извесни друштвени односи неподобни да буду правно нормирани, и њих треба препустити другим правилима друштвеног понашања. Разуме се, све то у оним областима права где се оваква правила традиционално примењују због тога што то дозвољава, па чак, и захтева њихова природа. Тај феномен је познат у теорији права а привредна пракса га стално доказује – нпр. уговори у привреди. »Законодавац који не води рачуна о овом факту ризикује да својом тежњом за универзалношћу и свеобухватношћу живот смести у сиву оптику правне казуистике и правне догме«.[9] Истичемо да правна држава није држава које производи много прописа и која своје грешке брани постојећим текстовима у уставу и закону. Правна држава подстиче стварање реалних правних норми које одговарају потребама и околностима, а не текстове и формалне норме. Оно тражи сталну демократизацију друштвених и производних односа и јачање правно стваралачке улоге и других изван државних субјеката стварања норми. Држава треба да у датим оквирима заштите јавног интереса и пословног морала, субјектима привређивања препусти

---

[8] Ј. Борђевић: Криза права и његова обнова, Правни живот, бр. 1/88, стр. 14.

[9] С. Петровић: Криза првног система, Правни живот, бр. 11/87, стр. 1108.

већи део уређивања међусобних пословних односа. Нормално да је основни предуслов за остварење овог захтева постојање тржишне привреде и деловање тржишних законитости. У концепту социјалистичког самоуправног права одређују се широки простори нових самоуправних – аутономних норми у које спадају и норме аутономног права привреде. То је и најсигурнији и најбољи начин да диспозитивна норма задржи своју садржајну актуелност, прилагодљивост и животну свежину.

Овакви ставови имају своју најзначајнију аргументацију у чињеници да у условима тржишне привреде није чак потребна санкција државе у великом броју односа субјеката привређивања. Привреда је одувек била у сукобу са државним правом и у тој својој аутономности стварала своја правила понашања са врло ефикасним санкцијама економске принуде. Данас, у време развијене и специјализоване међународне поделе рада, мултинационалних компанија, међународних политичких и економских организација, ови утицаји су вишеструко моћнији. Тај утицај је толики да, у односу на мање државе, не само да делује на садржај државног права, већ утиче и на примену политичког система. Такође, разним мерама економског притиска у стању су да врше значајна усмеравања економске политике државе. Сведоци смо модерног кодификованог аутономног права извесних пословних кругова које не познаје државна, идеолошка, политичка или било која ограничења, осим економских. Чињеница је да се данас већи део великог унутар – националног и интернационалног промета робе и новца не одвија преко државних институција и државних правних правила, него преко самосталних институција и правила националних и међународних привредно-пословних удружења произвођача и трговаца. Ова правила су у већини случајева формално право у оквирима диспозитивних државних норми, али фактички, добрим делом независна од прописа појединих државних, система, тако да су само делимично деривативна а добрим делом оригинерна.

Из свих тих разлога принцип јединствености регулисања односа у сфери привређивања мора рачунати и са неопходним допунама, и то не само путем посебних правних прописа, него и путем примене аутономног права привреде. Мора се рачунати на чињеницу да стабилност сваког правног поретка зависи од стабилности његове привреде. Свесни ове чињенице нацрти амандмана на Устав СФРЈ IX – XVIII наговештавају веће деловање »тржишних законитости и економске самосталности« субјеката привређивања, као и тржишту примерене могућности бржег кретања капитала. То значи, мање државног нормирања, мање политичког и сваког другог мешања и притиска у привредном одлучивању а више норми примерених правим интересима оних који треба да их спроводе.

3. *Закључак*

Сматрамо, да је једна од могућности у решавању кризе правног система у већој афирмацији и примени аутономног права. Да би се то постигло потребно је спречити тенденције стварања заокружених републичких, покрајинских и минорнијих облика економија, које паралишу здраво функционисање тржишта, а тиме и аутономног права привреде у размерама југословенског тржишта. Најпречи задатак је да уставне промене афирмишу категорију јединственог југословенског тржишта. У садашњим околностима, када је присутна вербална и неефикасна подршка, иза које стоји прозирна аргументација различито достигнутих нивоа развоја, могућности афирмације аутономног права привреде су минималне. Немоћ аутономног права да буде уважено као интегрални део нашег правног система ће бити присутна све док се не схвати да су за једну амбициозну и савремену привреду чак и државне границе уске. Важан предуслов је и редифинисање друштвене својине, подобне за тржишну привреду, која мора остати и даље доминантан облик својине, уз могућност постојања и осталих облика својине који егзистирају у привредно развијеним земљама. Наглашавам да овај вид правно – стваралачке улоге привредних организација може егзистирати само у стварној а не прокламованој економској самосталаности организација у привреди. »Цезаризму« државе, која и аутономне субјекте, какви су субјекти привреде, жели да претвори само у »трансмисију« своје воље и свог права, треба стати на пут, уколико не желимо да се у овом »левијатанском« захвату не угуши слобода и креација која мора постојати у домену тржишта и робноновчаних односа, иначе ће друштво стално бити у »мишоловци« из које нема излаза чак и за генијалног миша, како је то, за неке друштвене односе, приметио Мирослав Крлежа.

Љубомир Б. СТЕФАНОВИЋ

DROIT AUTONOME DE L'ÉCONOMIE ET MODIFICATIONS CONSTITUTIONNELLES

– Résume –

Dans l'article *Droit autonome de l'économie et modifications constitutionnelles* l'auteur a l'intention d'indiquer, dans la situtation d'une crise évidente du droit, en premier lieu comme résultat de la réglementation exagérée des relatios sociales par les normes, une des instituts qui est en principe »selon mesure« de ceux qui le créent et appliquent, et pour sa plus grande affirmation. Dans l'article on donne des explications concernant les sources et les inconséquences conceptuelles; le rapport envers le droit d'État; l'importance pour la pratique économique et l'attitude de l'auteur relative à ce qu'il faut faire dans la suite. On montre que l'économie, en tant qu'un organisme vivant et dynamique, ne supporte pas ce normativisme excessif – particulièrement telle qui prétend à un développement plus rapide. Ces questions gagnent de l'actualité, vu que les modifications constitutionnelles sont en cours et comme une des issues on offre plus de respect pour les normes qui sont le produit de la pratique économique, dans les cadres prescrits par l'État qui protègent les valeurs générales de la société.