

ПОЛИТИКА ОПОРЕЗИВАЊА ИНДИВИДУАЛНИХ ПРОИЗВОЂАЧА НА СЕЛУ И РАЗВОЈ ПОЉОПРИВРЕДЕ У ЈУГОСЛАВИЈИ

У периоду од 1945. до 1956. пољопривредна производња у Југославији налазила се у великој стагнацији. У том времену обим засејаних површина, укупна производња најважнијих ратарских и сточарских производа и производња по становнику, по правилу, једва су достигали просечни десетогодишњи ниво остварен у Југославији од 1930. до 1939. Не упуштајући се у разлоге који су били довели до свега овога, пошто је у нас о томе доста писано, желимо овом приликом да се задржимо само на неким мерама које су почев од 1954. биле предузимане у нашој земљи са циљем да се обезбеди бржи развој пољопривреде. Поред већ познатих и често тумачених мера децентрализације у погледу управљања у пољопривредним организацијама, укидања обавезног откупа, либерализовања прописа о оснивању, делатности и престанку рада сељачких радних задруга, смањивања површина које могу држати индивидуални произвођачи на 10 односно 15 хектара, ваљало би посебно анализирати пореску политику која се у то доба, као и касније, водила у односу на индивидуални сектор у пољопривреди. Ово нарочито због тога што је и у 1954. када се систем опорезивања приватних пољопривредних произвођача почео радикално мењати, као и сада, индивидуални сектор у југословенској пољопривреди како по обрадивим површинама, тако и по укупној производњи заузимао доминантно место. Зато је, не потцењујући нимало значај свих оних мера помоћу којих је требало осигурати брзи пораст производње на друштвеним пољопривредним газдинствима, а које су у нашој земљи примењиване у току последњих петнаестак година, ипак велику пажњу требало обратити и на оне мере у оквиру наше економске и посебно аграрне политике које би омогућиле већу, обимнију и разноврснију производњу на земљишним површинама које припадају индивидуалним власницима. Због свега овога даља наша излагања ће бити посвећена политици опорезивања индивидуалних пољопривредних произвођача у времену од 1954. до данас и утицају који је та политика имала на развој пољопривредне производње у нашој земљи.

I

Од ослобођења земље па до краја 1953. у нашој земљи примењиван је такав систем опорезивања индивидуалних пољопривредних произвођача који је много више водио рачуна о политичким него економским циљевима. Одређеном политиком опорезивања требало је обезбедити потискивање и елиминисање заостатака капиталистичких елемената на селу. У томе су највећу улогу имале врло оштре прогресивне стопе које су, као и код обавезног откупа, највише погађале имућније слојеве на селу.

У коликој мери су прогресије биле оштре види се, између осталог, и по томе што је у времену од 1947. до 1951. 47,6% газдинстава са малим поседима плаћало 5,26% пореза, док је у исто време само 6,26% газдинстава имућнијих сељака плаћало 54,94% од укупног пореског задужења у земљи. Пореска стопа кретала се од 3% за дохотке до ондашњих 12.000 дин., и пела се до 80% уколико би доходак би овећи од 500.000 дин. (1). У исто време пореске обавезе општинских земљорадничких, а нарочито сељачких радних задруга биле су много ниже, што је све, заједно са великим олакшицама у погледу обавеза које проистичу из откупа, требало да омогући брзу колективизацију села.

Као што је горе већ речено, овај систем опорезивања није водио рачуна о остваривању одређених економских ефеката у области пољопривредне производње. То се види, пре свега, по томе што се по овом систему опорезивао фактички остварени доходак сваког посебно узетог домаћинства. А да би се такав доходак утврдио, било је потребно да пореске комисије на основу низа елемената процењују, прорачунавају и утврђују висину дохотка, при чему су могли да дођу до изражаја разни субјективни чиниоци. Међутим, ако бисмо чак и претпоставили да су порески органи и пореске комисије радиле најсавесније, ипак је овакав систем опорезивања био економски нестимулативан, иако је, са етичког аспекта посматрано, могао да изгледа најправичнији. Али баш чињеница што се овде полазило од тога да сваки индивидуални произвођач треба да плати онолики износ пореза који одговара приходу оствареном у току године, у суштини је водила томе да се на овај начин фаворизују они који мало раде и мало производе на рачун оних који се више ангажују у производњи и остварују веће резултате. Такав систем опорезивања није могао да обезбеди брзо повећање пољопривредне производње на индивидуалном сектору.

Због свега тога, од 1954. прелази се на нови систем опорезивања индивидуалних произвођача у пољопривреди, који се, као што је познато, заснива на томе да се не опорезује цео доходак остварен у току једне године, већ само просечни доходак који се унапред процењује и за који се сматра да би се могао остварити. Овај систем се, дакле, заснива на тзв. катастарском приходу и он омогућује опорезивање на основу једногодишњег просечног приноса производње, који се израчунава тако што се за основицу узима период од неколико година и што се при том полази од уобичајених и просечних услова производње. На овај начин се обрачун катастарског прихода заснива на објективизованим критеријумима и елементима (одређена земљишна површина, њен бонитет, културе које се гаје, утврђивани принос, одређене цене аграрних производа, материјални трошкови итд.). Систем опорезивања на основу катастарског прихода, који се периодично обрачунава и служи као пореска основица за више година, омогућава да се разрез пореза врши унапред за сваку годину не чекајући крај године да би се вршила процена оствареног дохотка. Тако порески обвезници већ на почетку године могу знати висину својих пореских обавеза, што им олакшава планирање производње и про-

(1) Милош Богдановић, Економика пољопривреде Југославије, Београд, 1967, стр. 240.

дају производа намењених тржишту. Истовремено овакав систем доприноси стварању веће правне сигурности пореских обвезника, он у највећој мери искључује субјективне утицаје, своди на минимум број пореских жалби и знатно упрошћава пореску администрацију ⁽²⁾. У оваквим условима индивидуални пољопривредни произвођачи много су више заинтересовани за повећање производње, јер, ако производе испод просечног дохотка утврђеног на бази катастарског чистог прихода, онда плаћају пореске обавезе које одговарају просечном дохотку, а уколико производе изнад просека, у том случају се никакви вишкови изнад овог просечног приноса и дохотка не опорезују.

Обрачун катастарског прихода вршен је у Југославији досад три пута. Први обрачун рађен је према методологији из 1953. и том приликом за основу је узет просечни годишњи принос из периода 1948—1952. На основу ове методологије обрачунаване су пореске обавезе од 1954. до 1958. Други обрачун вршен је према методологији из 1956. при чему се пошло од просечног годишњег приноса у времену од 1949. до 1955. и на основу њега су опорезивани индивидуални произвођачи од 1959. до 1964. И, најзад, трећи обрачун, који служи за опорезивање од 1965. па надаље, извршен је на основу методологије из 1963. и при том је као основа послужио просечни годишњи принос из периода 1959—1962. Извесна одступања у погледу година у којима се вршило опорезивање на основу ове или оне методологије била су предвиђена само за Црну Гору ⁽³⁾.

II

Позитивна дејства оваког система опорезивања индивидуалних произвођача у области пољопривреде нису изостала. Сада су произвођачи у већој мери него раније били заинтересовани за повећање обима пољопривредне производње, што ће се показати нарочито после 1957. Иако се, наравно, не може тврдити да је једино стимулативнија пореска политика омогућила знатно повећање просечних приноса и уопште обима производње у пољопривреди крајем педесетих година, ипак се не може ни порећи одређена улога коју је она у овом погледу одиграла у нашој аграрној политици. Међутим, већ у првим годинама примене овог система опорезивања, а и касније, показале су се и одређене његове мане и недостаци. Тако су већ на самом почетку запажене неравномерности у пореском оптерећењу између појединих политичко-територијалних јединица, као и између обима захватања прихода остварених у оквиру појединих пољопривредних култура. Све ово било је последица основних недостатака у обрачуну катастарског прихода који су се састојали у следећем:

Катастарски приход није био обрачунаван за сваку класу (према бонитету) у свакој појединој катастарској култури (њиве, вргови, воњњаци, виногради итд.), већ је од 8 класа приход обрачунаван само за

(2) Т. Стојановић, Катастарски приход од земљишта као основница за опорезивање прихода од пољопривреде и методологија његовог обрачуна (приказ досадашњих обрачуна), *Финансије*, бр. 7—8/1965, стр. 442.

(3) Т. Стојановић, нав. дело, стр. 443.

3 класе у одговарајућој групи класа, па се прерачунавањем долазило до пондерисаног фактора којим је био множен катастарски чисти приход од пре последњег рата и тако је била формирана лествица новог катастарског прихода.

Приходи од сточарства били су укључени у катастарски приход на тај начин што су били стављани упоредо са катастарским приходима од биљне производње, па је тако добијеним процентом био увећан катастарски приход сваке поједине катастарске културе која учествује у исхрани стоке (осим вртова и винограда). Све ово је имало за последицу да су више биле оптерећене културе њива и воћњака, од којих је катастарски приход знатно већи од прихода са ливада, пашњака и шума у брдским рејонима у којима је у то време сточарство углавном било више развијено. Поред тога није се довољно водило рачуна о разликама у ценама, о близини тржишта и о сличним условима, што је све довело до тога да су се јавиле напред поменуће неравномерности у расподели пореског оптерећења између појединих политичко-територијалних јединица и појединих култура ⁽⁴⁾.

У оваквим условима увођење обавезног општинског приреза и таксе на имовину код пољопривредних домаћинстава у 1956. дошло је у првом реду због тога што је пореско оптерећење у претходној години због пораста цена пољопривредних производа и укупних примања на селу било ниско, па се тако желео захватити и онај део прихода сеоских газдинстава који није могао бити захваћен системом опорезивања на основи чистог катастарског прихода. Поред тога, ови нови видови опорезивања, а нарочито факултативни део општинског приреза који су у то време заводили народни одбори општина, служили су једним делом и као коректив за ублажавање горе поменутих неравномерности у пореском оптерећењу појединих подручја ⁽⁵⁾. Уосталом, све до данашњих дана системом опорезивања на основи катастарског прихода није било могућно ни по једној од три досад примењиване методологије обухватити све приходе оствариване на домаћинствима индивидуалних пољопривредних произвођача, због чега се допунским опорезивањем тежило уклањању неравномерности у распореду укупног пореског оптерећења, о чему је и напред било речи. А допунско опорезивање индивидуалних произвођача практично се свело на то да поједине општине, приступајући решавању ових питања без неких чвршћих и сигурних критеријума, не само да нису уклањале него су, напротив, продубљавале ове неравномерности. Осим тога, допунско опорезивање пољопривредних произвођача стварало је код ових извесну несигурност, пошто се никад унапред није знало који ће се вид допунског опорезивања, у којој мери, уз какве стопе итд. применити за сваку поједину годину ⁽⁶⁾. Тако се у ствари умањивао позитиван и сти-

(4) Марко Бурбабић, Пореско оптерећење индивидуалних пољопривредних произвођача од преласка на опорезивање по катастру, *Финансије*, бр. 3/1957, стр. 82, 83.

(5) Марко Бурбабић, нав. дело, стр. 83.

(6) Институт друштвених наука, Проблеми опорезивања и мишљења индивидуалних пољопривредних произвођача, Београд, 1967, стр. 16 (рукопис).

мулативан утицај који је иначе оствариван применом система опорезивања приватних пољопривредних произвођача на основу катастарског прихода.

Како и до које мере је, на пример, општински прирез као један од најважнијих видова допунског опорезивања у области пољопривреде добијао из године у годину све већу улогу, да би доцније по висини стопа, па према томе и по укупној суми задужења чак и премашило порез на доходак, најбоље се види из следеће табеле (7).

Просечна стопа пореза на доходак од пољопривреде и општинског приреза од пољопривреде од 1956. до 1962. године

— у процентима —

	СФРЈ	Б и Х	Ц. Гора	Хрват.	Макед.	Словен.	Србија
<i>1956. год.</i>							
Порез	18,1	17,3	15,3	21,6	18,2	23,0	16,3
Прирез	6,3	6,9	4,0	7,0	5,8	7,5	5,8
Свега:	24,4	24,2	19,3	28,6	24,0	30,5	22,1
<i>1957. год.</i>							
Порез	18,4	17,9	14,0	22,0	18,3	26,4	16,0
Прирез	6,5	5,8	4,0	8,1	6,2	7,9	5,9
Свега:	24,9	23,7	18,0	30,1	24,5	34,3	21,9
<i>1958. год.</i>							
Порез	20,9	21,1	12,9	22,4	20,4	26,2	19,8
Прирез	9,9	10,8	4,9	12,6	7,5	14,3	8,4
Свега:	30,8	31,9	17,8	35,0	27,9	40,5	28,2
<i>1959. год.</i>							
Порез	14,0	11,7	11,3	13,1	13,4	14,8	14,8
Прирез	14,4	11,8	7,3	18,2	11,0	25,0	12,2
Свега:	28,4	23,5	18,6	31,3	24,4	39,8	27,0
<i>1960. год.</i>							
Порез	13,9	11,6	11,1	13,0	13,2	15,3	14,7
Прирез	16,2	14,8	10,2	19,6	11,8	20,5	15,0
Свега:	30,1	26,4	21,3	32,6	25,0	35,8	29,7

(7) Савезни секретаријат за финансије, Опорезивање прихода и имовине грађана, Београд, 1964, стр. 26, 27.

<i>1961. год.</i>							
Порез	13,8	11,6	10,9	12,9	13,1	15,2	14,6
Прирез	18,2	15,8	10,7	22,1	13,2	21,9	17,2
Свега:	32,0	27,4	21,6	35,0	26,3	37,1	31,8
<i>1962. год.</i>							
Порез	13,8	11,5	10,9	12,9	13,1	15,1	14,6
Прирез	20,2	19,2	11,6	23,3	13,6	24,6	19,3
Свега:	34,0	30,7	22,5	36,2	26,7	39,7	33,9

НАПОМЕНА: Просечна стопа пореза на доходак израчуната је на бруто износ разрезаног пореза (без пореских олакшица).

И касније уведени месни самодопринос, који је на известан начин заменио некадашњи општински порез, у суштини је задржао малопре анализирана својства овог приреза, па је, према томе, изазвао и сличне последице у вези са развојем пољопривредне производње.

III

У току 1964. долази до значајних промена у погледу система опорезивања грађана уопште и посебно пољопривредних произвођача. Међутим, ни Основни закон о доприносима и порезима грађана од 13. VII 1964. не напушта систем опорезивања на основи катастарског прихода, већ само одређује да ће се утврђивање тог прихода регулисати посебним савезним законом. Тај закон био је ускоро донет и у њему налазимо занимљиве новине у односу на раније прописе у вези са утврђивањем катастарског прихода. Тако док је у времену од 1954. до 1964. катастарски приход од пољопривреде био у потпуности утврђиван на начин предвиђен савезним прописима, сада, после доношења горе поменутог Основног закона о доприносима и порезима грађана а у сагласности са новим Уставом СФРЈ, дошло је до преношења неких од ових надлежности на републике. Наравно, Основни закон о утврђивању катастарског прихода, који је Савезна скупштина усвојила 26. XII 1964, прокламује основна начела у погледу утврђивања катастарског прихода. У њима се, на пример, наглашава да катастарски приход обухвата приходе од биљне производње и приходе од сточарства; да је приход од биљне производње новчана вредност просечног приноса земљишта који се постиже по једном хектару уз уобичајену структуру производње и начин обраде земљишта, а по одбитку просечних материјалних трошкова; да се просечни приноси рачунају према производњи за последњих пет година; да је приход од сточарства новчана вредност прираштаја сточног фонда, млека, вуне, и других производа, по одбитку трошкова исхране, амортизације зграда и слично; да се катастарски приход утврђује за сваки катастарски срез а по појединим културама и класама итд.

У оквиру ових начела поједине републике ће својим законима и другим одговарајућим прописима ближе регулисати начин утврђивања катастарског прихода по свим елементима обрачуна као што су: детаљније регулисање начина утврђивања приноса, прописивање категорија трошкова који се признају при утврђивању катастарског прихода, прописивање цена аграрних производа или начин њиховог утврђивања итд. Нема сумње да се децентрализација надлежности за утврђивање катастарског прихода и усклађивање и одобравање његових лествица може сматрати најзначајнијом новином коју у погледу утврђивања катастарског прихода доносе Основни закон о доприносима и порезима грађана и Основни закон о утврђивању катастарског прихода. Ова новина састоји се у следећем: а) Катастарски приход, односно његове лествице по катастарским срезовима, утврђује општинска скупштина, која у ту сврху може одредити одговарајућу комисију, док је то раније чинила среска комисија за утврђивање катастарског прихода; б) Лествице катастарског прихода по катастарским срезовима коначно усклађује орган одређен републичким законом (републичка комисија или други орган), док је по раније важећим прописима то имала да чини Савезна комисија за утврђивање катастарског прихода; в) Лествице катастарског прихода одобрава републички орган који буде одређен републичким законом (републичко извршно веће, републичка скупштина или други орган), док је по ранијим прописима ове лествице одобравао Савезни секретаријат за финансије⁽⁸⁾.

Требало би у вези са овим додати још и то да чл. 17. Основног закона о утврђивању катастарског прихода предвиђа да, уколико се после утврђивања катастарског прихода битно измене услови привређивања индивидуалних пољопривредних произвођача или се битно измене други основи по којима је утврђиван катастарски приход, у том случају република може одлучити да се приступи утврђивању новог катастарског прихода за поједине катастарске срезове или за целу територију републике. Ако би, пак, овакве околности наступиле на територији целе државе, онда у том случају Савезна скупштина може одлучити да се приступи утврђивању новог катастарског прихода за читаву земљу.

IV

Када је реч о политици опорезивања индивидуалних пољопривредних произвођача и о утицају који се помоћу те политике жели остварити у погледу модернизације пољопривредне производње, онда би у вези са овим свакако требало поменути и извесне прописе у области пореског законодавства којима је требало стимулисати развој кооперације. Овакве мере предвиђене су, на пример, у оквиру измена и допуна Уредбе о порезу на доходак усвојених октобра 1962. Тако се на основу ових прописа предвиђа давање већих пореских повластица него раније индивидуалним пољопривредним произвођачима који своју земљу дају у закуп по-

(8) Марко Бурбабић, Неке мере за спровођење новог система финансирања друштвено-политичких заједница и пореског система, *Финансије*, бр. 11—12/1964, стр. 615—617.

љопривредним добрима или задружним организацијама. Према ранијим прописима закуподавац је плаћао порез на доходак од земљишта издатог у закуп задругама и другим организацијама на износ закупнине и у случају када је ова закупнина била већа од износа катастарског прихода. Када би се тај износ закупнине додао катастарском приходу који се остварује од осталог земљишта закуподавца, онда се због дејства пореске прогресије, и поред олакшице која је била признавана у виду смањења пореза за 10% од износа закупнине, догађало да је у неким случајевима земљорадник био дестимулисан за давање земље у закуп. Међутим, према горе поменутим изменама, уколико је закупнина мања од катастарског прихода, онда закуподавац на такво земљиште плаћа порез на износ закупнине; ако је закупнина већа од катастарског прихода, закуподавац ће платити порез на катастарски приход од земљишта датог у закуп. Према томе, ако је у питању земља дата у закуп задругама или другим пољопривредним организацијама, закуподавац порез на доходак плаћа или на износ закупнине или на катастарски приход, у зависности од тога која је основица нижа и повољнија за њега. Уколико је, пак, земљиште дато у закуп приватним грађанима, закуподавац плаћа порез на износ закупнине или на катастарски приход, према томе шта је од то двоје веће и за закуподавца неповољније.

У поменутим изменама и допунама Уредбе о порезу на доходак предвиђене су и посебне пореске повластице у виду непосредног процентуалног смањења разрезаног пореза на земљу дату у закуп задругама и пољопривредним добрима, и то у зависности од дужине уговореног закупног односа. Овим су се желели стимулисати дугогодишњи уговори о кооперацији у пољопривреди, пошто они омогућавају успешнија улагања и остваривање трајнијих успеха у пољопривредној производњи. Истовремено се очекивало да ће овакво стимулисање дугогодишњих закупа довести до знатног проширења земљишних површина које би биле обрађиване у оквиру кооперације (9).

И Основни закон о доприносима и порезима грађана од 13. VII 1964. у чл. 59. и 60. предвиђа исте олакшице као и напред наведена Уредба за индивидуалне власнике који своју земљу дају у закуп задругама или пољопривредним добрима, односно неповољније услове опорезивања за оне који склапају уговоре о закупу са грађанима. Разлика се овде јавља само у томе што Закон овлашћује републике да могу прописати посебне олакшице у виду смањења разрезаног доприноса од пољопривреде за земљу дату у закуп на дуже време радним организацијама за пољопривредну производњу, и то зависно од времена трајања и других услова закупа. Посебан стимуланс за проширивање површина које би индивидуални власници давали у дугогодишњи закуп срећемо у чл. 61. истог Закона, где се предвиђа ослобођење од плаћања доприноса од пољопривреде за земљишта дата у закуп пољопривредној организацији ако се закупнина састоји у доживотном примању одребене накнаде сопственика, под условом да после његове смрти такво земљиште прелази у друштвену својину.

(9) Марко Бурбабић, Значај измена у опорезивању прихода грађана, *Финансије*, бр. 12/1962, стр. 552—554.

Очигледно је да ће ове пореске олакшице у знатној мери олакшати решавање иначе актуелног и важног питања великог броја самохраних старачких домаћинстава на нашем селу.

V

Поред пореских обавеза индивидуалних пољопривредних произвођача о којима смо досад говорили, требало би још поменути и порез на приход остварен употребом туђе радне снаге, таксу, односно порез на оруђа за производњу у пољопривреди и, најзад, порез на хибридную лозу. И ова три пореска облика такође су, иако у мањој мери него порез на доходак из пољопривреде, имала одређеног утицаја на развој пољопривреде у послератном периоду, па ћемо се зато на њима укратко задржати.

Порез на приходе остварен употребом допунског рада других лица или, скраћено, порез на употребу туђе радне снаге, никад у нас није имао фискални карактер. Он се може третирати само као економско-политичка мера за елиминисање или бар ограничење експлоатације туђе радне снаге. Међутим, како је у нашим условима било врло тешко, у суштини и немогућно успешно евидентирати и уопште пратити коришћење туђе радне снаге у пољопривреди, то се ова мера показала неефикасном. Чак и Основни закон о доприносима и порезима грађана од 13. VII 1964. у свом чл. 118. предвиђа такве флуидне и растегљиве критеријуме за ослобођење од плаћања овог пореза, да то у знатној мери отежава евидентирање оваквих обвезника. Ту се, на пример, каже да се плаћања пореза на туђу радну снагу ослобађају: земљорадници који немају довољно сопствене радне снаге услед губитка појединих чланова домаћинства у народноослободилачкој борби, или због губитка насталих услед фашистичког терора; ратни и мирнодопски војни инвалиди, инвалиди рада и друга лица која обављају пољопривредну, занатску или другу привредну делатност, ако у вршењу тих делатности због своје физичке неспособности упошљавају једног радника; обвезници доприноса од пољопривреде који у пољопривреди наизменично раде један код другог. До које мере се овај порески инструмент, који се почео примењивати од 1954, показао неефикасним види се, између осталог, и по томе што је, на пример, од укупног броја обвезника пореза на доходак од пољопривреде у Југославији за 1959, којих је онда било 3.206.954, свега 1.983 обвезника опорезивано порезом на употребу туђе радне снаге, и то на укупно 1.562 радника — година, тј. радника који су радили у току читаве године. Укупна наплата овог пореза од 1957. до 1959. износила је око 30 милиона динара годишње, да би се у 1960. свела на свега 10 милиона старих динара ⁽¹⁰⁾. Неефикасност овог пореског инструмента види се из доле наведених података Народне банке о наплати пореза на употребу туђе радне снаге од земљорадника од 1957. до 1962. Подаци су дати не само за целу земљу него и за поједине републике ⁽¹¹⁾.

(10) Марко Бурбабић, Опорезивање прихода индивидуалних пољопривредних произвођача и заплатија, *Финансије*, бр. 7—8/1961, стр. 490.

(11) Савезни секретаријат за финансије, Опорезивање прихода и имовине грађана, Београд, 1964, стр. 63.

(У милионима динара)

СФРЈ		Босна и Херцег	Црна Гора	Хрва- тска	Маке- донија	Сло- венија	Србија
1957.	30	2	—	14	3	5	6
1958.	30	1	—	8	7	5	9
1959.	34	2	—	6	4	4	18
1960.	10	1	—	2	2	2	3
1961.	16	—	2	1	3	3	7
1962.	9	—	1	1	2	3	2

Ни у каснијим годинама се стање у погледу броја обвезника овог пореза и наплаћених сума није битно изменило.

Законом о изменама и допунама Закона о административним таксама од 30. XII 1962. заводе се таксе на тракторе, тракторска прикључна оруђа, комбајне, вршалице и друга пољопривредна оруђа. Закон је овластио народне републике да пропишу висину ових такса као и начин њиховог убирања. Исто тако је предвиђено да за поједина оруђа за производњу која њихови власници употребљавају за вршење услуга другим лицима народне републике могу прописати и допунске таксе. Основни закон о доприносима и порезима грађана из 1964, који је већ више пута навођен, у чл. 112. нешто другачије дефинише ову пореску обавезу. Тако се овде говори не о пољопривредним оруђима уопште, као што су то чинили напред наведени прописи из 1962, већ се каже да ће грађани који имају одређена к р у п н а оруђа на механички погон за производњу у пољопривреди и шумарству плаћати, сагласно републичком закону, порез на оруђа за производњу у пољопривреди.

При завођењу овог пореског инструмента полазило се од тога да ће у условима када постоји земљишни максимум од највише 10 ха — за индивидуалне пољопривредне произвођаче бити рентабилније и корисније да у обради своје земље користе пољопривредне машине које припадају земљорадничким задругама или пољопривредним добрима него да сами купују овакве машине. Очекивало се такође да ће ови прописи допринети бржем развоју кооперације у пољопривреди између индивидуалних произвођача и разноврсних пољопривредних организација. Показало се, међутим, да су оваква очекивања била превише оптимистичка. Индивидуални власници земље не само да овим пореским инструментом нису били стимулисани да се оријентишу на поједине облике производне сарадње са задругама и сличним пољопривредним организацијама а да сами избегавају набављање пољопривредних машина, већ се догађа нешто сасвим обрнуто. Због неуједначене и недоследне политике појединих република и нарочито општинских скупштина у погледу одређивања висине овог пореза, као и због неефикасног и често крајње нерационалног пословања многих пољопривредних организација друштвеног сектора, због чега су њихове услуге при обради земље коопераната биле често веома скупе и за сељаке неприхватљиве, у току последњих пет-шест година све већи број

индивидуалних власника земље набавља најразноврсније пољопривредне машине и њима обрађује како своју земљу тако и земљу других сељака. Чак и пошто плате одређене износе на име пореза на оруђа за производњу у пољопривреди, они успешно конкуришу земљорадничким задругама и пољопривредним добрима при пружању услуга индивидуалним власницима у обради земље. Све ово је нарочито узело маха откако је Основним законом о стицању права својине на пољопривредна оруђа и о коришћењу пољопривредних оруђа од стране грађана од 28. I 1967. омогућено индивидуалним пољопривредним произвођачима да без икаквих ограничења могу набављати све врсте пољопривредних машина и да их, уз плаћање одређених пореских обавеза, могу користити и за пружање услуга осталим индивидуалним сељацима. Колико се порез на пољопривредна оруђа показао неефикасним у погледу стимулisaња индивидуалних пољопривредних произвођача да при обради земље користе машине задруга и пољопривредних добара а да не набављају своје — најбоље се види по томе што је пре шест до седам година у рукама приватних власника земље било само око 3.000 махом застарелих и већ давно амортизованих трактора, док их данас, према најновијим проценама има око 25.000 (12).

Такса односно порез на хибридную лозу уведен је, као што је познато, зато да би се у што већој мери елиминисало или сасвим избегло гајење те лозе и производња хибридног грожда, пошто су вино или друге врсте алкохола добијене од њега изузетно штетне за здравље људи. Изгледа да је овај инструмент унеколико остварио свој циљ, пошто се од 1956. до 1962. стално смањивао како број чокота хибридне лозе тако и број пореских обвезника, што се види из следеће табеле (13).

Број чокота хибридне лозе и број пореских обвезника у Југославији од 1956. до 1962.

<i>1956. год.</i>	
Број чокота	234,986.829
Број пореских обвезника	458.186
<i>1957. год.</i>	
Број чокота	213,621.367
Број пореских обвезника	394.884
<i>1958. год.</i>	
Број чокота	187,188.892
Број пореских обвезника	378.648
<i>1959. год.</i>	
Број чокота	203,276.040
Број пореских обвезника	354.434

(12) Милош Богдановић, Утицај техничког прогреса на развој и унапређење привреде — са посебним освртом на развој и унапређење пољопривреде, *Продуктивност*, бр. 10/1967. стр. 625.

(13) Савезни секретаријат за финансије, нав. дело, стр. 57.

<i>1960. год.</i>	
Број чокота	144,502.537
Број пореских обвезника	311.611
<i>1961. год.</i>	
Број чокота	130,378.343
Број пореских обвезника	276.041
<i>1962. год.</i>	
Број чокота	123,479.004
Број пореских обвезника	250.981

Требало би, међутим, ове податке примити са извесном резервом, једно због тога што је изванредно тешко установити и водити неку иоле сигурнију евиденцију о броју чокота такве лозе, а друго и због тога што је гајење овакве лозе, због њене отпорности, прилично великих приноса и ниских трошкова за обраду и одржавање, одувек било врло привлачно за произвођаче грожђа и вина.

VI

После овога што је досад речено поставља се питање да ли је и у којој мери политика опорезивања индивидуалних произвођача на селу ⁽¹⁴⁾ допринела порасту пољопривредне производње у Југославији у послератном периоду. Из многих већ раније објављених података може се јасно видети да је наша пољопривреда од 1957. па наовамо остварила значајне резултате, који се огледају нарочито у знатном повећању приноса по хектару, и то не само на имањима пољопривредних организација, него и на имањима индивидуалних власника, што је за наша разматрања од посебне важности. Овакав пораст обима производње и повећање продуктивности рада у пољопривреди уопште, а пре свега у ратарству, не би се могао, разуме се, објаснити само мање или више адекватним мерама пореске политике. То је, као што је познато, резултат деловања низа чинилаца и низа мера предузиманих у оквиру наше аграрне политике почев од 1952. године. Ако бисмо, међутим, пажљиво анализирали читав послератни период развоја наше пољопривреде и у вези с тим посматрали и проучавали утицај који је пореска политика имала на тај развој, могли бисмо да запазимо да тај утицај није био ни тако велики ни тако пресудан као што је он, на пример, био у периоду између два светска рата. Навешћемо у вези са овим неколико важнијих чинилаца за које мислимо да су могли деловати у правцу умањивања утицаја пореза и пореске политике на развој пољопривреде, не сматрајући при том да је тиме исцрпљен цео проблем.

(14) У овом раду нису анализирани доприноси за здравствено осигурање пољопривредних произвођача, као ни тзв. водни допринос (за изградњу и коришћење хидромелиорационих и иригационих система и слично). Међутим, све ове обавезе и давања, иако не спадају у порезе, по своме дејству и утицајима на развој приватног сектора у пољопривреди често се могу изједначити са порезима.

На првом месту, у послератном периоду створен је низ могућности да индивидуални власници земље зараде знатне суме бавећи се повремено или за дуже време разноврсним непољопривредним делатностима (изградња многих објеката где је могла бити ангажована и неквалификована или полуквалификована радна снага, рад у предузећима и задругама, киражашење, кућна радиност, итд., итд.). Однос између новчаних примања остварених радом на газдинствима и ван газдинстава у времену од 1956. до 1964. најбоље се види из доле наведене табеле ⁽¹⁵⁾.

Новчана примања сељачких газдинстава

(у хиљадама динара)

Година	Од газдинства	Ван газдинства
1956.	204,8	94,7
1957.	238,1	101,1
1958.	255,7	112,0
1959.	277,9	128,1
1960.	311,8	149,6
1961.	351,4	169,8
1962.	403,5	199,9
1963.	487,4	232,7
1964.	629,9	294,6

Из предњих података види се да је у свим наведеним годинама између једне трећине и скоро једне половине од укупних новчаних примања на индивидуалним сељачким газдинствима било остваривано ван самих газдинстава. У оваквим условима, кад им приходи од рада на селу нису били једини, чак ни најглавнији основ егзистенције, индивидуални произвођачи нису били животно заинтересовани за унапређење долопривредне производње, па према томе ни за пореске стопе ни за висину својих укупних пореских обавеза.

Опште је познато да се наша привреда у послератном периоду одликовала значајним инфлаторним тенденцијама. Оне, на пример, долазе до изражаја и у напред изнетој табели. Ту се може видети да су новчана примања од рада на газдинству у 1964. била за преко три пута већа него у 1956, што је свакако више резултат пораста цена него пораста физичког обима пољопривредне производње. У таквој ситуацији се умањује дејство појединих пореских инструмената на повећање продуктивности рада и уопште укупног волумена производње у пољопривреди.

Један од даљих чинилаца који је утицао на то да разноврсни порески инструменти примењивани у односу на индивидуалне пољопривредне произвођаче нису увек могли да постигну одговарајуће ефекте, био је до 1952. и обавезни откуп најважнијих аграрних производа. Обавезне испоруке житарица, меса, масноћа и других за оно време изванредно важних

(15) Југославија 1945—1964. Статистички преглед, Београд, 1965, стр. 120.

производа биле су врло често тако велике и оштре, а санкције за њихово неиспуњавање тако озбиљне, да су пореске обавезе према њима могле изгледати сасвим безазлене. А и доцније, када је обавезни откуп био укинут, несређено тржиште пољопривредних производа, као и непоштовање договорених цена за поједине аграрне производе од стране многих предузећа и задруга који су се бавили откупом и трговином таквих производа, доводило је до тога да су индивидуални произвођачи без икакве своје заслуге и труда могли, користећи међусобну конкуренцију разних привредних организација при откупљу пољопривредних производа, да остварују често и много веће приходе од оних на које су рачунали. Поред тога, врло често ни они сами нису били спремни да поштују раније склопљене уговоре уколико су могли да наметну откупљивачима нове и, наравно, веће цене или уколико су им такве цене биле понуђене од стране појединих предузећа или земљорадничких задруга. При оваквим околностима индивидуални власници нису се много морали брини о томе да ли ће им редовне пореске обавезе бити нешто ниже или нешто више. Тако их оваква или онаква решења у погледу пореске политике нису нарочито могла стимулисати у правцу већег залагања за унапређење пољопривредне производње.

*

Упркос томе што у досадашњој политици опорезивања индивидуалних пољопривредних произвођача нису увек могли бити остварени сви они ефекти у погледу унапређења и повећања пољопривредне производње који су се очекивали — то још никако не значи да не треба и даље радити на усавршавању садашњег система пореских и сличних инструмената који би се користили у односу на приватни сектор у пољопривреди. Напротив, чињеница да данас индивидуални пољопривредни произвођачи располажу са око 87% обрадивих површина, али да они и поред тога сразмерно мало учествују у укупној аграрној производњи и нарочито у укупним тржним вишковима, показује нам какве су тзв. унутрашње резерве крију у том сектору наше пољопривреде. То нам истовремено говори и о томе да је неопходно потребно посветити потребну пажњу и политици опорезивања индивидуалних власника земље, да би се на тај начин, наравно уз примену и других одговарајућих мера у оквиру наше аграрне политике, што бржим темпом повећавала продуктивност рада и уопште обим пољопривредне производње на имањима која припадају индивидуалним произвођачима на селу. При том, разуме се, политика опорезивања индивидуалних пољопривредних произвођача не сме бити условљена само општим фискалним циљевима или чак потребама одређених друштвено-политичких заједница за новчаним средствима, него мора, много више него до сада, да води рачуна и о економским реперкусијама које плаћање одређених пореских обавеза може имати за пореске обвезнике и за обим и структуру њихове производње.

У вези са тим требало би испитати и у којој мери примена савремене технике и технологије у пољопривреди утиче на стопу раста пољо

привредне производње и утврдити разлоге због којих индивидуални пољопривредни произвођачи споро усвајају најновија достигнућа науке. Анализа уочених појава требало би да укаже на то које би мере ваљало предузети у циљу повећања пољопривредне производње, а међу такве мере свакако да спадају и одговарајуће промене у оквиру пореског система (16).

Ван сваке је сумње да ће у нас опорезивање дохотка индивидуалних пољопривредних произвођача према катастарском приходу, с обзиром на већ раније анализиране одлике тога система, бити и даље задржано, али да ће се морати приступити отклањању неких његових недостатака. На првом месту биће потребно извршити поновно класирање земљишта, пошто је приликом увођења овог система задржана предратна класификација, која је својевремено вршена онако како је то одговарало интересима некадашњих велепоседника и уопште богатијих слојева на селу. Таква класификација земљишта, упркос учињеним исправкама, не одговара више стварном стању обрадивих површина. Оваква застарела класификација земљишта, затим непрецизност методологије по којој се врши обрачун катастарског прихода, а која је досад више пута и мењана, као и примена различитих пореских стопа у опорезивању истог прихода у разним срезовима у земљи, доводили су до приличних неравномерности у погледу укупног пореског оптерећења пореских обвезника како по појединим подручјима тако и у односу на поједине културе (17). Такође би било корисно за повећање продуктивности рада у пољопривреди ако би се приликом даљих измена у систему опорезивања водило рачуна и о потреби да се разноврсним пореским олакшицама и на друге сличне начине посебно стимулишу индивидуални власници земље да лакше и уз мањи отпор него досад прихвате мере арондације и комасације о којима говоре чл. 38, 50. и 51. Основног закона о искоришћавању пољопривредног земљишта од 23. IV 1965. (пречишћени текст).

Иако је опште познато да је досадашњи развитак пољопривреде и села и у нас и у другим земљама показао да је изванредно тешко, ако не и сасвим немогућно, пронаћи и створити такав систем опорезивања који би сви пољопривредни произвођачи свесрдно и без резерве прихватили, ми ипак на основу досадашњих искустава имамо право да се надамо да ће се у нашим условима, даљим развијањем и усавршавањем постојећих и евентуално увођењем нових пореских инструмената моћи обезбедити вођење такве пореске политике према индивидуалним пољопривредним произвођачима која би их, више него досад, заинтересовала за рационалнију, ефикаснију, разноврснију и већу пољопривредну производњу.

Др Велимир Васић

(16) Божидар Јелчић, Економски и друштвени аспекти опорезивања индивидуалних пољопривредника, *Наше теме*, бр. 5/1966, стр. 943, 950.

(17) Институт друштвених наука у Београду, Проблеми опорезивања и мишљења индивидуалних пољопривредних произвођача, 1967, стр. 13, 14.

РЕЗЮМЕ

Политика обложения налогами единоличных крестьян и развитие сельского хозяйства в Югославии

Система обложения налогами единоличных крестьян, применяемая до конца 1953 года, не стимулировала их так, как ожидалось ибо исчисление налога исходило из фактически осуществленных доходов. Поэтому в 1954 году было введено обложение налогами на базе чистого кадастрового дохода, при котором для исчисления размера налога берется среднегодовой ожидаемый доход. Указанный доход исчисляется на основании заранее известных и объективных критериев, как например, площадь земельного участка, качество земли, выращиваемые культуры и т. д. Такая система налогообложения в значительной мере заинтересовала единоличных крестьян в увеличении производства, ибо они в случаях осуществления доходов, превышающих среднегодовой, не должны были уплачивать никакие дополнительные налоги. В то же время они обязаны вносить налоги на базе среднегодового дохода даже и в тех случаях, когда не осуществили никаких доходов или осуществили доход ниже среднегодового.

В рамках новой налоговой политики особое внимание было посвящено предоставлению некоторых преимуществ и налоговых льгот собственникам единоличных земельных участков, вступающим в разные формы совместного сотрудничества с крестьянскими кооперативами и сельхозимениями. Таким образом создаются благоприятные условия для современной обработки пахотных площадей и для получения единоличными крестьянами более высоких урожаев.

Для предупреждения возможных случаев эксплуатации на селе был введен особый налог на доходы, полученные единоличными крестьянами, имевшими чужую рабочую силу. Точно также был введен и особый налог на сельскохозяйственные машины, ставящий целью удержать единоличных крестьян от приобретения машин, ибо их использование в небольших хозяйствах не явилось бы рентабельным, а с другой стороны, способствовать приобщению их к сотрудничеству с кооперативами и сельхозимениями для обработки земельных участков их техникой.

SUMMARY

Policy of taxing individual producers in villages and development of agriculture in Yugoslavia

The system of taxing individual farmers applied by the end of 1953 was not sufficiently stimulative, since the basis for taxing was the really effected income. That is why in 1954 the taxing on the grounds of the net cadastral income was introduced, where the basis for assessing the tax was the expected average income. This average income was assessed on the grounds of beforehand known and objective criteria, such as the size of land surface, quality of land, crop, etc. This system of taxing considerably instigated the individual landowners to increase production, since they paid no additional taxes if they made an income above the average, but they had to pay tax on the grounds of average income even when they made no income, or made an income below the average.

In the frame of the new taxing policy a special attention is devoted to granting certain privileges and alleviations in way of taxes to those landowners who cooperate with farming cooperatives or socially owned agricultural estates. In this way favourable conditions are created for modern cultivation of land and for greater crops in the private sector in agriculture.

In order to eliminate any exploitation in the village, a special tax has been introduced on the income the landowners make by employing manpower. A special tax has also been introduced on farming machinery. This tax has been introduced with the aim to stop individual landowners to buy such machinery for it would not be profitable to use it on small farms, but they should be rather encouraged to go into partnership with cooperatives and socially owned agricultural estates, and to farm land with the machines of those latter.

RÉSUMÉ

La politique d'imposition des producteurs individuels au village et le développement de l'agriculture en Yougoslavie

Le système d'imposition des producteurs agricoles individuels pratiqué jusqu'à la fin de l'année 1953 n'était pas suffisamment stimulateur, parce que le revenu réalisé était effectivement l'assiette de l'impôt. C'est pourquoi en 1954 on est passé à l'imposition sur la base du revenu cadastral net, où la base pour le paiement des charges fiscales était le revenu moyen dont on espérait qu'il pourra être réalisé. Ce revenu moyen est évalué sur la base des critères connus d'avance et objectifs, tels que: l'étendue des surfaces, la qualité de la terre, la culture pratiquée, etc. Un tel système d'imposition a intéressé dans une large mesure les propriétaires individuels aux fins d'accroître la production, parce qu'ils ne devaient payer aucun impôt supplémentaire même en cas de réalisation d'un revenu supérieur à la moyenne, d'autre part ils sont obligés de payer l'impôt sur la base du revenu moyen même s'ils ne réalisaient aucun revenu ou si le revenu réalisé est inférieur au revenu moyen.

Dans le cadre de la nouvelle politique fiscale l'attention a été tout particulièrement concentrée sur certains privilèges et dégrèvements d'impôts accordés aux propriétaires de la terre qui avaient établi différents rapports de coopération mutuelle avec les coopératives agricoles et les domaines agricoles. De cette façon sont créés les conditions favorables pour la culture moderne de la terre et la réalisation de plus grands rendements dans le secteur privé de l'agriculture.

Dans le but d'éliminer l'exploitation des travailleurs au village, un impôt spécial a été créé sur les revenus que les propriétaires de la terre réalisent en faisant usage de la main d'oeuvre d'autrui. De même, un impôt spécial a été établi sur les machines agricoles. Cette charge fiscale a été établie pour que les propriétaires individuels de la terre n'achètent pas les machines, vu que l'utilisation de ces machines sur les petites exploitations ne seraient pas suffisamment rentables, par ailleurs il faudrait orienter ces propriétaires vers la coopération avec les coopératives et les domaines agricoles et les engager de cultiver leurs terres avec les machines agricoles des coopératives et des domaines.