

А Н А Л И

ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У БЕОГРАДУ

У част професора Јована Ловчевића

ЈАНУАР — МАРТ
1968.

Уређивачки одбор:

Др Војислав Бакић (главни уредник), Др Смиља Аврамов,
Др Велимир Васић, Др Драгаш Денковић, Др Драгољуб
Димитријевић, Др Владимир Јовановић, Др Љубица Кан-
дић, Др Драгољуб Кавран (секретар Уређивачког одбора)

АНАЛИ ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У БЕОГРАДУ

Година XVI

Јануар — Март 1968.

Број 1

Овај број посвећујемо професору др Јовану Ловчевићу у знак захвалности и признања за његов наставни и научни рад.

Професор Јован Ловчевић рођен је 31. марта 1894. године у Београду у породици просветног радника. У Београду је завршио основну школу и гимназију и 1913. године уписао се на Правни факултет. У првом светском рату, који је прекинуо његово даље школовање, учествовао је као бак-редов. Пред крај рата упућен је заједно са многим другим студентима на продужење студија, које је наставио у Риму, а окончао, по завршетку рата, на Правном факултету у Београду. Докторат из области економско-политичких наука стекао је у Паризу 1924. године.

По завршетку школовања радио је краће време у Одељењу државних дугова тадашњег Министарства финансија. За доцента за предмет Наука о финансијама на Правном факултету у Београду изабран је јануара 1926. године и од тада па све до пензионисања предавао је овај предмет. Марта месеца 1933. године изабран је за ванредног професора, а крајем 1940. године за редовног професора. Од априла 1933. године до краја 1937. године био је на положају вицегубернера Народне банке у Београду, али није прекидао свој наставнички рад на Правном факултету на коме је готово пуних пет година држао наставу и обављао испите без икакве накнаде.

Пошто је одбио да учествује на конкурс за реизбор универзитетских наставника, окупаторски режим га је ставио у пензију. Одмах по ослобођењу и обнови рада Правног факултета враћен је на Факултет у звању редовног професора за исти предмет. Крајем 1964. године проф. Ловчевић је испунио услове за пензионисање и по свом предлогу пензионисан, али је и даље остао као хонорарни редовни професор на Факултету, на коме и даље даје свој допринос наставном и научном раду.

Четрдесетогодишњи свој рад на Правном факултету у Београду професор Ловчевић посветио је настојањима да као научник, педагог и, пре свега, као човек испуни све своје обавезе према студентима, Факултету и друштву. Бројне генерације које је он уводио у не баш тако занимљив студиј јавних финансија и финансијског права познају га као веома савесног и искусног професора, увек спремног да пружи помоћ и подршку. Дугачка би била листа имена наших познатих правника и економиста којима је професор Ловчевић, у својству ментора или члана од-

говарајућих комисија помогао да дугогодишње студирање и после завршених општих студија крунишу стицањем степена магистра или доктора наука. Позиван да буде члан комисија за одбрану докторских дисертација и на другим факултетима у Београду и у другим универзитетским центрима наше земље, професор Ловчевић је круг својих студената и кандидата стално ширио, тако да га највећи број његових млађих колега и сарадника сматра својим учитељем.

Пуне четири деценије свога рада на Факултету професор Ловчевић је испунио својим залагањем да као члан наставничког колектива допринесе успеху Факултета као целине. Школске 1954/55. године био је на дужности декана, а низ година водио је успешно рад финансијске комисије и Библиотечког одбора. Поред тога, у својству доајена Катедре економских наука на Правном факултету и као њен дугогодишњи шеф допринео је да економске науке добију место које им припада у укупном студију друштвених наука без чијег се познавања тешко може замислити млади правник.

После читавог низа чланака којима је дао свој лични допринос развоју финансијске науке у нашој земљи и после бројних издања скрипата намењених студентима, професор Ловчевић је у последњим годинама свог интензивног и богатог рада на Факултету завршио свој уџбеник „Институције јавних финансија“, чији је први део објављен 1965, а други 1967. године.

Ценећи дугогодишњи савестан и истрајан рад професора Ловчевића на Факултету и његов допринос развоју изучавања науке о финансијама у нашој средини, Уредивачки одбор „Анала“ одлучио је да први број часописа у 1968. години посвети професору Јовану Ловчевићу. Број који се сада пружа читаоцима представља остваривање идеје да се и убудуће дугогодишњим и заслужним професорима Правног факултета у Београду изрази захвалност и ода признање за њихов предани педагошки и научни рад.

О РУДАРСКИМ ДАЖБИНАМА У СРБИЈИ У XV И XVI ВЕКУ

По доласку Саса у Србију у другој половини XIII века рударство се развило у најзначајнију привредну грану у овој земљи и доносило је владару велике приходе. То нарочито важи за руднике племенитих метала. Тако је, на пример, деспот Стефан Лазаревић на име царине примао од Рудника 4.400 дуката, од Сребренице 17.600 дуката, а од Новог Брда око 34.000 дуката годишње ⁽¹⁾. Дакле, само од три рудника примао је годишње 56.000 дуката, а то су били огромни приходи за оно време и за оне прилике.

Саси су посвуда, па и у Србији, уживали посебне самоуправне повластице, али су били уједно оптерећени низом дажбина у разним облицима. То се види из многих српских споменика, а посебно из Закона о рудницима деспота Стефана Лазаревића из 1412. године.

По освајању Србије Турци углавном усвајају и одржавају у организацији рударства у овој земљи оно стање које су ту затекли. Они признају Сасима самоуправне повластице које су ови до тада уживали под условима да плаћају прописане дажбине. У погледу плаћања дажбина стање се није, како ће се то видети, много изменило.

I

Закон о рудницима из 1412. главни је извор за проучавање рударских дажбина у средњовековној Србији. Један његов препис, вероватно из друге половине XVI века, недавно је пронађен. Објавио га је Никола Радојчић 1962. године у издању Српске академије наука и уметности. Ту се у ствари налазе два закона: 1) Закон о рудницима Новог Брда који има 52 члана и 2) Извод из Градског закона Новог Брда који има 23 члана. Радојчић је чланове првог закона обележио арапским, а другог римским бројевима.

На основу ових законских прописа и других српских средњовековних споменика може се закључити да су Саси плаћали извесне дажбине владару а извесне дажбине својим месним старешинама. Дакле, постојале су две врсте дажбина: 1. државне и 2. месне, самоуправне.

Државне дажбине. — Саси су плаћали владару следеће дажбине: 1. таксу за мерење рудног поља, 2. таксу за додељивање концесије и 3. порез на руду.

(1) М. Динић, За историју рударства у средњовековној Србији и Босни, Београд, 1962, II, 16, 87, 88. По мишљењу М. Динића у ту суму вероватно улазе и други владарени приходи од рудника. Има података који говоре да су ти приходи били много већи.

Такса за мерење руднога поља предвиђена је у глави која носи наслов „о мере урбарара“ (чл. 40. Закона о рудницима). Вађење руда спадало је у владареву регалију ⁽²⁾. Нико није смео приступити отварању рудника „рупе“ и копању руде док не добије дозволу, концесију.

Мерење руднога поља претходило је додељивању концесије. Мерење су обављали нарочити службеници „урбарар“ и „хутман“ ⁽³⁾. Први је био државни службеник, а други службеник рударске дружине. За мерење и обележавање рудног поља плаћала се прописана такса, пристојба која је била доста висока. Урбарару се плаћало „2 литре динара“, а хутману „1 литра динара“ ⁽⁴⁾. Рударска дружина ову таксу плаћала је у новцу. Из закона се, међутим, не види да ли је сав овај новац ишао у корист наведених службеника или само један његов проценат.

Додељивање концесије закон означава нашим називом „венчање“ (чл. 8. и чл. 41) и за то се плаћала посебна такса у новцу, чија је висина предвиђена законом. Та је такса износила по правилу 8 унчи. И ову таксу плаћала је рударска дружина (гварци) која је тражила да јој се додели концесија, „баштина“ на одређеноме рудноме пољу ⁽⁵⁾. Плаћањем таксе рударска дружина стицала је „баштину“ (чл. 41) на измереноме пољу „мерном пољу“ (чл. 42) и могла је приступити копању руде ⁽⁶⁾.

Рударске дружине плаћале су и порез за изваћену руду. Тај се порез назива „урбор“ (чл. 3). Његова висина није предвиђена Законом. Изгледа да је то било предвиђено неким посебним прописима или обичајима. Јиречек сматра да је у Србији урбор износио једну десетину изваћене и пречишћене руде ⁽⁷⁾. У Чешкој, Немачкој, Угарској, Пољској урбор је износио од једне осмине до једне десетине изваћене руде ⁽⁸⁾. Ако се рудник налазио на власеоској земљи, онда је по немачком рударском праву један део тога урбора припадао властелину, то јест једна осмина. Из Закона се не види како се у таквој прилици поступало код нас.

Овај порез плаћао се у природи. Прибирао се приликом поделе руде, која се обављала повремено. Из Закона се не види у којим су се временским размацима вршиле поделе. По турским рударским законима за наше крајеве подела се негде обављала сваких 40 дана, негде сваких 45

(2) У владареве регалије у средњовековној Србији спадало је још ковање новца, парине и живовнице. Т. Тарановски, Историја српског права, Београд, 1931, I, 136—138, К. Јиречек, Историја српског права, Београд, 1952, II, 429.

(3) О урбарару (urbararius) има помена у следећим члановима Закона о рудницима, 4, 7, 9, 10, 13, 14, 27, 29, 40, 41, и 45. О хутману (Hutmann) има помена у чл. 10, 14, 17, 40 и 41.

(4) Једна литра захватала је 12 унчи по 20 гроша. Значи једна литра имала је 240 гроша, односно динара почетком XV века. Вредност гроша одређивала се према тежини и финоћи и мењала се током времена. Тако се 1452. год. од једне литре сребра ковало 270 гроша. К. Јиречек, нав. дело, II, 428, М. Динић, нав. дело, II, 77.

(5) Члан рударске дружине назива се „гварк“ (Geuerke) чл. 3, 13, 15, 17, 19, 24, 26, 27, 29, 31, 32, 34, 37, 51.

(6) Закон о рудницима разликује три врсте поља: „мерно поље“, (чл. 42), „туђе поље“ (чл. 4) и „слободно поље“ (чл. 6, и 21).

(7) Јиречек, нав. дело, II, 174, 211 и 430.

(8) Н. Радојчић, Закон о рудницима деспота Стефана Лазаревића, 85 пол „урбор“, J. F. Schmidt, Versuch einer systematisch geordneten Darstellung des Bergrechtes im Königreiche Böhmen; Prag, 1833, I, 270.

дана, а негде свака 2 месеца (*). Вероватно да су Турци ту праксу затекли у Србији и преузели је као и многе друге рударске обичаје у своје законодавство.

Да ли су Саси плаћали још какве непосредне порезе на приходе својих имања, не види се из Закона о рудницима. Овом приликом потребно је напоменути да је Душанов законик у свом чл. 123. забранио Сасима да убудуће крчењем шуме стичу баштине. Тај пропис нема повратно дејство. Оно што је до тада стечено остало је у важности. Саси су могли стећи баштину и после доношења Законика на други начин, на пример куповином, поклоном, наслеђем. Дакле, они су поред рударских баштина, где се копала руда, могли имати и пољопривредне баштине где су се сејале житарице и гајило поврће и воће. О њима има помена у чл. XXI Закона о рудницима, па се свакако може претпоставити да се и на те баштине плаћао порез. За време владавине деспота Стефана Лазаревића државне потребе и расходи су нагло порасли услед политичких прилика и догађаја. За њихово покриће намећу се и нове дажбине, па су чак и манастирска села била дужна плаћати владару извесне дажбине (10). Дакле у томе погледу никоме се није давала повластица, па ни рударима.

Рудници су поред непосредних сносили и посредне дажбине у које спада царина. Постојале су увозне, пролазне и извозне царине.

О томе има помена у чл. XVIII где се вели „за царину господареву“. Њена висина била је утврђена државним прописима и међународним уговорима, а износила је десетак од увезене робе (11). Овај појам има шире значење него у савременом праву, јер се ту мешају појмови царине и трошарине. Трговац је могао да царину превали на потрошаче урачунавајући је у продајну цену. Дакле, ова врста пореза погађала је у ствари потрошаче на рударским трговима, углавном рударе и чланове њихових породика.

Овде треба истакнути да су на рударским трговима постојали посебни прописи усмерени на заштиту рудара. Тако су чланови рударских дружина уживали искључиво право да купују на рударским трговима извесне сировине неопходне за обављање њихове делатности. Ту спада: гвожђе, лој, ужарија и коже. То је повластица о такозваном „цаугу рупнем“ (чл. 52). Прекршај ове наредбе кажњава се конфискацијом купљене робе: „Тколи се најје прекупивши да му се узме без динара (чл. 52).

Да ли су ове сировине биле ослобођене царине, не види се јасно из Закона о рудницима. Могло би се само нагађати да је такво ослобођење постојало. Наиме, у чл. 52. само се за брашно наводи царинска тарифа, а не наводи се за поменуће сировине о којима се говори у томе истоме члану. Такав закључак могао би се донекле бранити и на основу прописа турских рударских закона за наше крајеве, где се изрично вели да су те сировине биле ослобођене царине. Турски законодавац је вероватно ову повластицу преузео из српског права.

(*) Вл. Скарић, Старо рударско право и техника у Србији и Босни, Београд, 1939, 39. Оријентални институт, Кануни и канун-наме, Сарајево, 1957, 114.

(10) К. Јиречек, нав. дело, II, 433.

(11) К. Јиречек, нав. дело, II, 430; М. Динић, нав. дело, II, 52.

Постојала је још једна повластица у снабдевању рудара. Њима се признавало право да купују на рударском тргу животне намирнице пре других потрошача. Био је обичај да се на тргу извеси недељом кнежев венац и док се венац не дигне други потрошачи нису смели куповати намирнице. Прекршај ове забране кажњавао се строго: запленом купљених намирница и глобом од 6 перпера (чл. IX).

Градско веће било је надлежно да прописује максималне цене животним намирницама и другој роби. Посебно се водила брига о квалитету хлеба, сира, воћа, сочива и рибе (чл. X). Чак се даје могућност „рупницима“ да разграбе без динара „инакав хлеб“, онај који не одговара уобичајеним и прописаним условима.

Градско веће бирало је 4 тржишна надзорника који су били задужени да „огледавају како да се онем уставом свака работа продава“ (чл. VIII). Дакле, они су били дужни да воде надзор над ценама и квалитетом робе и утврђују исправност мера, да пазе да ли се роба „продава правом мером“ (чл. IX).

Царину и друге владареве дажбине прибирали су некад цариници као посебни службеници владареви, а некад закупци којима је владар издавао царину и друге своје дажбине под закуп за одређено време. Овај други начин прибирања био је више уобичајен него онај први. Издавањем под закуп, владар је унапред знао колики ће му бити приходи и није се излагао ни случају ни ризику. Тај начин, међутим, био је неповољан за пореске обвезнике. Закупници су обично злоупотребљавали своја овлашћења у намери да истерају што веће приходе. То је доводило до спорова и жалби, па чак и до сукоба и побуне (12).

Самоуправне дажбине. — Рударски тргови имали су своју самоуправу где је веће састављено од војводе, кнеза и 12 пургара обављало управну и судску власт (чл. XVIII). То је најзначајнија повластица коју су Саси уживали у нашим крајевима.

Војвода, кнез и чланови већа примали су награде које су се подмиривале из глоба, разних дажбина у натури које су давале занатлије и посебне дажбине под називом „псун“.

По чл. I и II Закона о рудницима, псун се плаћао на стоку и вино које се продавало на тргу. То је нека врста трошарине. Тако, на пример, на два овчија бртва плаћало се на име псуна 1 динар. Пола прихода од сточнога псуна припадало је војводи градском, а пола „кулском војводи“ чија функција није одређена. Вероватно се то односи на војводу утврђења „куле“.

Вински псун узимао се од оних који су продавали на рударском тргу вино, а нису били становници градског подручја „метоха“. Закон не прописује висину овога псуна него само вели да једна трећина припада кнезу, друга пургарима, а трећа војводи (чл. II). Псун се узимао само од стоке и вина, а није се узимао од чега другог (чл. II) (13).

(12) Због злоупотреба које су вршили представници власти избијале су чак и побуне. Тако су се у Сребреници 1427. побунили рудари и убили надзорника рудника. М. Динић, нав. дело, I, 59; К. Јиречек, нав. дело, I, 351.

(13) Могло би се ипак претпоставити на основу чл. 52. да се оних 4 динара од товара брашна односи на псун.

Војвода и кнез руководили су радом градског већа које је поред управне обављало и судску функцију (чл. IV). Да ли су они као судије наплаћивали какве судске таксе, о томе нема помена у Закону о рудницима. Но на основу општих начела српског средњовековног права могао би се извести закључак да су рударски судови као и други судови тога времена наплаћивали судске таксе. Као, на пример, таксу за саслушање сведока „послух“.

II

Као основни извор за проучавање рударских дажбина за време турске владавине послужили су углавном ови законски споменици који су важили за наше руднике: 1. Скраћена верзија Закона о рудницима деспота Стефана Лазаревића коју су Турци сачинили половином XV века под називом „Kanunname-i sabik“⁽¹⁴⁾; 2. Саски закон, сачињен за владе Бајазита II при крају XV века⁽¹⁵⁾; 3. Стари саски закон султана Сулејмана под називом „Kanuni kadimi sas“, рађен по узору на неколико закона који су били на снази у нашим рудницима⁽¹⁶⁾; 4. Канун рудника Сребренице и Саса из 1548. године⁽¹⁷⁾. На основу наведених законских текстова и других турских правних споменика из XV и XVI века може се установити да су Саси, а под тим треба подразумевати рударе без обзира на њихово порекло, плаћали дажбине како султану, тако и месним старешинама⁽¹⁸⁾.

Државне дажбине. — Рудари су плаћали султану следеће дажбине (ресм): 1. таксу за мерење рудног поља, 2. таксу за додељивање концесије, 3. порез на руду (ушур), 4. порез на приходе од имовине.

У текстовима се помиње такса за мерење рудног поља (урбар—хак)⁽¹⁹⁾. Тако се у Старом саском закону султана Сулејмана вели да онај ко затражи мерење има да плати. Само се ту не наводи висина ове таксе. То је свакако било утврђено неким посебним прописима или обичајима.

За додељивање концесије „баштине“ (наша реч у турском тексту) плаћала се такса. Ни њен износ није био предвиђен. Ту су се вероватно примењивали општи прописи који су важили за додељивање баштине. „Емини“ (султанови повереници) наплаћивали су таксу за издавање тапије на рудна поља која се дају рударима као баштина.

(14) N. Beldiceanu, Les actes des premiers sultans conservés dans les manuscrits turcs da la Bibliothèque Nationale à Paris, 1964, II, 245, No 22.

(15) N. Beldiceanu, op. cit., II, 257, No 24. Изгледа да је и то скраћена верзија Закона о рудницима деспота Стефана Лазаревића.

(16) Ф. Спахо, Турски рударски закони, Гласник земаљског музеја, Сарајево, 1913, 193—194.

(17) Н. Филиповић, Оријентални институт, Кануни и канун-наме, Сарајево, 1957, 93, 114—116.

(18) Ту би дошли углавном следећи извори: R. Anhegger, Beiträge zur Geschichte des Bergbaus im Osmanischen Reich, Istanbul, I, 1943, II, 1944, III, 1945; R. Anhegger — H. Inalcik, Kanunnamei sultani ber mucebi 'orfi 'osmani, Ankara, 1956; Ö. L. Barkan, Kanunlar, Istanbul, 1945; F. Babinger, Sultanische Urkunden, München, 1956; VI. Скорић, Стари турски рукопис о рударским пословима и терминологији, Споменик СКА, Београд, 1936.

(19) Ф. Спахо, нав. дело, Стари саски закон, чл. 76.

Ушур, десетак био је порез у правоме смислу речи. Плаћали су га баштиници, „гварци“ (деоничари рударске дружине) у натури, делом изваћене руде. Његова висина била је тачно утврђена и износила је једну десетину од изваћене и пречишћене руде ⁽²⁰⁾. Тај се порез прибирао приликом поделе руде, која се обављала негде сваких 40 дана, негде сваких 45 дана, а негде свака 2 месеца.

Рудари су поред рударских баштина могли имати и пољопривредне баштине, на којима су сејали разне житарице и гајили воће и поврће. Могли су држати и стоку и пчеле. На то су као и други поданици (раја) дужни били плаћати порез. Тај се порез наплаћивао годишње, било одсеском од сваке куће по један дукат (филурија), било по приносу ⁽²¹⁾. У прво време по освајању наших крајева примењивао се први начин опорезивања, а доцније други, који је за пореске обвезнике био тежи и неповољнији.

До сада је било говора о непосредним дажбинама које су рудари плаћали. Но они су путем преваљивања сносили и посредни порез под називом „бац“. То одговара царини из нашег средњовековног права.

Царина се плаћала на робу која се на тргу продавала. Њена висина била је утврђена државним прописима или међународним уговорима. Сачували су се неки прописи царинских тарифа који су важили за извесне наше руднике. Тако се сачувао препис царинске тарифе за Сребреницу и Рудник ⁽²²⁾. Оба ова преписа потичу из XVI века, царински ставови из једне и друге тарифе углавном се подударају. Но и овде се мешају појмови царине и трошарине.

Значајно је истакнути да се за извесну робу која је служила за обављање рударске делатности није плаћала царина. Ту спада: ужарија, железни рударски алат, лој за свеће и мазиво, кожа, теретни руднички коњи.

У наведеним споменицима нема спомена о повластицама рудара које би се односиле на првенство у снабдевању на рударским трговима. Ту повластицу нашег средњовековног права турски законодавац није, изгледа, усвојио. Рударима је ипак пружана извесна заштита на други начин. Турски законодавац увео је извозне царине на робу која би се са рударског трга износила да би тако спречио одлив и несташицу те робе ⁽²³⁾. Сем тога предвиђено је да надлежни органи утврђују према приликама и околностима максималне цене животином намирницама (нарх). У неким рудницама то је спадало у надлежност кнеза, представника рударске самоуправе ⁽²⁴⁾. Султан је прибирао дажбине некад посредством својих службеника „емина“, а некад је те дажбине издавао у закуп „амилима“, закупцима. Овај други начин био је чешће у примени.

⁽²⁰⁾ Кануни и канун-наме, 15, 17.

⁽²¹⁾ Кануни и канун-наме, 15, 18.

⁽²²⁾ Вл. Скарлић, Старо рударско право и техника у Србији и Босни 89—91 и Кануни и канун-наме, 122—124.

⁽²³⁾ „И од оних који излазе из града узима се царина исто тако као и од оних који долазе у град“, Кануни и канун-наме, 124.

⁽²⁴⁾ N. Beldiceanu, op. cit., II, 118.

Самоуправне дажбине. — Поред државних постојале су и месне, самоуправне дажбине. И под турском влашћу рудари у нашим крајевима задржавају самоуправне повластице. Они имају своје веће „сабор” (наша реч у турском тексту), надлежан да управља рударским тргом и суди извесне рударске спорове ⁽²⁵⁾. На челу сабора налазио се „кнез” (ова реч преузета је из нашег језика). Кнеза је султан потврђивао својим бератом (указ).

Турци по освајању наших крајева усвајају углавном систем самоуправних дажбина које су затекли у нашим рудницима. Ту спада: 1. такса на пресуђене спорове; 2. дажбине у природи од извесних производа.

Те таксе и дажбине ишле су у корист кнеза и других старешина. Тако се кнезу као председнику сабора плаћала такса од 16 акчи за сваки пресуђени спор ⁽²⁶⁾. То је била замашна сума, јер се половином XVI века могла купити овца за 12 акчи. Кнез је од рудара примао и следеће дажбине у природи: 1. дар у руди приликом поделе; 2. од сваког бурета вина које се на тргу продаје кнезу су трговци били дужни да дају једну пенду, око 2 литра; 3. од сваког говечета које се закоље на тргу месари су били дужни да кнезу дају језик, 4. о Божићу од сваке куће добијао је по кокош и погачу, а о Ускрсу добијао је од насеља једно јагње. То се назива нашом речи „ча” ⁽²⁷⁾. Сем тога кнезу се признавало право „монопола”, право да у току 15 дана у свакој години искључиво продаје своје вино на рударском тргу. Кнез је примао и један део од глоба које су плаћали рудари. Те се глобе означавају нашим називом „удава” и обрачунавају се у „перперима” као и у српском средњовековном праву (чл. 86—91 Старог саског закона султана Сулејмана).

Поред кнеза и његов помоћник „геклич” (наша реч у турском тексту) имао је право на извесне таксе и дажбине у природи. Од пресуђеног спора добијао је 4 акче, приликом поделе добијао је дар у руди, а о Божићу и Ускрсу „ча”.

Значајно је овом приликом напоменути да турски рударски закони обилују нашим речима. Као пример може послужити последњи члан, члан 133. Старог саског закона султана Сулејмана где су употребљене ове наше речи: „сабор”, „кнез”, „геклич”, „подела”, „Божић”, „Ускрс”, „ча”.

Из турских законских текстова не види се, међутим, да ли су пургари, већници имали право на какве дажбине, као што је то био случај у српском средњовековном праву.

На основу досадашњег излагања може се уочити да су Турци задржали са мањим изменама онај фискални систем који су затекли у рудницима Србије приликом освајања. Дакле, и у фискалним теретима одржао се извешан континуитет, па чак и извесни наши називи за неке дажбине. Шта више, турски законодавац понекад се изрично позива на затечено стање и усваја га. Тако се поступило у Кануну рудника Фојнице

⁽²⁵⁾ Чл. 84, 93, 118. и 133. Старог саског закона.

⁽²⁶⁾ Чл. 133. Старог саског закона. Има помена у турским изворима да је кнез на неким рударским трговима одређивао и цену робе и за ту радњу примао таксу од једне аспре за сваку врсту робе.

⁽²⁷⁾ N. Beldiceanu, op. cit., II, 118., R. Anhegger, Beiträge zur Geschichte des Bergbaus, I, 102.

у Босни из 1489, где се поред осталог вели „као бац од поменутих грабана узимане су од краљева времена по 4 акче од товара воска, сира, маслина уља и њима сличних ствари ⁽²⁸⁾).

Уз руднике редовно су се налазиле топионице, а често и ковнице. То нарочито важи за руднике сребра. Топљење руде племенитих метала обављало се под надзором државе, а топионичари су били дужни да предају сребро у државну ковницу на откуп. И они су плаћали дажбине. У томе се прописи нашег средњовековног права подударају углавном са прописима турских закона и ту се, дакле, одржао извешан континуитет. Питање ових дажбина прелази оквире овог написа и заслужује свакако да се посебно проучи и изложи.

Др Мехмед Беговић

РЕЗЮМЕ

О налогах горняков в Сербии в XV и XVI веках

По приходе во второй половине XIII века в Сербию сасов, горное дело развилось в одну из самых крупных хозяйственных отраслей страны и приносило феодалу большие приходы. Сасы пользовались целым рядом особых льгот в области самоуправления, но с другой стороны одновременно были обязаны уплачивать ряд государственных и самоуправляемых сборов.

К числу государственных сборов относились следующие подати: 1. Сбор за межевание участков с залежами руды 2. Сбор за получение концессий („венчание угодья“, как гласит Закон о рудниках деспота Стефана Лазаревича из 1412 года). 3. Десятую долю за извлеченную руду, называемую „урбор“.

К числу самоуправляемых сборов относились следующие подати: 1. „Псун“, своего рода акциз на вино и скот, продаваемые на рынке. 2. Промысловый налог, уплачиваемый ремесленниками за свои изделия.

Турки в течение XV и XVI веков за время захвата страны задержали с некоторыми изменениями существовавшую в Сербии систему налогов. Таким образом, в сборах, уплачиваемых горняками, сохранилась некоторая непрерывность и даже задержались некоторые названия для отдельных видов сборов, как например „подела“ и „част“.

SUMMARY

Mining duties in Serbia in the XVth and XVIth centuries

After the arrival of the Saxons to Serbia in the second half of the XIIIth century, mining developed into a very important economic branch in the country, and was an important source of sovereign's revenues. The Saxons enjoyed special autonomous privileges, but at the same time they were burdened with many state taxes as well as those arising from their autonomous position.

(28) Канун и канун-наме, 17.

The state taxes comprised (1) tax for measuring the mining field; (2) taxes for the concession (marriage deed as stated in the Mines Act of Despot Stefan Lazarević from 1412); (3) ten percent for the excavated ore called »urbor«.

The autonomous taxes covered the following duties: (1) »psun« a kind of excise charged on wine and cattle sold in markets; (2) taxes that tradesmen paid on their produce.

In the course of the XVth and XVIth centuries the Turks kept, introducing some minor changes only, the fiscal system they found at the time of the conquest of Serbia. That is, a certain continuity has been maintained in the taxes paid by miners, and even some of our terms have been kept for certain autonomous taxes, such as »podela« and »čast«.

RÉSUMÉ

Les redevances Minières en Serbie au XVe et au XVIe siècles

Après l'arrivée des Saxons en Serbie dans la deuxième moitié du XIIIe siècle l'industrie minière s'est développée à un tel point qu'elle est devenue la branche principale de l'économie de ce pays et assurait au souverain de très grands revenus. Les Saxons jouissaient de privilèges autonomes spéciaux, mais en même temps ils devaient supporter la charge de toute une série de redevances à l'égard de l'Etat et de l'administration autonome.

Les redevances à l'égard de l'Etat étaient les suivantes: 1) La taxe de l'arpentage du champ minier, 2) la taxe pour obtenir la concession (le mariage du fonds de terre, comme il est indiqué dans la Loi sur les mines du prince Stefan Lazarević de 1412), 3) la dîme pour le mineral extrait sous la dénomination »urbor«.

Les redevances autonomes comprennent les impositions suivantes: 1) »psun«, une sorte d'octroi sur le vin et le bétail qui sont vendus sur le marché, 2) l'impôt payé par les artisans sur leurs produits.

Au cours du XVe et XVIe siècles les Turcs ont conservé ce système fiscal, avec quelques modifications, qui existait déjà à l'époque de leur conquête de la Serbie. Par conséquent, en ce qui concerne les redevances payées par les exploitations minières une certaine continuité a été maintenue, de même pour un certain nombre de redevances autonomes on employait les dénominations serbes, telles que, par exemple, »podela« et »čast«, »distribution« et »part«.

ПОЛИТИКА ОПОРЕЗИВАЊА ИНДИВИДУАЛНИХ ПРОИЗВОБАЧА 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 грожђа, 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, киријашење, 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, несрећено 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 откупу 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 бринићи 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 import 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.

ПОРЕСКИ СИСТЕМ И ЊЕГОВА ПРИМЈЕНА

I. — Плаћање пореза доводи до промјена у економској, а самим тим и у куповној снази пореског обвезника, односно стварног (коначног) платца пореза, те има одређени утјецај на његов друштвени положај. Смањење економске снаге пореског обвезника нужно дјелује на његову привредну активност, па се примјеном одговарајућих пореских облика може усмјерити ова активност у одређеном правцу, односно потицати или дестимулирати пореског обвезника (стварног—коначног платца пореза) у његовом раду.

Неовисно о томе, који је циљ пореске политике који се примјеном једног пореза — односно пореског система у цјелини — у пракси жели остварити, учинци опорезивања нужно не морају бити у складу са циљем (циљевима) који је поједином порезу (порезима) намијењен. Штовише, у појединим случајевима дјеловање пореза може бити у директној супротности са прокламираним циљевима опорезивања.

При изучавању пореског система — као дијела финансијског система — мора се осим о задацима које треба остварити примјеном појединих пореза, као и пореског система, водити рачуна првенствено о учинцима опорезивања. Ради увијек присутне могућности непоклапања циљева и учинака опорезивања, анализа дјеловања пореза у пракси омогућује да се оцјени ефикасност пореске политике и пружа податке о којима треба водити рачуна при креирању новог (нових) пореза, односно при истицању захтјева за даљњом разрадом (усавршавањем) пореског система.

Поједини се облици државних (друштвених) прихода (из богатог арсенала најразноврснијих пореза) користе — односно могу се користити — као ефикасни и врло оперативни инструменти привредне политике. Међутим, примјена пореза у пракси може имати и наглашено штетно дјеловање на пореског обвезника (нпр. обустава односно смањење обављања одређене активности, промјена мјеста рада итд.). Ако је овакав учинак опорезивања у складу са пореском политиком, остаје да се утврди обим тог дјеловања. Али, ако су учинци опорезивања супротни циљевима пореске и — много шире — финансијске и економске политике, намеће се neodложан задатак да се испитају разлози који су довели до оваквог раскорака и да се предложи нова рјешења. При оцјени одређеног пореза, односно пореског система, треба водити рачуна, да се циљеви опорезивања временом мијењају.

II. — Систем опорезивања код нас је са више-мање успјеха пратио бројне промјене увјетоване измјеном карактера власти и друштвено-економских односа у процесу производње. Пореском су систему у разним

етапама нашег динамичног привредног и друштвеног развитка били повјерени и одређени задаци. До измјене циљева пореске политике, броја и врста пореских облика, као и расподеле пореза између појединих друштвено-политичких заједница долазило је изненађујућом брзином, а поједина рјешења замагљивала су — а у појединим случајевима и деформирала — основне циљеве опорезивања.

Раздобље које је претходило данашњем пореском систему (1954. до краја 1964. године) обиловало је низом прописа којима је била регулирана материја опорезивања грађана. У овој етапи у развоју нашег пореског система били су задржани неки порески облици из ранијих година, а били су уведени и нови облици прикупљања прихода, односно напуштени су поједини порески облици који су раније били саставни дио пореског система. Бројне измјене и допуне прописа о опорезивању грађана придонијеле су непрегледности пореског система и још више отежале његову примјену. За овај је период карактеристично константно повећање дјелокруга рада ужих друштвено-политичких заједница. Надлежност опћина се проширује, те се појављује потреба за прерасподјелом постојећих прихода, односно за изналагањем нових прихода за покриће повећаних расхода (прирези, опћински порез на промет, опћинске таксе итд.).

Значајне промјене до којих је дошло у нашем политичком и економском развоју довеле су до коријених измјена и у правима друштвено-политичких заједница у увођењу обавезе прикупљања прихода и располагања тако убраним финансијским средствима. Проширење финансијског суверенитета друштвено-политичких заједница — започето прије примјене новог пореског система — нарочито је добило на свом значају провођењем у живот уставних начела кроз два основна закона и то: Основним законом о финансирању друштвено-политичких заједница (Сл. лист СФРЈ 31/64) као и Основним законом о доприносима и порезима грађана (Сл. лист СФРЈ 32/64). Овим се прописима осигурава финансијска аутономија ужих друштвено-политичких заједница.

Ако бисмо хтјели посебно издвојити једно позитивно рјешење преузето из старог у нови порески систем, истакли бисмо увођење новог начина утврђивања пореске обавезе индивидуалних пољопривредних произвођача. Пореска обавеза ове категорије пореских обвезника се више не утврђује процјеном пореских комисија, па су на тај начин уклоњени — односно у знатној мјери смањени — недостаци до којих је долазило у практичној примјени. Пореска обавеза индивидуалних пољопривредних произвођача се почиње утврђивати на основу објективнијих критерија. За пореску основицу узима се катастарски приход, те се на основу њега одређује висина пореског оптерећења. Овакав је начин опорезивања — ако се досљедно проводи — стимулативнији за пореског обвезника, јер га потиче на остварење већих прихода, што је од мањег значаја за боље снабђивање кронично недовољно подмиреног тржишта пољопривредних производа.

Нови порески систем, дјеломично кодифициран Основним законом о доприносима и порезима грађана, настојао је да уклони бројне недостатке, недосљедности и неповољне учинке који су се испољавали при примјени појединих пореских облика. О слабостима старог пореског система рјечито

говоре подаци о смањењу броја пореских обвезника (нпр. обртника у 1961, 1962. и 1963. години), појава најразноврснијих комбинација, махинација од становишта, да је широко распрострањена појава дефраудације пореза, неочекивани број жалби и судских спорова до којих је долазило због разреза пореза као и пореске утаје.

За читав период који је претходно примјени новог пореског система карактеристично је снажно наглашено међусобно неповјерење између пореских обвезника на једној страни и финансијских органа на другој. Финансијски су органи у поступку разреза и наплате пореза полазили од становишта, да је широко распрострањена појава дефраудације пореза, па су биле подузимане мјере (повећање пореског оптерећења, ригорозна контрола, неузимање у обзир података у пореским књигама и др.), које су тешко погађале оне пореске обвезнике који су у цијелости удовољавали пореској обавези, која је за њих проистицала из стриктне примјене пореских прописа. Генерално изражено неповјерење у истинитост података релевантних при опорезивању и аутоматско повећање пореског оптерећења дестимулативно је дјеловало на пореске обвезнике и негативно утјецало на њихов порески морал. Дошло је до врло проширеног штетног схваћања да се у пореским стварима „не исплати“ бити поштен.

Слабости ранијег система опорезивања грађана су највећим дијелом проистицале из недовољно дефиниране политике према појединим категоријама пореских обвезника (нпр. индивидуалних пољопривредних произвођача, слободних занимања).

Пажња финансијских органа је била недовољно усмјерена у правцу изналажења боље организације рада и усавршавања технике разреза и наплате пореза, као и у правцу побољшања ефикасности контроле убирања пореза те предлагања увођења погоднијег пореског облика или захватања неког другог објекта опорезивања. Многа добра рјешења на подручју опорезивања остала су неискориштена због незадовољавајуће квалификационе структуре особа које су их требале реализирати у пракси.

III. — Недостаци старог пореског система који су се испојили при опорезивању неких категорија грађана били су донекле отклоњени одређеним измјенама прописа (у првом реду снижењем пореских стопа) у 1963. и 1964. години. Међутим, и поред несумњиво позитивног ефекта који су ове мјере имале за пореске обвезнике, остаје чињеница да су ове мјере ипак имале палијативан карактер, јер њима није ријешен проблем стимулативног и равномјерног опорезивања грађана.

Могућности за уклањање низа уочених недостатака ранијег система опорезивања грађана садржани су највећим дијелом у одредбама Основног закона о доприносима и порезима грађана (у даљњем тексту Основни закон). Републикама и опћинама остављене су широке могућности да, у складу са политиком опорезивања и економским могућностима, законима односно одлукама регулирају материју о плаћању доприноса и пореза од стране грађана. Нови прописи о опорезивању грађана представљају конкретизацију принципа садржаних у одредбама Устава СФРЈ из 1963. године. Споменут ћемо неке чланове Устава, који су релевантни при регулирању материје о утврђивању обавезе плаћања доприноса и пореза.

Тако се у чл. 27, ст. 3. каже: „У складу с начелом расподеле према раду, друштвено-политичким заједницама припадају из особних доходака, као и из других извора што их утврђује савезни закон, средства за подмирење друштвених потреба на њиховом територију и оне самостално утврђују та средства и располажу њима.”

Чл. 62. гласи: „Сваки је грађанин дужан, под једнаким увјетима што их одређује закон, придоносити задовољавању материјалних потреба друштвене заједнице.”

Чл. 125. Устава: „Савезним законом установљавају се извори и врсте прихода друштвено-политичких заједница. — Да би се осигурао равноправан положај радних људи и радних организација у пословању и расподјели друштвеног производа, или ако то захтјева остварење основних материјалних односа што их утврђује друштвени план Југославије, федерација може одређивати границе у којима друштвено-политичке заједнице могу утврђивати своје приходе и друга средства.”

Споменимо и чл. 99, ст. 2: „У оквиру законом утврђених извора и врста прихода, опћина самостално утврђује своје приходе и располаже њима.” У овом члану заправо је поново истакнуто начело садржано у цитираном чл. 27, ст. 3.

Основним законом о доприносима и порезима грађана разрађени су уставни принципи те је уведено више доприноса и пореза. Уведени су доприноси из особног дохотка (1. из радног односа, 2. од пољопривредне дјелатности, 3. од самосталног вршења занатских и других привредних дјелатности, 4. од самосталног вршења интелектуалних услуга, 5. од ауторских права, патената и техничких унапређења) и допринос из укупног прихода грађана.

Основним законом установљени су и слиједећи порези: 1. порез на приход од зграда, 2. порез на приход од имовине и имовинских права, 3. порез на наслеђства и дарове, 4. порез на оруђа за производњу у пољопривреди и хибридану лозу и 5. порез остварен допунским радом других особа.

Другим законским прописима регулирана је обавеза плаћања већег броја пореза и доприноса, који су саставни дио позитивног пореског система, нпр. порез на промет, царине и др.

У чл. 6. Основног закона дата је разлика између доприноса и пореза. Допринос плаћају грађани из дохотка којег остваре особним радом. Из прихода оствареног употребом допунског рада других особа, из прихода од имовине и имовинских права, као и на имовину што је имају или стекну, грађани плаћају порез. Разликовање између доприноса и пореза није у овом закону — као ни у другим прописима — досљедно provedено. На овај начин утврђена разлика између доприноса и пореза одступа од садржаја који финансијска теорија везује уз ове појмове. По нашем је мишљењу овакво разликовање — на основу усвојених критерија — непотребно, те доприносе установљене Основним законом треба сматрати порезима, јер имају сва обиљежја пореза⁽¹⁾.

(1) Види мој чланак „О доприносима”, *Зборник Правног факултета у Загребу*, бр. 3—4, 1964.

Основним законом утврђени су одређени принципи о којима треба да воде рачуна друштвено-политичке заједнице када (и уколико) уведу обавезу плаћања доприноса и пореза те утврђују висину пореске обавезе.

Права ужих друштвено-политичких заједница су новим прописима о опорезивању грађана знатно проширена, што је у складу са усвојеним ставовима о већој територијализацији и децентрализацији пореза. Основним законом о доприносима и порезима грађана као и Основним законом о финансирању друштвено-политичких заједница осигурана је финансијска аутономија република и опћина и омогућено је успостављање корелације између прихода ужих друштвено-политичких заједница и економске снаге грађана који живе на њиховом подручју.

Грађани на територију исте друштвено-политичке заједнице имају — под једнаким увјетима који су одређени законом — једнаке обавезе у плаћању доприноса и пореза (чл. 3. Основног закона). Оваково регулирање садржано у споменутом члану, међутим, не отклања могућност различитог оптерећења пореских обвезника између појединих република или појединим опћинама исте републике. Из одређених — претежно економских разлога — не само да је могуће него је и потребно различито пореско оптерећење увођењем разноврсних привремених и трајних пореских ослобођења и олакшица, утврђивањем различите висине стопа при плаћању појединих доприноса и пореза и др. Међутим, да би се онемогућила велика разлика у висини пореског оптерећења грађана предвиђена је могућност да се посебним савезним законом одређују границе у којима друштвено-политичке заједнице утврђују висину доприноса и пореза (чл. 9. Основног закона). Републичким се законима могу одредити границе у којима опћине могу утврђивати висину доприноса и пореза.

И поред неоспорне предности проширења финансијске аутономије ужих друштвено-политичких заједница, она доводи до велике шароликости у висини пореског оптерећења код појединих пореских облика по републикама као и по опћинама унутар република. Велике разлике у пореском оптерећењу стварају не мале проблеме код успоређивања пореског терета између двије сусједне опћине унутар републике, а посебно између сусједних опћина појединих република. Разлике у висини пореске обавезе су понекад такве евидентне да се одмах намеће питање о разлозима и оправданости тих разлога који су их увјетовали. Међутим, у највећем броју случајева потреба друштвено-политичке заједнице за финансијским средствима је најјачи и готово једини аргумент којима се могу бранити велике разлике у висини пореског оптерећења. Децентрализација фискалне надлежности створила је велику могућност хоризонталне диференцијације у висини пореског оптерећења. Овакво регулирање, по нашем мишљењу, може се оправдати и позитивно оцијенити само онда и уколико, ако је и уколико разлика у пореском оптерећењу увјетована разлозима економске, културне или неке друге политике.

Анализа пореских ослобођења и олакшица предвиђених републичким законима и одлукама опћинских скупштина у СР Хрватској показује да су недовољно кориштене могућности стимулирања појединих категорија обвезника инструментима пореске политике. Предвиђена ослобођења и

олакшице су претежно увјетоване социјалним, а само изнимно економским разлозима.

IV. — У чл. 1. Основног закона истакнут је принцип да је сваки грађанин дужан да према својој економској снази придонеси подмирењу материјалних потреба друштвене заједнице. Из овог принципа, по нашем мишљењу, проистиче захтјев за прогресивним опорезивањем, што се, међутим, противи уставном принципу расподеле према раду. Плаћање доприноса, односно пореза према економској снази (примјеном прогресивних пореских стопа) није у складу с начелом расподеле према резултатима рада. Плаћање примјеном прогресивних пореских стопа доводи до нарушавања, а у одређеним случајевима и до анулирања принципа расподеле према резултатима рада ⁽²⁾. Инструменти пореске политике, којима се захвата особни доходак, требали би бити дистрибутивно неутрални. При утврђивању пореског оптерећења требало би водити рачуна о редистрибутивним учинцима посредних пореза.

Код оцјене новог пореског система требало би детаљније испитати мјесто и улогу која је у овом систему повјерена доприносу из укупног прихода грађана. Чини нам се да се овај порески облик са својим прогресивним стопама врло тешко може уклопити у порески систем.

При прописивању обавезе плаћања доприноса, друштвено-политичке заједнице, водит ће рачуна о томе да ту обавезу утврде тако, како би обвезнике доприноса трајно потицало на повећање производности рада (чл. 8. Основног закона). Овакво је регулирање у складу са економско-политичким принципима опорезивања данас без сумње један од најважнијих принципа опорезивања који се постављају пред порески систем сваке савремене државе.

Порези се данас све више користе као врло погодни инструменти економске политике. Опорезивање може негативно утјецати на активност пореског обвезника (у екстремним случајевима може довести и до обустављања његове активности). Није нам позната метода која омогућује егзактно утврђивање ефеката које опорезивање има на пореског обвезника. Међутим, може се посредно закључити да ли је пореско оптерећење по оцјени пореских обвезника у једном пореском систему високо утврђено. При томе се мора водити рачуна да се ова оцјена односи на укупно пореско оптерећење примјеном свих пореских облика, а не на поједини порески облик. На високо пореско оптерећење упућују подаци о присилној наплати пореза, обустави бављења одређеном дјелатношћу, промјени мјеста рада, опадању пореског морала и тиме повезаној дефравдацији пореза и сл. Тако се, нпр., смањење броја особа које су радиле у приватној занатској дјелатности у 1961, 1962. и 1963. години у СР Хрватској добрим дијелом има приписати високо утврђеној пореској обавези. То се види из табеле у којој је приказана динамика броја особа које су радиле у овој дјелатности ⁽³⁾.

(2) Види мој чланак „Расподјела према раду и опорезивање“, *Финансије*, бр. 3—4, 1966.

(3) Ж. Ријавец: Приватно производно занатство у СР Хрватској у 1964. год., Републички завод за статистику, Загреб, 1965.

Година	Број особа			Верижни индекси		
	власници	запослени	ученици	власници	запослени	ученици
1960.	21.640	8.536	7.515	—	—	—
1961.	20.835	8.009	6.415	96	94	85
1962.	19.033	6.430	4.712	91	80	74
1963.	17.936	6.340	4.143	94	98	88
1964.	18.739	7.391	4.165	104	117	101

Тенденција опадања броја запослених заустављена је у 1964. години захваљујући у првом реду побољшању пореског третмана (смањењем пореских стопа) за ову категорију пореских обвезника.

Вањска манифестација високог пореског оптерећења очитује се у великом броју пореских обвезника код којих се порез мора утјеривати предузимањем присилних мјера. Тако је број пописа због неподмирене пореске обавезе у 1965. години, нпр., у котару Бјеловар износио за покретнине око 32 хиљаде, а за некретнине вршен је у око 700 случајева, у котару Сисак попис покретнина вршен је у око 17 хиљада случајева, а у Котару Вараждин попис покретнина извршен је код 12 хиљада обвезника.

О високо утврђеној пореској обавези говоре и подаци о постотку наплате свих обавеза грађана који се плаћају у тромјесечним роковима за 1963. до 1966. године у неким котарима у СР Хрватској:

% наплате

Котар	1963.	1964.	1965.	1966.
Бјеловар	82,7	80,4	81,3	85,8
Карловац	80,7	80,5	81,4	84,4
Осијек	79,8	84,1	86,3	88,8
Ријека	81,9	80,7	77,4	91,8
Сисак	81,3	81,7	82,2	84,8

Велико одступање између планираног и убрaног износа код подмирења обавеза грађана који се плаћају у тромјесечним роковима (нпр. код наплате доприноса од пољопривредне делатности) увјетовано је и другим разлозима (нпр. лоша организација финансијске службе у опћинама), а не искључиво високо утврђеним пореским стопама.

Наведени примјери упућују не само на потребу придржавања пореске дисциплине код пореских обвезника (подмирење обавезе на вријеме и у цијелости), него императивно захтјевају преиспитивање политике опорезивања коју поједине уже друштвено-политичке заједнице воде према неким категоријама пореских обвезника (нпр. према обртницима, индивидуалним пољопривредним произвођачима).

Сви порески обвезници су, без сумње, са великом симпатијом поздравили принцип да друштвено-политичке заједнице прописују стопе доприноса и пореза — у правилу — за више година (чл. 15, ст. 1. Основног закона). Овакво је регулирање инспирирано финансијском теоријом као и практичним свакодневним захтјевима пореских обвезника. Утврђивање висине пореске стопе за дуже вријеме уноси неопходан моменат сигурности који је од непроцјењивог значаја за рад пореских обвезника. Приближно утврђена висина пореског оптерећења за више година унапријед омогућује пореском обвезнику да и сам дугорочно планира своју активност, подстиче га на повећање продуктивности рада и проширење дјелатности, што — на другој страни — доводи до повећања прихода и с тим повезано до повећања пореске способности. А то није само особни интерес пореског обвезника, него је — односно може бити — и опћи интерес. Разумије се да се на овом принципу не може у сваком случају инсистирати, што, међутим, никако не значи да се без оправданих разлога одступа од њега. Чини нам се да за честе измјене у висини пореских стопа у новом пореском систему нема, у сваком случају, довољно прихватљивих аргумената којима се ове измјене оправдавају.

Значајна новина у прописима о опорезивању грађана предвиђена је код опорезивања услужног и једним дијелом производног занатства. Наиме, новим прописима уведен је поједностављени поступак, који треба да искључи свуда гдје је то могуће субјективне моменте који су долазили до изражаја при утврђивању пореске обавезе. Опорезивање на основу објективних критерија доводи до отклањања највећег броја недостатака који су били најчешће присутни управо код овог пореског облика. Основним законом је предвиђено да грађани који самостално и трајно врше занатску услужну дјелатност подмирују своју пореску обавезу према годишњој паушалној основици. Годишња паушална основица утврђује се до висине просјечног годишњег особног дохотка из радног односа радника одговарајуће спреме исте дјелатности коју врше привредне организације на територију општине у којој се налази пословно сједиште обвезника или сусједне општине, оствареног за редовно радно вријеме. Прописима је омогућено пореском обвезнику који своју обавезу подмирује према годишњој паушалној основици да тражи, ако сматра да је то за њега повољније, да му се пореска обавеза утврди према приходима које је стварно остварио. Овакво регулисање је на ефикасан начин уклонило бројне слабости које су везане уз овај порески облик. Новим је прописима проширена могућност утврђивања пореске обавезе у паушалном износу.

Нова порескотехничка рјешења примјењена код опорезивања доброг дијела обртника дат ће (и дају) снажан импулс проширењу ове дјелатности. И поред низа недостатака обртничка дјелатност имала је, има и имат ће још дуго не малу улогу у задовољавању свакодневних потреба грађана, нарочито тамо гдје индустријске и друге привредне организације због одсутности економске оправданости таквог пословања (мале серије, незнатан обим рада и др.) не би производеле одређену робу или не би могле пружити тражену услугу. У конципирању политике опорезивања занатске дјелатности посебно мјесто заузимају општине, које су позване да дефинирају свој став према приватним обртницима и другим слободним

занимањима у складу са интересима својих грађана и смјерницама свога развоја.

V. — У досадашњем излагању приказали смо неке важније поставке на којима се заснива нови порески систем — који је још увијек у стадију уходавања и прилагођавања. То нам омогућује да дамо оцјену (децидирану и поткријељену одговарајућим доказима) новог система опорезивања грађана. Оцјена новог пореског система зависи о одговору на три питања: 1) Да ли су примјеном нових прописа о опорезивању грађана изостале слабости ранијег пореског система, односно да ли је њихов интензитет смањен, 2) да ли су се у примјени новог пореског система испојили недостаци који се раније нису јављали и 3) да ли су учинци опорезивања адекватни циљевима који су пред нови порески систем постављени и који се од примјене појединих пореза, као и пореског система, очекују.

Не улазећи у исцрпнију анализу, мислимо да можемо потврдно одговорити на прво питање. Не тврдимо да су сви недостаци и недосљедности старог пореског (пореских) система уклоњени, али је без сумње њихов интензитет смањен. Ако је број пореских обвезника довољно снажан аргумент за учинену констатацију, онда ћемо се послужити неким подацима о броју индивидуалних занатских радњи у СР Хрватској. Укупан број индивидуалних занатских радњи у 1964. и 1965. години повећао се је за 3.282 радње (крајем 1963. било их је 20.528) или за 16%. За 1966. годину нема још података, али се по кретању у Загребу и неким другим општинама процјењује пораст од 3—4% (4).

Одговор на друго и треће питање изискивао би дужа истраживања и претпостављао би устаљени порески систем. Међутим, то истовремено не значи да не можемо изнијети нека своја мишљења о постављеним питањима. У појединим случајевима можемо чак дати категорички одговор, као нпр., да се новим системом опорезивања промета производа не могу остварити прокламирани циљеви. Наиме, због примјењене технике опорезивања (изабране фазе опорезивања), као и текста важећег прописа, те његовог чврстог везивања уз расходе који се из буџета друштвено-политичких заједница подмирују, порез на промет је првенствено инструмент фискалне политике са мање-више попутним економским ефектима. Међутим, порезу на промет је у нашем пореском систему намијењена економска улога — у првом реду улога ефикасног инструмента регулирања цијена. Не можемо у цијелости бити задовољни ни са учинцима опорезивања индивидуалних пољопривредних произвођача и слободних занимања. Тако, нпр., опорезивање на основу катастарског прихода (и онда када се пореска обавеза стварно утврђује на основу катастарског прихода а не на основу оствареног прихода) не даје у сваком случају најбоље резултате (нпр. опорезивање старачких домаћинстава). Исто тако прописима нису исцрпљене бројне могућности које би довеле до веће примјене технике и кемјске технологије у пољопривреди, као и подстицале

(4) Стање и неки проблеми кретања и развоја занатства, Студија привредне коморе СР Хрватске, Загреб, 1967.

индивидуалног пољопривредног произвођача на разноврсне производне односе са задругама и пољопривредним добрима.

Уже друштвено-политичке заједнице нису у довољној мјери водиле рачуна о бројним импликацијама опорезивања и нису знале да разним ослобођењима и олакшицама (и на други начин) боље користе проширену финансијску аутономију коју данас имају.

Евентуалне слабости које се испољавају у примјени новог пореског система не треба да доведу до нервозе и захтјева за његовим мијењањем, него да, напротив, треба свакодневно практично провјеравати и усавршавати. Идеалног пореског система нема. Уз значајне предности уз сваки систем присутни су и одређени недостаци. Настојања морају бити усмјерена ка њиховом уклањању. При томе се треба чувати ничим оправданог оптимизма и брзоплето предлагати рјешења за бројне проблеме који се при опорезивању јављају, а која или нису дозрела за рјешавање или се на тај начин ни не могу рјешити.

Др Божидар Јелчић

РЕЗЮМЕ

Налоговая система и ее применение

В силу всегда не исключаемой возможности несходства между назначением и следствием налогового обложения, анализ действия налоговой системы и отдельных видов обязательных платежей значительное внимание должен уделить их эффективности с точки зрения целей налоговой политики, а тем более если примем во внимание, что в отдельных случаях действие обложения налогами может находиться в прямом несоответствии с назначением налогов.

Отдельные виды государственных отношений общественных доходов используются или могут быть использованы в качестве эффективных и весьма оперативных инструментов хозяйственной политики. Но взимание налогов на практике может иметь не только положительное, но и оказывать вредное воздействие на налогоплательщиков, участвующих в хозяйственной жизни нации. Если результаты налоговых обложений соответствуют назначению, провозглашенному в налоговой политике, необходимо установить размеры и следствие данных результатов. В то же время, в случаях, когда достигнутые на практике результаты оказываются противоположными целям налоговой политики, возникает спешная и неотложная задача изучить причины, приведшие к подобному расхождению и выступить с предложениями новых, более адекватных решений.

Налоговые изъятия снижают экономические возможности, а тем самым и покупательную способность налогоплательщиков и оказывают известное влияние на их не только экономическое, но и на общественное положение. Понижение экономических возможностей налогоплательщиков неизбежно отражается на их хозяйственной деятельности, а применение тех или иных видов обложения оказывает влияние и на сам выбор направления деятельности, т. е. обложения могут и стимулировать налогоплательщиков и, наоборот, сворачивать их деятельность. Все это общезвестные истины, но в ходе создания и осуществления налоговой политики они часто упускаются из вида. Вот почему необходимо настаивать на параллельном изучении налоговых систем с точки зрения преследуемого ими назначения и достигаемых ими реальных результатов.

SUMMARY

The taxing system and its application

Since there always is a possibility of discrepancies between the aims and effects of taxing, the analysis of the taxing systems and individual formes of taxing ought to devote a great attention to their efficacy from the standpoint of the purposes of taxing policy, in particular if one has in mind that in some cases effects of taxing may be in direct contradiction with the proclaimed aims of taxing.

Individual forms of state, and/or social revenues are used and can be used as very efficacious and very operative instruments of the economic policy. However, implementation of taxes in practice can have not only positive, but markedly harmful effect on the taxpayers as participants in the economic life of the nation. If the result of taxing is in harmony with the purposes of the proclaimed taxing policy, it is necessary to determine the volume and effects of this result. But, if the results achieved in practice are contrary to the aims of the taxing policy, an urgent and immediate task is imposed, namely to find out the reasons that led to such discrepancies, and to propose new, more adequate solutions.

Tax paying leads to changes in the economic and, consequently, in the purchasing power of the taxpayer, and has a definite influence on his not only economic, but social position as well. Decreasing of the economic power of the taxpayer cannot but affect his economic activity, and by applying the corresponding taxing forms this activity may be steered to a particular direction, i. e. may stimulate or unstimulate the taxpayer. These are well known facts, but in creating and implementing a definite taxing policy they often are overlooked. That is why one should insist on a paralld study of taxing systems from the standpoint of aims they are facing and the real results to be attained by them.

RÉSUMÉ

Le système fiscal et son application

Vu qu'il est toujours possible que les buts et les effets de l'imposition ne coïncident pas, l'analyse des actions des systèmes fiscaux et des formes fiscales doit concentrer la plus grande attention sur leur efficacité au point de vue des buts de la politique fiscale. Cela est nécessaire d'autant plus lorsqu'on prend en considération que dans certains cas les actions de l'imposition peuvent être même en contradiction directe avec les buts proclamés de l'imposition.

Certaines formes des revenus publics c'est à dire sociaux sont utilisées ou peuvent être utilisées en tant qu'instruments efficaces et très propices aux opérations de la politique économique. Cependant l'application des impôts dans la pratique peut avoir non seulement des effets positifs, mais aussi des effets préjudiciables très prononcés sur les contribuables en tant que participants dans la vie économique de la nation. Si le rendement de l'imposition est en conformité avec les buts de la politique fiscale proclamée, il est nécessaire de déterminer le volume et les effets de ce rendement. Mais si les résultats obtenus dans la pratique sont contraires aux buts de la politique fiscale, il est indispensable et urgent d'étudier les raisons qui

ont contribué à une telle divergence, et de proposer de nouvelles solutions plus adéquates.

Le paiement des impôts a pour conséquence des changements dans le pouvoir économique et de ce fait dans le pouvoir d'achat du contribuable, de sorte qu'il exerce une influence déterminée non seulement sur la condition économique mais aussi sur la condition sociale du contribuable. La diminution du pouvoir économique du contribuable agit nécessairement sur son activité économique, de sorte qu'avec l'application des formes fiscales correspondantes on peut orienter cette activité dans une direction déterminée, c'est à dire on peut stimuler ou destimuler le contribuable. Ces faits sont bien connus mais dans la création et la réalisation de la politique fiscale déterminée on les perd souvent de vue. D'où il s'ensuit qu'il faut insister sur l'étude parallèle des systèmes fiscaux du point de vue des buts qui se posent devant eux et les résultats réels qui peuvent être obtenus par leur application.

САМОУПРАВЉАЊЕ И РУКОВОЂЕЊЕ

— Нека питања односа —

Процес радничког самоуправљања улази у стадиј релативне зрелости и, рекло би се, предаха. Поставља се питање: да ли је у основној замисли самоуправљања могуће и потребно утврдити нове правце развоја, који би, организационо и функционално, омогућили усвајање нових тенденција напретка ка савременом, модерном друштву, у складу са променама које се збивају у условима реформе.

Једну од основних сметњи нашем даљем развоју представља и недовољно одређен однос између функција управљања и функције руковођења у радним организацијама. Одатле произилази други проблем: да ли усвајање новог механизма односа у привреди, — у коме предузеће постаје готово потпуно друштвено-економски независно и упућено искључиво на своју продуктивност и рационалност производње у условима тржишне привреде, нарочито од 1964. на овамо — (повећање удела предузећа у укупном дохотку, смањење и укидање дотација и регреса итд.) — тражи и промене у систему односа између органа управљања и органа руковођења. Поставља се питање: да ли је убрзана модернизација и борба за укључење у међународну поделу рада повезана са одређеним променама у нашој организацији рада и на општем, системском нивоу (однос органа управљања и органа руковођења као представника колектива према заједници) и на унутрашњем нивоу (обезбеђење максималне техничке ефикасности у унутрашњој организацији рада).

Било би занимљиво и посебно научно изучавање положаја и улоге директора и руководеће структуре у процесу организације производње у условима релативне неразвијености материјалне базе и незадовољавајуће кадровске структуре, ситуације која се може срести у низу радних организација у неким нашим републикама. Даље, неповољно стање у погледу материјалне опремљености несумњиво утиче и на поједине елементе функције руковођења. Планирање, у коме је живи људски медиј, људски фактор доминантан, трпи у већој мери од неочекиваних реакција и последица по планирану производњу него високоаутоматизовано предузеће. Машина може утицати на смањење производње само због квара, човек може смањити производњу због изванредно великог броја психичких чинилаца — његове акције никад није могуће до краја и тачно предвидети. Производња у условима високе механизације може се готово тачно прорачунати, производња са високим учешћем живог рада зависи у великој мери од стања међуљудских односа.

Чињеница је да неразвијена материјална база уз ниску квалификациону структуру тражи чвршћи, стабилнији систем руковођења, при чему ће контрола извршења морати бити учестанија и непосредна, с друге стране, релативна организациона неразвијеност проузрокује стварање система у коме су руководећој структури нормативно дата већа овлашћења, што доводи до веће моћи и утицаја те структуре на процесе самоуправљања. Упоредо са оспособљавањем кадрова мењају се и организациона шема и надлежности, услед чега се односи између произвођача и руководиоца све више претварају у односе сарадње, кооперације, „вођења“, а не руковођења. Проширује се основа самоуправљања у односу на број стварних учесника у процесима одлучивања.

У новије време поставља се и питање да ли и у којој мери вишенационална структура може утицати и на функцију руковођења с обзиром на улогу руковођења у савременом систему производње који захтева усклађене међуљудске односе. Иако о овој проблему не постоји никаква научна образложена студија, нити емпиријска грађа, бар колико је нама познато, ипак можемо учинити неке претпоставке на основу којих ово питање можемо уклопити у опште проблеме о којима размишљамо. Постоји ли специфичност међуљудских односа као фактор ефикасности у радним организацијама које имају мешовиту националну структуру? Да ли — и у којој мери — треба да се односи националне структуре одражавају и у односима унутрашње организације рада?

Постоји оптимум у организовању производње, који претпоставља могућност да најквалитетнији и најспособнији стручњаци — организатори који су *расположиви у датом тренутку* добу у прилику да организују процесе унутарње организације рада. Поставља се питање који су стручњаци најприкладнији у условима мешовите структуре. Очигледно, мораћемо пажљиво размотрити које су особине потребне руководиоцу да би се на одговарајући начин могао да организује процес производње да би се организовало извршење одлука које доносе органи управљања, јер то је унутрашња суштина функције руковођења. Такав руководиоца мора несумњиво бити ауторитативан, непристрастан и веома комуникативан (способан да прима и даје информације о садржини неког питања без блокирања саговорника). Какав ауторитет мора имати руководиоца? Пре свега стручни и организаторски, јер је интерес за повећање производње заједнички за све чланове колектива. Припадање било каквој неформалној групи, „представљање“ било кога у предузећу може на озбиљан начин да смањи учинак колектива као целине и да затрује међуљудске односе. С друге стране, радни људи треба да „прихвате“ руководиоца не као или не само као носиоца одређеног хијерархијског статуса, него као објективног стручњака са посебним знањима, способностима и одређеним искуством. Степен повезаности, јединствености у нашим колективима непосредно је повезан са економском ситуацијом у колективу, што је у извесној, не малој мери везано и за способност руководиоца. Док предузећу „добро иде“ најчешће нема ни проблема односа између појединих народности и нација, нити проблема односа између функције управљања и функције руковођења који се не могу решити у самоуправ-

ним процесима, нема друштвене напетости. Напетост се најчешће јавља у условима економских тешкоћа и ту се доказују познате Марксове мисли о „односима економије и односима политике”.

Поставља се и питање специфичности у систему самоуправљања. Проблеми које смо поменули карактеристични су за самоуправно друштво као целину. Али, несумњиво је да у појединим републикама на појединим подручјима и у оквирима самоуправног система долази до низа специфичних појава и проблема који захтевају друкчији приступ, анализу и решења. Често долази до појаве понављања, преузимања готових решења датих у нормативним актима других радних организација. Овим се стиче илузија стварања јединствености система, а нормативни акти се битно удаљавају од објективних процеса у датој радној организацији, долази до раскорака између нормативног и стварног, жељеног и могућег, организације и њеног друштвеног учинка.

Несумњиво је, и на томе се нећемо даље задржавати, да је самоуправна замисао организације производње (и друштва у целини) доказала виталност. Реч је, дакле, не о сумњи у сам систем, него о његовом даљем развоју. Могуће су две основне варијанте:

а) Систем централног планирања, у коме се предузеће уклапа у циновски механизам укупне расподеле производних задатака и једнаке расподеле средстава стечених радом, без обзира на степен ефикасности дате радне организације, систем дистрибуције и дириговања просечно нерентабилних инвестиција (услед дејства ванпривредних фактора) при чему држава прима на себе „одговорност” за успех у пословању и тиме покрива просечну неефикасност. Не постоји мотивација појединаца, произвођача, већ само руководеће структуре, везане за политички апарат. Овај је систем одбачен, и чини нам се, нема изгледа да се поново прихвати.

б) Систем аутономије, самосталног друштвено-економског положаја предузећа, у коме се ефикасност мери помоћу тржишта, на основу могућности успешне реализације производње, дакле релативно објективно. Санације и дотације више не могу бити универзално оруђе битно за успех или само постојање колектива. Дакле, заснива се систем у коме ће апсолутно залагање појединаца у процесу рада као услов за рентабилност бити одлучујуће мерило и услов за развој колектива као целине. Стандард радника ће зависити од тога да ли и како радници управљају, и, што је још важније, како и колико *производе* (1). У овом систему, који постепено осваја, постепено се пресецају „мостови и спојени судови између државне касе и предузећа (2).

Док су у ранијим условима положај и функција предузећа у највећој мери били одређени прописима донетим од органа друштвено-политичких заједница, чиме су аутономија предузећа, његова пословна иницијатива, мобилност и могућност коришћења предузетничке иницијативе

(1) Овде, наравно, није реч само о фактору залагања него и о низу других момента: изграђивању материјалне основе, рентабилности инвестиција, организацији рада, квалификационој структури итд.

(2) Др Душан Биланчић: Самоуправљање и стручно руковођење у предузећу, *Социјализам*, бр. 7—8, 66, стр. 938.

били у највећој мери ограничени, положај и улога директора, функција руковођења, имали су друкчију садржину, сврху и циљ. У промењеним условима, када радне организације постају „усамљене и самохране“, тачније, препуштене сопственим снагама и способностима, када почињу да се ослањају готово искључиво на своју организацију и продуктивност, унеколико се мењају и положај руковођења и однос између функције управљања и руковођења ⁽³⁾.

Овај процес је иначе већ у закашњењу у тој мери да је проблем решавања одговарајућег положаја и улоге функције руковођења и техно-економске структуре, односно улоге стручњака у предузећу, у ствари питање могућности постизања рентабилитета за велики број радних организација и да најозбиљније задире и у питање опстанка садашњег система организације производње ⁽⁴⁾.

Закључак је да ће даљи развој друштва зависити од даљег усавршавања организације производње, степена квалификованости произвођача, система унутрашње и глобалне расподеле створених вредности, као једног од фактора мотивације, али — и то у веома великој мери — и од стручних способности и квалификованости линије руковођења и техно-економске структуре.

Систем укупне друштвене расподеле не може несметано функционисати ако нема основне масе створених вредности које ће се расподељивати. Ствараоци вредности су непосредни произвођачи, ефикасно организовани у процесу унутрашње организације рада. Како организовати ефикасну, оптималну производњу уз минималне ванпроизводне трошкове и тиме обезбедити материјалну основу за опстанак и даљи развој система самоуправљања? Која питања у вези са тим искрсавају, па каквим основама мора почивати таква модерна производња, и, најзад, какви су у вези са тим односи између функције управљања и функције руковођења? Покушаћемо да дамо неке могуће одговоре на ова питања, ограничавајући се при том на приступ са гледишта науке о управљању.

У свакој радној организацији разликујемо следеће основне функције у процесу одлучивања: доношење основних „стратешких“ одлука, организовање извршења тих одлука и процес непосредног извршавања ⁽⁵⁾.

Доношење „стратешких“ одлука непосредно, од стране чланова радне заједнице, или посредно, преко изабраних органа самоуправљања, неприкосновено је право радних колектива, које у највећој мери утиче на производност рада па тиме и на успех система као целине. Каква је улога функције управљања, а каква функције руковођења у процесу доношења одлука? На овом проблему ћемо се нешто дуже задржати.

(3) Положај и улога директора одређени су у овом тренутку у преко 500 прописа. Јасно је отуда, да је тешко тачно одредити његова овлашћења и одговорности, па тиме и положај и улогу.

(4) Чињеница је да смо систем глобалне расподеле (захватање дохотка радних организација од стране заједнице) далеко боље разрадили, него системе организације производње у самим радним организацијама.

(5) Овако, нпр., Koontz и O'Donnel у „Management — Theory and Practice“, 1965. Слично проф. др П. Димитријевић, „Јавна управа“, Нинш, 1964, гл.та.

Већ дуже времена у нашој стручној и научној јавности развија се основна идеја да је потребно нешто мењати у систему нашег самоуправљања да би то самоуправљање заиста постало пуна стварност. Треба пре свега коначно утврдити однос између појединих радно-професионалних функција у процесу рада и тачно одредити одговорности и овлашћења ових функција у самоуправном систему. Још увек се самоуправљање у великој мери развија одозго надоле и има карактер „октронсане“ демократије. Није довољно нормативним актима испунити форму учешћа радника у процесу одлучивања, у управљању предузећем, том управљању треба дати реалну садржину. Даље, није могуће руковођење приказати као пуко извршавање одлука органа управљања, јер је оно сложена стручна и радно-професионална функција која се састоји у организовању извршења основних „стратешких“ одлука, доношењем низа организационих одлука које често по значају надмашују многе одлуке самоуправних органа.

Процес самоуправљања је у свом развоју пролазио кроз низ фаза, од којих се по значају истичу 1950. година (увођење), 1953. (могућност да радници одлучују о средствима предузећа), 1958. (радници одлучују о расподели чистог прихода) и период од 1964. када се предузећима ставља на располагање велики део дохотка, без претераног захватања од стране друштвено-политичких заједница, дакле, одлуке су „у бази“⁽⁶⁾.

Модел савремене самоуправне организације представља такав систем односа у коме непосредни произвођачи у највећој мери утичу и на стварање и на *распodelу укупног прихода и услова рада* у којима се налазе у процесу производње. Међутим, како тај идеал остварити када се данас у високоразвијеним радним организацијама, са строгом поделом рада и развијеном механизацијом па и аутоматизацијом, свакодневно доносе одлуке које, због њихове сложености, може да припреми, схвати и о њима одлучи једино стручњак? Да ли такви акти (а актима се, најзад, утврђује и место у производњи и расподели) могу бити адекватно анализирани, испитани и изгласани од стране неквалификованог органа управљања? Није ли то раскорак између нормативног и стварног? Шта бива у том случају? Стручни колегиј, група специјалиста, техноекономска структура припреми акт и тражи — и добија — некритичку сагласност од чланова органа самоуправљања. Ту очигледно нема самоуправљања — оно институционално постоји, али реално не дејствује. Процес одлучивања по дефиницији значи могућност *свесног избора између више алтернатива*. А овај елемент свесног овде не постоји. Где је ту излаз?

Суштина се састоји у потреби разликовања различитих радно-професионалних функција. Носиоци функције руковођења, заједно са техноекономском структуром имају дужност да саставе такве нормативне акте који ће у условима постојеће материјалне опремљености предузећа, кадровске структуре и ситуације ван колектива, успети да у одређеном мандатном периоду одреде такве објективне односе у расподели *услова рада* у предузећу, у организацији процеса производње који ће омогућити највишу производњу, па тиме и расподелу. За своју активност у орга-

(6) Иако овај тренд у задње време слаби, што се може оценити као неповољна тенденција (опadaње просечног процента учешћа радних организација у 1967. од 2%).

низацији пословања предузећа органи руковођења и техноекономска структура *непосредно су одговорни* органу самоуправљања, уколико се не постигне одговарајући производни резултат. Тај се резултат мери у свом *коначном ефекту* у материјализацији производње у одређеним роковима, не дужим од пословне године. Тај ефекат мора бити изражен простим, једноставним показатељима. Дакле, реч је о својеврсном послодавачком односу између радног колектива и органа руковођења и техноекономске структуре. Руководиоци добијају „мандат“ на одређени период. Од успеха зависи и њихова награда, али и могућност престанка радног односа и ангажовања нове екипе од стране колектива.

Међутим, у процесу организовања извршења основних одлука органи руковођења морају имати извесну аутономију и могућност да *одреди оптималне услове производње одређујући организацију рада* (⁷). Сама чињеница да ће руководиоци бити одговорни за резултате рада колектива као целине проузрокује потребу и могућност да они могу издавати и налоге у оквирума унутрашње расподеле послова. Јер, одлуке о организовању извршења доносе се на основу „стратешких“ одлука и представљају њихову неопходну али индивидуализовану интерпретацију. Корелатив овакве организације је *чврста радна дисциплина*. Без постојања дисциплине не само да нема модерне производње и продуктивности него нема ни самоуправљања. У условима недисциплине у извршењу, и најбоље „стратешке“ одлуке могу се осујетити. Није једном речено да самоуправљање не значи самовољу, јер, заиста, самоуправљање карактерише управо заједнички удружени напор. Може ли се онда прихватити одступање од колективно усвојеног режима рада, на основу индивидуалних одлука појединаца или појединих група, на штету колектива као целине? Свакако да не може и отуда потреба за дограђивањем инструментарија за обезбеђење радне дисциплине (⁸).

По природи свог места и функције, руковођење представља организовање извршења виших одлука, одлука органа самоуправљања, а с друге стране, представља и доношење одлука неопходних за организацију и реализацију производње, при чему произвођачи, непосредно извршавајући те одлуке, у ствари извршавају одлуке које су сами донели или непосредно, на збору радне јединице, или посредно, доношењем одлука од стране радничког савета и других органа самоуправљања.

Ако усвојимо идеју доношења иницијалних и финалних одлука органа самоуправљања (*иницијалне* одлуке су одлуке о давању овлашћења органима руковођења и техноекономској структури да у предстојећем периоду могу доносити одлуке о организацији рада, што се редовно мора чинити после кратке али потпуне анализе материјалних и људских средстава којима колектив располаже, док се под *финалним* одлукама подразумева „полагање рачуна“, доношење одлуке о укупном резултату, упоре-

(7) Иначе целокупна пословна политика мора, темељно објашњена, бити презентирана радном колективу као целини и он мора о њој одлучити упознавши је претходно. Може се рећи да постоји реципрочан однос између степена информисаности и реалног самоуправљања.

(8) На основу социолошких иситивања у радним колективима утврђено је да су радници у *већини* за поштовање радне дисциплине.

бивање између планираног и постигнутог резултата у датом периоду), бићемо у стању да избегнемо две основне могуће слабости нашег самоуправног система а) ситуацију у којој колектив у ствари не одлучује, јер раднички савет није у стању да разуме сложене техноекономске акте који му се подносе, б) подељену одговорност, када органи руковођења и техноекономска структура, оправдано или неоправдано, пребацују одговорност за пословни неуспех на колектив као целину: „сви су криви и нико није крив“.

Чини нам се да је механизам „предузетничког самоуправљања“ у постепеном развоју и консолидацији у нашем систему, ако не нормативно а оно фактички. Он не садржи у себи ни „просветитељску“ варијанту (радници су незналице које тек треба научити да самоуправљају) ни „бирокаратску“, по којој се ствара и дејствује језгро у предузећу које — стопљено са локалним политичким врхом — манипулише предузећем и људима у њему као радном снагом у најамном односу.

Ни у ком случају се не може прихватити теза „тјуторства“ над радничком класом, нарочито не на неразвијеним подручјима. Самоуправљање је јединствен и недељив процес у коме се радни људи све више оспособљавају да самостално и квалификовано учествују у управљању. Чињеница је да ће, по правилу, дисциплина у процесу производње бити свакако чврста, уколико се остваре самоуправни односи са тачним разграничењем радно-професионалних функција. Проблем радне дисциплине, треба повезати са могућношћу и правом на самоуправљање. Самоуправљање управо значи *свесно покоравање радној дисциплини*, реду који је нужен да би систем производње могао бити успешан.

Између „Сциле“, коју наводно представља анархија у нашем самоуправљању, и „Харибде“, коју представља бирокаратско изрођавање самоуправног механизма у ствари нема праве *дилеме*. Радни човек је у довољној мери везао и све више вежује своју будућност за будућност организације у којој ради, па многи симптоми показују да он у ствари захтева чвршћу радну дисциплину. С друге стране, пресечени су друштвени корени бирокаратизације, иако не сасвим и, можда, не довољно. Међутим, пуно коришћење различитих специјалности, па тиме и руковођења — а оно је несумњиво *специјалност баш као и она правника, економисте или инжењера* — императивна је потреба савремене производње. Руковођење је процес стабилног трајног организовања процеса рада, при чему неминовно мора долазити не само до издавања налога него и до стварања и одржавања високог и оригиналног и изведеног ауторитета те функције у радним организацијама. (Оригинални ауторитет припада руководиоцу уколико је стручан, образован, тактичан, предузимљив и високог личног морала, при чему је стручна способност за руковођење најважнији фактор. Изведени ауторитет припада руководиоцу услед тога што заузима одређену статусну позицију у оквиру предузећа као формалне структуре.) Ако предузеће замислимо као пирамиду састављену од низа функција, руковођење, односно улога руководиоца, због свог значаја за рад предузећа као целине, доћи ће испред било чије индивидуалне активности у склопу дате пирамиде због свог значаја и утицаја на резултате рада других. Такав положај аутоматски даје ауторитет руководиоцу зато

што он може издавати налоге на основу којих ће се извршавати радне дужности, али и услед поверења која ужива као „мандатор“ колектива.

С друге стране, руководицац је лице које представља организацију пред трећим лицима, друштвено-политичком заједницом и другим организацијама у привреди и ван ње. У тој ситуацији руководиоцу ауторитет „позајмљује“ сама радна организација услед чињенице да је представља он а не било ко ван колектива. Сваки члан колектива се донекле поистоветљује са својим руководиоцем, поготову ако су у питању утицаји споља. Самоуправни односи траже и висок степен унутрашње кохезије, без затварања према заједници. Наравно под претпоставком да постоје односи кооперације а не антагонизма.

Одавде треба извући закључак да је ауторитет руководиоца у највећој мери везан за његов радни колектив, да му га овај „даје“, али и одузима. Нестручан и неспособан руководицац, који се не бори да развијајући предузеће стекне потпунија знања о функцији руковођења, која су све потребнија, и увек нова, нужно ће постепено губити ауторитет у свом колективу па ће се трудити да га стекне споља, преко друштвено-политичких организација или органа друштвене заједнице, приказујући себе као мандатора не свог колектива него локалног „врха“, унутар кога постоје такође бирократски односи услед неког од разлога. Међутим, такве ситуације су све ређе. Разумљиво је да ће се све негативности које се евентуално појаве у раду тих организација или тог „врха“ одражавати у раду колектива, услед чега ће производња још више трпети него што иначе трпи због тога што има неспособног и нестручног руководиоца. Неспособан руководицац свој ослонац не тражи у сопственом радном положају и ауторитету, већ у положају и ауторитету других ван дате организације.

Нормативним актима одређен је делокруг радничког савета и управног одбора (9). Из низа функција види се да је самоуправљање, односно управљање предузећем толико широко и обухватно да, нормативно, омогућава у највећој мери потпуно функционисање система самоуправљања и онемогућава, опет нормативно, бирократску самовољу или узурпацију права на одлучивање. С друге стране, ширина самоуправљања непосредно утиче на демократско-самоуправну ефикасност и кохезију социјалног система у предузећу, па би, идеално посматрано, овакав систем требало да омогући и максималну ефикасност. Међутим, све то није тако или није увек тако, и систем функционише у изванредно сложеним условима сукоба и трвења, при чему се врло често дешава да основне „стратешке“ одлуке формално заиста доносе органи самоуправљања, али да у ствари те одлуке доносе уске групе у колективу, искључујући готово сваки озбиљнији утицај основне масе произвођача на сам процес производње и расподеле. Јавља се аномалија: Уместо државно-статистичког система (расподеле у корист издвојеног дела друштва ван процеса производње, који се конституише као бирократија) долазимо у ситуацију да сада низ ових друштвених група осваја уже основне центре одлучивања у колек-

(9) Сматрамо непотребним набрајање тих функција, иако би било занимљиво упоредити делокруг и надлежност највиших органа самоуправљања одређених нормативним актима појединих радних организација.

тиву, што доводи произвођаче у подређен положај пасивног субјекта непосредног извршења, управо услед нерашчишћених односа између функције управљања и функције руковођења. Нераздвајно оруђе формализације самоуправљања, поред других чинилаца, јесте и непотребна компликованост нормативних аката, о чему је раније било речи.

Део укупног дохотка који чланови таквих уских група стичу дејством створеног механизма није сразмеран њиховом радном доприносу, њиховој укупној улози и заслуги за одређене резултате производње и обезбеђење даљег развоја организације као целине. Може се са сигурношћу тврдити да ово формално самоуправљање, без могућности остварења утицаја основне масе произвођача на систем производње и расподеле, у знатној мери потпомаже стварање класичног „индустријског конфликта“ (сукоба између радника и руководиоца — менаџера). Овакво, у суштини бирократско „управљање“ и руковођење своди процес рада на процес непрекидног разрешавања сукоба између радника и руководиоца, при чему час једна час друга страна долази у релативно повољнију ситуацију. Отуда налазимо да централизован систем управљања и руковођења у друштву које је достигло одређени степен индустријског развоја, заједно са бирократском узурпацијом стварне могућности доношења „стратешких“ одлука од стране руководиоца и техноекономске структуре услед нерашчишћености односа — дужности и овлашћења различитих радно-професионалних функција, и непостојања личне одговорности — рађа проблеме дисфункције, проузрокујући у социјалистичком систему теже последице него одговарајућа организација производње у капитализму. Овакав систем доводи до још веће несразмере у реалној моћи између радника и „менаџера“. Природна последица тога јесу ниска продуктивност, незалагање, стагнација и заостајање таквог предузећа.

У својој даљој анализи обратићемо пажњу на три основна питања: проблем обезбеђења демократско-самоуправне и техничко-рационалне ефикасности, затим проблем разграничења између појединих врста радно-професионалних функција и њихове улоге и значаја за процес рада и, најзад, проблем разграничења основних противречности радног положаја и улоге функције руковођења у процесу рада и даљег развоја производње, а тиме и самоуправљања.

Треба одмах раздвајити два основна односа у предузећу: однос људи као произвођача у организацији рада према укупном материјалном ефекту, што се може обележити као организационо-техничка ефикасност, од постизања личног задовољства и осећања слободе и сигурности, које се рађа с активним и свесним учешћем радника у процесу доношења одлука у предузећу, — што представља демократско-самоуправну ефикасност.

Организационо-техничка ефикасност се мери следећим показатељима:

а) економичношћу, под којом подразумевамо однос између остварене производње односно радног учинка и утрошених средстава, при чему су објекти посматрања: материјал, погонска енергија, време, простор, машине и утрошени број радних часова. Економичност се мери коефицијентом израде истог производа у другим предузећима исте гране;

б) рентабилношћу, под којом подразумевамо разлику између прихода и расхода у производњи у јединици времена;

в) производношћу рада, која се мери степеном искоришћења средстава и људи у процесу производње. Производност рада зависи од бројних фактора, које је могуће груписати на различите начине. Нпр. фактори природне средине, фактори унутрашње организације, технички фактори (опремљеност), субјективни фактори (које можемо поделити на проблеме квалификационе структуре и проблеме међуљудских односа у процесу рада). Сем ових фактора делују и посредни услови: географски размештај сировина (сировинска база), пореска и кредитна политика, однос између продуктивног становништва и укупног броја становника, степен запослености итд. ⁽¹⁰⁾.

Фактор производности рада зависи нарочито од људског фактора. Овај фактор треба испитати у три основна правца:

а) способности и диспозиције радника у процесу производње (шта човек може);

б) знање, вештине и навике (шта човек уме), и

в) интереси, склоности, ставови, мотиви, осећања (шта човек хоће).

Док су прва два фактора најуже везана за техничку рационалност, трећи је фактор везан за демократско-самоуправну ефикасност. Новијим социјалнопсихолошким истраживањима и у нас и у иностранству несумњиво је доказано да су мотивација и радни учинак радника као произвођача у непосредном међузависном односу, о чему ће бити речи у наредном одељку.

Пошто смо у почетку указали на самосталност радних организација у погледу њиховог положаја у условима деловања тржишне привреде, треба проценити услове за примену такве унутрашње организације рада у којој би се технолошко-организациона ефикасност у потпуности остварила. То значи да су процес производње, основна политика предузећа и мотивација непосредних произвођача у најужој међусобној вези. Тиме прилазимо суштини проблема: како истовремено омогућити даље развијање процеса самоуправљања (што се омогућује реалним одлучивањем у оквиру функције управљања) и технолошки развој, што се на основу ових одлука чини између осталог доношењем одлука о организовању извршења „стратешких” одлука.

Модерна производња доводи до све веће поделе рада, при чему се јавља све ужа специјализација у процесу производње. Међутим, специјализација не значи истовремено, аутоматски, и захтев за вишом квалификационом структуром, уколико се ради о серијама производа који се рађају на бескрајној траци. Познато је да је за рад на бескрајној траци могуће приучити радника у току курса од једног месеца, при чему такав произвођач не располаже истовремено и одговарајућим степеном културе потребним за реално учешће у процесу одлучивања, битним за обезбеђење самоуправних процеса. С друге стране, процес поделе, парце-

(10) Слично др Мирко Даутовић: „Основни економике и организације предузећа”, Београд 1965, др Живко Костић: „Основни организације предузећа”, „Савремена администрација”, Београд 1964. итд. Овде није могуће дубље улазити у разраду ове проблематике.

лизације рада доводи радника—произвођача у положај пасивног субјекта, дела огромне машинерије, како је то лепо објаснио Ж. Фридман ⁽¹¹⁾. Будући да радник није у стању да контролише укупан резултат свог напора, он не може имати ни довољно јасну представу о укупној пословној политици коју води његова радна организација. Ако се укупна пословна политика не сведе на непосредне материјалне резултате, изражене одговарајућим актима, тада није могуће обезбедити услове да се воља произвођача заиста на адекватан начин изрази у одлуци коју доноси орган самоуправљања, а то ће бити могуће само ако он одлуку буде разумео, схватио и о њој створио своје мишљење.

Да укажемо на још један проблем: по тенденцији индустријског развоја, непосредни произвођачи могу доћи у положај да буду одвојени од суштинских процеса непосредног самоуправљања самом радном организацијом као целином услед фактора величине организације, диференцијације и специјализације послова. То се може избећи стварањем ужих организационих јединица у оквиру једне организације у којој долази до социјалних односа „лицем у лице”. Такве радне јединице омогућују мањим групама радника не само да међусобно утврђују резултате својих појединачних радова него и да одређују услове рада и услове расподеле за организацију као целину. Тек у том малом организму радници ступају у непосредне, блиске односе, па се, не без разлога, тврди да је у радним јединицама степен друштвене кохезије, јединства, неупоредиво већи него у оквиру предузећа као целине ⁽¹²⁾. Интерес изражен кроз одлучивање у радним јединицама заступају у централним органима управљања представници те мале групе. Радник тада може не само да схвати самоуправну одлуку него и да непосредно утиче на њену садржину.

Организација предузећа на принципима обрачуна по економским јединицама није никаква новина ни у нас ни у иностранству (овакав систем обрачуна имало је, нпр., пре рата предузеће „Бата” у Борову, док је у САД тим системом обухваћено преко 80% свих индустријских предузећа).

Техника организације обрачуна по економским јединицама појавила се као израз потребе да се продуктивност рада у погледу количине производа допуни осталим елементима продуктивности: квалитетом, роковима испоруке, бољим искоришћавањем сировина и средстава за рад итд. Овакав систем обрачуна пружа руководиоцима могућност прорачуна свих елемената трошкова, а с друге стране стимулише непосредног произвођача да побољша учинак сопственом иницијативом и знањем.

Систем обрачуна по економским јединицама представља децентрализацију предузећа. На већи или мањи број организационих јединица, преносе се задаци и послови, средства за извршење задатака и послова, инструменти за процену резултата, овлашћења и одговорности. Децентрализација значи делимично обезбеђење могућности да непосредни извршилац учествује у укупном резултату свога рада. Он може предвидети,

(11) Жорж Фридман, „Размрвљени рад”, Београд, Рад, 1962.

(12) Тако, нпр., Elton Mayo, »Human problems of an industrial civilization«. Macmillan, N. Y. 1953; Ј. Жупанов—И. Марјановић, „Економске јединице као социјалне групе”, Загреб, 1960, итд.

прорачунати, извршити и контролисати свој рад, при чему од његовог залагања зависи и материјални резултат. Међутим, то је недовољно. Процес рада још увек не зависи од свесне акције произвођача. При децентрализацији предузећа, мора се водити рачуна о следећим економско-техничким факторима:

а) производни процес мора бити заокружен у самосталну целину која се завршава на нивоу радне јединице;

б) треба омогућити праћење економских ефеката производње радне јединице, да би се прорачунао укупан резултат рада као допринос радне јединице финансијском резултату предузећа као целине;

в) треба разграничити подручја у оквиру процеса одлучивања о пословној политици од одлука које се доносе у извршењу те пословне политике. Док је пословну политику на нивоу предузећа могуће одређивати само посредно — радна јединица бира свог представника у највише органе управљања предузећа — дотле је политику организовања извршења могуће одређивати на нивоу радне јединице, при чему је одлука о организовању извршења у ствари основна „стратешка“ одлука са гледишта радне јединице. Претпоставка је, наравно, да ће касније представник радне јединице заступати мишљење своје радне јединице у највишем органу управљања предузећа.

Између економских јединица у капитализму и радних јединица у систему самоуправљања постоји битна разлика. Док су у капитализму економско-технички фактори примарни, дотле у социјализму они чине јединство са факторима учешћа у процесу доношења самоуправних одлука. У капитализму успех економске јединице вреднује се искључиво награђивањем, док се у социјализму успех јединице мери не само наградом, него и мотивисаношћу, задовољством, осећајем припадања колективу и могућношћу стварног одлучивања. То објашњава зато проблем продуктивности рада у капитализму није могуће решити подизањем плата. Искуства високо развијених земаља, а особито САД, показују да високе најамнине и различите схеме стимулисања радника нису довољне да са владају њихов отпор према продуктивности, а Peter Drucker, познати теоретичар организације, чак сматра да отпор према повишењу продуктивности расте ⁽¹³⁾. У капиталистичким предузећима постоји неписани кодекс производње, нека врста обичајног права у предузећу, по коме се прећутно одређују производне квоте које радник не треба да премашни својим напором. Тај кодекс одређеног нивоа производње морају прећутно да поштују и пословође и технички руководиоци, јер сваки покушај разбијања кодекса гоњењем радника на већу производност може донети само озбиљне неприлике. Инжењери који раде у развијеним бироима

(13) Зарада може мотивисати радника само као потрошача, при чему не мења његову улогу у производњи. Чим радник уђе у производни процес, он постаје један од његових елемената баш као машина или сировине. Међутим, добивши награду за свој рад, он се на тржишту појављује у привидно истом положају као и његов послодавац. Он се труди да набави што више различитих производа, материјалним благостањем покушава да надокнади осећање дехуманизације, отуђења свога рада у предузећу где је само део механизма, инструмент. Потрошња као мотивациони фактор (кроз висину награде) веће продуктивности рада има ограничено дејство и отуда се решење може наћи једино у радничком управљању самим процесом рада и процесом расподеле.

дуго су времена одбацивали радников отпор ка повећању производности рада као „лењост“. Тај су отпор покушавали да сузбију различитим системима стимулативног награђивања, међутим искуство показује да су они често јачали ограничење производње уместо да га превладају. Кодекс ограничења није наметнула синдикална организација, него по Е. Мајоу људска група која се свесно или несвесно формирала и која има своје обичаје, дужности, правила понашања, навике па чак и ритуал, при чему је битно да управа предузећа успева да постигне или подигне продуктивност рада само у оној мери у којој је група прихвати као ауторитет и руководство ⁽¹⁴⁾. Групни кодекс понашања у процесу производње у капиталистичком предузећу садржи следећа основна правила:

- а) не треба да произведеш сувише много,
- б) не треба да произведеш премало,
- в) не смеш надзорнику ништа рећи што би могло шкодити друговима,
- г) не смеш покушати да одржиш социјално растојање или да делујеш „службено“. Нпр., ако си контролор не смеш поступати као контролор ⁽¹⁵⁾. Као што се види, производња не зависи од награђивања него од низа других фактора.

Уколико је у процесу рада радник пронашао начин да боље и брже обавља рад, изумивши нов инструмент, посебан распоред алата или материјала, или нови елемент процеса, он ће, по правилу, тај свој проналазак пажљиво скривати од инжењера и руководиоца производње, тежећи да га искористи како би са мање свог рада постигао службено одређену норму производње. С обзиром да им није могућно да покажу и развијају своје способности у производњи и рационализацији, јер би то, посредно, водило њиховом већем исцрпљивању, радници се окрећу свом слободном времену, хобијима. И у нас неки писци почињу да истичу значај слободног времена тврдећи да самоуправљање треба да се развија нарочито ван редовног радног времена и да стога није посвећено довољно пажње облицима искоришћавања слободног времена. (Тако, нпр., Р. Сунк.) Ово се не може прихватити у потпуности, јер је процес самоуправљања нераздвојно везан управо за процесе производње, без обзира што се произвођач јавља као самоуправљач и у другим облицима самоуправљања — у друштвено-политичкој заједници, установи, као представник заједнице, итд.

Техничко-организациона ефикасност у свом технолошком значењу представља могућност да се са најмањим утрошком људи и средстава постигне најбољи производни резултат, при чему је потребно донети читав низ одлука у оквиру ових група функција ⁽¹⁶⁾. Треба одредити:

- а) врсту и обим производње уз потпуно познавање динамике тржишта;
- б) избор оптималног технолошког процеса производње, врсте механизације и других средстава за производњу;

(14) Elton Mayo, op. cit., стр. 172.

(15) F. J. Roethlisberger — W. J. Dickson, „Management and the Workers“, Harvard, 1930.

(16) Одређену специјалност.

в) количину и квалитет сировина;
г) прибављање и целисходну употребу финансијских средстава на нивоу предузећа;

а) пласман производа и

ђ) избор и изграђивање кадрова који ће обезбедити повољну квалификациону структуру.

Ако само површно анализирамо ове функције, утврдићемо да оне измичу могућности анализе и контроле на нивоу радне јединице. Отуда представља јалов напор покушај да се овлашћења и одговорности радних јединица у погледу унутрашње организације и функционисања целог предузећа протегну и на ова питања. Тада би процес самоуправљања био у ствари формализован, јер би централно руководство, заједно са највишим органима самоуправљања, свакако долазило у положај да самостално одређује пословну политику без могућности да синтезом доприноса радних јединица пронађе најбоље решење, услед једноставне чињенице да анализа ових функција надмаша и организационе и кадровске могућности сваке радне јединице понаособ. Овим се указује на проблем разграничења између функције управљања и функције руковођења, при чему се утврђује слојевитост и једне и друге функције.

Радну јединицу чини заокружени део производног процеса, који омогућује планирање и организацију заједничког рада. Дакле, део а не *целина*. Даље, у оквиру радне јединице постоји потпуни систем евиденције, који омогућује индивидуалну контролу и *распodelу* резултата рада. Треће, у оквиру радне јединице остварује се непосредни заједнички економски интерес свих чланова групе — од производње сваког појединца зависи и доходак било ког члана групе; четврто, радну јединицу карактерише и физичка близина и могућност непосредног комуницирања (што несумњиво олакшава стварање заједничких мишљења и ставова); и пето, радна јединица темељи се на релативној аутономији коју карактерише самосталност организације сопственог рада и економска самосталност у погледу присвајања производа (наравно у границама одређеним нормативним актима).

Радна јединица несумњиво знатно утиче на перспективне планове предузећа путем посредног самоуправљања, преко својих представника, док текуће планове непосредно остварује организовањем извршења и непосредним извршењем послова и задатака. С друге стране, ефикасно руковођење у радним јединицама карактерише непосредно усмеравање и координација произвођача у самом процесу рада, тзв. непосредно руковођење. Отуда се у радним јединицама постепено ствара лик „идеалног” руководиоца у систему самоуправљања: „првог међу једнакима”, са високим оригиналним ауторитетом.

С обзиром на функције које предузеће као целина има, поставља се питање како од различитих делова створити целину. Другим речима, како извршити уједињење колектива у одређивању опште пословне политике. Овде избија у први план функција „највишег” руковођења («top management»). Послови највишег руковођења усмерени су претежно на обезбеђивање кооперације између радних јединица и, нарочито, на процесе планирања и развоја. С друге стране, ту се води општа пословна полити-

ка, организује специфичан самоуправни систем карактеристичан за дати колектив.

Мислим да ће сада бити могуће образложење појма тзв. „предузетничког“ самоуправљања, по коме постаје потребно разликовати не само функцију руковођења по појединим нивоима у оквиру саме функције, него и функцију руковођења од функције управљања.

Функција управљања представља друштвену функцију коју врши основна маса произвођача. Функција руковођења представља радно-професионалну функцију, баш као што ту исту радно-професионалну функцију врши и машинбравар, тесар, брусач итд. Помирити захтеве савремене производње са обезбеђењем самоуправности, као услов за високу продуктивност, могуће је уколико се са довољно основа укаже на праву садржину функције руковођења у условима самоуправљања.

Као што је познато, у теорији организације постоји веома велики број дефиниција руковођења. Неке су од њих организационог типа — одређују руковођење као заузимање одређене статусне позиције на врху пирамиде организационе структуре, док су друге функционалног типа — одређују руковођење као трајан процес планирања, усмеравања, координације и контроле организације уз одговорност за укупан резултат ⁽¹⁷⁾. Неки писци указују на значај руковођења за обезбеђење позитивних међуљудских односа у предузећу, дефинишући положај руководиоца као вођење: „руководилац је лидер, личност у жаришту, центру организације као људске групе“ ⁽¹⁸⁾.

Руковођење има релативно различите садржаје и облике, што зависи од формалне организације предузећа, врсте рада, квалификационе структуре и положаја предузећа. Садржај функције руковођења може се одредити на основу анализе следећих фактора:

- а) одређивањем врсте и природе радне организације;
- б) одређивањем нивоа руковођења;
- в) одређивањем формалне и социјалне организације предузећа;
- г) анализом процеса функционисања.

Руковођење се састоји у трајном, непрекидном организовању процеса рада које се огледа у планирању, усмеравању, координацији и контроли активности одређене организационе јединице уз двоструку одговорност: према друштвеној заједници и према колективу, за резултате које организациона јединица или предузеће као целина постижу.

Пошто смо већ истакли значај стварања ставова радника према процесу производње, при чему смо указали на дисфункцију процеса производње у капиталистичком систему, покушаћемо да укажемо на елементе руковођења у самоуправном систему кроз анализу међуљудских односа.

У предузећу могуће је руководити на два основна начина: помоћу принуде, страха и казне, или уз сагласност и кооперацију. Први систем (назваћемо га императивним) састоји се у принуди која се може одражавати у могућности премештаја радника на ниже радно место, у одре-

(17) Овако, нпр., Koontz и O'Donnel итд.

(18) К. Левин, Tappenburg и други социјални психолози.

бивању ниже награде за рад, у могућности руководиоца да утиче на укидање радног места и отпуштање радника, или у казни која се остварује кроз различите облике дисциплинске одговорности. Овај систем делимично, а често и прикривено, постоји и у нашем, самоуправном друштву, при чему своју снагу црпи из два основна извора. Први је дејство спољних фактора, који „лозајмљују“ свој ауторитет руководиоцу, при чему је посредни конституисање локалних бирократских структура (карактеристична стопњеност између локалног „политичког врха“ руководиоца у привреди и руководећих кадрова у друштвено-политичким заједницама). Овај спољни „непривредни“ ауторитет помаже руководиоцу да аутократски оствари своју визију организације рада, која осујећује самоуправне процесе, спутава раднике доводећи их у положај пасивног субјекта, при чему у анализи проналазимо исте елементе одбијања повећања продуктивности рада као и у капиталистичком систему производње, јер, у суштини, капиталистички систем производње и бирократски изрођен привредни организам у оваквом „самоуправном“ систему готово на исти начин блокирају непосредне произвођаче као слободне људске личности. Други извор императивног система руковођења састоји се у демагошком искривљењу самоуправног процеса. Не ретко дешава се да се руководећи кадрови, по правилу и сами нестручни, уместо са квалификованим и висококвалификованим радницима у предузећу, повезују са основном масом неквалификованих произвођача, обезбеђујући тако себи „већину“. Овако створеној структури погодује и полтронство једног дела техноекономске структуре, специјалиста у предузећу, који конформистички настоје да „мирно раде“. Наравно, да пре или касније мора доћи до сукоба између тежњи ка даљој модернизацији и усавршавању организације рада и задржавања „статус квоа“. У тим случајевима самоуправни процес претвара се у оштру борбу различитих неформалних група.

Императивни систем руковођења карактеришу ниска продуктивност, стагнација предузећа, изразито лоши међуљудски односи. С друге стране, степен информисаности и мотивисаности на рад налазе се на ниском нивоу.

У предузећу је могуће руководити уз сагласност и кооперацију (овај систем назваћемо кооперативним). Овај систем карактеришу максимална демократско-самоуправна ефикасност, потпуна информисаност радника о свим важнијим питањима производње и пословне политике, отворен систем комуникација и према „доле“ и према „горе“, слободна циркулација мишљења, предлога и ставова. Ови услови несумњиво да стварају могућност за ублажавање тешкоћа које долазе услед стварања неформалних група (група створених ради обезбеђења групних, уских интереса). У оквиру кооперативног система руковођење мора бити високо специјализовано. Наиме, мора се једном разбити мит о руководиоцу као „ватрогасцу“ сукоба у радној организацији, или као личности која само „повезује“ на неки начин рад појединих организационих јединица у предузећу. Руководилац је особа која са дубоким познавањем технолошког процеса производње планира, усмерава и координира рад и организационих јединица и специјалиста, при чему му познавање проблема непрекидно омогућује да предузима корективне акције уколико дође до застоја у

току производње. С друге стране, стручност, способност за организацију прибавља му неподељен ауторитет у колективу или организационој јединици, што је веома важан услов да се обезбеди групна сагласност за акције које он предузима у унутрашњој организацији рада или уколико дође до застоја у току производње. Оцена руководиоца врши се искључиво на основу строго личних квалитета, а не ауторитета који поседује нека друга организација, ауторитета који та организација „позајмљује” руководиоцу. У кооперативном систему врши се трансформација руковођења у координационо-техничку, у основи стручну, па и научну функцију. Руководилац постаје близак раднику, јер овај увиђа да без његове активне помоћи није у могућности да довољно произведе. С друге стране, дејство самоуправног механизма омогућује раднику да у сваком тренутку укаже стручном руководиоцу на могућност побољшања процеса производње, што ће овај врло брзо моћи да процени и примени.

Кооперативни систем руковођења постаје императив савремене производње у самоуправном друштву. Потребно је уочити неколико основних ствари: пре свега, увођењем савременог технолошког процеса производње, који носи обележје убрзаног ритма, многе се различити стручни техно-економски акти, које је потребно донети ради обезбеђења несметаног тока производње. Разни правилници који одређују нормативе, анализе пословања, па и сами завршни рачуни, представљају тако сложене инструменте неопходне за процес рада, да њихову садржину често не може да схвати ни специјалиста друге стручности у оквиру предузећа, а камоли радник — непосредни произвођач. Одавде не треба прерано извући закључак да је радник неспособан да самоуправља услед свог незнања, него, напротив, да радник не жели да неко на њега претоварује свој посао, да врши туђу радно-професионалну функцију. У друштвеној подели рада свако има своју улогу и своје дужности. При томе непосредне самоуправљаче не занима формални пут ка неком резултату, него *сам резултат*. Отуда кооперативно руковођење представља обављање свих активности у погледу вођења пословне политике у извршењу основних „стратешких” одлука које доносе органи управљања. Радници не могу и неће сами да организују процес планирања, координације и контроле, него очекују да то учине они чији је то задатак. Уколико се радник—произвођач залаже да боље, квалитетније, рационалније и брже производи, он очекује да му се омогуће и техничко-организациони услови да то и оствари. И ту се крије права садржина кооперативног руковођења: руководиоца постаје *прихваћени организатор процеса производње и мандатор радног колектива у одређеном периоду за спровођење адекватних мера у организацији рада*. Његов рад се не мери појединачним производом, бројем или количином, него *укупним резултатом рада организационе јединице или предузећа као целине*. Колектив, верујући у стручне и моралне квалитете руководиоца и одлучујући самоуправно-реално о условима рада и расподеле, помаже индивидуалним дејствовањем сваког свог члана побољшању ефикасности и у техничко-рационалном смислу. У условима високе производности и отвореног кружења ставова и мишљења у процесу самоуправног одлучивања остварује се Марксов идеал да... „*удружени човек, удружени произвођачи рационално уређују... овај свој*

промет материје с природом и доводе га под своју заједничку контролу, уместо да она господари њима као нека слепа сила; они га врше са најмањим утрошком снаге и под условима који су најдостojнији и најадекватнији њиховој људској природи” (19). Функција самоуправљања остаје универзални процес, који се одвија на свим нивоима у предузећу, док функцији руковођења као радно-професионалној функцији припада део задатака у организовању извршења основних одлука. Руководиоцу припада *право и дужност* да својим одлукама, у складу са технологијом, *уређује односе унутрашње организације рада. То његово право не сме бити ни одузимано ни ограничено, ни ометано.* Кроз функцију управљања не само што се побољшава учешће и мотивисаност непосредних произвођача, него се и непосредно побољшава процес обезбеђивања техничко-рационалне ефикасности у процесу производње.

Руковођење не може бити ефикасно ако радници одбијају да прихвате ауторитет руководиоца, тачније, ако не пренесу на њега свој „ауружени ауторитет”.

Степен кохезивности у нашем самоуправном систему још није достигао могуће размере. Самоуправљање иначе омогућава разрешавање „индустријског конфликта” (20), и ту је његова историјска шанса. Међутим, за даљу изградњу система потребно је много залагања, воље и напора и у организацији рада и у процесу производње, али и у стицању нових знања.

Проблеми који су овде изложени заједнички су за све наше радне организације, при чему је у једној средини потребно посветити пажњу једном, а у другој средини другом проблему. Ствар је способности и залагања радних људи да искористе праве могућности које систем самоуправљања пружа. Фактори на које смо указали, уједињени, утичу на стварање атмосфере у којој се систем изграђује, тежећи постизању Марксовог идеала непосредне везе између човека и природе која га окружује, стању у коме човек почиње да овладава условима свог живота и стварања, система у коме се и људи и процеси непрекидно мењају и развијају.

Др Драгољуб Кавран

РЕЗЮМЕ

Некоторые организационные аспекты отношений самоуправления и руководящего состава в трудовых организациях

Отношения между самоуправлением и функцией руководства на предприятиях в нашей системе не определены достаточно четко, вследствие чего возникают трудности в осуществлении технической рациональности и демократической эффективности организационных отношений при

(19) Карл Маркс, „Капитал”, том III, стр. 711.

(20) Индустријским конфликтом назива се на Западу сукоб између „менадера” — руководиоца и радника. Посао је руководиоца да непрекидно наговори радника на рад, да „добива еквивалент за средства која улаже у радну снагу”, како то вели П. Друкер. Дужност је радника да не дозволи експлоатацију свог рада, да улаже што мање свог рада у производ који не припада њему него служи повећању профита. И поред интензивних напора да се са различитих позиција овај конфликт реши, досада није било успеха, јер се у ствари ради о основном друштвеном сукобу — сукобу у односима производње и расподеле.

самоуправлении. Процессы руководства предприятиями с различной степенью материального развития и с различной национальной структурой между собой различаются, и в этих случаях следует прежде всего стремиться к удовлетворению условий технической подготовленности, а не к удовлетворению других условий при выборе руководящих кадров. Нормативные акты, издаваемые органами самоуправления, в связи с возрастающей усложняемостью общественных отношений, становятся все более и более сложными, все менее доступными пониманию для членов органов самоуправления, обязанными выносить по ним свои решения. Отсюда возникает потребность обратить внимание не на пути принятия решений, а на то какие результаты можно ожидать когда эти решения будут приняты. Органы самоуправления не могут с достаточной компетентностью выносить решения по вопросам разных сложных технико-экономических мероприятий, вытекающих из самого хода деятельности, но могут решать как и в какой мере использованы работники и материальные возможности предприятия за определенный отрезок времени. Значит, в конечном счете, подведением итогов работы предприятия контролируется активность, способность и качества его руководящего состава. Руководители, избранники коллектива, облечены в течение положенного периода надлежащими полномочиями, обязывающими их обеспечить успех работе коллектива. Авторитет руководителя исходит из коллектива, а не из местной политической „верхушки“.

В нашу систему самоуправления необходимо внести известные перемены, с помощью которых бы были более четко отграничены рабочие профессиональные функции руководства от функций самоуправления. В самоуправляемой системе особое внимание следует уделить образованию и поднятию технической подготовленности руководителей, имея в виду, что руководитель в хозяйстве — специалист, а не политик. Его лояльность возможно оценить результатами работы и деятельности предприятия.

SUMMARY

Some organizational aspects of the relationships of self-management and management in working organizations

Relationship between self-management and the function of management in enterprises is not determined precisely enough in our system. This leads to difficulties in achieving technical rationality and democratic efficiency of organizational relationships in self-management. Management processes in enterprises with different degrees of the material stage of advancement and of different national structure, differ between themselves, and in this situation when selecting managers the first requirement to be met is competence, and no other condition. Regulations passed by self-management organs, alongside with social relationships that are becoming more complicated, are more complex and less comprehensible to the members of self-management organs, who adopt them. That is way attention should be rather paid to the ways of making regulations, than to the results to be expected if they are passed. Self-management organs cannot make decisions competently enough on different complex, technical and economical matters resulting from business, but they can decide how and to what extent manpower and material resources of the enterprise were used in a particular period. That is, only when the balance of the enterprise is made the activity capability and quality of management are controlled. The managing structure, as the mandator of the collective, is entrusted, within a fixed period, with the corresponding authorizations which empower them to provide a successful operation of the collective. The authority of the manager stems from the collective, not from the local political »summit«.

Since changes, which would be reflected in a more specific determination of the working—professional function of management and of the function of self-management, should be introduced into our system of self-management and a particular attention should be devoted in the self-management system to education of managers, and to improvement of their professional training, for a manager in business is professional, not a politician. His loyalty can be weighed by the results of the work and effects of the business of the enterprise.

RÉSUMÉ

Quelques aspects organisationnels des rapports de l'autogestion et de la direction dans les organisations de travail

Le rapport entre l'autogestion et la fonction de direction dans les entreprises n'est pas déterminé avec suffisamment de précision dans notre système. D'où les difficultés de réaliser les rationalités techniques et l'efficacité démocratique des rapports organisationnels dans l'autogestion. Les processus de direction dans les entreprises avec un degré de développement matériel différent et avec une structure nationale différente, diffèrent mutuellement, à cause de quoi il faut s'efforcer de satisfaire aux besoins avec compétence, et non point de satisfaire aux autres conditions à l'occasion du choix des cadres dirigeants. Les actes normatifs qui sont adoptés par les organes d'autogestion, en même temps que la complexité de plus en plus grande des rapports sociaux deviennent de plus en plus compliqués, de moins en moins compréhensibles aux membres qui doivent les voter. Il s'ensuit qu'il n'est pas nécessaire de porter l'attention sur les voies de leur adoption, mais il faut tenir compte des résultats qu'on peut obtenir pour autant qu'ils sont adoptés. Les organes d'autogestion ne peuvent pas statuer avec suffisamment de compétence sur les différents actes techno-économiques complexes que découlent du courant des affaires, mais ils peuvent décider comment et dans quelle mesure seront utilisées les ressources humaines et matérielles de l'entreprise dans la période déterminée. Donc, finalement, tout compte fait, l'entreprise contrôle l'activité, la capacité et la qualité de la direction. C'est à la structure dirigeante, en sa qualité de mandataire du collectif, qu'appartiennent les pouvoirs correspondants par le moyen desquels les dirigeants sont tenus d'assurer dans la période déterminée de bons résultats du travail du collectif. L'autorité des dirigeants découle du collectif et non point du «sommet» politique local.

Dans notre système d'autogestion il serait nécessaire de procéder à certains changements qui auraient pour but une délimitation plus précise entre la fonction de travail professionnelle de la direction et la fonction d'autogestion. Dans le système autonome il est surtout nécessaire de concentrer l'attention sur la formation et la préparation des corps dirigeants compétents, et dans ce cas le dirigeant dans l'économie sera un homme compétent et non point un homme politique. Sa loyauté pourra être estimée d'après les résultats du travail et des affaires de l'entreprise.

САМОУПРАВЉАЊЕ И КВАЛИФИКАЦИОНА СТРУКТУРА ЗАПОСЛЕНИХ

Један од општих економских закона, који, према томе, није везан ни за једно конкретно друштво, јесте закон економије рада и времена (привредни принцип). Његова садржина се састоји у томе да људи, доносећи привредне одлуке у вези са својим привредним понашањем, одабирају такву варијанту, такву комбинацију материјалних и субјективних чинилаца која им омогућава да уз минималне утрошке живог рада и средстава за производњу (која представљају бивши, материјализован рад), постигну максималне привредне ефекте.

Међу карактеристике општих економских закона спада и та да се они испољавају тек на дужи временски период, па према томе и овај закон делује као тенденција, као просек, на дужи временски период уз низ ограничења која потичу из различитих узрока.

Пошто је реч о општем економском закону, то се самим тим његово деловање и важност манифестују и у социјалистичкој привреди. У оквиру овога рада анализираће се неки од узрока који спречавају што потпуније испољавање овог закона у нашој привреди.

Више је него очевидно да је настанак социјализма (посматран кроз досадашњу праксу и изградњу) везан за земље у којима материјалне производне снаге друштва нису постигле онај степен развоја који би са своје стране подстицао његов бржи и складнији развој. Док је основна противречност капитализма висок ниво развоја производних снага, па према томе и њихово подруштвљавање с једне, и приватно присвајање с друге стране, дотле у социјализму недовољно развијене производне снаге представљају главну и објективну препреку његовом бржем и складнијем развоју.

Познато је да постоје два начина увећања обима друштвене производње: екстензивни, који почива на већем учешћу живог рада, и интензивни, који се заснива на повећању производности рада.

Ако је раније екстензивни метод повећања производње имао превагу готово у свим социјалистичким земљама, мислимо да данас дилеме у том погледу нема: ако социјалистичке земље хоће да добију економску утакмицу са капитализмом, оне морају брже и одлучније подизати материјалну базу друштва и то повећањем производности рада и, у складу с тим, мењати и карактер производних односа и на тај начин у пракси показати предности социјалистичког привредног система.

Све напред речено важи и за нашу земљу. Природно је да се овде не може обухватити сва сложена проблематика коју живот и пракса со-

цијалистичке изградње намећу. Стога је наша намера да се у оквиру овог рада осврнемо само на један комплекс и изнесемо своје мишљење о тим проблемима.

Привредна и друштвена реформа, чији су процеси спровођења у току, намеће као императив повећање производности рада, економичније пословање, укључење у међународну поделу рада. То су, међутим, циљеви, захтеви, но чини нам се да већ настају дилеме око тога како и којим методима то постићи. Али дилеме ће остати дилеме, ако се не будемо чврсто и одлучно определили за једно решење и доследно га спроводили у пракси. Иако многи проблеми и тешкоће имају своје корене у нерешеним принципијелним питањима социјалистичке економске теорије и практичне изградње социјализма уопште, наша сопствена сазнања и искуства, искуства других земаља, живот са својом гвозденом логиком, намећу адекватнија решења и захтевају упорно залагање за њихово доследно спровођење у пракси, ако би се остварила бит, срж, суштина привредне и друштвене реформе.

Дилеме постоје у нас и у погледу решавања проблема врло неповољне квалификационе структуре. Ми смо у домену стручног оспособљавања и усавршавања заузели начелне ставове (а тиме и у погледу измене веома неповољне квалификационе структуре), међутим, у пракси се ти начелни ставови не реализују у мери у којој би то данас реално било могуће. Дилеме, дакле, ствара процес спровођења поменутих начелних ставова и, рекло би се, постојање отпора да се јасни и принципијелни ставови спроведу у пракси.

За бржи, складнији развитак привреде и њену модернизацију, увођење нове технике, неопходна је и измена квалификационе структуре запосленог становништва. Поставља се, међутим, питање како ту структуру изменити. Ми смо у том погледу данас у присуству једне дубоке противуречности: привредним и другим делатностима потребни су стручњаци одговарајућих нивоа и профила и њихов адекватни размештај уз максимално искоришћавање. Школски систем омогућује да се такви стручњаци школују, док на другој страни постоји затвореност радних организација за кадрове који се редовним путем кроз образовну мрежу оспособљавају, за чије школовање заједница одваја знатна средства.

Овим се не жели рећи да се у овом, као и у низу других питања не расправља и не дискутује на многобројним форумима и нивоима — самоуправним, државним, политичким, стручним, професионалним итд. Међутим, по нашем мишљењу, многобројни закључци, анализе, елаборати и сл. представљају само увид у стање, констатовање чињеница, размену мишљења, а не и стварни покушај да се стање у тој области радикално измени.

У недостатку чврстих, одређених и перспективнијих кадровске политике срачунате на дужи рок, политике коју би *друштво морало јасније и одговорније да формулише*, радне организације практично имају неограничену слободу у вођењу своје кадровске политике.

У име потпуне самосталности радних организација, самоуправљање се као основни производни однос на извештан начин апсолутизује и фети-

шизује, што по нашем мишљењу није ништа мање опасно од његовог потпуног негирања или свођења на голе форме.

У нас се, особито у последње време, све више учвршћује теза да је свако мешање друштва у пословање радних организација (па и у питања квалификационе структуре истих) ограничење самоуправљања, кршење самоуправних права и не ретко се квалификује као етатизам, остатак бирократизма, централизма, административно уплитање итд. То је, по нашем мишљењу, дубока заблуда, јер самоуправљање не представља механички збир неколико хиљада аутомних и аутархичних радних организација, већ нужно претпоставља њихово повезивање у јединствену целину, у систем — хоризонтално и вертикално.

Досадашњи развој самоуправљања у нас јасно показује да смо више потенцирали и развијали његову хоризонталну димензију (што је имало за резултат потпуније осамостаљење радних организација, економских јединица, преношење акумулације на радне организације), док смо његовој вертикалној димензији, његовој изградњи и усавршавању преко општина и других друштвено-политичких заједница до федерације, посветили мање пажње и у теорији и у пракси. То је, по нашем мишљењу, један од фундаменталних проблема како социјалистичке мисли и теорије тако и конкретне праксе и изградње социјализма, чије решење може само да убрза развој самоуправне социјалистичке структуре и њене изградње. То се у пуној мери односи и на проблем квалификационе структуре у његовом микро и макро аспекту.

Ако у Уставу СФРЈ у чл. 9, који се односи на самоуправљање у радној организацији, стоји да самоуправљање обухвата нарочито права и дужности радних људи да „одлучују о употреби друштвених средстава и о располагању њима и користе их *економски целисходно ради постизања највећег ефекта за радну организацију и друштвену заједницу*“ (1), поставља се питање како друштвена заједница може ефикасно утицати на измену квалификационе структуре запосленог становништва, јер ће та измена битно допринети управо том економском и целисходном искоришћавању друштвених средстава за производњу.

По нашем мишљењу, за то постоје два начина: 1) у име апстрактног поштовања самоуправних права радних организација не мешати се као друштво, препустити проблем самим радним организацијама, макар у њима, или у неким од њих, сви запослени или већина били неписмени, неквалификовани или полуквалификовани, макар да је свакоме јасно да су неке од тих радних организација управо због тога нерентабилне или послују на граници рентабилитета, што је свакако у супротности са напред наведеном уставном одредбом о рационалном и целисходном коришћењу друштвених средстава за производњу и располагању њима. Прогласити тржишни механизам за скоро једини критеријум ефикасности и рентабилности и чекати да радне организације на тај начин буду присиљене да накнадно (када своје производе не реализују, када се залихе готове робе нагомилају, када се остварују минимални лични доходи), мењају своју пословну политику и производну оријентацију, па према

(1) Устав СФРЈ, IV изд., „Службени лист СФРЈ“, Београд, 1965.

томе и квалификациону структуру; 2) друштвено дефинисање минимума кадровске профилисаности који би био у складу са захтевима модерне производње и у складу са самоуправљањем, друштвеном својином на средствима за производњу и њиховом целисходном употребом. То, по нашем мишљењу, није антисамоуправни, антиуставни акт и поступак, како многи сматрају, већ је на линији друштвеног самоуправљања посматраног са његовог макро аспекта.

Ово питање је, по нашем мишљењу, као и многа друга *систематско питање*, јер, као што смо напред истакли, самоуправљање има своју хоризонталну и вертикалну димензију.

Као принципијелан аргумент у прилог другом начину решавања овог питања, за који се ми залажемо, наводимо следеће: друштвена својина на средствима за производњу која су дата на управљање радним организацијама није *искључиво и неограничено право радних организација*. Напротив, из те чињенице проистичу одређене обавезе радних организација према ужим и ширим друштвено-политичким заједницама. Радне организације су у положају да те обавезе морају да испуне. Из ове чињенице, међутим, нико не извлачи закључак да то представља ограничење самоуправљања, док се сваки потез у погледу измене и побољшања негативне квалификационе структуре сматра као антисамоуправни акт, као административно мешање и ограничење самоуправних права радних организација.

Може се поставити и питање који друштвени механизми у нас обезбеђују да на одговарајућа радна места дођу не само стручњаци са одговарајућом школском спремом и квалификацијом него и најспособнији међу њима.

У капитализму ризик пословања сноси сам капиталиста. Иако је он приватни власник (овде не улазимо у проблем ограничења приватне својине у капитализму), силом економских законитости и посебно услед конкурентске брбе, за способног и вредног стручњака наћи ће се место у капиталистичком предузећу, јер за модернију производњу, за пословни успех у конкурентској борби са другим капиталистима знање, способност и умешност представљају чињеницу коју није потребно посебно наглашавати. У нас се, међутим, сматра да је институција конкурса довољно демократска и рационална форма, која ће уз постојање друштвене својине на средствима за производњу бити довољна да се тим путем оствари једна од основних уставних одредби Одељка III, става 3. Основних начела Устава СФРЈ која гласи: „Рад човека је једини основ присвајања производа друштвеног рада и основ управљања друштвеним средствима“ ⁽²⁾. Шта, међутим, данас у нас значе конкурси, да ли они заиста обезбеђују оптимално спајање живог, квалификованог рада са друштвеним средствима за производњу, далеко превазилази оквире овог рада.

Начелно, сигурно је да ће на дужи рок, са јачањем и даљим осамостаљивањем радних организација и квалификациона структура бити измењена у позитивном смислу. Међутим, у питању је и темпо којим се квалификациона структура мења у складу са реалним потребама друш-

(2) Устав СФРЈ, Одељак III, Основна начела, ст. 3, нав. изд., стр. 34.

тва, његовим садашњим могућностима и захтевима привреде и друштвене реформе. Померања која су до сада, особито у последње време извршена, сигурно да указују на позитивне тенденције, међутим, по нашем мишљењу, та померања су спора и не иду у корак са циљевима привредне и друштвене реформе.

Према укупним подацима за 1961. и 1966. годину у погледу квалификационе структуре упоредни подаци су следећи:

	1961.	1966.
Неквалификовани радници	28,8%	28,6%
Полуквалификовани радници	12,1%	13,6%
Квалификовани радници	23,9%	23,6%
Висококвалификовани радници	4,7%	5,8%
Са нижом стручном спремом	13,9%	9,4%
Са средњом стручном спремом	10,6%	12,0%
Са вишом стручном спремом	2,0%	2,5%
Са високом стручном спремом	3,6%	4,3%

(Извор: СГЈ за 1964. и 1967).

Како се из напред изнетих података види, 42,4% од укупно запослених у 1966. год. отпада на неквалификоване и полуквалификоване раднике, док је са вишом и високом спремом било свега 6,8%, а са средњом 12,0%, што јасно говори о неповољној квалификационој структури.

За успешно спровођење привредне и друштвене реформе од посебног значаја је квалификациона структура запослених у привреди и та структура је веома неповољна, што показују подаци за 1966. годину.

	Запослени у привреди (у хиљадама)	
Укупно	2.956,9	100,0%
Неквалификовани радници	973,5	31,50%
Полуквалификовани радници	473,1	16,00%
Квалификовани радници	816,6	27,62%
Висококвалификовани радници	195,1	6,60%
Ниже стручно образовање	229,0	7,74%
Средње стручно образовање	220,8	7,46%
Више стручно образовање	31,6	1,07%
Високо стручно образовање	59,2	2,00%

(Извори: СГЈ за 1967, стр. 97)

Предња табела односи се на запослено особље у привреди према степену стручног образовања. Под појмом „степен стручног образовања” подразумева се квалификациони степен које је запослено лице стекло завршавањем одговарајуће школе, полагањем испита или признавањем на основу рада. Степени стручног образовања дати су на основу опште формално-правно признате документације: дипломе, сведочанства односно уверења. Лица која нису имала неки од ових или њима равних докумената сматрана су неквалификованим запосленим лицима. Међутим, то не

значи да запослени у привреди имају и завршену одговарајућу школу за односни степен квалификованости, што се јасно може видети и из података за 1966. о запосленом особљу у привреди према завршеној школској спреми. Подаци су следећи:

Запослена особље у привреди према завршеној школској спреми

(у хиљадама)

Привреда укупно	2.956,9	100,0%
Без школе	180,6	6,11%
Незавршена основна школа	1.138,3	38,50%
Основна школа	751,2	25,70%
Средња школа	802,2	27,14%
Виша школа	26,2	0,89%
Висока школа, факултет и уметничка академија	58,0	1,96%

(Извор СГЈ за 1967, стр. 98)

Наведени подаци очевидно сведоче о веома неповољној квалификационој структури запослених у привреди, као и о томе да је велики број запослених стекао квалификацију не завршавањем одговарајућег степена школе већ на радном месту. Да ли се при оваквом степену квалификованости с обзиром на школску спрему могу постићи и одговарајући резултати, када 70% запослених у привреди у 1966. години има завршену основну школу и нижу од ње, свакако је питање над којим се треба дубоко замислити и предузети одговарајуће мере да се то стање измени.

Да бисмо показали сву нереалност закључака према којима у нас данас постоји хиперпродукција стручњака, наводимо податке бившег Секретаријата за рад СИБ-а о структури запослених према квалификацијама у 1966. години и о потребама за одговарајућим кадровима:

Структура запослених према квалификацијама у 1966. години

(у хиљадама)

	Квалификациона структура радних места (потребе)	Реална квалификациона структура	Разлика
— Виша и висока стр. спрема	356	240	—116
— Средња стр. спрема	499	425	— 74
— ВКВ радници	319	206	—113
— КВ радници	1.002	839	—163
— ПКВ радници	585	492	— 93
— Нижа стр. спрема	191	333	+142
— НКВ радници	598	1.015	+417

(Извор: материјал СИБ-а о проблемима запослености достављен Савезној скупштини у марту 1967)

Да би се радне организације, посебно у привреди, што безболније, брже и успешније укључиле у токове привредне и друштвене реформе, неопходна је измена квалификационе структуре руководећег кадра. Не располажемо подацима за најновији период, те стога наводимо податке о руководећем особљу привредних предузећа према школској спреми на основу пописа становништва из 1961. године.

*Руководеће особље привредних предузећа према школској спреми
(на основу пописа становништва из 1961)*

Школска спрема	Директори привредних предузећа	Технички директори	Комерцијални и финансијски директори
Непотпуна осн. школа	6.205	1.005	274
Основна школа	5.436	738	387
Школа за КВ раднике и остали стручни кадар	5.608	2.165	436
Гимназија	1.515	338	346
Средња стр. школа	4.545	2.585	624
Виша школа	887	261	115
Факултет и висока школа	2.929	1.835	464
Непознато	50	15	2
Укупно:	27.175	8.942	2.648

Као што горњи подаци показују, више од 40% директора привредних предузећа у 1961. години имало је основну или непотпуну основну школу, а исту спрему имало је око 25% техничких и финансијских директора.

Не располажемо подацима за нови период у глобалу. Међутим, и на основу парцијалних показатеља који се могу извући из података о реизборности директора у 1966. години, долази се до закључка да се та структура није битно изменила. У 1966. години требало је да се на основу законских прописа изврши поновни избор директора у 1.638 предузећа. Подаци су, међутим, сређени само за 1.369 предузећа. На основу података стање је следеће:

*Именовани директори према школској спреми
— новоименовани и поново изабрани —*

Школска спрема							
Четири разреда основне школе	Основна школа	Школа за КВ и КВ раднике	Школа за сред. струч. кадар	Гимназија	Виша школа	Фак., В.ш. и Ум. академија	Остале школе и непознато
Новоименовани директори							
9	14	41	64	12	30	91	1
Поново именовани директори							
43	182	357	233	49	33	145	10

Као што подаци показују, од укупно 1.369 директора поново је изабрано 1.107, а новоименованих било је 262. Да би се поткрепила напред наведена теза о затворености радних организација и о спором мењању квалификационе структуре, наводимо податке о учесницима на конкурсима за именовање директора у 1966. години.

Конкурси за именовање директора у 1966. години

— Учесници конкурса према стручном образовању и именовању —

Педузећа која су расписала конкурс	У	ч	е	с	н	н	ц	и
	ВКВ	КВ	Приуч. и НКВ	Висока спрема	Виша спрема	Средња спрема	Нижа спрема	
Укупно: 1.369								
Конкурсисали	615	92	8	775	535	549	127	
Испунили услове	540	129	1	565	417	408	90	
Предложени	458	114	1	350	265	300	31	
Именовани	419	105	—	283	226	265	71	

(Извори: Статистички билтен бр. 447 од јануара 1967)

На основу напред изнетих података а и иначе, може се, по нашем мишљењу, извући следећи закључак: никакво апеловање на привредне и друге радне организације не може бити није да измени квалификациону структуру и посебно структуру руководиоца кадра. Одредбе ОЗРО, посебно чл. 20. поменутог Закона, нису по, нашем мишљењу, излаз из дате ситуације, нити довољна гаранција за спровођење интенција друштвене заједнице усмерених у том правцу. У чл. 20, тач. 2. ОЗРО стоји: „Посебни услови за попуњавање радних места утврђују се општим актом радне организације. Ови услови утврђују се према особеностима радног процеса и пословима који се обављају на радном месту, а садрже захтеве које радник треба да испуњава у погледу стручних и других радних способности потребних за обављање послова на радном месту (стручна спрема и искуство, организационе способности, граница година живота, посебни здравствени услови и психофизичке способности и др.) (3). Када би, међутим, радне организације поштовале и у пракси спроводиле те одредбе, сигурно је да би на места која заузимају неодговарајући кадрови, дошли кадрови са потребном квалификацијом. Поред тога што је ова законска одредба, по нашем мишљењу, недовољно прецизна може се поставити и питање које би биле друштвене санкције за њено непоштовање? Да ли су довољне само критике преко штампе и морални апели? Ово по-

(3) Службени лист СФРЈ, бр. 43/66.

себно истичемо, јер је познато да посебни услови које, по правилу садрже конкурси за слободна радна места најчешће представљају објективну препреку за попуњавање тих места одговарајућим стручњацима и најбољи начин да се одржи статус кво, односно да се места, по правилу, попуњавају унапред одређеним лицима.

Да би се конкурси у потребној мери објективизовали, по нашем мишљењу неопходно је донети једнообразне законске прописе који би обавезивали све радне организације да уведу институцију тзв. праксе или приправничког стажа. Задржи ли се и убудуће досадашње стање, питање је где и како ће се та пракса и радно искуство, који су готово у свим конкурсима неопходан услов, стицати?

У склопу ових питања дотаћи ћемо се и веома крупног проблема квалификационе структуре и образовног система. У недостатку одређеније, чвршће и стабилније политике у области образовања и њеног усклађивања са реалним потребама друштва, и у овој области постоје многобројни нерешени и отворени проблеми, чија сложеност многоструко превазилази оквир и обим овог рада. Не симплификујући проблем и не прејудницирајући одређена решења, сматрамо да треба радикално прићи решавању тих противуречности. Сматрамо да су проблеми добро познати, чине се напори да се нађу одговарајућа решења, међутим, по нашем мишљењу, без много успеха. Многобројне расправе, анализе, студијски пројекти, пројекције развоја школства свих ступњева нису до сада дали очекиване резултате. Најбољи пример за то јесте реформа извршена на универзитетима пре неколико година, чији је резултат био увођење тзв. тростепене наставе, која је у последње време напуштена. Образовне установе и друштво, а посебно привреда нису нашле заједнички језик, што има за последицу да су школе оспособиле велики број стручњака са првим степеном, од којих је мали, скоро безначајан проценат нашао место у радним организацијама.

Школе другог ступња, посебно гимназије, у перманентној су форми и реорганизацији, тако да вероватно ниједна генерација не завршава школовање по наставном плану и програму и статуту по којима је школовање започела.

Нама се чини да у нас постоји празан простор између образовног система с једне, и потреба привреде и осталих служби за одговарајућим кадровима с друге стране. Ми смо свакако против административне и централизоване расподеле кадрова. Међутим, поставља се питање да ли уопште постоји и докле досеже друштвено усмеравање и усклађивање у овој области. Јер, како, на пример, објаснити чињеницу да велики број свршених ученика средњих стручних школа, а нарочито средњих економских, не може да нађе запослење у својој струци. Да ли је у питању затвореност радних организација и страх од стручних кадрова, или неконтролисано и од друштва не усмеравано школовање одговарајућих кадрова у правцу реалних потреба друштва у текућем и у наредном догледном периоду?

Међутим, из овога јасно произилази да је основни проблем у овој области школовање и перспектива запошљавања. Ми сматрамо да је овај проблем већ поодавно сазрео за разматрање и за доношење одговарајућих закључака, као и за њихово доследно спровођење у пракси на највишим политичким, партијским и државним форумима. Овај се проблем најмање може разрешити на тај начин што ће се о њему писати у дневним и другим листовима, спроводити разноразне анкете и што ће бити тема хумористичких емисија на радију и телевизији.

Поставља се, по нашем мишљењу, врло значајно и суштинско питање у овој области: шта је данас стимуланс младим људима да се залажу за већи квантум знања кроз редовно школовање, ако одмах по завршетку школе, обијајући прагове многих радних организација, јављајући се на велики број конкурса, готово свуда наилазе на затворена врата. Није ретка појава да се и стипендисти по завршетку школовања ослобађају обавезе од стране радне организације која их је стипендирала. Смемо ли мирне савести рећи да та чињеница није један од узрока преступништва, делинквенције, па и силеџиства младих?

Сва ова питања садрже у себи и одређене политичке импликације и друштво не би смело да се о њих оглуши, њих треба конкретним мерама, поступно и систематски разрешавати. Само у том случају ће улагања у школство дати одговарајуће резултате, изражене кроз пораст производности рада и подизање материјалне базе друштва, па сходно томе и кроз напредовање друштва уопште. Јер, општепозната је ствар да нова техника захтева и нове кадрове, нову организацију рада, а више је него очевидно да се то не може постићи при садашњој затворености радних организација у односу на стручне кадрове и, у глобалу речено задржавањем статус квоа. Свако даље одлагање ових горућих и суштинских проблема, у крајњој линији, ма колико се наше резонување прогласило за песимистичко, конзервативно и превазиђено, довешће у питање успешно спровођење и извршење циљева привредне и друштвене реформе.

(Рукопис завршен јула 1967)

Др Жигорад Мајсторовић

РЕЗЮМЕ

Самоуправление и техническая подготовленность работников занятых в народном хозяйстве

К числу общих экономических законов (действующих во всех обществах) относятся и общий закон экономии труда и времени, выражающийся в сокращении затрат человеческого труда и достижении при этом максимальной хозяйственной эффективности. Естественно, что являясь общим экономическим законом, он находит свое выражение и в социалистическом хозяйстве. Но в своем применении он не доходит до полного своего выражения, так как наталкивается на ряд затруднений. Одной из причин, мешающей ему получить свое максимальное выражение на ныне-

шнем этапе нашего хозяйства, является неудовлетворительный уровень технической подготовленности занятого в народном хозяйстве населения.

Возникает вопрос нахождения путей к поднятню в условиях общественного самоуправления существующего уровня технической подготовленности кадров. Следует ли решение вопроса полностью предоставить самим трудовым организациям осуществляющим в неодинаковых условиях свою производственную деятельность и имеющим кадры с разным уровнем технической подготовленности или же обществу следует законодательным путем установить для трудовых организаций т. наз. минимум состава работников той или иной отрасли деятельности или минимум номенклатуры должностей, подлежащих замещению специалистами. Автор полагает, что второе решение является более адекватным и что оно не является урезыванием прав трудовых организаций в области самоуправления, а наоборот сможет содействовать более рациональному и эффективному использованию общественных средств производства.

SUMMARY

Self-management and qualification structure of employed

The general law of economics, of work and time (applicable in every society), manifested through the saving of the total human labour and effecting at the same time the maximum economic results, is one of the general laws of economics. Since it is a general law, it is consequently manifested in the socialist economy. One of the reasons preventing its optimum effect in our present economy is a very unsatisfactory qualification structure of employed population.

The question is how to change the existing qualification structure under the conditions of social self-management? Should this be entirely left to working organizations, that carry business under unequal conditions and have a different qualification structure, or should society fix uniformly, through legislation, the so-called minimum of staff requirements, or the minimum qualifications of the staff employed in a working organization. In author's opinion the second solution is more adequate, for it does not restrict the self-management rights of working organizations, on the contrary it contributes to a rational and more efficacious utilization of social means of production.

RÉSUMÉ

L'autogestion et la structure qualitative des travailleurs employés

Parmi les lois économiques générales (qui produisent leurs effets dans toutes les sociétés) se trouve aussi la loi générale de l'économie du travail et du temps qui se manifeste par l'économie du travail humain global et la réalisation, dans cette circonstance, des effets économiques maxima. Etant donné que c'est une loi économique générale, de ce fait elle se manifeste également dans l'économie socialiste. Pour son action plus complète existe une série de restrictions. Une des raisons qui empêchent sa manifestation maxima dans notre économie d'aujourd'hui est la structure qualitative nettement défavorable de la population employée.

La question se pose comment peut-on dans les conditions de l'autogestion sociale modifier la structure qualificative existante. Faut-il confier cette tâche aux organisations de travail, qui exercent leurs affaires dans les conditions inégales de l'activité économique et qui ont une structure qualitative différente, ou bien la société doit par les dispositions légales déterminer uniformément aux organisations de travail ce que l'on appelle le minimum de cadres ou le minimum du profil de cadres. L'auteur considère que cette deuxième solution est plus adéquate, car à son avis elle ne représente pas une limitation des droits autonomes des organisations de travail, mais au contraire une contribution à l'utilisation plus rationnelle et plus efficace des moyens de production sociaux.

НЕКИ ПРОБЛЕМИ ОДНОСА ПОЛИТИЧКЕ ЕКОНОМИЈЕ И ЕКОНОМСКИХ ЕМПИРИЈСКИХ ИСТРАЖИВАЊА

1. *Нужност и условљеност постојања везе.* — За разлику од неких схватања у ранијој и савременој економској доктрини, која посматрају економску теорију као искључиво позитивну и дедуктивну дисциплину, одвојену и независну од економске емпирије — марксистичка политичка економија придаје теорији сасвим други значај. Теоријска економија је позвана и да објасни суштину економских односа и активности и да, упознавајући економске законе да основу за измену економске стварности, сходно жељеним циљевима и мотивима и на бази постојећих економских средстава. Отуда је политичка економија уопште, а посебно политичка економија социјализма, дубоко повезана и условљена економском емпиријом.

Ближе посматрано, та је веза обострано условљена и неопходна. Емпирија, као полазна тачка, и емпиричка истраживања у сврху сазнања економских релевантних чињеница, тенденција у кретању економских односа и активности, промена у економским институцијама и категоријама, које се могу квантитативно и квалитативно регистровати и пратити — нужна су претпоставка сваког економског размишљања и теоретисања. И то у два правца и смисла. Емпирија је полазна тачка индуктивне анализе, која нас доводи до првих теоријских резултата — економских категорија и хипотетичних закона. Емпирија је, затим, основа за верификацију научне ваљаности наших теоријских производа — економских категорија и хипотетичних закона. Они се њеним посредством подвргавају упоређивању и констатовању у којој мери наше теоријске претпоставке — изведене путем дедукције — коинцидирају са оним што се стварно законито догађа у свету економске емпирије.

Из истих разлога, економска теорија је полазна тачка сваког емпиричког истраживања. Без јасно и прецизно формулисаног предмета и циља истраживања, без одређене методологије емпиричког истраживања која врши избор између мноштва економских варијабила и релевантних економских података и чињеница, али различитог степена значаја и снаге за поједине аспекте економских односа и активности, без одређеног концептуалног оквира који се односи на избор и тип узорка — емпиричка истраживања представљају шарену и хаотичну слику стварности, субјективно и арбитрарно истицање овог или оног њеног појавног облика и односа, те би била од мале користи за објективно констатовање релативног значења и значаја појединих економских факата и активности, те

од мале користи економској политици и сваком покушају расуђивања о објективним својствима и тенденцијама у свету економских појава.

Зато су емпиричка истраживања, односно методе на којима она почивају, нераздвојиво условљена и повезана са постојањем одређеног теоријског концептуалног оквира, постојањем одређених економских категорија, модела, хипотетичних законитости, објективно испољених и теоријских констатованих и објашњених, али различитог степена и снаге домаћаја и дејства. На извесном степену развитка економске теорије и емпиријске методологије, емпиричка истраживања у ствари треба да служе верификацији теорије, а теорија дефинисању све потпунијих и савршенијих аналитичких инструмената (модела, стохастичких и каузалних законитости), како би се могла добити све потпунија и савршенија слика економске стварности тј. свих оних реалних економских законитости које делују, и свих оних економских и екстраекономских варијабла (зависних и независних) које то деловање условљавају.

2. *Општи проблеми и тешкоће јединства теоријско-емпиријске анализе.* — Међутим, ако ствари тако стоје у начелу, у практичном остваривању неопходног и нужног јединства теоријско-емпиријског приступања економским проблемима далеко смо не само од идеалне ситуације, већ често и од неопходног минимума координације и корелације теорије и емпирије. Разлог за то треба тражити како у специфичним тенденцијама развитка политичке економије, посебно као теоријске дисциплине социјалистичких економских система, тако и у самој природи економске теорије. Са друге стране, разлоге треба тражити и у специфичним тенденцијама одвајања и осамостаљивања емпиријских метода истраживања од економске теорије, што резултира у недовољној теоријској заснованости емпиричких истраживања и, следствено, недовољној експликативној моћи у корисности резултата тако постављених истраживања како за општу економску теорију, тако и за примењену теорију, економску праксу и политику.

Оно што би економска емпиричка истраживања требало пре свега да верификују и тестирају, то је *ваљаност хипотеза* економске теорије у погледу оквира деловања одређених општих објективних економских закона, као и њихових специфичних облика и пропорција деловања, а затим објективност садржаја и адекватност класификација одређених економских категорија и односа. Међутим, управо на овим фундаменталним питањима економске теорије политичка економија социјализма, као што је познато, задуго је била у врло конфузно стању. Постојање деловања објективних економских закона уопште, а посебно закона вредности, постојање једне теоријске дисциплине позитивног значења, било је све доскора темељито оспоравано. Данас, када је тај спор више-мање превазиђен, и теоријска економија поново добила своју одговарајућу функцију и значење, ипак још увек не постоји међу економистима-марксистима јединственије гледиште (а према томе не постоји ни јединствена теорија) о правој природи и економском значењу појединих економских закона који делују у социјализму.

Друго широко поље тешкоћа састоји се у томе што је политичка економија социјализма, поред позитивне, попримила у мањој или већој

мери и функције нормативне науке. Њен је задатак да формулише и нормативне принципе економског понашања и односа („економске оптимуме“). А управо на том питању настаје значајна појмовна и терминолошка збрка. С обзиром на различите концепције о економској функцији државе у социјализму и, следствено, односа економике и политике, а с обзиром на „прелазни карактер“ многих економских категорија и закона у фази социјалистичке изградње, с обзиром на утицај институционалног момента и на мање или веће интерферирање економске политике посредством планирања и административно-управног апарата у сферу економике — економске категорије и закони, које политичка економија социјализма открива и којима се служи, често су врло комплексног, али и недовољно прецизно одређеног и дефинисаног карактера и значења.

Ово се најзад одразило и у недовољно прецизној дефинисаности и одређености односа између објективних закона и теоријских категорија које открива и формулише политичка економија социјализма, и „закона“, економских „категорија“ и „норми“ које формулише конкретна економска политика појединих социјалистичких земаља.

У таквој још недовољно одређеној и устањеној ситуацији, у којој је теоријска економија сучена са низом принципијелних проблема, оманула је њена функција пружања емпиријској методологији одређених и прецизно формулисаних концептуалних оквира, закона и категорија, а самим тим је у знатној мери ограничена могућност да се путем емпиричких истраживања тестирају и верификују ставови политичке економије социјализма. Јер је постало сложено и неодређено питање, шта верификовати. Које законе, које норме и принципе, које категорије?

У таквој ситуацији и емпиричка истраживања била су подвргнута еволуцији на врло специфичан начин. С једне стране, методологија емпиричких истраживања оријентисала се на извесне поступке који нису непосредно извирали из начела и концептуалних оквира марксистичке политичке економије, већ су проистекли из основа савремене грађанске економске теорије, или из специјалних поступака, које је развила савремена квантитативна праксеолошка анализа (оперативно истраживање, програмирање) ⁽¹⁾. Са друге стране, што је још значајније, емпиричка истраживања оријентисала су се на појмовни и концептуални апарат, настао из текуће економско-политичке праксе, који карактерише махом програмски, временски ограничен, нормативни, теоријски недовољно фундиран карактер, што је опет резултате таквих истраживања чинило двоструко ограниченим: они нису довољна ни поуздана основа ни за тестирање теоријских закона, ни за оцену рационалности економско-политичких мера које су најчешће већ биле превазиђене када су емпиријски резултати њиховог дејства били познати.

3. *Специјалне тешкоће на страни политичке економије.* — Поред горњих, рекли бисмо, општих проблема и тешкоћа, које су стајале на путу стварању неопходне научно фундиране везе између економске теорије и економске праксе и емпирије, постоји, међутим, читав низ проблема и тешкоћа, који произилазе из саме природе економске теорије као научне

(1) Поступке праксеолошке методологије не сматрамо овде ненаучним, већ често неадекватним, неприлагођеним карактеру и концептима марксистичке политичке економије.

дисциплине, и из природе методологије емпиричких истраживања у свим фазама научног поступка. Далеко би нас одвело ако бисмо се овде упустили у исцрпна истраживања ових питања, али мислимо да је нужно само истаћи следеће *ограничености* метода и резултата и теоријске анализе са гледишта њихове употребљивости при емпиричкој анализи стварности и као средства помоћи и идеје водиље емпиричким истраживањима.

1. Економска теорија је заснована на малом броју фундаменталних премиса (често на једној јединој) и она истражује законитости и импликације веза само *неколико битних* од мноштва економских варијабила које дејствују у стварности. Отуда су резултати анализе на нивоу економске теорије значајно поједностављење стварних односа. Са економском теоријом ми улазимо у суштину односа и откривамо основне законе који обично делују на дуги рок, који су, на тај дуги рок посматрано, независни од људске воље и институција. Економски детерминизам је имплицитна основа економске теорије.

Економска пракса — и емпирија која је предмет проучавања емпиријских метода — састоји се, пак, из огромног броја економских варијабила, релевантних у различитом степену и различитим временским сегментима, које (варијабиле) не само што дају специфичан облик дејству детерминисаних општих закона, већ их на краћи рок у мањој или већој мери модификују и мењају. Из тога излази да између економске праксе, емпирије и економске теорије нема, нити може да буде, ни непосредног верификовања, нити једна другој могу непосредно, без низа међучланова (и као појмовних категорија различитог степена општости и као временских секвенци различите дужине трајања) да буду од аналитичке вредности.

2. Комплексна интерна структура економских односа захтева, да би се могао проверити степен међузависности економских закона и категорија, да буде верификована путем бихевиористичких и експерименталних метода, којима економска наука располаже у врло ограниченој мери (иако у тенденцијама социјалистичког система у све већој) и које замењује методом апстракције. Метода апстракције не може уопште или може само непотпуно и са великим степеном конвенција и одступања да буде предмет емпиричке верификације.

3. Теоријска политичка економија није пре свега ни искључиво наука квантитативних односа, нити су све њене категорије и законитости подложне квантитативном проверавању. Категорије као што су „продукциони односи“, „начин производње“, или законитости, као што је закон вредности, закон дијалектичке усаглашености производних снага и производних односа, закон просечног профита, закон расподеле према раду и сл. не могу бити уопште, или могу бити само врло апроксимативно подвргнути нумеричком и квантитативним истраживањима. Отуда *стохастичко-статистичке методе* имају ограничен значај за теоријску економију и морају бити допуњене историјском, дескриптивном и компаративном методом проверавања егзактности и повезивања економске теорије и емпирије. Међутим, како су друге ове методе *превасходно квалитативне природе*, оне пре могу да објасне специфичне моменте, непоновљиве односе и ситуације, историјски амбијент, различности и одступања, него што

могу да посредством емпиричког материјала тестирају ваљаност једне економске теорије, односно да верификују хипотетичне законитости и њихову научну ваљаност.

4. Из сличних разлога и метода експеримента, толико значајна за повезивање теорије и емпирије, и за често даље развијање теорије из емпиријског материјала на бази стриктне примене индуктивне генерализације масе података добијених стварањем експерименталним средствима посебних економских услова — има за политичку економију ограничену вредност. Експеримент се врши у оквирима читавог економског система, а његовим посредством у целомитом амбијенту друштвеног система, те трпи утицаје, односно деформише своје иницијално значење под дејством мноштва економских и екстраекономских фактора, који се не могу „као у експерименталној реторти“ апстраховати. Зато је Маркс и истицао да се метод експеримента замењује апстракцијом у економским теоријским наукама, а извесне школе и правци економске теорије су овај принцип хипотазирали одбацујући сваку везу између економске теорије и економске емпирије, па и улогу и функцију експеримента као саставног и легитимног метода економске политике савременог друштва ⁽²⁾.

5. За емпиричка истраживања је нарочито важно да су својства економских појава довољно прецизно означена и хомогена, да би се могла класификовати, агрегирати, квантификовати итд. Међутим, емпирија се састоји из мноштва индивидуалних економских феномена и односа, који се, додуше, понављају на мање-више сличан начин, али су увек врло индивидуални и *никада нису идентични*. С друге стране, политичка економија оперише са категоријама и законитостима које су врло генералне форме и апстрактне садржине. Тако да се за свако емпиричко истраживање које оперише са општим категоријама и хоће да дође до извесних стохастичких законитости, или да верификује теоријске хипотезе — поставља проблем класификације и агрегирања конкретних елемената економског процеса у оквиру постојећих економских теоријских категорија и закона. Мора се истаћи да теорија често ствара изванредне тешкоће при утврђивању који елеменат стварности одговара теоријским категоријама и законима, и да су проблеми идентификације често непремостиви. Типични су примери, економских добара и инструмената који се често наводе у литератури, (као, на пример. угаљ) који се зависно од своје функције могу третирали као категорије средстава за производњу, средстава за потрошњу, а зависно од места где се процес њихове примене одвија и симултано, и као једна и као друга категорија ⁽³⁾. Или, шта да се каже за опште законитости, као што је закон вредности, који се може дефинисати само у тоталитету посебних законитости кроз које се изражавају његове различите манифестације и функције (закона опште и парцијалних равнотежа, тј. цена, закона понуде и потражње, закона продуктивности, итд.). Цена одређеног производа, која је предмет емпиричког истраживања, зависна од непрестано променљивих производних услова,

(2) То су пре свега правци који економску теорију граде на неколико „а приори“ теорема, независно од искуства и праксе. Види напр. L. V. Mises: *Epistemological Problems of Economics*, N. Y., 1960, стр. 27 и даље.

(3) Види детаљније о тешкоћама класификације у економској теорији: O. Lange: *Economie Politique*, t. I. Paris, 1962, стр. 138 и даље.

услова места и простора, она варира и времену, а подложна је такође променама услед квалитета добара, психолошких и институционалних детерминаната. Шта је, према томе, теоријска категорија цене, и како се оне могу класификовати, а потом агрегирати, када на њих делује такво мноштво фактора? Из тих разлога врло је тешко идентификовати и верификовати законе које формулише политичка економија са запаженим регуларностима које утврђује, у конкретним економским процесима, емпиричка анализа.

4. *Специфичне тешкоће на страни емпиријске методологије.* — Но и поред изнетих тешкоћа за емпиричка истраживања које настају услед немогућности да се теоријски концепти политичке економије подвргну квантитативној анализи, или због непрецизности и евазивности теоријских категорија и закона који се не могу прецизно дефинисати, класификовати и агрегирати — емпиричка истраживања не могу сама по себи имати никаквог озбиљнијег значаја, уколико немају за сврху да се у највећој могућој мери усмере на откривање одређених емпиричких униформности и законитости и преко ових на верификовање везе између већ постојећих хипотеза и дефинисаних теорија и практичног развитака. Зато је нужно прилагођавање саме емпиријске методологије природи и карактеру теоријске економије, тј. изграђивање адекватне методе емпиричког истраживања која одговара природи процеса теоријског мишљења, материјалу којим теоријска економија оперише, методама која у сврху свога конституисања политичка економија употребљава. Но упркос значајним резултатима који су последњих деценија постигнути у стварању емпиријске методологије адекватније потребама теоријске упоредивости и верификације (у домену економетрије, науке о програмирању, економске статистике и сл.), постоје још знатне инхерентне слабости емпиричког истраживања и емпиријске методологије, уколико се ради о њеном основном задатку да констатује и верификује теоријске законитости политичке економије.

За емпиричка истраживања у области економских односа и активности обично се стварају извесни „модел истраживања“, односно врши извесна класификација структуралних економских елемената, поступцима који имају тај општи недостатак да нису у довољној мери прилагодљиви самој економској материји (суштини економских појава и односа), већ су најчешће некритички и формално преузети из методологије других научних дисциплина, које, опет, имају посла са сасвим различитим квалитетима и садржајима структура којима се баве и које су им предмет истраживања, од оних које карактеришу економске структуре односа и активности.

То је суштинска и основна слабост емпиријске методологије, уколико се односи на економска истраживања, што има за последицу, пошто се економски феномени мере и обсервирају неадекватним емпиричким инструментима, да се теоријска економија све више прилагођава страним инструментима обсервације, класификације и мерења, а не да се, што би било једино научно исправно и природно, емпирички инструменти прилагођавају економској материји.

На тај начин, економија у све већој мери заснива своје методе конституисања на погрешним инструментима, да би, привидно, остварила

потпунију везу са емпиријом. Тако економисти преузимају своје математске методе и дедуктивни процес резоновања од теоријске физике, статистичка истраживања заснивају на принципима генетике и агрономије, изграђују своје системе класификације на бази метода употребљених у хемији и таксономији, моделе истраживања и њихову технику постављања добијају из механичких наука, а методе анализе, које се односе на консеквенце одређених економских активности, идентификују са радом машина (engineering) ⁽⁴⁾. На тај начин, у тежњи да премосте раскорак између непосредно датих економских феномена и теорије, економисти су све више принуђени да дозволе значајан број произвољности и артифицијелности при прикупљању података, њиховом третирању и интерпретацији. Емпирички истраживачи, прихватајући инструменте који нису у правој мери адаптирани теорији и њеним захтевима, морају се подврћи карактеру самих инструмената. На тај начин они претпостављају — без довољно основа — да су хетерогени и сложени елементи економских односа и структуре хомогени, комплексне односе и релације сматрају једностраним и простим, непознате величине сматрају познатим, варијабилне вредности сматрају фиксним, системе економских односа у стварности „отворене” сматрају изолованим и „затвореним”, оне структуре које су неодређене сматрају дефинитивним и одређеним и сл. То је у основи метод, који бисмо могли назвати према потреби вештачким симпликацијама, факторизацијама, изолацијама, генерализацијама. Коначни резултат је да структура емпиричке анализе није у сагласности са структуром теоријске анализе, да није у стању да дефинише суштинске елементе многих економских појава и да се ствара вештачки привид емпиричке документованости која нити верификује адекватне теорије, нити може бити није да допринесе откривању стохастичких и сличних законитости.

Неколико примера могли би да илуструју ове наводе.

У модерној економији честа је употреба емпиричких једначина које, на бази статистички прикупљених серија података, утврђују међузависност између две или више економских варијабила посредством индуктивне статистичке процедуре (регресионе једначине). На пример, велики број различитих емпиричких функција потрошње израчунат је у разним земљама, а било је покушаја и у нас. Функција потрошње изражава зависност агрегатне потрошње од националног дохотка, дохотка на располагању потрошача, или било које друге варијабиле за коју аналитичар налази да има значаја. Но та је зависност („законитост”) утврђена само на тај начин што је претпостављено да постоји *константност* структуре односа и да због тога постоји непроменљивост (инваријабилност) у кретању студираних елемената (потрошње, потрошачког понашања). Ово је, међутим, методолошки поступак који има искључиву важност за природне науке, где се може претпоставити да ће инваријабилност елемената остати трајна карактеристика разматране структуре односа, што је у економским односима бесмислено претпоставити. Према томе, употреба регресионих једначина нема никакву сазнајну, ни предикативну моћ, уко-

(4) Види сличну аргументацију и исцрпну демонстрацију ових ставова: B. B. Seligman: *Main Currents in Modern Economics*, 1962, стр. 785 и даље; S. Schoeffler: *The Failures of Economics*, A. Diagnostic Study, Cambridge, 1955.

лико се ради о економији, која мора да рачуна са сталним променама и са великим бројем детерминаната које регулишу односе потрошачке функције.

Сличан је пример и са емпиричким временским серијама, чија је главна методска карактеристика да је постојећа серија дате варијабиле (на пример цена, трошкова) декомпонирана у серију независних и одвојених кретања. Претпоставља се да су различите компоненте кретања варијабиле регуларне или предвидљиве, тако да се и укупна сума серије може екстраполирати за будућност. Емпиричка истраживања ове врсте везана су махом за анализу циклличких кретања у капиталистичкој привреди, те се прате серије варијабила као што су национални производ, индустријска производња, цене на велико, реални доходак *per capita*. Све су ове варијабиле развијене у серију компонената, као што су трендови, циклуси (Kondratieff, Juglars, Kitschina, итд.), чија се будућа кретања екстраполирају на бази представке о константним односима између датих компонената временске серије, што је такође претпоставка о деловању природних, физичких законитости, а не економских.

И најзад, узели бисмо један пример из области емпиријске методологије модела, где се истраживање врши на бази „затворених“ или „полузатворених“ система. Основна карактеристика затворених (ендогених) система састоји се у томе, да је систем дат као серија једначина тако да када је дата нека полазна позиција, како прошли тако и будући токови у систему су једнострано одређени. Понашање система је, дакле, потпуно одређено његовом унутрашњом структуром. У економији су ендегени емпиријски модели најчешће примењени у дефинисању међузависности величина које детерминишу национални доходак, потрошњу, акумулацију. Полузатворени модели су у свему слични затворенима, сем у томе што се обично кроз одређене „канале“ и систем уводи једна или мали број недетерминисаних варијабила, које се узимају као спољни фактори. Када знамо њихову вредност (дакако нумеричку), „полузатворен“ модел постаје „затворен.“

Примере за поменуте системе можемо наћи у многобројним савременим уџбеницима економије у којима се употребљавају различити системи (модели) који нису ништа друго него сегменти појединих „веза“ у економској макроекономској теорији. Погледајмо следећи пример: ⁽³⁾

$$\begin{array}{ll} D = C_{rt} + I_{rt} & (1) \\ \dot{S}_{rt} = I_{rt} & (2) \end{array} \quad \begin{array}{l} (1) \ (2) \text{ Кејнсов сегмент} \\ (3) \ (4) \text{ Робертсонов сегмент} \end{array}$$

$$\begin{array}{ll} D_{rt-1} = C_{rt} + S_{pt} & (3) \\ C_{rt} = f(D_{rt-1}) & (4) \end{array}$$

$$\begin{array}{ll} \dot{S}_{rt} = \dot{S}_{pt} + \dot{S}_{ut} & (5) \\ C_{rt} = I_{pt} + I_{ut} & (6) \end{array} \quad \begin{array}{l} (5) \ (6) \text{ Шведски сегмент итд.} \end{array}$$

(где су величине: *r* = реализоване величине, *p* = планиране величине, *u* = непланиране величине, *t* = временски периоди. Варијабиле су: *D* = доходак, *C* = потрошња, *I* = инвестирање, *S* = штеђња).

На бази емпиричке примене, тј. уношења у ове затворене системе односа једне или више варијабила могу се добити теоријски два *потпуно опречна закључка*, а наиме:

⁽³⁾ Пример је дат према S. Schoeffler-ovoj анализи H. M. Somers-ovog модела у чланку »A Theory of Income Distribution« (S. Schoffler, Op. cit. стр. 107 и даље.

1) да је једнакост планиране и реализоване штедње довољна и нужна основа за стабилност дохотка у временски датом периоду;

2) да једнакост реализованог и планираног инвестирања (штедње) нити је довољна нити нужна за еквилибријум дохотка у датом временском периоду.

Контрадикторност закључака упућује нас на то, да се оваквим системима нити може да провери ваљаност теоријских ставова, нити да прогнозира кретање емпиричких величина и њихова међузависност у времену. Суштина је, међутим, у самом концепту „система“ и методи његове организације. С једне стране се претпоставља да овакви системи обележавају оно што је скелет реалних токова економских догађаја, и да се различити детаљи у економским променама могу накнадно увести, када за то буде потребе. С друге стране, претпоставља се да никакве додајне спољне варијабиле нису неопходне, осим полазних услова. Читав систем подсећа на механички и идеализовани астрономски систем. Систем, дакле, истовремено мора да буде и не може да буде затворен. Међутим, у тренутку када га „отворимо“, он више није ендеген, а *будуће кретање* економских варијабила *није више* одређено датим структуралним једначинама. Због тога је врло тешко проверавати економске законитости, односно на њиховој основи предвиђати будуће трендове, на бази метода ендегенних и семиендегенних емпиричких система.

5. *Уместо закључка.* — Из претходног разматрања не бисмо, међутим, могли извући крајње песимистичан закључак, као што то чине извесни истраживачи методологије ⁽⁶⁾ у односу на будућност економске теорије као динамичке науке повезане са праксом, којој треба да указују на законитости економског развитака и да омогуће извесна предвиђања и нормативизацију економских трендова. Ми сматрамо да се будући развитак мора заснивати на доследнијем и усмеренијем истраживању адекватних метода емпиричке верификације теоријских законитости, а не на констатовању „непостојања моста“. Међутим, доследније истраживање мора поћи од одбацивања емпирицистичког и механицистичког тренда, којим данас углавном иду емпиричка истраживања, наслањајући се на затворене моделе и тежећи да њихова својства *директно* проверава скупљеним подацима. Мост између такве теорије и такве емпирије је у том случају исувише велики, а његови основи исувише непоуздани да би се било шта могло закључити и проверити.

Уместо тога, треба испитати пуно значење метода сукцесивне апроксимације стварности, што није ништа друго него примена Марксова дијалектичког историјско-логичког метода, већ опробана у „Капиталу“, који је данас могуће побољшати многим техничким инструментима емпиричког проверавања.

⁽⁶⁾ Тако, на пример, проф. Northrop песимистички закључује да је „особа са знањем теорије ситуирана на пола пута између чистог емпирицисте у економији, који мора само да обсервира и *ништа теоријски да закључује*, и теоретичара-физичара који, поседујући познавање садашње ситуације, може, својом теоријом, *све да предвиди* (подвукао И. М.). („The Impossibility of a Theoretical Science of Economic Dynamics“, Quarterly Journal of Economics, LVI, 1942, стр. 15.

С друге стране, треба дефинитивно премостити владајуће схватање о одвојености динамике и статике, генеричких и специфичких својстава економских феномена таквим зидом, да ту излаза нема ⁽⁷⁾. Дијалектичка логика је већ одавно указала на извесне путеве излаза, само што се на њиховом прецизирању данас мало ради у теорији.

И најзад, ако анализа економских феномена — и њихово емпиричко тестирање — мора да остане у овој или оној форми и методи на основама анализе система (и њихових парцијалних делова, сегмената), истраживачу мора већ на почетку да буде јасно да се економски систем ни у целини ни у сегментима не може третирати као „затворен“. И друго, да почетна хипотетична теоријска конструкција на бази вештачке механизације компонената модела, или вештачке генерализације структуралних елемената, мора већ у првим апроксимацијама да буде замењена варијабилама, које нису само економске, већ и социолошке, психолошко-антрополошке и културно-историјске природе. Имајући то у виду, велико је питање, да ли је будуће уопште могућно замислити ма коју врсту емпиричког повезивања и проверавања економских закона, као и стварање нових, без потпуно нове организације метода и рада економисте као научника. Њему, у савременој епоси, исто су толико потребни социолози, правници, филозофи и технолози, колико и он овим струкама. Можда је интердисциплинирано истраживање једини пут за излаз из кризе у коју је запала економија на релацији теорија-пракса и теорија-емпиричко истраживање, јер утицаје понашања екстраекономских варијабила на економске и њихов значај за динамику економских система економисте не може ни сам ни само у својству економисте да сагледа и да реши.

За политичку економију социјализма, због природе и карактера њеног предмета и циљева истраживања, горњи закључци имају још наглашенији значај, а читава њена будућност као научне дисциплине, мислимо, уско је повезана са ревизијом свих досадашњих ставова и метода на релације теорија—емпирија—методологија који су били повезани са њеним досадашњим развојем.

Др Иван Максимовић

РЕЗЮМЕ

Некоторые проблемы отношений политической экономики и экономических эмпирических исследований

В статье исследуются характер и виды обусловленности между концепцией теоретической экономики и методологических основ эмпирических исследований.

Констатируется, во-первых, тесная связанность: теоретическая экономика основывается на эмпирии и эмпирических исследованиях при выводе индуктивных обобщений, а также при построении дедуктивных

⁽⁷⁾ Основни захтев савремене динамичке економије, према проф. Northrop јесте поседовање концепата који дефинишу систем (економски) у било којем временском периоду или тачки, и то не само с обзиром на његова генеричка већ и на специфична својства. Она, међутим, ова својства не поседује. Он такође сматра да је дедуцирање будућег стања економског система могућно једино уз претпоставку механичке узрочности, а овакав систем узрочности постоји само ако у систему владају непроменљиви закони (conservation laws). А ови закони у економији не постоје (Op. cit., стр. 9). Међутим, управо због тога и постоји економија као посебна наука, као што је то још Маркс указао критикујући механички детерминизам класичне школе и изједначавање природних закона са економским, вулгарне економије.

умозаключений и доказательств. Эмпирическое исследование с своей стороны нельзя представить без определенной методологии выбора посылок, формирования форм исследования, гипотетических взглядов и схоластических закономерностей.

В то же время, на пути к более полной связанности и обусловленности теоретических взглядов и их эмпирического определения находится ряд еще непреодоленных затруднений аналитической, организационной и практической природы.

Теоретическо-аналитические затруднения вытекают из разнobia и неопределенности во взглядах в рамках экономической доктрины на характер и природу экономических законов и категорий, в изложении отношений, „нормативного" и „позитивного" содержания экономической теории, двойственности природы экономической теории (качественная и количественная наука), недостаточной расчлененности и самостоятельности экономической методологии в отношении методологии естественных наук и науки о законах мышления (логики).

С своей стороны эмпирическая методология, несмотря на крупные достигнутые ею за последние десятилетия результаты, все еще в недостаточной степени уделяет внимание качественному аспекту экономических феноменов, посвящая внимание количественным и дескриптивным наблюдениям. К тому же она в небольшой и в недостаточной степени приспособлена к потребностям теоретической экономики и не только не выражает адекватно природу, но и не может более или менее точно определить закономерности политической экономики.

Автор усматривает решение такой разрозненности в более последовательном применении диалектического историческо-логического метода Маркса, в сближении динамики и статики, в анализе и синтезе, в подходе к экономическим системам как к „открытым" и во внесении в начальную форму переменных ценностей, содержащих наряду с экономическими и социолошко-антропологические и культурно-исторические структуры. А это одновременно означает проведение спецификации экономических отношений не только с учетом их родовых, но и специфичных свойств.

SUMMARY

Some problems of relations of the political economy and economic empirical investigations

The article is dealing with the character and kind of the conditionality between the concepts of theoretical economy, and methodological fundamentals of empirical investigations.

A very close connexion is stated first: theory of economy has as the basis the empiric and empirical investigations when making inductive generalizations, and when making deductive inferences and verifications. Empirical investigations are inconceivable, on the other hand, without a definite methodology in selecting premises, in forming a model of investigations, hypothetical standpoints and lawfulness.

However, a series of unsurmountable difficulties of analytical, organizational and practical nature are standing in the way to a more complete connexion and conditionality of theoretical standpoints and their empirical verification.

The theoretical and analytical difficulties arise from the differences and vagueness of the approaches of the economic doctrine, of the character and nature of economical laws and categories, of treating relations of the „normative" and „positive" content of economical theory, duality of the nature of economical theory (quantitative and qualitative science), insufficient differentiation and independence of the economical methodology of natural sciences and the science of the law of reasoning (logic).

The empirical methodology in spite of the significant results achieved in the last decades, is still not taking sufficient account of the qualitative

aspect of economical phenomena, and is focussed on the quantitative and descriptive observation, and, moreover, it is little or unsufficiently adapted to the requirements of the theoretical economy, nor does it adequately express the nature of the lawfulness of the political economy, nor can it verify it more precisely.

The author finds the solution to this disagreement in a more consistent application of Marx's dialectic historical-logic method in the approaching the dynamics and statics in the analysis and synthesis, in the approaching economic systems as »open« and in putting it in the initial model of the variables which contain, in addition to the economic, both sociological, anthropological and cultural-historical structures. The also means specification of economic relationships, not only with respect to their generic, but specific properties as well.

RÉSUMÉ

Quelques problèmes des rapports de l'économie politique et des recherches économiques empiriques

Dans cet article sont étudiés le caractère et les sortes de corrélation entre les concepts de l'économie théorique et les fondements méthodologiques des recherches empiriques.

On a constaté, tout d'abord, un lien étroit: l'économie théorique a pour base l'empirisme et les recherches empiriques à l'occasion de l'exécution des généralisations inductives, ainsi qu'à l'occasion de l'interférence déductive et de la vérification. Les recherches empiriques son inconcevables, de leur côté, sans une méthodologie déterminée du choix des prémisses, de la formation des modèles de recherches, les attitudes hypothétiques et les régularités stochastiques.

Cependant, sur la voie d'une liaison de plus en plus complète et la corrélation des attitudes théoriques et leur vérification historique se trouve une série de difficultés de nature analytique, organisationnelle et pratique qui n'ont pas encore été surmontées.

Les difficultés théorico-analytiques découlent des différences et de l'indétermination des attitudes dans le cadre de la doctrine économique sur le caractère et la nature des lois et des catégories économiques, la manière de traiter la question des rapports du contenu »normatif« et »positif« de la théorie économique, du caractère double de la nature de la théorie économique (science qualitative et quantitative), de la différenciation et de l'autonomie insuffisantes de la méthodologie économique par rapport à la méthodologie des sciences naturelles et de la science qui apprend à raisonner juste (la logique).

De son côté la méthodologie empirique, malgré les résultats importants qui ont été réalisés au cours des dernières décennies, tient toujours peu compte de l'aspect qualitatif des phénomènes économiques et elle est concentrée sur l'observation quantitative et descriptive; en outre, elle est peu et insuffisamment adaptée aux besoins de l'économie théorique, d'autre part elle n'exprime pas la nature et elle ne peut pas vérifier avec plus de précision les régularités de l'économie politique.

L'auteur considère que la solution de cette divergence se trouve dans l'application de conséquence de la méthode historicologique dialectique de Marx, dans le rapprochement de la dynamique et de la statique à l'occasion de l'analyse et de la synthèse, dans les approches aux systèmes économiques en tant que systèmes »ouverts«, et en y introduisant dans le modèle de départ les variables qui outre les structures économiques contiennent aussi les structures sociologico-anthropologiques et historico-culturelles. Or, cela signifie en même temps la spécification des rapports économiques non seulement en considération de leurs qualités génériques mais aussi à leur qualité spécifique.

МЕЂУНАРОДНЕ ФИНАНСИЈЕ СА МЕЂУНАРОДНИМ ФИНАНСИЈСКИМ ПРАВОМ

И. Садржај и значење међународних финансија и међународног финансијског права. — Важну надопуну све више растуће међународне трговине ⁽¹⁾ те економске и друге сарадње најразноврснијих облика између самих држава, као и на интернационалном нивоу у виду свеобухватних међународних организација под окриљем Уједињених нација, или барем регионалне сарадње, и у виду међународних привредних и политичких интеграција представљају међународне финансије које омогућују ту сарадњу, нарочито у виду међународног финансирања. Не ради се само о извору средстава те начелима, организацији ⁽²⁾ и начину додељивања разних видова кредита, обезбеђених због конкурентске борбе на светским тржиштима разним видовима осигурања и гаранција најчешће у сарадњи са државом, и помоћи, те о проблемима међународног платног промета заједно са девизним системима и о финансијској политици ⁽³⁾ коју на подручју међународне монетарне и кредитне политике одређују и остварују поједине државе, њихови органи и банке те интернационалне финансијске институције, посвећујући све већу пажњу земљама у развоју у циљу њиховог потпунијег укључивања у светску привреду, водећи рачуна о њиховим све већим потребама ⁽⁴⁾ због њиховог неповољног положаја у светској трговини, те знатних домаћих и иностраних средстава потребних за финансирање њиховог развоја као услова за постепено подизање продукционих средстава и националног дохотка, већ и о новим методама тог финансирања на основу начела праведније расподеле светског националног дохотка као предуслова мирољубиве коегзистенције, која намеће индустријализованим државама дужност потпомагања развоја као део и њихове одговорности за целокупну светску привреду.

У међународне финансије улази, дакле, ван сумње, међународно финансирање или давање финансијских средстава за одређене намене у међународним економским и финансијским односима. Т. Хочевар ⁽⁵⁾ жали што је у оквиру међународних економских односа „проблемима међународног финансирања одмерена мања пажња” и због тога захтева проу-

(1) С. Обрадовић: Организација и техника спољне трговине, 4. изд., Загреб, 1966.

(2) Нпр. Б. Лаћевић: Међународно финансирање, Скопје, 1962.

(3) Ј. Флере: Међународна финансијска политика, Љубљана, 1965.

(4) Ј. Становник: Дежеле в развоју в световнем господарству, Љубљана, 1964; Л. Адамовић: Међународни односи после другог светског рата, Београд, 1965, поглавље о међународним акцијама за унапређење економског развоја недовољно развијених земаља, стр. 74—87.

(5) Међународне финанце, Сплошни дел, Љубљана, 1965, стр. 3.

чавање међународних финансија као самосталног предмета који се ⁽⁶⁾ ограничава на „финансијски аспект међународних економских односа.“ У објављеном Општем делу он проучава платно-билансни рачун, уравниотежење платног биланса, девизани („мењални“) курс, међународне резерве те уравниотежење дугорочних платно-билансних неуравнотежености. Што би још обухватао пожељни посебни део, тешко је одредити. Углавном сличне проблеме проучавају и Р. Стаменковић, В. Глишић, Б. Лађевић у књизи „Монетарни, платни и финансијски аспекти светске привреде“, Београд, 1960, те L. Tharsis: *Introduction to International Trade and Finance*, New York—London 1955.

Финансијских питања у међународним односима има још много више, зависно и од дефиниције јавних финансија и њиховог садржаја. Ни југословенска наука нема о томе јединствено гледиште ⁽⁷⁾. То би захтевало детаљну студију разних дефиниција које су делимично шире, обухватајући поред тзв. буџетских или класичних финансија баш монетарно-кредитна питања заједно са осигурањем (осим чисто правног регулисања уговора о осигурању). Донекле ужа концепција проучава и монетарно-кредитну политику, те организацију монетарног и кредитног система, те платног промета, али не обухвата теорију новца и кредита препуштајући их политичкој економији, што је и наше гледиште. Класична дефиниција обухвата и проблеме јавног кредита, али досада само са гледишта државе (у најширем смислу) као дужника, док је питање државе (и јавних фондова) као веровника у науци о финансијама углавном занемарено ⁽⁸⁾, још више питање државних гаранција, мада ови проблеми играју баш у међународним финансијама велику улогу.

У међународне финансије улазе, дакле, и бројна питања из јавних финансија у класичном смислу: узајамни буџетски односи разних држава, њихови спољни приходи и расходи, финансије међународних организација и интеграција, јавни кредит, репарације те друга питања у вези са ратном окупацијом и мировним уговорима, судбина државне, а евентуално и приватне имовине на окупираној територији, ликвидирање претратних узајамних обавеза и потраживања, деблокирање секвестриране или блокиране имовине, одштета за национализовану инострану имовину (заједно са другим државним мерама које погађају ту имовину), заштита домаће имовине у иностранству, њена ликвидација и исплата, а у најновије време и растуће учешће домаћег капитала у иностраним те иностраног капитала у домаћим предузећима, које захтева и проучавање проблема финансирања, али и његовог опорезивања. Исто тако се све више поставља питање трансфера зарада наших економских емиграната из иностранства те трансфер зарада иностраних стручњака и добити иностраних предузимача од учешћа у нашој привреди.

(6) L. с. стр. 7.

(7) Иза Л. Карлија сада заговарају и Б. Јелчић и А. Розмарић ознаку предмета као „Друштвене финансије“ као адекватнији садашњем друштвено-политичком и финансијском систему.”

(8) G. Zeitel: Staatliche Darlehensgewährung als Mittel der Finanz — und Wirtschaftspolitik, *Finanzarchiv*, 1967, стр. 193—214.

Тиме прелазимо на врло старо питање опорезивања у међународним односима, и то како непосредним тако и посредним порезима, који укључују и царине као најстарији облик опорезивања међународне трговине. Модернија јесте подела на порезе а) на доходак и имовину, б) на потрошњу те в) саобраћајне порезе ⁽⁹⁾, или на порезе а) на постанак (стицање) и б) употребу дохотка. Нарочито се ради о економским ефектима ⁽¹⁰⁾ и границама опорезивања, пре свега у циљу спречавања обично непожељног и ненамерног двоструког опорезивања ⁽¹¹⁾.

У међународним финансијским односима важна је надаље финансијска политика (у ширем смислу него у нав. књизи Ј. Флереја), а готову међународно дажбинско или фискално право, које регулише све међународне односе у области дажбина. Овамо улазе националне као и конвенционалне норме (из билатералних или мултилатералних конвенција) које регулишу обрачунавање и наплату дажбина са елементима иностраности, дакле дажбине које погађају интернационалне економске односе, нарочито спољну трговину заједно са међународним кредитима и улагањима те запошљавање странаца (фискално право странаца). Ради се, дакле, о дажбинама које погађају поједине спољнотрговинске послове, странце (фискално право странаца) уколико стичу код нас својом делатношћу или на основу своје имовине (улагања) приходе и имовину или их троше ⁽¹²⁾, те наша физичка и правна лица са економским интересима у иностранству.

Посебну пажњу заслужује, свакако, питање двоструког (или вишеструког) опорезивања, нарочито на подручју пореза на приходе, доходак и имовину (и на наслеђа), где услед примене различитих, али и истоветних начела може доћи не само до двоструког већ и вишеструког опорезивања порезом на наслеђа. Мада је утврђивање разлога за постанак таквог опорезивања важно, слично и методи за његово избегавање (претходно спречавање или барем накнадно враћање или урачунавање плаћеног или можда само ослобођеног иностраног пореза у домаћи порез), међународно фискално право се не сме ограничити само на питање двоструког опорезивања, оно је, напротив, много шире.

Неки ранији теоретичари су истоветили појам међународног фискалног права са међународним финансијским правом уопште. Тако се пребацује Е. Isazu ⁽¹³⁾ да је својом дефиницијом тог права (прописи који одређују територијалне границе финансијске власти државе) ограничио то право само на фискално право.

Шира Липертова дефиниција ⁽¹⁴⁾ означава међународно финансијско право као „скуп оних правних прописа који регулишу финансијскоправне односе у вези с иностранством“ („mit Auslandsbeziehungen“).

(9) Ј. Ловчевић: Институције јавних финансија, књ. права: Проблеми расхода, пореза и зајмова, Београд, 1963, стр. 113.

(10) Ј. Ловчевић, I. с., глава XIV.

(11) О вишеструком опорезивању в. Ј. Ловчевић, I. с., гл. XV.

(12) Могуће је да плаћају исте дажбине као домаћи грађани, али постоје каткада и посебни прописи и дажбински облици само за странце.

(13) Internationales Finanzrecht, Stuttgart 1934.

(14) G. Lippert, Handbuch des Internationalen Finanzrechts, 2. изд., Беч, 1928, стр. 1.

J. Drachovský ⁽¹⁵⁾ дефинише, додуше, међународно финансијско право као скуп финансијскоправних норми, када је субјект или предмет јавних дажбина (евентуално и других јавних прихода, нпр. поштарине) потчињен власти више држава, што је свакако преуска дефиниција, али као предмет међународних финансија наводи „у основи“ тројак односе: а) новчана кретања из једне државе у другу; б) односе између једне државе и недржавних („*nestátních*“) привредних субјеката (по правилу, дакле, приватних), те в) односе између недржавних (приватних) субјеката разних држава. Иначе наводи (стр. 11), поред међународног финансијског права, још „остале мере које омогућавају посезање финансијскоправног живота једне државе у аналогички живот друге државе, нарочито дакле уколико се ради о међународном кредиту, међународном учешћу капитала у предузимаштву, надаље о међународним новчаним и валутарним односима“.

Према М. Ханжековићу ⁽¹⁶⁾ финансијско право „као самостална грана права обухвата правне прописе који уређују однос унутар финансијског система. Финансијски систем пак садржи буџетски систем, новац, кредит и банке, штедњу и осигурање, књиговодство, ревизију те организацију финансијске службе“. Ми бисмо изоставили књиговодство и ревизију. Пошто социјалистичко право не признаје поделу права на јавно и приватно, дакле, финансијско право, и због тога „не може више бити саставни део међународног приватног права“ (као што је некад било), нити међународног јавног — уставног и управног права ⁽¹⁷⁾, Ханжековић га сматра посебном граном међународног права, као „скуп прописа који уређују односе између држава као и односе у међународној заједници“.

Међународно финансијско право као посебна грана међународног права јесте, дакле, врло обухватна материја коју треба проучавати или у склопу међународних финансија или као самосталну, ионако већ доста комплексну научну грану. Као доказ комплексности проблема који улазе у проблеме међународних финансија наводимо чињеницу да је четврта свеска познатог интернационалног *Handbuch der Finanzwissenschaft*, посвећена „проблемима међународне финансијске привреде“, изашла тек 1965. г., дакле тек седам година иза треће свеске, али да у њој недостаје обрада неких проблема који би морали ући у такав систем. Уосталом, Ж. Мркушић ⁽¹⁸⁾ је најавио и другу књигу „Међународне финансије“, које су у првој свесци „дате само толико колико је то било нужно за боље разумевање Међународне трговине и трговинске политике“.

На крају понављамо нашу дефиницију ⁽¹⁹⁾ међународних финансијских односа: „О међународним финансијским односима говоримо ако су

(15) *Mezinárodní finančníctví*, Praha 1923.

(16) Финансијско право, његов садржај и мјесто у систему права, *Финансије*, 1954, стр. 19.

(17) Које финансијском праву као својој грани ретко посвећује специјалну пажњу у виду посебног поглавља, мада спомиње разне његове институције и односе, нпр. С. Костић: *Међународни односи и међународно право*, Загреб, 1966.

(18) У предговору књизи: *Међународна економија: Међународна трговина и трговинска политика*, 2. изд., Београд, 1965.

(19) *Међународни финансијски одношаји и удележба ФАРЈ у њих*, Лубљана, 1956, стр. 1.

везани за двоструку финансијску привреду или садрже елементе иностраности.”

Главни садржај предмета смо већ изложили у уводним излагањима те се види из распореда материје. Поред тога смо сматрали за потребно да додамо поглавље о компаративним међународним финансијама са компаративним финансијским правом, у којем проучавамо нарочито проблем компарације националних доходака као доказа економске и финансијске снаге те његово дажбинско оптерећење, водећи рачуна о структури јавних прихода и расхода те јавним дуговима. Такве компарације могу бити основ за одређивање доприноса међународним (владином и др.) организацијама, кредитне способности и међународне помоћи, али и репарација, док компаративно финансијско право приказује разлике између разних пореских система те могућности за пожељну хармонизацију пореских система ради олакшавања међународне трговине и других видова међународних економских односа.

Иначе се у овој расправи ограничавамо на обраду следећих тема: III Односи буџета, фондова и установа са иностранством; IV Финансије Уједињених нација те других интернационалних међудржавних организација; V Међународно фискално (дажбинско) право (заједно са извозним премијама и враћањем дажбина при извозу); VI Међународне економске интеграције и њихова финансијска питања. VII Финансијска питања у мировним уговорима. — Међународним монетарно-кредитним односима са међународним монетарно-кредитним правом биће посвећена посебна студија.

II. — *Компаративне међународне финансије са компаративним финансијским правом.* — Све обухватнија интернационализација промета добара, услуга, капитала и радне снаге захтева да и наука о финансијама посвећује већу пажњу компаративним међународним финансијама и компаративном финансијском праву. Тек овакве студије омогућиле би опсежнију међународну економску и финансијску сарадњу те усклађивање финансијских система (нпр. буџетских, дажбинских, монетарно-кредитних, осигурање извозних кредита), где је то могуће уз сношљиво ограничавање финансијског суверенитета поједине државе у интересу међународних економских и финансијских односа.

Компарације се могу односити на *буџетска питања*: данас су отежане због нејединствености у састављању разних буџета и завршних рачуна, и поред разних радова Лиге народа те УН око израде јединствених буџетских схема ⁽²⁰⁾ које би могле обезбедити упоредљиве податке уз једнако третирање прихода и расхода буџета и ванбуџетских облика финансирања фондова, нпр. социјалног осигурања, установа и разних резерви свих друштвено-политичких заједница, укључујући општине. Важан је нарочито однос буџетских прихода и националног дохотка (или друштвеног производа) ⁽²¹⁾, расподела расхода на поједине главне намене

⁽²⁰⁾ М. Ханжековић: Међународна решења буџетских проблема, *Финансије*, 1953, стр. 111—123.

⁽²¹⁾ То изискује њихово израчунавање по јединственом моделу, нпр. из националног (економског) буџета или националног рачуноводства.

(нпр. на одбрану у вези са захтевом да државе уштеде од разоружања намене помоћи државама у развоју), на просвету, социјално старање, те на личне, где су интересантна просечна примања појединих категорија јавних службеника, материјалне и инвестиционе, који увећавају јавну (општедруштвену) имовину, као и трансферне који дају друкчију слику оптерећења становништва.

Компаративне студије ⁽²²⁾ омогућују другим државама упознавање метода за усавршавање својих буџетских, али и других финансијских проблема. Помоћ земљама у развоју пружају у овој области и ОУН, али и Светска банка и ОЕЦД темељитим студијама о привреди и финансијама појединих држава које траже кредите од њих или помоћ од разних специјализованих агенција УН.

У вези са буџетом јесте и питање *јавних прихода*, првенствено дажбина, дакле расподела прихода на добровољне — од делатности органа и установа, од јавних предузећа, од позајмљених капитала и учешћа, од узетих зајмова и кредита (који се међу приходима често третирају на различите начине), те на принудне, дакле првенствено дажбине са расподелом на таксе, доприносе и порезе који се деле још подробније (нпр. посредне и непосредне) по врстама или изворима (од привреде појединца или од корпорација) итд. Овде се могу проучавати економски ефекти дажбина (и ослобођења од њих), као и финансијскоправна, нарочито материјално-правна питања, дакле порески предмет, обвезник, основница, стопе, нарочито пак пореско оптерећење националног дохотка укупним дажбинама или појединим врстама. Оно може бити важно и приликом одређивања доприноса разним међународним (владиним или невладиним) организацијама, нпр. за разне војне организације (НАТО, Варшавски пакт), репарације и способности за њихово плаћање ⁽²³⁾, кредитне способности, способности за плаћање дугова, нпр. међусавезничких или државних када се ради о мораторију или смањивању сервиса по спољним дуговима где треба водити рачуна и о стању платног биланса и монетарних резерви.

Овде помињемо публикације Archives Internationales de Finances, publiques ⁽²⁴⁾. На жалост, у њима се уместо свих или барем главних држава обрађује само већи или мањи број (свега 13 у књизи о пореским стопама!) држава, јер, и поред дугогодишњих припрема, редакцијама не успева пронаћи писце за све државе, те главни закључци тих радова не базирају на свеобухватним подацима. Већ више година Московски финансијски институт припрема издање Зборника финансијског права социјалистичких земаља, који ће бити штампан у најбољем случају 1968. г. те ће стога раније предати рукописи изгубити на актуелности, јер је ди-

(22) J. Berolzheimer: Probleme internationaler Finanzvergleiche, Hdb. FW., II, 4, св., Tübingen 1965, стр. 1—88.

(23) Ако се, нпр., захтева да пореско оптерећење државе обавезане на плаћање репарација не сме бити ниже од оптерећења земље корисника.

(24) Enquête sur l'imposition des bénéfices industriels, commerciaux et professionnels, Padova—Paris—Tübingen—La Haye—Madrid 1954; Impôts sur transactions, transmissions et chiffre d'affaires, 1959, нарочито пак Enquête sur les tarifs d'impôts, 1964, у којима смо обрадили Југославију.

намика финансијског, нарочито пак дажбинског законодавства знатна (мада не у свим земљама у једнакој мери), поготову ако се ово законодавство користи и у разне ванфискалне циљеве. Значајне су и публикације International Fiscal Association (IFA) и International Bureau of Fiscal Documentation у Амстердаму те Institut International des Finances Publiques у Saarbrückenu. IFA те Институт на својим конгресима обрађују бројна питања међународних финансија и међународног финансијског права, полазећи од финансијскоправних студија проблема појединих држава те настојећи утврдити у закључцима заједничка, често тешко стварана начела. Овде наводимо и радове нашег Института за међународну политику и привреду.

Компарација *дажбинског права* омогућава приступ прилагођавању и хармонизацији пореских облика и стопа те осталих материјално и формалноправних прописа у разним државама, нарочито у економским интеграцијама (нпр. ОЕЦД, ЕЕЗ), али олакшава и спречавање двоструког опорезивања. Уједно се омогућује аутономно решавање разних дажбинских питања те склапање билатералних или чак мултилатералних уговора противу двоструког опорезивања, које без подробнијег студија дажбинских система заинтересованих или трећих држава није могуће: задатак науке јесте да се посвећује и изради билатералних и мултилатералних уговора између држава које морају водити рачуна и о специфичним условима друге државе, нарочито у периоду наглих промена у привредном животу ⁽²⁵⁾. И А. Ј. Ван ден Темпел ⁽²⁶⁾ види, говорећи о „дунгли“ у конвенцијама о спречавању двоструког опорезивања, у узорним конвенцијама „почетак међународне доктрине“.

Корисне су и студије о међународним царинским питањима, олакшане радом Савета за царинску сарадњу (заједничка царинска номенклатура, утврђивање царинске вредности итд.), ГАТТ-а, Међународне трговинске коморе те UNCTAD-а и његовог Савета. И питање извозних премија те наплате односно враћања пореза на промет и евентуалних других дажбина из претходних фаза привредног процеса захвално је за компаративну обраду ⁽²⁷⁾.

Компарацију *платних биланса* олакшава схема Међународног монетарног фонда који објављује према потреби Табеле паритета валута те сваке године и стање девизних прописа. Међународне збирке ових прописа (код нас нпр. од М. Мермоље) су, на жалост, врло променљиве због нестабилности ових прописа, али неопходне за спољнотрговинска предузећа и сл.

У области *јавног кредита* важна је компарација укупног унутрашњег и спољног дуга поједине државе (али и њених потраживања!), нарочито у односу на национални доходак, слично и вредност народног богатства, или барем државне имовине као подлоге или чак залога за да-

(25) Jahresbericht 1966. Internationales Steuerelementationsbüro, Amsterdam, који наглашава, слично као и други, готово непремостиве препреке код студија компаративног финансијског права.

(26) Beseitigung der Doppelbesteuerung, Amsterdam, 1967. стр. 59.

(27) Les aménagements fiscaux aux frontières, Observateur de l'OCDE, No 30, октобра, 1967, стр. 5—11.

вање кредита, у односу на пореску снагу, али узимајући у обзир и друге обавезне расходе, стање монетарних резерви и платног биланса. Ово важи нарочито у тренутку одобравања зајмова, али и пролонгација, те потпуног или делимичног одлагања плаћања.

Као резултат компаративних студија, приличну једнообразност у међународним кредитним и платним односима обезбеђују Женевске конвенције о чеку и меници, Једнообразна правила и обичаји за документарне акредитиве (ревизија 1962), Једнообразна правила (Међународне трговинске коморе) за инкасо трговачких исправа (1958), за зајмове Светске банке њезина правила о зајмовима ⁽²⁸⁾, међународна осигурања у поморству, нпр. Lloydove полисе. И Incoterms тумаче неке финансијскоправне појмове.

Компарације буџетских питања, дажбина, јавних дугова и платежне способности поједине или више држава морају бити што комплексније, те водити довољно рачуна о економској и социјалној структури, као и о укупном друштвеном производу и националном дохотку, те морају базирати на поузданим и упоређивим статистичким подацима.

III. — *Односи буџета, фондова и установа са иностранством.* — Овим значајним односима наука о финансијама посвећује релативно малу пажњу, делимично због теже приступачности односних података, мада се често ради о већим износима који могу бити значајни и за платни биланс (САД у Вијетнаму) и који задовољавају одређене текуће или инвестиционе колективне потребе или служе отплати дугова за раније задовољене потребе. С друге стране, не смемо занемарити ни приходе који притичу из иностранства за финансирање текућих потреба или у виду кредита.

И за ове приходе и расходе мора важити начело рационалног прикупљања и трошења да би се постигли жељени циљеви.

Значење ових *прихода*, и нарочито *расхода*, расте са све већим учешћем и наше државе и привреде у светској привреди, све тешњим везама са суседним државама, као и са све бројнијим међународним организацијама, нарочито ОУН и њезиним специјализованим агенцијама, укључујући међународне финансијске институције. Неки приходи из иностранства се појављују и у финансијама наших управних органа, неких установа (завода) и друштвених фондова, укључујући средства федерације за инвестиције.

Посебно поглавље посвећено је и (нашим) иностраним дуговима, али и приходима на основу мировних уговора (репарације, реституције, предратни и међуратни клиринзи), где се држава појављује као веровник: јавни кредит се, наиме, не односи више само на државу као дужника него и као веровника. Посебно треба обрадити и питање међународне помоћи државама у развоју, која притиче у разним видовима и нашој држави, али је и наша држава пружа у растућем опсегу државама у развоју у циљу сарадње и развијања њихове привреде, као и подизања њиховог стандарда. Овде разматрамо активну и пасивну помоћ само у вези са буџетом и фондовима.

(28) Loan Regulations Nr. 3 за зајмове државама, Nr. 4 (за зајмове другим лицима од 15. фебруара 1961. са изменама од 9. фебруара 1967).

На жалост, из *савезног буџета*, у облику у коме је објављен, не произилазе у довољно јасној мери нити сви приходи из иностранства нити сви расходи намењени иностранству било у домаћој било у страниј валути, јер буџет више не садржи посебан део о њима. Међу приходима за 1967. г. налазимо (пored царина и царинских такса) ⁽²⁹⁾ једино конзуларне таксе, које губе на значењу услед укидања виза. Таксе на инострана друмска возила, као и накнаде за путеве, те порез на промет погонских средстава наплаћују се у динарима које су сопственици морали, у принципу, набавити у девизама.

Из савезног буџета се не виде приходи које је наплатио Уред за заштиту југословенске имовине у иностранству, чији су расходи исказани у посебној глави 13. раздела — Савезног секретаријата за финансије, те вероватно садрже и исплате разним корисницима, нити накнада Италије за поморски риболов у нашим водама, која се као приход федерације уноси у кредитни фонд Југословенске пољопривредне банке за давање инвестиционих кредита поморском рибарству, нити инострани зајмови за инвестиције: уколико их узајмљује сама федерација улазе у њена средства за инвестиције у привреди из којих се финансирају инвеститције без обавеза враћања те из којих се враћају такви зајмови. Овим средствима припада и део повећаних прихода федерације од повећања стопа пореза на промет на алкохолна пића и дуван те царина (Закон — 5/67) у 1967. и 1968. г., из којих ће федерација отплаћивати иностране зајмове и кредите, према савезном буџету за 1967. г. — 170 милиона динара за отплату кредита за пољопривредне вишкове коришћених за финансирање савезног буџета у 1965. и 1966. г. Иностране инвестиционе зајмове знатним делом узајмљује Југословенска инвестициона банка, додуше често са гаранцијом федерације, те, дакле, из буџета нису видљиви. Иностране зајмове може узимати и Фонд федерације за кредитирање недовољно развијених подручја.

Иначе државне зајмове у иностранству може закључивати само федерација (чл. 26. Осн. закона о финансирању друштвено-политичких задруга).

Из савезног буџета сада се више не виде преостале репарације, техничка и друга бесплатна помоћ, нпр. поклони разних држава за обнову Скопја, организације CARE за које треба платити одређене трошкове транспорта и расподеле (у девизама и динарима), техничка и сл. помоћ ОУН односно њених агенција и програма, нити износи који су одобравани раније Фонду за обнову из помоћи Унре, касније буџету у виду трипартитне помоћи САД, Велике Британије и Француске, те у најновије време највише од САД по споразуму о привредној сарадњи (1952) и северноамеричком закону о пољопривредним вишковима: ове су нам САД првобитно поклањале у целости, касније нудиле делимично у виду поклона, те делимично у виду зајма отплативог нешто у динарима нешто у доларима (2—4%), те коначно само још у виду кредита отплативог у доларима или другој конвертибилној валути. И у најновије време САД су нам одобра-

⁽²⁹⁾ В. барем Решење о годишњем програму за употребу средстава од такса за инострана друмска возила — Службени лист СФРЈ, 11/67.

вале динарска средства од противвредности која се воде на посебном рачуну код Народне банке (контрапарт средства) у виду нових зајмова за унапређење наше привреде или ребе и поклона, нпр. за обнову Скопја или издавање превода из америчке стручне књижевности. Ови облици зајмова и кредита заслужили би посебну обраду у погледу намена и услова.

Разни видови помоћи, нарочито из Програма за развој УН, условљени су доприношењем наше владе одговарајућег износа највише у виду покривања локалних динарских издатака, често износа у истој вредности (matching). Дата помоћ се често пружа у материјалу (машинама, справама), техничкој документацији и стручњацима. *Расходе* у савезном буџету у иностраним валутама није увек могуће тачно утврдити, откако у њему више немају посебног предрачуна у виду разделе поједине југословенске комисије и комитети за разне фондове и управе ОУН. Свој раздео има само још Савезни завод за међународну техничку сарадњу, док је Југословенска национална комисија за Унеско задржала барем своју буџетску главу, исто тако Регионални медитерански пројекат. Укупни износ девиза за потребе друштвено-политичких заједница, али и друштвених организација и грађанских правних лица одређен је, нпр., за 1967. г. (Одлука 52/67) на 330 милиона динара, и то како за потребе федерације тако и република. Износ за федерацију распоређен је још на неробна и робна плаћања, те резерву за непредвиђене и недовољно предвиђене потребе која износи 22,6%. Подробнији распоред препуштен је федерацији односно појединој републици. Иначе савезни буџет садржи само ставку од 54 милиона само за обавезе државе по иностраним зајмовима које су плативе делимично у динарима, као и за национализовану инострану имовину.

У расходе улазе нарочито разне чланарине међународним организацијама, допринос Уницефу, Техничкој помоћи и Специјалном фонду ОУН, део расхода Државног секретаријата за иностране послове (међу њима и за непривредне инвестиције), разне стипендије за иностранство, једним делом и расходи Савезног секретаријата за информације за информативно-пропагандну делатност коју међу исељеницима обавља Савет за питање исељеника. Неке расходе има свакако и Државни секретаријат за народну одбрану, што би се видело тек из његовог финансијског плана, слично из финансијских планова других органа управе, нпр. расходе за репартријацију наших грађана. Ставке расхода могу обухватати расходе искључиво у девизама или мешовите (нешто у домаћој нешто у иностраној валути) ⁽³⁰⁾.

Расходе у девизама могу имати и разни *заводи* (нпр. Савезни хидрометеоролошки завод, Савезни завод за статистику), *установе* основане од друштвено-политичких заједница различитог ступња, разни *фондови* друштвено-политичких заједница, али и *привредне резерве* федерације (нпр. за поплаву у Италији), као и Дирекција за исхрану односно сировине. Код неких од ових правних лица могу се појавити и приходи у девизама.

⁽³⁰⁾ И. Жувела: Међународни економски односи, Загреб 1966, стр. 117, дели расходе „ради заштите националних интереса“ на легалне и илегалне.

Надаље спомињемо заводе за социјално осигурање, који могу имати приходе у девизама у виду премија одређених осигураника запослених у иностранству код наших представништава и организација, али и расходе за здравствено осигурање и пензије. Њихови финансијски односи са иностранством зависе и од разних конвенција о социјалном осигурању (обезбеђењу) које, обично на бази реципроцитета, предвиђају узајамне обавезе и потраживања тих завода.

Важнију улогу одиграће и Бердапска речна управа, коју водимо заједно са Румунијом, и која наплаћује за одржавање своје имовине Бердапску таксу. Финансирање новог хидроенергетског и пловидбеног система Бердап у укупном износу од 394 милиона долара регулишу посебни уговори обеју држава у којима је Југославија преузела одговарајуће обавезе, те Одлуке (52/64, 47/66). Предвиђено је и закључивање иностраних кредита уговорених са Совјетским савезом и Румунијом (отплативог испорукама струје). Мада је у начелу договорено једнако учешће обеју држава, Румунија ће покрити и један део увећаних расхода за регулацију реке Мораве. Овај пример наводимо због могућности финансирања неког објекта од стране више држава. Спомињемо и питање финансирања разних заједничких комисија и других заједничких органа двеју или више држава, нарочито за решавање разних питања пограничног промета (погранични знакови, регулација река, изградња мостова скела и сл.). Обично свака држава покрива своје трошкове.

Бројни расходи се предвиђају и разним конвенцијама и споразумима о техничкој, али и научној и просветно-културној сарадњи, који садрже, обично на крају, и разне финансијске одредбе, нпр. о размени професора и студената, стипендијама, достављању пропагандног материјала.

До накнадног оптерећења буџета и средстава за инвестиције разних друштвено-политичких заједница може доћи и услед испуњења *гаранција* за случај неиспуњења обавезе главног дужника (нпр. у вези са ликвидацијом Енергијскокемијског комбината Велење). Тако федерација јамчи Међународној банци за обнову и развој (Светској банци) за то да ће железничка транспортна предузећа према потреби снабдети недостајућим им средствима за исплату предвиђених обавеза за реконструкцију пруга.

Међународни финансијски односи буџета, фондова, установа и привредних резерви, дакле, због своје разноврсности и бројнијих проблема заслужују посебну пажњу.

IV. — *Финансије Уједињених нација те других интернационалних међународних организација.* — Поверавање све већег броја значајних функција растућем броју интернационалних међудржавних владиних и невладиних организација („international governmental organizations” и „international non-governmental organizations”) покреће потребу њиховог финансирања, дакле прикупљања прихода у потребном опсегу и на одговарајући начин, руковање њима и рационално трошење, слично као у државним финансијама, мада недостаје правна могућност принудне наплате. Поред обавезних доприноса (котизација), појављују се и разни добровољни приходи, зависни и од добре воље и разумевања чланова, који своје добровољне доприносе каткада условљавају одговарајућим доприносима и

других чланова. Овде упозоравамо на декларацију о конверзији средстава ослобођених смањењем наоружања и њиховим коришћењем за мирољубиве потребе УН.

R. Szawlowski ⁽³¹⁾ ценио је број међувладиних организација на око 170 (по стању 1962/63!), док је невладиних било око 1.700. Данашњи бројеви су наравно већи. Организације се деле на билатералне и мултилатералне, на универзалне и регионалне, надаће на политичке, војне, привредне, техничке, научне, културне, као и на класичне управне савезе (нпр. Светски поштански савез), у којима се примећује у последње време, уместо ранијег система једногласности воље држава-чланица, гласање уз квалификовану већину од две трећине или чак изнад половине гласова као облик одређеног крњења суверености у корист преовлађујућег заједничког интереса, те супранационалне организације, које у одређеним случајевима послују самостално. И. Томшич ⁽³²⁾ дели међународне управне савезе по предметима или правним функцијама, те савезе без сопствених органа за које извршују споразуме учествујуће државе, док други савези имају своје органе.

Док се укупна буџетска маса предатних међувладиних организација (Szawlowski) ценила на свега око 10 милиона \$ (од тога Лига народа и Међународна организација рада 8,3 милиона), у 1963. г. само редовни буџети УН, њихових 9 специјализованих агенција, Међународне агенције за атомску енергију, Светске банке, Међународног монетарног фонда, Међународне агенције за развој и Међународне финансијске корпорације износили су око 224 милиона \$. Само редовни буџет ОУН за 1967/68. износи 141,6 милиона, Програм УН за развој исто тако 140 милиона. У 1963. г. само буџети организација „породице УН“ процењени су на 500 милиона. Додајући укупни буџет НАТО-а за 1963. г., од око 300—400 милиона, Szawlowski закључује да се укупна глобална буџетска маса свих данас (1963!) постојећих међувладиних организација креће вероватно око (или нешто изнад) 1,5 милијарде \$ (годишње). Потребна обрада најновијих, често врло тешко приступачних података, показала би још више бројеве ⁽³³⁾. Ова замашна сума заслужује и пажњу науке о финансијама, без обзира на значајне политичке, економске и социјалне циљеве свих организација те унапређивање њихових најразноврснијих делатности.

Мада је С. Colliard ⁽³⁴⁾ у расправи о међународним јавним финансијама посвећеној финансијском режиму међународних организација, првенствено њиховим буџетима и буџетским начелима, посумњао у могућност синтеза буџетског поступка (стр. 240), Szawlowski се латно овог у науци о финансијама доскора прилично занемареног задатка те је израдио нека заједничка начела буџетског материјалног права и поступка, спомињући, поред неких заједничких црта, и бројне разлике зависне често од облика организације, њене величине те врсте задатака. Док

(31) Handbuch der Finanzwissenschaft, 4. св., Tübingen 1965, стр. 313 сл.

(32) Медржавно право, Љубљана 1949, стр. 87.

(33) Осим тога, процењују се доприноси наведених организација без лукративног циља у 1967. г. у виду помоћи државама у развоју на преко 750 милиона (Observateur de l'OCDE, окт. 1967, стр. 38).

(34) Revue de science financière, 1958.

већина организација покрива претежни део расхода доприносима, друге покривају барем део расхода наплаћивањем такса за своје услуге, те чак Мадридска унија враћа део евентуалног вишка пословања државама-чланицама, док остале организације додељују вишкове својим резервама (нпр. фонду обртних средстава ОУН) или их преносе у наредну годину. Уосталом, не би требало занемарити ни буџет наведених организација, мада не улазе у јавне финансије, јер ипак врше бројне послове од општег интереса и за читав свет, те пружају и разне облике економске, техничке и друге помоћи: осим тога, знатан део њихових прихода притиче из разних буџета заинтересованих држава.

Укратко можемо констатовати да финансије међународних организација одражавају готово исте проблеме који су познати и у националном буџетском систему и праву, али познају и неке додатне, захваљујући међународности тих организација, нарочито у погледу одређивања и наплаћивања доприноса. Принудна наплата је готово онемогућена, али санкције показују, поред мањег или већег броја прописаних опомена, искључивање дужног члана или барем систирање одређених чланских права, нпр., по чувеном чл. 19. Повеље УН права гласања које, из политичких разлога, допушта одређена одступања како се не би ослабила ефикасност рада или чак угрозила свеобухватност одређене организације.

С друге стране, непризнавање или барем неиспуњавање односно одуговлачење материјалних обавеза од стране чланова^(34а) може проузрочити и озбиљније финансијске кризе, дефиците, одлагање доспелих исплата те потребу задуживања, што се све досад испољило и у УН које су смеле издати до 200 милиона \$ обвезница. Поред тога, обавезе такве организације могу се покрити додатним, више-мање добровољним приходима, те се апелира на моралну обавезу држава-чланица да обезбеде опстанак организације или прошире њену делатност, нарочито у корист разних специјалних програма појединих специјализованих агенција УН или Програма за развој УН у виду разних облика помоћи државама-чланицама у развоју.

У финансијама УН разликујемо редовни (регуларни) буџет и ванбуџетске расходе покривене углавном добровољним доприносима, док се код специјализованих агенција појављују понегде поред редовних буџета и оперативни. УН задовољавају неке своје значајне функције и помоћу нарочитих фондова. После спајања Специјалног фонда намењеног првенствено финансирању прединвестиционих пројеката са Проширеним програмом техничке помоћи у Програм УН за развој, још увек се одлаже са почетком рада већ давно у принципу прихваћеног Специјалног фонда УН за капитални развој (SUNFED) због неразумевања неких већих држава-чланица за овај вид мултилатералне (уместо мање пожељне билатералне) помоћи. Према најновнијим подацима за 657 пројеката Програма за развој утрошено је 1.565 милиона \$, од чега су УН дале 644,5 милиона или близу 40%, док су владе допринеле остатак, претежно у виду локал-

(34а) Нпр. посебних доприноса за издржавање наоружаних снага УН у Конгу и Кипру те чак редовних доприноса.

них расхода. Занимљиви су и подаци о програмима рада ⁽³⁵⁾ и буџетима разних других специјализованих агенција којима сада треба прибројити и UNCTAD (Конференција УН за трговину и развој) те UNIDO (Организацију УН за индустријски развој). Међу новим фондовима наводимо и Фонд УН за помоћ жртвама апартхејда и Старатељски фонд за демографску активност.

За састављање, доношење, извршавање, контролу буџета и закључни рачун ОУН важе посебна начела. У буџетском процесу сарађују органи за састављање (Саветодавни одбор за административна и буџетска питања), доношење (Генерална скупштина већином од две трећине; Скупштина може дати препоруке за буџете специјализованих агенција), извршавање (Комитета за доприносе и Генерални секретар, који има и право одређивања привременог финансирања и вирмана), контролу (Одбора рачуноиспитача) те доношење завршног рачуна (Генерална скупштина).

Уколико нису довољни други извори прихода (нпр. таксе за услуге, код УН продаја марака, улазница, службенички порез, поклони чак од приватних лица и фондација), код расподеле доприноса постоје слични проблеми као код наплате дажбина, нарочито у федеративним државама. Ретко се наплаћују доприноси у једнаким фиксним износима, већ се на различите начине одређују према платежној способности државе, идући од првобитно једноставнијих начина „разрезивања“ ка све усавршенијим. Тако Светски поштански савез распоређује државе (према њиховом избору!) у 7 разреда (1, 3, 5, 10, 15, 20 или 25 јединица), те свака држава сама бирањем разреда одређује свој удео у целокупним трошковима који се деле према укупном броју свих јединица. Друго несавршено мерило би могла бити површина или број становништва који би теже оптерећивао сиромашније земље. Као најправедније мерило сматра се национални доходак по глави становништва, али уз одбитак минимума егзистенције. ОУН води рачуна и о штетама проузроченим ратом, о платно-билансном положају, о потешкоћама младих држава. Уједно је могуће одредити и максимални удео поједине државе у укупним трошковима или највиши фиксни износ, мада би односна држава морала по општим мерилима плаћати виши допринос. Занимљива би била подробнија обрада разних система за одређивање система доприноса.

Супранационалну дажбину примећујемо засада само у Европској заједници за угаљ и челик. (Монтанској унији) која може расписивати и зајмове у виду разреза (Umlage) — редовног и посебног. У Европској економској заједници наступиће, слично као у другим царинским унијама, проблем органа за наплату царина по заједничкој спољној царинској тарифи и проблем расподеле те царине, уколико царине премаше укупне трошкове Заједнице. У привредним интеграцијама се већ истиче проблем финансијског изравнавања у корист слабијих чланица.

Као дажбину не можемо сматрати обавезу развијених земаља да доприносе барем 1% националног дохотка за помоћ земљама у развоју,

(35) Нпр. Светског програма исхране (ФАО) који за три године предвиђа 209 милиона.

јер за сада нема средстава принуде за одвајање тог сразмерно незнатног износа.

Посебан проблем представља и одређивање висине и уплате разних држава на рачун главнице међународних финансијских институција, које се могу делимично одредити и у националној валути (нпр. 90% за II групу IDA-е).

V. — *Међународно фискално (дажбинско) право* (заједно са извозним премијама и враћањем дажбина при извозу). — А. Мада се у науци највише говори о међународном пореском праву, овај је појам преузак, јер треба проучавати и доприносе и таксе заједно са парафискалним дажбинама. Због тога је правилнији појам фискалног дажбинског права ⁽³⁶⁾. Удина под тиме подразумева „систематизацију комплекса међународних норми које се односе, мада барем посредно, на дажбинску материју”. Као што смо већ рекли, Isayeva дефиниција међународног финансијског права је преуска, јер заправо садржи само међународно дажбинско право, те по М. Ханжековићу ⁽³⁷⁾ „садржи само прописе који се односе на опорезивање домаћих и иноземних физичких и правних особа те на избјегавање двоструког опорезивања”, што је баш садржај међународног дажбинског права.

J. Drachovský ⁽³⁸⁾ дели међународно финансијско право на мирнодопско и ратно. Мирнодопско решава а) питања у вези са применом финансијске власти од стране више држава према истом обвезнику (што је заправо исто као према истом пореском предмету), б) финансијско-правно посезање више држава у исти склоп чињеница, в) међународно регулисање пореза и јавних дажбина те покривање међународних расхода. Под а) разматра разлоге подвргавања истог обвезника финансијској власти више држава, које треба спречавати по принципу равномерности и праведности, те очувања пореског извора ограничавањем безобзирних аутономних одредаба према домаћим обвезницима и предметима, како не би дошло до пореског бекства, применом начела реципроцитета према иностранству, те начела међународне куртоазије према поглаварима државе и њеним представницима. Након тога обрађује конвенционалне и аутономне одредбе у циљу спречавања двоструког опорезивања у области непосредних и посредних пореза те такса, међународне односе према комуналним дажбинама за које „по правилу не постоје специјални уговорни прописи” (мада се данас у уговорима појављују често и такве одредбе), те уговорне одредбе које настоје да а) обезбеде у погледу јавних дажбина странцима који борава на државној територији исти третман као домаћим лицима, б) штите јавни интерес узајамним одобравањем ослобођења (нпр. царински искључци), те в) олакшавају примену финансијских прописа управном унификацијом територија са различитом државном припадношћу.

(36) Код Г. Липерта у цит. књизи наслов VII одељка: Internationales Abgaberecht, код М. Удине: Il diritto internazionale tributario у наслову књиге, Падова 1949.

(37) Финансијско право, његов садржај и мјесто у систему права, *Финансије*, 1954, стр. 13. Аутор сам касније ову расправу цитира као „Међународно финансијско право”.

(38) Mezinárodní finančníctví Praha 1923, стр. 27—110.

Финансијскоправно посезање више држава обухваћа олакшице у области а) путовања и пресељавања; б) саобраћаја разних видова, нарочито пак транзита, те в) правну помоћ у финансијском поступку.

У оквиру међународног регулисања дажбина спомиње рефлекс међународних пореских односа на аутономне одредбе или у смислу реципроцитета (формалног или материјалног), с обзиром на околност да одређени терет погађа у иностранству нашег обвезника или га не погађа; надаље наводи одредбе којима су одређене норме или границе одређеном начину финансијског оптерећења.

У оквиру међународног финансијског ратног права проучава нарочито финансијскоправна питања а) на окупираној непријатељској територији заједно са ратним пленом, те б) на територији издвојеној из раније државне заједнице.

Удина проучава нарочито: I Ограничавање дажбинске власти држава уопште, II Територијалну примену дажбинске власти, III Међународна ограничења територијалног извршавања дажбинске власти, и то личне, предметне и месне границе ⁽³⁹⁾. Стварна ограничења дели на а) ограничења независна од конкурентског извршавања друге дажбинске власти (слобода транзита, колективни уговори о разним гранама саобраћаја и поједностављењу царинских формалности), регулисање размене билатералним трговинским и царинским уговорима, трајне или пролазне односе на основу интеграције заједно са финансијском контролом, б) ограничења у вези са извршавањем иностране дажбинске власти (двоструко опорезивање). У оквиру месних граница наводи међународне воде, пограничне зоне и колонијалне територије. IV У оквиру манифестација дажбинске власти ван територије спомиње а) извршавање те власти уместо локалне државе (*in sostituzione*): неједнаке царинске уније и царински прикључци, протекторати, закупци, ратна окупација; б) извршавање сопствене дажбинске власти једне државе на територији друге поред локалне: слободне зоне и друге лучке царинске олакшице, конзуларне таксе, плате државних службеника, ратна окупација те в) извршавање те власти у простору који не припада другој држави: ничија земља, високо море и надваздушни простор, територије под мандатом или старатељством; ми додајемо још питање епиконтиненталног појаса регулсаног Конвенцијом о континенталном слоју (Женева 1958). V глава посвећена је међународној сарадњи у области дажбина, тј. заједничком извршавању дажбинске власти од стране више држава и царинске уније у ужем смислу, уреди међународних управних унија, кондоминији, међународне речне комисије, надаље међународна дажбинска помоћ и координација конкурентских државних дажбинских власти.

Липерт обрађује у III одељку заједничка начела финансијског права (територијална власт, право државне припадности, једнакост права, узајамност, највеће повлашћење, привилеговани положај), у IV финансијску власт (њена проширења и ограничења, међународне реке, унутрашње морске воде, међународна језера и канале, ваздушни простор, финансијску власт на окупираној територији за време рата и иза њега, те разграни-

(39) Разграничење је потребно и у погледу времена!

чење финансијске власти код територијалних промена), у V одељку уговорно право (међу њиховим врстама наводи и уговоре о дажбинском праву и царинама) те о правној помоћи, проучавајући нарочито уговорне одредбе. VI одељак разматра дажбинске заједнице, VII међународно дажбинско право: А) опште одредбе, Б) поједине дажбинске гране (наиме царинско право, пловидбене дажбине, монополско право, лутријски регал, унутрашње дажбине, прелазне дажбине (унутрашње царине и дажбине за изравнавање стопа трошарине и пореза на промет), враћање пореза при извозу и извозне премије, пореско право, извозне дажбине и ратне порезе заједно са ратном одштетом те чак репарације). Опширни VIII одељак проучава међународно двоструко опорезивање, IX пак финансијско пословање у сложеним државама, нарочито реалним унијама ⁽⁴⁰⁾, федерацијама, колонијама, те заједничко финансирање на основу државних уговора, где се обрађује и руска помоћ Црној Гори. Посебан (XVI) одељак разматра финансијскоправно регулисање саобраћаја заједно са граничним, XVII, остваривање права.

Садржај ове опсежне књиге смо навели да бисмо приказали веома опширну проблематику међународног дажбинског права као најопсежнијег и најкомпликованијег дела међународног финансијског права.

Б. Ми бисмо рашчланили предмет по следећем систему: I *Дажбинска власт у односима са иностранством и њено разграничење*. Питање држављанства, пребивалишта, седишта, положај имовине и делатности. II *Дажбинско право иностранца*. Национални или повлашћени третман (најповољнији могући или по клаузули највећег повлашћења) или тежи третман, питање реципроцитета. Ослобођење од плаћања неких дажбина (порез на самце, војница, ванредни ратни порези, једнократни порези на имовину, принудни зајмови (слични порезима барем у погледу утврђивања основице). Посебне дажбине странаца (нпр. дажбине на лични доходак из радног односа, порез на добит и третирање иностраног капитала, допринос из личног дохотка од интелектуалних услуга страних стручњака ⁽⁴¹⁾, посебан царински поступак (Упутство—18/67), бензински бонуси, туристи). III *Аутономно и уговорно регулисање дажбина*, нарочито помоћу билатералних уговора и мултилатералних конвенција које регулишу све већи број области од међународног интереса. IV *Уговори у циљу олакшања међународних односа* — конзуларни, заједно са конвенцијама о царинским и дипломатским односима и ослобођењима за ОУН, њене агенције и друге међудржавне органе (речне и сличне комисије, комисије за разграничење и регулисање граничних сукоба), конвенције о настањивању, трговински уговори, трговински споразуми, нарочито уколико се односе на пословање и опорезивање иностраних лица и предузећа (у првом реду саобраћајних), о слободном кретању робе, капитала ⁽⁴²⁾, радне снаге, техничког знања, те царине привремено ослобођени увоз опреме за извођење монтажних и сличних радова (према споразумима о техничкој помоћи). V *Начела за опорезивање разних облика прихода*,

(40) И финансијску нагодбу између Аустрије и Угарске те између Угарске и Хрватске и Славоније.

(41) Према новели Осн. зак. о доприносима и порезима грађана (31/67).

(42) Code de la libéralisation des mouvements des capitaux, израбен у оквиру ОЕЦД.

доходка, имовине, укључујући наследства и дарове и промета, за наплату царина ⁽⁴³⁾ и трошарина, пореза на пораст (вредности) имовине (capital gains — добит на капиталу), те такса или сличних пореза на главницу капиталских друштава и на издавање хартија од вредности. Расподела надлежности за обрачунавање и наплату дажбина са међународним елементима. VI *Двоструко опорезивање* као важна правна, економска ⁽⁴⁴⁾ и финансијска појава те сметња међународне трговине као и кретања капитала и радне снаге и, већином, кршење основних начела заслужује најширу обраду. За разлику од разних иначе познатих поједностављених дефиниција, које су дуго наводиле као узрок таквог опорезивања различите прописе учествујућих држава, узрок може бити баш у једнакости прописа: две државе опорезују све приходе стечене на сопственој територији по територијалном принципу, те укупне приходе — доходак који стичу ма где било лица са дужином настаном на њезиној територији (физичка лица без обзира на држављанство, правна лица са седиштем, судском регистрацијом или водством управе на њеној територији). Још тежи је случај ако нека држава (по некада важећем персоналном принципу) опорезује (САД) све приходе својих држављана из целог света без обзира на пребивалиште, а поред тога све приходе стечене на сопственој територији.

Иначе прихваћамо дефиницију М. Ханжековића ⁽⁴⁵⁾ која води рачуна и о економском моменту: „двоструко опорезивање настаје, када двије порезне власти истог ранга опорезују за исто временско раздобље исти порезни објект или субјект истим или сличним порезом тако да је он опорезован теже него да га је опорезовала само једна од тих порезних власти.”

1. *Разлози појављивања двоструког опорезивања*: А) код *непосредних пореза*: 1) обавеза доприношења расходима земље која је створила услове (инфраструктуру) за привредну делатност која одбацује приходе (земља извора) и земље пребивалишта правног или физичког лица (принцип пребивалишта) у којој се ти приходи троше (одредишна земља) ⁽⁴⁶⁾. 2) различите дефиниције основних дажбинских елемената: дажбински обвезник (према држављанству, пребивалишту, месту боравка, пословном седишту); дажбински предмет према положају (некретнине, заједно с хипотекарним зајмовима, покретнине, имовина као основ привредне делатности, обављање привредне делатности из домаће земље у иностранству и обрнуто); стицање прихода из иностранства односно исплата при-

(43) Овде би требало посебно обрадити царине према ГАТТ-у у који се укључују постепено и социјалистичке земље те земље у развоју, услед чега је почео водити рачуна и о одобравању царинских олакшица земљама у развоју без реципроцитета уношењем посебног IV дела у Споразум. Стога су могле Југославија, УАР и Индија у 1967. г. склопити уговор о узајамним царинским преференцијалима за око 300 производа.

(44) Економско значење је истакао већ А. Garelli у свом фундаменталном раду о међународном дажбинском праву: II diritto internazionale tributario, 1899. На жалост, написао је само општи део.

(45) Унилатералне мјере за избегавање двоструког опорезивања, *Финансије*, 1967, стр. 245—262.

(46) О сукобу ових принципа F. Bower: Steuerprobleme und die Entwicklung der internationalen Wirtschaftsbeziehungen, Амстердам 1966, с. 12/13.

хода у иностранству; 3) Најчешћи облици двоструког опорезивања: А. Ј. Бан ден Темпел наводи ⁽⁴⁷⁾ три категорије двоструког опорезивања због употребе принципа извора и пребивалишта: а) ограничена пореска обавеза у земљи извора и пребивалишта у другој земљи; б) ограничена пореска обавеза у обама земљама; в) пребивалиште у обама земљама. Ограничена пореска обавеза захваћа само приходе (имовину) странца у земљи извора, док неограничена обавеза у земљи пребивалишта захваћа, у начелу, све приходе било откуд притицали, што омогућује прогресивно захваћање целокупне дажбинске способности субјекта. 4) Дажбине, код којих се највише појављује двоструко опорезивање.

Б) код *посредних пореза* (порез на промет, царине, трошарине).

В) код *такса*.

2. *Мере за избегавање међународног двоструког опорезивања.* У циљу уклањања непожељних последица двоструког опорезивања, које би могло чак потпуно исцрпити порески извор и онемогућити међународну трговину (у горњем широком смислу — економски мотив) и створити неједнаке услове привређивања те неједнакост субјеката пред законом, постављају се, углавном, две могућности које државе прихватају и у свом интересу и у интересу својих грађана и предузећа те добрих суседских односа: 1) унилатералне мере; 2) билатералне конвенције, али, постоји и 3) могућност склапања мултилатералних конвенција, које већ у принципу додељују право опорезивања једној држави, што не искључује и склапање билатералног уговора између две државе које желе одобрити саговорачу, наравно уз реципроцитет, опсежније олакшице ⁽⁴⁸⁾. Још даље могу ићи земље у саставу поједине економске интеграције у циљу хармонизације дажбинских система све до изједначавања дажбинских стопа.

1) Ханжековић ⁽⁴⁹⁾ наводи три *система унилатералних мера* (у теорији и пракси): а) систем урачунавања у иноземству плаћеног пореза у порезну обавезу у земљи; б) систем снижења пореских стопа на приход односно доходак остварен у иноземству те в) систем изузимања од опорезивања. Њему даје предност Fr. Bower ⁽⁵⁰⁾ у виду опорезивања на извору расподелом појединих врста прихода у корист појединих држава, дакле, нарочито држава у развоју, које би по начелу урачунавања изгубиле у корист развијених држава значајне државне приходе те би морале чак сносити поскупљења услова примљених зајмова када би ослободиле свог пореза камате или дивиденде иностраног капитала, јер држава—веровник од пореске обавезе свог грађанина (предузећа) не би одбила („кредитирала“) ослобођени неплаћени порез, осим ако би дозволила урачунавање фиктивног пореза („tax sparing“) ⁽⁵¹⁾. Унилатерално би могла барем привремено ослободити приходе из иностранства све до њиховог уношења у

⁽⁴⁷⁾ Beseitigung der Doppelbesteuerung, Амстердам 1967, стр. 32.

⁽⁴⁸⁾ Нпр. Конвенција о међународном цивилном ваздухопловству. Конвенција о олакшицама у међународном поморском саобраћају (Лондон 1965) проглашала неке одребе као обавезне, друге само као препоруке.

⁽⁴⁹⁾ Унилатералне мере... стр. 247.

⁽⁵⁰⁾ L. с. стр. 31—33.

⁽⁵¹⁾ О. А. Т. Peacock (Observateur de L'OCDE, n° 29, 1967, стр. 28) се заузима за међународни споразум о опорезивању добити иностраних предузећа, нарочито у земљама у развоју.

земљу (спреченог нпр. девизним прописима), док траје реинвестиција за коју се често дају одређене олакшице (сада и у Југославији).

Ханжековић⁽⁵²⁾ обрађује примену тих система у разним земљама, надаље посебне системе за унилатерално избегавање, тј. мало излашно одбијање пореза плаћеног у иностранству од домаће пореске основице (Аустрија), те факултативно снижење (Израел) домаће пореске стопе за приходе из иностранства и обавезну олакшицу за иностране приходе који се додају основици — у укупном дохотку, али се заправо примењује на домаћи део дохотка стопа која одговара целокупном дохотку⁽⁵³⁾, док иностранци део дохотка остаје неопорезован домаћим порезом.

Коначно наводи Француску, Италију и социјалистичке земље (заједно с Југославијом) које по начелу територијалности опорезују само доходак односно добит остварену на њиховом подручју. На крају додаје унилатералне мере Југославије за избегавање двоструког опорезивања по начелима територијалитета и реципроцитета. После излагања о ранијим строжим начелима нашег законодавства образлаже начела Осн. закона о доприносима и порезима грађана, питање пореза на промет приликом извоза заједно са повраћајем дела плаћених друштвених прихода те питање пореза на наслеђе и поклон.

2) „Билатералне конвенције за избегавање међународног двоструког опорезивања” обрадио је Ханжековић опширно⁽⁵⁴⁾, наводећи три могућа случаја таквог опорезивања (515), у оквиру историјског развоја мера за његово сузбијање, моделе конвенције Лиге народа, моделе конвенције у Мексику (1943) и Лондону (1946), у којима је било најтеже разграничење надлежности за наплаћивање разних пореза, нарочито на течевинску делатност (и помоћу дефиниције сталног седишта и погона), на камату дугова и дивиденде (сукоб земаља дужника и веровника). Ове „узорне” конвенције олакшале би двома заинтересованим државама склапање конвенције, слично нацрт конвенције (Draft Convention) израђен 1963 .г. у оквиру ОЕЦД након дуготрајног рада око израде дефиниција појединих најважнијих појмова које су се могле примењивати у новијим узајамним конвенцијама држава чланица ОЕЦД, али у њиховим односима са трећим државама, коначно и у њиховом националном пореском законодавству. Конвенција предвиђа⁽⁵⁵⁾ само два паралелна метода за избегавање двоструког опорезивања дохотка и имовине: 1. метод изузимања од опорезивања (Exemptionsmethode, Exemption Method, méthode d'exemption) и 2. метод урачунавања у иностранству плаћеног пореза (Anrechnungsmethode, Credit Method, méthode de déduction).

И у оквиру британског комонвелта закључен је мултилатерални модел фискалне конвенције заједно с коментаром⁽⁵⁶⁾ уз неке одредбе. Док овај модел садржи у погледу узајамне административне помоћи само

(52) Л. с. стр. 247—259.

(53) Систем урачунавања иностраног дохотка са резервом (оградом) прогресије („Progressionsvorbehalt”) који се појављује и у другим законодавствима.

(54) *Финансије*, 1967, стр. 513—534.

(55) O. Bühler: *Prinzipien des Internationalen Steuerrechts*, Амстердам 1964, стр. 50—64.

(56) *Commonwealth Tax Agreement*, в. *Bulletin for International Fiscal Documentation*, 1964, стр. 409—427.

обавезу међусобних информација у пореском поступку, Пројект конвенције о избегавању двоструког опорезивања и утврђивању правила за узајамну административну помоћ у материји пореза између франкофонских земаља Црне Африке ⁽⁵⁷⁾ садржи много шире одредбе о узајамној помоћи.

На крају Ханжековић разматра три *предратне југословенске конвенције* за избегавање двоструког опорезивања, наиме с Маџарском и Румунијом за непосредне порезе, те са Чехословачком за наследне таксе, чија је важност због промене друштвено-економског уређења делимично спорна мада их нико није отказао. Овим конвенцијама треба дати најновији само парцијални споразум са Норвешком о (реципрочном) избегавању двоструког опорезивања предузећа која се баве поморским и ваздухопловним саобраћајем (МбУг—5/67), који обухвата све порезе на приходе, добит и покретну имовину. Сличан споразум с другим називом склопили смо са Швајцарском (МбУг—11/65).

Већа сарадња Југославије у међународној трговини, наша учешћа у иностранству, као и инострана у нашим предузећима изискиваће у најмању руку познавање унилатералних прописа других држава у погледу њиховог опорезивања, а можда и закључивање сличних споразума, нпр. о опорезивању наших радника тамошњим службеничким порезом те порезом на доходак и за разне дохотке из Југославије, уколико ће за раднике са дужином боравком наступити неограничена пореска обавеза у земљи запошљавања и боравка. Овамо улази и опорезивање наших радника настањених у нашем и запослених у суседном иностраном пограничном појасу.

Питање *пореских повластица у корист земаља у развоју* делимично смо већ споменули у вези са ГАТТ-ом те са урачунавањем пореза наплаћених у земљама у развоју, нарочито урачунавањем потпуно или делимично ослобођених пореза на приходе стечене у тим земљама које тим пореским привилегијама настоје привући инострани капитал уз повољније услове. Још више значи за те земље порески третман земље извознице капитала пореклом из те земље те прихода од права индустријске и литерарне својине. Индустријске земље, наиме, све више настоје да по начелу опорезивања обвезника према пребивалишту (седишту) опорезују својим порезом његове приходе из иностранства, док државе у развоју у свом оправданом интересу заговарају принцип опорезивања на извору, нарочито ако се врши наплата пореза обуставом приликом исплате камате, дивиденде и прихода од ауторских права и индустријске својине. Неке развијене земље већ познају неке олакшице у корист земаља у развоју (нпр. у виду одлагања опорезивања прихода из тих земаља док се стварно не унесу у земљу) у погледу извоза капитала у те земље ⁽⁵⁸⁾, док извоз капитала у друге земље опорезују посебним порезом на изједначење каматне стопе (САД). Споменуће олакшице могу бити и аутономне или произилазе из двостраних конвенција.

(57) L. c. 1967, Supplément уз бр. 1.

(58) Dan Throop Smith: *Steuergesetzgebung in Kapitalasusfuhrländern zur Investitionsförderung in Entwicklungsländern*, Amsterdam 1966.

Двоструку наплату *доприноса за социјално осигурање* на терет радника запослених у иностранству могу спречити конвенције о социјалном осигурању (соц. обезбеђењу) које таквим радницима обезбеђују коришћење права из тог осигурања како у иностранству тако и после повратка у домовину. На овом месту наводимо и *Code européen de sécurité sociale*, на снази од 17. II 1963.

Питање двоструког *опорезивања посредним порезима* решено је код *царина* међународним ослобођењем транзита, док извозну царину јелне земље нећемо истоветити са увозном царином земље увознице на исту робу. Пошто би иначе висока извозна и висока увозна царина двеју држава на исту робу могла проузрочити застој у међусобној трговини, могло би доћи до узајамних преговора или аутономног снижења стопа.

Бројне олакшице се појављују код наплаћивања царина, нарочито у виду привременог ослобођења (комбинованог са полагањем царинске гаранције) које се односе на оплемењивање (активно и пасивно), царинска складишта, слободне царинске зоне, консигнациона складишта, сајамски промет, увоз аутомобила туриста, камiona, трговачких узорака, оруђа за монтажу итд., као и у виду враћања царине наплаћене код увоза за увезени репродукциони материјал и делове за уграђивање који су били употребљени за производњу извозних производа (*draw-back*, наша Наредба—32/66, ИД—8/67), која би због претеране висине могла значити прикривену извозну субвенцију.

У области *пореза на промет* могло би се појавити двоструко опорезивање ако би га наплаћивале држава извозница и увозница. ^(58a) Питање је наводно у пракси решено начелом да држава ослобађа пореза извоз (непосредни, каткада и посредни препуштајући његову наплату земљи намене—потрошача. Двоструко опорезивање би могло наступити уколико држава извозница не би, по уобичајеној пракси, извознику вратила читав порез плаћен у ранијим фазама привредног процеса, нарочито код општег (каскадног) пореза, већ само један део који би, дакле, теретио извозника. Уколико би враћени били већи од стварног, радило би се о прикривеној извозној субвенцији, што и ГАТТ прогони као запреку солидне међународне трговине, јер изопачава услове трговања и може довести до наплате компензаторне дажбине до износа субвенције као негативног ⁽⁵⁹⁾ пореза.

Двоструко опорезивање могло би наступити и услед неједнаке дефиниције настанка пореске обавезе, зависно нарочито од тога које се место и тренутак сматра меродавним за закључење правног посла, те да ли пореска обавеза настаје тек испоруком робе. Земља купца наплаћује при увозу често, поред редовне пореске стопе, и порез за изједначење (најчешће код општег-каскадног, али и код једнократног пореза на производњу), како би наплатила порез који је већ сносио исти домаћи производ у ранијим фазама производног процеса. Уколико је стопа овог пореза виша од стварне, иначе тешко одредиве висине, наступа двоструко

^(58a) И због тога су југословенског пореза на промет ослобођене накнаде за услуге извршене у иностранству.

⁽⁵⁹⁾ Чл. 26. Царинског закона, Уредба — 33/67.

опорезивање које ће сносити инострани купац поскупљењем производа, а можда извозник постизањем ниже цене, зависно од еластичитета понуде и тражње.

У области *трошарина* појављују се слични, често лакши проблеми, уколико се ради о опорезивању коначног производа, док је решење теже уколико је већ била опорезована сировина или полүфабрикат (шећер прерађен у чоколаду).

Код *такса* може се појавити двоструко оптерећење зависно од разлога за настанак таксене обавезе, нарочито код такса на исправе и „таксе“ на правне (имовинскоправне) послове, зависно од места закључивања, положаја заложеног предмета, боравишта сауговорача, уношења исправе у земљу у циљу циркулације (меница) или употребе пред властима све до фазе принудне наплате. Уколико се у оваквим и сличним случајевима не наплати још друга такса, захтева се каткада барем нека нижа допунска (паушална) такса, нпр. за инострану меницу. Обично се та питања решавају аутономним прописима, али и конзуларним конвенцијама, нпр. о ослобођењу таксе исправа издатих или оверених од конзулата друге државе. Одредбе о таксама се налазе и у трговинским уговорима у виду клаузуле најповлашћеније нације или чак националног третмана код наплате такса за коришћење лука и аеродрома.

Питања *регионалних и општинских такса* решавана су често, за разлику од раније праксе и тврђења теорије, и међународним билатералним и мултилатералним конвенцијама (нпр. о повластицама ОУН, конзуларним и дипломатским привилегијама) или, нпр., уговорима о зајмовима закљученим са Светском банком, где се изричито наводи да су одређени приходи (нпр. камате зајмова) ослобођени свих садашњих и будућих дажбина, ма ко их наплаћивао. Међународни уговори објављени у МбУГ. су, дакле, обавезни и за уже друштвено-политичке заједнице.

Правна помоћ у дажбинским стварима и мере против бекства капитала су тек новија појава, јер се раније тој помоћи није приписивао неки јавни интерес ⁽⁶⁰⁾. Међутим, државе долазе све више до уверења да је узајамна сарадња њихових пореских управних органа у њиховом интересу, јер обезбеђује правилно обрачунавање дажбина, нпр. утврђивање пореске основице ⁽⁶¹⁾ предузећима која послују у двема државама, нарочито ако треба постигнути приход (добит) делити на основу књиговодства односно одређених кључева (добит, промет, уложени капитал, укупне плате, примљене премије осигуравајућих друштава), или ако треба у иностранству наплаћени (или чак опроштени) порез одбити од домаћег пореза или барем пореске основице. У те сврхе су често потребна узајамна обавештења. Још теже је питање наплате дажбина једне државе у другој, која се допушта тек у најновије време али је у узајамном интересу обеју држава, мада уз извесна ограничења. Често је потребан и поступак споразумевања путем комисија или арбитраже између две заинтересоване државе у појединим пореским предметима. Већ неколико пута је покренуто питање оснивања посебног међународног финансијског суда или повера-

(60) Drachovský, l. c. стр. 52.

(61) Због различитог третирања амортизације трошкова који се могу одбити.

вања оваквих случајева међународним судовима односно Сталном арбитражном суду у Хагу ⁽⁶²⁾.

Всћ поменута Конвенција франкофонских држава Африке жели обезбедити правилан разрез и наплату пореза на доходак, наслеђе, регистарских и других такса, те чак репресију пореских дефродација. Наплата ужива чак иста обезбеђења и привилегије које важе у захтевајућој земљи, те обухваћа чак доплату због доцње, затезне камате и трошкова, па и обезбеђење још недоспелих дажбина ако је уложена жалба, али не спомиње казне које се само изузетно појављују у разним билатералним конвенцијама о помоћи у пореском поступку.

Обезбеђење недоспелих доприноса и пореза грађана (по нашим прописима), могло би захватити и случај исељења домаћег или страног лица.

Борба против бекства капитала, нарочито у тзв. пореске оазе, те изигравања конвенција за избегавање двоструког опорезивања постаје интернационалан проблем. Државе га могу решавати и унилатерално, нпр. САД и Швајцарска која је у ту сврху увела посебне прописе, како конвенције не би омогућиле пореско ослобођење одређених прихода и имовине (негативни сукоб надлежности у пореским стварима), или барем смањење пореза испод нормалне висине. Неке државе уводе и посебан порез против бекства капитала (немачка Reichsfluchtsteuer), док се од лица која намеравају оставити земљу захтева исплата свих дугованих дажбина доприноса, пореза и других обавеза према друштвено-политичким заједницама, државним органима те чак радним или другим организацијама ⁽⁶³⁾. Индија захтева од странаца при напуштању земље посебан tax clearing certificate (уверење о „рашчишћавању“ пореза), док су у историји наплаћивани посебни порези на имовину странаца приликом напуштања земље.

Првобитно су се одредбе о узајамној помоћи односиле првенствено на царине, те су у ту сврху склапани тзв. царински картели, у најповије време конвенције о узајамној сарадњи у царинском поступку које често предвиђају и заједничке пограничне станице где царински орган суседне државе наплаћује царину према својим прописима, укључујући принудну наплату царине и других дажбина те чак казне, а понегде се допушта и гоњење нарушилаца царинских прописа на територији друге државе како би се спречило кријумчарење, а можда и кршење девизних прописа ⁽⁶⁴⁾.

Неке одредбе о наплаћивању пореза на наслеђа, о ослобођењу од акторских кауција и такса (од лица слабог имовног стања) налазе се и у неким конвенцијама о правном саобраћају у грађанским и кривичним стварима ⁽⁶⁵⁾.

(62) Тако су већ Србија и Аустрија познавале царински арбитражни суд за спорове у вези са српским порезом на обрт, док спорови у вези Југословенске слободне зоне у Солуну спадају пред Међународни суд правде.

(63) Чл. 16. Зак. о путним исправама југословенских грађана, ИД—19/67.

(64) Већ поменути југословенско-мађарски споразум.

(65) Нпр. у таквом Уговору са НДР (МбУг. 1/67).

Извозне субвенције и повраћај дажбина код извоза већ смо споменули у оквиру разматрања о порезу на промет.

Интернационалну сарадњу постигћу, поред разних конвенција, и интеграционе тежње у светској привреди, које имају за предмет и прилагођавање те чак изједначавање прописа о разним дажбинама све до приближавања или чак изједначавања дажбинских стопа.

VI. — *Финансијска питања у мировним уговорима.* — Мировни уговори, нарочито уколико мењају државну територију, захтевају и решавање одређених финансијских питања. Осим тога регулишу и репарације и реституције, као и нека спољнотрговинска питања, нпр. после прошлог рата, узајамно примењивање клаузуле најповлашћеније нације између зараћених и других држава најмање још 18 месеци, те разна друга финансијска питања, нпр. деблокирање имовине победничких држава (заједно са потраживањима) уколико је била за време рата блокирана у бившим непријатељским земљама. Изван мировних уговора треба међу савезницима решити деблокирање имовине поједине државе (и њених грађана) коју је блокирала друга савезничка држава у којој се та имовина налазила, док се прва налазила под непријатељском окупацијом, јер би иначе окупатор могао располагати том имовином за своје ратне циљеве. Тако је Југославија морала иза овог рата тражити деблокирање своје у САД депоноване монетарне резерве, што јој је успело тек уз велике напоре и уз одбијање неких америчких потраживања од југословенског монетарног злата.

Промене државне територије, али и враћање од непријатеља окупираних територије, постављају нарочито питање преноса или барем враћања државне имовине, питање територијалног и временског *разграничења* доспелих, а евентуално и недоспелих *дажбинских обавеза*, питање дугова које је створио окупатор (заостале плате државних службеника, заостали рачуни државних испоручилаца и сл.). Уколико питање разграничења дажбинских обавеза није решено мировним уговором, морају га решити заинтересоване државе, нарочито ако су имовина и приходи дажбинских обавезника подељени на две или више држава или ако се главна управа предузећа налази на једној, извори прихода (подружнице, пословнице и сл.) на другој територији. Рашчистити треба и дажбинске последице преноса седишта неког предузећа у другу државу.

Питање *преноса државне имовине* решено је већ мировним уговорима закљученим након првог и другог светског рата. Тако је Југославија (нпр. по чл. 79. мировног уговора са Италијом из 1947. г.) ⁽⁶⁶⁾, смела заплениити, задржати или ликвидирати на бившој југословенској територији талијанску имовину, наиме сву државну и приватну имовину, права и интересе укључујући права индустријске својине (не ауторска права!). Питање одштете својим држављанима решава побеђена држава сама. Противвредност те одузете имовине се не одбија од износа одређених репарација, али се може искористити само до висине наших захтева за признату штету уколико ова није покривена друкчије. Пошто су нама по-

⁽⁶⁶⁾ Слично и на основу уговора са Мађарском, Бугарском и Румунијом те Аустријом (у корист других држава ова одредба на терет Аустрије није важила!).

знате талијанске (и друге) репарације много ниже него од савезника призната нам проузрочена ратна штета пописана широком акцијом после ослобођења, могли смо ову противвредност задржати. На бившој талијанској територији, прикљученој мировним уговором, препуштена нам је сва талијанска државна и полудржавна имовина наведена у XIV анексу уз мировни уговор, али смо морали преузети одговарајући део талијанских предратних обавезница у рукама портера на присаједињеној територији које се односе на јавне радове и цивилне талијанске управне службе које користи та територија те се никако не могу приписивати ратним циљевима. Обавезу смо регулисали исплатом тих обавезница. Оптантима на бившој талијанској територији присаједињеној Југославији на основу мировног уговора, као и Лондонског споразума, могли су у одређеним роковима после исплате својих дугова и дажбина однети своје покретнине, пренети („трансферирати“) своја новчана средства („fonds“) без икакве извозне или увозне дажбине, некретнине пак до одређеног рока продати те трансферирати постигнуту противвредност у Италији преко посебног сабирног рачуна. Као што је већ речено, талијанске репарације су смањене споразумом из 1954. г. за ове износе на свега 30 милиона \$, док је питање оштете за мањи број оптантских имања (осим у бившој зони Б) решен тек поменутиим споразумом (МбУг. 11/66).

Пренос имовине те трансфер новчаних средстава стечених продајом њихове имовине одобрили смо и Чехословацима, Мађарима и Турцима који су се иза рата преселили у своју домовину.

Не само грађанскоправна већ и финансијска питања представља након ратова *ликвидација међусобних права и обавеза* између правних лица и грађана двеју држава, и то како предратних тако евентуално и међуратних, нарочито ако је дошло до већих промена у валути рачуна и плаћања, нпр. због завођења окупационог новца, а поготову иза територијалних промена. Питање је нарочито значајно у случају дисмембрације државе ако се досада живи унутрашњи економски односи између грађана исте државе мењају у међународноправне. Тада треба рашистити постојање самих права и обавеза, нарочито пак утврдити заостале камате те валуту рачуна и плаћања, ако се сада у једној или обе државе уводи друга валута, мада носи можда привидно исто име (иза првог светског рата аустриске, талијанске, мађарске, југословенске и друге круне). Важно је нарочито место закључења и испуњења уговора, те ради ли се о тражљивом или доношљивом дугу.

У мировним уговорима односно међудржавним споразумима каткада се одређује други курс него што би одговарао првобитном курсу замене односних валута, како се не би превише оптеретио дужник нити превише оштетио (или обогатио) веровник, дакле по начелу узајамног разumnoг попуштања. Често се оснива посебан уред за верификацију и компензацију узајамних потраживања и дугова између обе заинтересоване државе преко којег треба ликвидирати сва потраживања и обавезе. Уједно треба одредити начин плаћања укупног салда. Уколико на основу међусобног пребијања нема већег салда у корист једне и на терет друге државе, салдо се, понегде, не плаћа.

Нарочито иза првог и другог светског рата значајне су *репарације* већ због своје величине, која изазива разне политичке, економске, финансијске и социјалне проблеме. Репарације (*Правни лексикон*) „не иду за пуним обештећењем ратом и агресијом проузроковане штете (јер се то практично показало немогућим), већ се задовољава реституцијом опљачкане имовине, запленом непријатељске имовине на територији победилачке државе и обавезом плаћања одређене своте, чији се износ одређивао у границама платне способности дужника“, док су процењене и признате штете биле много више.

У вези са репарацијама постављају се нарочито следећа питања: њихова висина која се после првог светског рата одређивала на различите мање фиксне начине, те се разним накнадним изменама смањивала, нпр. Немачкој на крају на 3 милијарде марака све до Хуверовог мораторија (1932). Југославија је чак морала вратити примљену преплату. Иза другог светског рата признате су нам фиксне репарације од Мађарске у износу од 70, Бугарске 25 те Италије од 125 милиона \$. Западна немачка би нама морала платити првенствено у виду демонтиране индустријске опреме те својих потраживања у иностранству 6 односно 9% од својих укупних репарација, те смо могли очекивати од ње између 600 и 800 милиона \$ у вредности из 1938. г., али смо у ствари примили много мање. Према Статистичком годишњаку за 1967. г. још примамо мање износе репарација „и наплаћене накнаде за потраживања настала за време и после рата“⁽⁶⁷⁾ која би требало рашчланити. Пошто смо Бугарској репарације опростили, део талијанске репарације пребили са њеним потраживањима из наслова оптантске имовине, укупни износ је био много мањи, нарочито иза Лондонског споразума о немачким дуговима (1953).

Предмет репарације би могао бити готов новац, дакле, првенствено девизе и злато. Већ иза првог светског рата Немачка је морала уступити и део своје трговачке морнарице и имовину у иностранству, те испоручити разну робу (угаљ, калиј).

После другог светског рата дошло је, поред заплене ратног плена, до заплене имовине побеђених држава у савезничким земљама, али и до заплене немачке трговачке морнарице те имовине и потраживања чак у неким неутралним земљама, нарочито пак до демонтаже разних творничких уређаја који су омогућили део изградње наше индустрије. Италија и Мађарска биле су дужне да испоруче, поред постојеће опреме сувишне ратне индустрије, и разне индустријске производе. Овде истичемо проблем праведне процене предатих добара.

Са финансијског гледишта постоје нарочито проблеми: 1) како ће дужник створити потребна средства у домаћој валути (из буџета, кредита — домаћег или иностраног, вероватно и повишењем постојећих те увођењем нових дажбина) и онда ако их мора набавити из домаће производње (купњом) или у виду услуга и плаћања окупационих трошкова; 2) како ће домаћи новац претворити у девизе уколико је дужан плаћати у девизама или чак у злату (питање трансфера); је ли испунио своју обавезу тек дозвољеном у руке корисника или се брига око трансфера пове-

(67) О приливу репарације в. И. Жувеља, I. с., стр. 315.

рава посебном репарационом агенту (Немачка после првог рата); 3) питање расподеле примњених репарација међу кориснике (после прошлог рата задатак Међусавезничке репарационе комисије у Бриселу); 4) како ће корисник преузети њему намењена добра и имовину. Проблем после овог рата, углавном, није постојао за девизе и злато, јер су дужнике због несташице монетарних резерви сматрали неспособним за оваква плаћања, али је постојао како иза првог тако још више иза другог рата, јер испоруке у нарави могу конкурисати домаћој производњи којој је отежан пласман истих или сличних сопствених производа на домаћем тржишту или иностраном тржишту другог корисника тих испорука. Производе испоручене на рачун репарација држава—корисник ће или бесплатно доделити својим органима или предузећима или их продавати — и по нижој цени. Такав случај је био код нас са испорукама мађарских камиона.

У остале проблеме репарација — финансијски надзор, залагање или барем окупација бивше непријатељске територије са потребним трошковима, питање накнадне ревизије итд. — овде се не можемо упустати ⁽⁶⁸⁾. У вези са репарацијама је важно питање одређивања платежне способности дужника, које често проузрокује и међународне компарације пореских терета.

Док неки писци сматрају да је питање западнемачких репарација скинуто с дневног реда, у начелу би ово питање требало дефинитивно регулисати мировним уговором, јер судбина неких немачких обавеза још није решена, мада су главни дугови углавном решени, Лондонским споразумом о немачким спољним дуговима од 27. V 1953.

Реституције обавезују бившу непријатељску силу да врати насилно одузету и опљачкану имовину ствари и вредности са територије коју је држала под окупацијом. Паришки споразуми западних савезника од 14. I 1946. односе се и на реституцију златних резерви. Уколико није могуће враћање одузетих предмета, дужник мора вратити сличне своје предмете или платити одговарајућу противвредност.

Након рата долази и *репарација* становника исељених из домовине, регулисана женевским конвенцијама о заштити жртава рата (12. VIII 1949) и ратних заробљеника, која представља и финансијски проблем.

Са ликвидацијом ратног стања везана су и разна *монетарна питања*, нарочито замена окупационог новца на опет ослобођеној територији, те евентуално његово предлагање ради исплате односној емисионој банци (нпр. бугарских левова и левских бонова), односно код дисмембрације државе жигосање банкнота затечених на територији нове државе или замена тог новца за новце нове (или барем проширене) државе по одређеном курсу. Потребна јесте и ликвидација послова досадашње емисионе банке те других јавних и приватних банака, укључујући исплате депозита поверених банкама на присаједињеној територији или на преосталој територији окупатора односно бивше државе. За наплату оваквих потраживања надлежан је наш Уред за заштиту југословенске имовине у ино-

(68) Подробије Б. Николајевић: *Репарације*, Сарајево 1956.

странству. Тек ове године се, нпр., исплаћују депозити у „народним“ банкама („Volksbank“) и кредитним задругама на словеначкој територији окупираној од Немачке, које су имале знатна потраживања, нпр. у Бечу, те немачке државне обавезнице. Обично се нарочито одуговлачи исплата штедних улога код Поштанске штедионице. Знатне потешкоће проузрокује обично у случају територијалних промена *расподела државних дугова*.

VII. — *Међународне економске интеграције и њихова финансијска питања*. — Под економском интеграцијом подразумевамо ⁽⁶⁹⁾ „скуп мера са циљем да олакшају срашћивање националних привреда и њихово стапање у већи, јединствени привредни простор“. Уједно је њихов циљ стварање бољих економских услова за егзистенцију, обезбеђивање равномернијег привредног раста, одржавање унутрашње и спољне стабилности, оптимално коришћење фактора производње, подизање животног стандарда и равномернија расподела дохотка. Нарочито је „потребно укидање дискриминације међу привредним субјектима учествујућих држава“ (Balassa).

Регул—Ренер разликују функционалне и институционалне интеграције. Функционалне значе, по правилу, споразуме међу разним државама о укидању преграда и препрека међусобног трговинског промета, а њихове су форме слободне трговинске зоне, царинске уније или чак заједничка тржишта, у којима државе што мање ограничавају мобилност фактора производње (међудржавни промет добара, капитала и радне снаге). Институционална интеграција као усавршенији облик захтева оснивање заједничке институције са сопственим овлашћењима која као супранационална институција проводи и сопствену економску политику.

Интеграције могу бити и само делимичне (парцијалне), захваћајући само одређена питања, нпр. монетарне и платне уније, Европска атомска заједница, Европска заједница за угаљ и челик (Монтанска унија), или разни заједнички фондови ⁽⁷⁰⁾. Као делимичну интеграцију са ужим циљевима међусобног усклађивања националних привреда можемо сматрати и СЕВ, донекле и разне светске организације, уместо замишљене Светске трговинске организације ГАТТ са ужим програмом.

Интеграције су биле често резултат немогућности за мале државе да воде самосталну економску политику заједно са царинском, или да имају сопствену валуту. Разлог за интеграцију, нпр. за стварање царинских и новчаних унија, било је и смањивање царинских баријера и потешкоћа због различитих валута са неједнаком ковном стопом. Разним новчаним споразумима и унијама као и царинским унијама допринели су и политички мотиви, нарочито припадност истој националности или барем

⁽⁶⁹⁾ R. Regul—W. Renner: *Finanzen und Steuern in der Europäischen Integration*, Amsterdam 1966, стр. 9.

⁽⁷⁰⁾ Нпр. у оквиру Европске економске заједнице (ЕЕЗ) Европски социјални фонд, Европски фонд за развој прекоморских земаља и зависних територија, Аграрни фонд.

сродност (Скандинавска новчана унија). Неке царинске уније су се касније претвориле у самосталне (савезне) државе или су се распале (слично и новчане уније).

Економске интеграције постоје и између матичних земаља и њихових зависних територија (колоније, протекторати), те су понегде иза осамостаљивања тих територија основане интеграције у виду заједничких валутних подручја (фунте, француског франка, франка СФА и СРА) или разних других видова сарадње, нпр. Афричко-малгашка организација за економску сарадњу (Organisation Africaine et Malgache de Coopération Economique=ОАМСЕ) те најновија Карипска зона слободне трговине и Западноафричка царинска унија.

Царинска унија (царински савез) јесте (*Правни лексикон*) споразум двеју или више држава о стварању јединственог царинског подручја на коме су укинуте унутрашње царинске границе (баријере) и уведен режим слободног увоза и извоза робе. Није довољно да се само једној страни дају такве погодности (нпр. преференцијалне царине колонија у корист метрополе). Унија значи одрицање држава-чланица од сопствене царинске политике, а међусобне повластице не протежу се на друге државе на основу клаузуле најповлашћеније нације⁽⁷¹⁾. Међу чланицама је ретка међусобна царинска или трошаринска граница за неке предмете (монополске, трошаринске) на којој се наплаћује евентуално само разлика између више и ниже стопе за исти предмет (прелазне дажбине—Übergangsabgaben). Мање државе могу своју територију прикључити суседној већој држави и као царински прикључак.

У оквиру јединствено уређеног цариништва могуће је доношење истоветне царинске тарифе у свакој земљи, али је сигурнији систем и формално заједничке царинске тарифе (спољне у односима са нечланицама).

За нас су интересантни покушаји увођења царинске уније Србије са Бугарском (1903), Југославије са Бугарском (1947) те наша царинска унија са Албанијом, која је постојала само 1947. и 1948, али и са бившом Зоном В слободне тржишне територије.

У царинској унији је важно да ли ће наплаћивати царине заједнички органи или органи укључених држава, као расподела царинских прихода наплаћених на робу из земаља нечланица по одређеним кључевима, што изискује и постојање неког заједничког органа власти надлежног, осим за доношење, и за измене заједничке царинске тарифе.

И наша царинска унија са Албанијом је показала да обично није довољно само укидање узајамних царинских баријера и успостављање заједничке царинске тарифе, него да тешња унија изискује и друге мере

(71) Опширно обрађује различите видове таквих унија до 1928. г. Алперт (I.c. стр. 258—336) у оквиру VI одељка о дажбинским заједницама (Abgabengemeinschaften) у коме спомиње, поред разних видова царинских заједница, још трошаринске заједнице и новчано-правне заједнице = уније.

за усклађивање економских политика укључених држава, нарочито ако им је циљ и стварање заједничког проширеног тржишта са свим његовим предностима. Тако је већ у нашој унији унификован систем пореза на промет као и узајамни паритет валута ($\Delta=1$ албански лек).

ЕЕЗ је најпре приступила постепеном смањивању царинских стопа за међусобну трговину, које ће бити укинуте 1. јануара 1968. (^{72а}), док су спољне стопе на увоз робе из држава нечланица прилагођаване будућој заједничкој спољној царинској тарифи, која ће тада заменити царинске тарифе појединих чланица (односно Бенелукса), те која је израчуната на основу просека царинских стопа свих чланица за поједини производ. Због тога су земље своје ниске стопе повисиле, а своје превисоке стопе смањиле. Уместо царина на пољопривредне производе се наплаћују прелевмани („претакања“) у циљу изравнавања трошкова и цена тих производа у корист Заједничког фонда за финансирање интервенција на тржишту тих производа.

И у оквиру ЕЕЗ рано је посвећена пажња прилагођавању пореза на промет, који би морао бити неутралан у погледу конкуренције, те искључити потешкоће око уобичајеног ослобођења извоза, нарочито, пак, враћања пореза на промет садржаног у цени извезене робе (према начелу да порез сноси потрошач одредишне земље), те око наплате посебног пореза на изравнање (стопе за изравнање) при увозу који терети увезену робу порезом на промет у истој висини као домаћи производ са истим степеном обраде. Након дугогодишњих дискусија закључио је Савет министара ЕЕЗ 11. IV 1967. две директиве (⁷²), наиме, прву по питању хармонизације законодавства држава-чланица о порезу на промет обавезним увођењем пореза по угледу на француску *taxe sur la valeur ajoutée* најкасније до 1. I 1970, али уз привремену могућност наплаћивања и пореза на мало.

Ради стварања заједничког тржишта те хармонизације услова привређивања у оквиру ЕЕЗ проучавају се, поред акција ОЕЦД за укидање двоструког опорезивања помоћу већ споменутог Draft Convention као модела за склапање билатералних конвенција између 21 чланице организације, и питање хармонизације трошарина сродних порезу на промет, и монопола, док је посебан порески и финансијски одбор Комисије ЕЕЗ израдио предлог за укидање пореза на хартије од вредности које представљају сопствени и узајмљени капитал, али уместо предлога за укидање пореза на капитал капиталских друштава предлаже барем хармонизацију тог пореза. Док се предлози за хармонизацију споменутих посредних пореза ослањају на Римски уговор о ЕЕЗ (1957), иницијатива за хармонизацију непосредних пореза се ослања само на одредбе Уговора о хармонизацији права („*Rechtsangleichung*“). За сада се ради на питању начела

(⁷²) Bulletin for International Fiscal Documentation, 1967, стр. 256—270. Последњих 6 страна садржи два анекса као саставна дела смерница.

(^{72а}) Чланак је припремљен за штампу децембра 1967.

за утврђивање и процењивање амортизације, добити од продаје основних средстава и залиха те пореско третирање губитака. Постоји и тежња за приближавањем прописа о опорезивању добити капиталских друштава, али и пореза на доходак (односно приходе), која је већ дала одређене резултате у пореском законодавству (Белгија, Француска, Италија). Хармонизација треба, дакле, да обезбеди, по могућности, једнаке услове привређивања. Уједно се утврђује за које порезе као мање важне у погледу конкуренције и захваћајуће мање мобилне факторе производње хармонизација није битна. Теже питање представљају пореске олакшице за веће фузије капиталских друштава, с којима треба рачунати због либерализације кретања капитала и премештања предузећа на повољније локације, што уједно представља и проблем евентуалних олакшица за опстанак предузећа угрожених у новим условима привређивања. Због истих тешкоћа је Монтанска унија и у исте сврхе (накнаде за мере за прилагођавање и сузбијање криза) увела и прву европску заједничку дажбину, наиме посебан разрез (*»Umlage«*) на производњу угља и челика. Стопу до 1% просечне вредности одређује Висока власт, вишу Европски савет, Монтанска унија има и право узимања и давања зајмова.

ЕЕЗ има, поред 6 редовних чланица, и разне придружене чланове, међу њима Грчку, Турску и 18 афричких држава, тесне везе одржава и са Израелом који усклађује своје царинске стопе са стопама ЕЕЗ.

Финансије ЕЕЗ обухваћају и занимљива буџетска питања која улазе у поглавље о финансирању међународних организација ⁽⁷³⁾.

Проблеме ЕЕЗ обрадили смо нешто опширније, јер је хармонизација доспела даље него у другим (европским) интеграцијама и јер ће се ови проблеми, заједно с питањем заједничке монетарне политике, можда и у виду касније монетарне уније појављивати постепено и у другим интеграцијама.

У овој вези спомињемо још нека друга заједничка тржишта, међу њима и Заједничко арапско тржиште, које предвиђа постепено укидање царине међу чланицама, надаље Западноафричку царинску унију, Источноафричко заједничко тржиште ⁽⁷⁴⁾.

За будуће фазе тешње интеграције предвиђа се ⁽⁷⁵⁾ потреба финансирања разних заједничких пројеката (у ЕЗЗ и преко већ постојећа три фонда), што ће изискивати и наплату посебних, дакле супранационалних пореза, који би могли омогућити и супранационално финансијско изравнавање у корист финансијски слабијих земаља. С друге стране би преузимање послова од стране интеграције могло смањити расходе чланица.

Нижни степен економске интеграције представљају *зоне слободне трговине* које, поред укидања квантитативних ограничења у међусобној

(73) Regul—Renner, I. c. стр. 17—64.

(74) Подробније о овим као и неким предложеним регионалним интеграцијама в. И. Жувела, I. c. стр. 251 и сл.

(75) Regul—Renner, I. c. стр. 16.

трговини чланица, предвиђају првенствено укидање унутрашњих царина, док спољне царине (у односу са трећим земљама) одређује и наплаћује у своју корист свака земља сама. То не искључује и неко усклађивање и ових царинских стопа нити настојања за одређеним усклађивањем система посредних те чак непосредних пореза. Најпознатији случај јесте Европска зона слободне трговине (ЕФТА) са својих сада 8 чланица, основана у Стокхолму 1959. г. Међу њима се Велика Британија, као и неке друге чланице, бори за пријем у ЕЕЗ, што би омогућило ширу интеграцију европских привреда. ЕФТА је већ укинула међусобне царине (уз неке пролазне изузетке — Норвешка, Финска, Португалија).

Мада је била наглашена улога ЕЕЗ и ЕФТА у правцу не само повећања узајамне трговине на већем економском простору, већ и повећања светске трговине, иза укидања унутрашњих царина положај трећих држава је у погледу увоза у те државе осетно дискриминиран и отежан, јер иоле више стопе спољних царина за неослобођене производе толико поскупљују робу из трећих држава да им је увоз у земље интеграције не само отежан већ често и онемогућен ⁽⁷⁶⁾. Због тога се и ГАТТ чешће бавио питањем ових економских интеграција. Донекле ће се положај трећих земаља побољшати на основу снижења царинских стопа у оквиру преговора Кенедијеве рунде. И поред тога Југославија је, нарочито у 1967. г., уложила велик напор да би преговорима са обема интеграцијама постигла уређење свог статуса ради побољшања услова свог извоза.

Између осталих регионалних зона слободне трговине наводимо Латинскоамеричку зону слободне трговине (LAFTA), Централноамеричку зону слободне трговине (CAFTA), Карипску зону слободне трговине (CARIFTA). Покушаји за стварање сличних зона појављују се и у другим деловима света, дакле и међу државама у развоју. За њих и њихове царинске уније постоји потешкоћа често у лошијим условима међусобне трговине услед често једнаке економске структуре као и премалене диверзификације њихове производње.

Као важну економску интеграцију наводимо заједницу „сличну Заједничком европском тржишту (*Правни лексикон*)... „социјалистичких европских земаља у оквиру *Савета за економску сарадњу* (СЕВ), у којој царине због планског значаја њихових привреда и спољне трговине не играју значајну улогу, док неки писци чак тврде да не играју никакву улогу. У одређеним делатностима СЕВ-а, који не представљају нити царинску унију нити зону слободне трговине, али се брине за усклађивање привредног развоја и инвестиција, кооперацију у индустрији, те за сарадњу у погледу платног промета и другим банкарским и финансијским питањима, сарађује и Југославија која, с друге стране, сарађује у неким

(76) З. Рајх: Утицај економске интеграције западноевропских земаља на међународне економске односе, у *Проблеми међународних економских односа и привредног развоја*, изд. Институт за међународну политику и привреду, Београд 1964, стр. 119—134.

делатностима и органима ОЕЦД-а чији је Комитет за техничку кооперацију на седници од 12. октобра о.г. разматрао питање техничке помоћи Космету.

Организација за економску сарадњу и развој (ОЕЦД—Organization for Economic Cooperation and Development), формирана у 1960. г. из бивше искључиво европске ОЕЕЦ, брине се нарочито за координацију економских, а посебно трговинских политика (⁷⁷), смањење или укидање сметњи за робну размену и текућа плаћања (руководећи Европским монетарним споразумом), проширујући и либерализацију кретања капитала и усклађујући помоћ привредном развоју (и преко Комитета за помоћ развоју). Овим циљевима служи и њезина акција за укидање двоструког опорезивања.

Као значајну интеграцију морамо навести и британски Комонвелт са узајамним царинским преференцијалима који треба да олакшавају међусобну трговину те који се, као ни царинске олакшице или ослобођења између чланица царинских унија, заједничких тржишта и зона слободне трговине, не признају трећим земљама, мада им поједина држава чланица признаје клаузулу најповлашћеније нације. И ови преференцијали отежавају пријем Велике Британије у ЕЕЗ.

Развој економских интеграција, дакле, још није завршен нити по њиховом броју нити по садржају заједничке економске политике нити у финансијском погледу.

Др Владимир Мурко

РЕЗЮМЕ

Международные денежно-кредитные отношения с международным денежно-кредитным правом

Неуклонно растущее участие Югославии в мировой торговле, достигшее в 1966 году 210 миллиардов амер. долларов в одном направлении, и требующее не только определенного порядка платежей в международном хозяйстве, но и крупных источников и видов международного финансирования и кредитования, наше сотрудничество с самыми разнообразными мировыми и другими международными организациями, экономическая и другие виды помощи, оказываемые Югославией развивающимся странам, рост участия иностранного капитала в нашем и нашего в иностранном хозяйстве, а также финансовое значение наших экономических эмигран-

(77) Ж. Мркушић, I. с. стр. 461.

тов предъявляют и к Югославии требование систематического изучения международных финансов с международным финансовым правом.

Еще раз подчеркиваем наше определение международных финансовых отношений (из 1956 г.): „О международных финансовых отношениях можно говорить тогда, когда они связаны с двойным финансовым хозяйством или когда содержат т. наз. иностранные элементы”. Международное финансовое право же является системой правовых норм, регулирующих указанные отношения.

В данной статье затрагиваются лишь т. наз. классические публичные финансы, в то время как международные денежно-кредитные отношения с международным денежно-кредитным правом рассматриваются отдельно в особом исследовании как особая материя.

I. Первое исследование содержит, кроме определения, содержание и значения международных финансовых отношений вообще.

II Сравнительные международные финансы с сравнительным финансовым правом в качестве средства для ознакомления с другими финансовыми системами, а также возможность использования их достижений, сравнение налоговых возможностей и кредитоспособности, как основание для установления, например, взносов международным организациям, репараций, необходимого размера кредитов и помощи, а вместе с тем и с целью приспособления налоговой системы вплоть до налоговых квот как условия для здоровой международной торговли.

III Отношения бюджетов, фондов и учреждений с заграницей не освящены в достаточной степени в науке, несмотря на то, что весьма разносторонне и в значительной степени сказываются и на народном хозяйстве и на развитии государства.

IV Финансы Объединенных наций и остальных международных межгосударственных организаций, предназначенные для осуществления функций, приобретающих все большую значимость, уже представляют собой сравнительно крупные денежные средства и заслуживают большого внимания, так как их проблематика очень богата и во многих случаях схожа с проблемами финансов отдельного государства.

V Международное фискальное (налоговое) право (вместе с вывозными премиями и возвращением сборов при вывозе) ранее являлось единственным содержанием международного финансового права, в то время как теперь понятие указанного права является более широким, зависящим и от того, что рассматривается предметом публичных (общественных) финансов. В эту главу включены также двойные налоговые обложения и пути к согласованию разных налоговых систем.

VI Международные экономические интеграции и их финансовые вопросы приобретают все большее значение и уже в зависимости от формы интеграции ведут не только к согласованию, но даже и к приравниванию налоговых систем.

VII Финансовые вопросы в мирных договорах регулируют в особенности вопросы репарации, реституции, особенно в случаях территориальных изменений и прекращения оккупации, а также вопросы валюты, денежных ресурсов, распределения государственных долгов и имущества, конфискации и разграничения компетенций в деле взыскания сборов.

В отдельном исследовании следовало бы подвергнуть рассмотрению и международную финансовую политику, определяемую и осуществляемую отдельными государствами и международными организациями.

SUMMARY

International monetary—crediting relations with the international monetary—crediting law

Ever growing participation of Yugoslavia in the world trade, reaching in 1966 the amount of 210 billion \$ in one direction, demands not only a suitable mode of payment in the international economy, but ample sources and systems of international financing and crediting. Our cooperation with different world and other international organizations, economic and other aid offered by Yugoslavia to developing countries, greater participation of foreign capital in our economy and of ours in the foreign economy, — impose in Yugoslavia the need of a systematic study of international finances and international finance law.

We stress again our definition of the international financial relations (from 1956): »We speak of international financial relations if they are tied to the double economy of finances or contain foreign elements, while the international finance law is a system of legal prescriptions regulating these relationships«.

I. In this paper we are restricting ourselves to the so-called classic public finances, while the international monetary-crediting relations with the international monetary-crediting law are treated as a separate matter in a separate study.

II. Comparative international finances with comparative finance law, as a means of leaning of other financial systems, and the possibility of utilizing their achievements, comparison of taxing and crediting capacities as the ground for determining, for instance, contributions to the international organizations, reparations, the amount of credit and aid, but also in view of adapting taxing systems down to taxing rates, as a stipulation for a sound international trade.

III. Relations of the budget, foundations and agencies with foreign countries, are neglected by the science in spite of their varied, important effects on national economy and development of state.

IV. Finances of United Nations and of other international inter-state organizations in fulfilling their more and more important functions are considerable and deserve a more careful attention, since their problems are numerous and quite often they are similar to the problems of individual states.

V. International fiscal (duties) law (together with export premiums and return of duties at the export) represented formerly the only content of the international finance law, while now the notion of this law is wider, depending what is considered to be the subject of public (social) finances. This chapter comprises the international double taxing, as well as the way of bringing into harmony different taxing systems.

VI. International economic integrations and their financial problems are becoming more important, and depending of the form of integration are tending towards the harmonization, or even equalizing of duty systems.

VII. Financial problems in peace treaties regulate, in particular, the question of reparations, restitutions, especially in the case of territorial changes and of the end of occupation, and the question of currency, monetary reserves, distribution of state debts, and property, confiscation and determination of competences for collecting duties.

The international finance policy, formulated and implemented by individual states and international organizations, should be subject of a special study.

RÉSUMÉ

Les rapports monétaires et de créditement internationaux avec le droit monétaire et de créditement international

L'intégration de plus en plus intense de la Yougoslavie dans le commerce mondial, qui a atteint 210 milliards de dollars USA dans un sens et qui, en conséquence, exige non seulement un mode de payment correspondant dans l'économie mondiale mais aussi des sources et des modes de financement et de créditement internationaux plus riches; notre coopération dans les organisations mondiales les plus diverses et les autres organisations internationales, l'aide économique et les autres concours que la Yougoslavie prête aux pays en voie de développement, la participation plus forte du capital étranger dans notre économie, de même que la participation de notre capital dans l'économie étrangère, ainsi que la signification financière de nos émigrés économiques exigent de procéder à des études systématiques en Yougoslavie des finances internationales avec le droit financier international.

Nous soulignons de nouveau notre définition des rapports financiers internationaux (de l'année 1956): »Nous parlons des rapports financiers internationaux s'ils sont liés à l'économie financière double ou s'ils contiennent les éléments de l'étranger«, tandis que le droit financier international est un système des prescriptions juridiques qui règlent ces rapports.

Dans cette étude nous nous bornerons aux finances publiques dites classiques, tandis que les rapports monétaires et de créditement internationaux sont élaborés en tant que matière spéciale dans une étude à part.

I. La première étude comprend, outre la définition, le contenu et les significations des rapports financiers internationaux en général.

II. Les finances internationales comparées avec le droit financier comparé en tant que moyen pour la connaissance des autres systèmes financiers, en conséquence la possibilité de tirer parti de leurs réalisations, la comparaison de la capacité fiscale et créditrice en tant que fondement pour la détermination par exemple de la contribution aux organisations internationales, les réparations, le montant nécessaire du crédit et de l'aide, mais aussi dans le but de l'adaptation des systèmes fiscaux jusqu'aux taux fiscaux en tant que condition d'un commerce international normal.

III. Les rapports des budgets, des fonds et des institutions avec l'étranger sont très négligés dans la science malgré tous leurs effets importants sur l'économie nationale et en conséquence sur le développement de l'Etat.

IV. Les finances des Nations Unies ainsi que des autres organisations internationales et des organisations entre Etats aux fins de la réalisation de leurs fonctions qui sont de plus en plus importantes représentent des sommes qui sont déjà relativement considérables, de sorte qu'elles méritent de leur consacrer plus d'attention, car leur problématique est très riche, de manière qu'elles présentent souvent des analogies avec les finances d'un Etat.

V. Le droit fiscal (d'imposition) international (avec les primes à exportation et la restitution des taxes à l'occasion de l'exportation) représentait autrefois le seul contenu du droit financier international, tandis qu'aujourd'hui la notion de ce droit est beaucoup plus ample, en fonction de ce que l'on considère comme sujet des finances publiques (sociales). Dans ce chapitre se trouve comprise aussi l'imposition double internationale, en conséquence les voies vers l'harmonisation des différents systèmes d'imposition.

VI. Les intégrations économiques internationales et leurs questions financières acquièrent une signification de plus en plus importante, de manière

que d'après la forme de l'intégration elles conduisent vers l'harmonisation des systèmes d'imposition.

VII. Les questions financières dans les traités de paix règlent en particulier la question des réparations, des restitutions, surtout dans les cas des changements territoriaux et à l'occasion de la cessation de l'occupation, ainsi que la question du change, des réserves monétaires, de la répartition de la dette publique et de la propriété de l'Etat, de la confiscation et puis de la délimitation des compétences pour le payement des contributions.

Il faudrait élaborer dans une étude spéciale la politique financière internationale qui est formulée et réalisée par les divers Etats et les organisations internationales.

ПРИЛОГ РАЗМАТРАЊУ ФИНАНСИЈСКИХ ОДНОСА ИЗМЕЂУ ДРУШТВЕНО-ПОЛИТИЧКИХ ЗАЈЕДНИЦА У НАШЕМ ДРУШТВЕНО-ПОЛИТИЧКОМ СИСТЕМУ

I.

На изглед у врло великој мери једноставно, питање формирања масе финансијских средстава у буџетима и другим одговарајућим инструментима политичко-територијалних колективитета, заједно са проблематиком расподеле тих средстава на шире и уже друштвено-политичке колективитете, представља једно од најсложенијих питања финансијске теорије и праксе, материју која је предмет сталних настојања да се, било дефинисањем бар основних концепцијских поставки, било изналагањем неких практичних, макар и привремених решења, створе основи за механизме који би друштвено-политичким јединицама одређеног нивоа обезбеђивали потребна средства за њихово функционисање, односно за остваривање њихових уставом, законима и другим актима утврђених надлежности. Мада се често лаички сматра да је то искључиво или бар првенствено финансијска проблематика, може се са пуно аргумената тврдити управо супротно, да је питање финансијских односа, у једној земљи у највећој мери изведено из домена политичких односа, уставноправног поретка и економске политике у датом друштву, и да се стога никако не може занемаривати значај политичког, правног или привредног фактора у анализи финансијских односа између ужих и ширих политичко-територијалних колективитета.

Финансијски односи, тј. односи у формирању и располагању финансијским средствима намењеним за финансирање одређеног обима надлежности и „функција” одговарајућих политичко-територијалних колективитета зависни су, пре свега, од политичких односа, од степена централизације или децентрализације политичке организације друштва, од степена и чврстине хијерархијске повезаности „нижих” и „виших”, односно „ужих” и „ширих” политичко-територијалних колективитета. Бројност и разноврсност облика локалне самоуправе у једном друштву, као одраз веће или мање политичке централизације, затим постојање или непостојање чврстих и стабилних односа субординације између политичко-територијалних колективитета различитог нивоа, као и многи други односи политичке природе, недвосмислено указују на то да се у свакој анализи финансијских односа између политичко-територијалних колективитета мора нужно обратити пажња и на политички фактор, пошто он одређује политичку организацију друштва и њену чврстину.

Не мање значаја за проучавање финансијских односа између политичко-територијалних колективитета у једној земљи имају и правни односи, односно уставноправни поредак тог друштва. Уставом, законима и другим правним нормама одређују се основи друштвеног и правног уређења и обим и врсте надлежности политичко-територијалних колективитета, чиме се заправо утврђују домени њиховог утицаја на друштвени живот и друштвена кретања, регулишу њихова права и њихове обавезе да финансијским средствима којима располажу у својим буџетима, фондовима и осталим инструментама врше тај утицај и, најзад, одређује садржина и интензитет тог утицаја. Стални процеси преношења појединих надлежности са државе на уже политичко-територијалне јединице, процеси који тако изразито карактеришу савремена друштва, нужно намећу потребу за сталним разграничавањем надлежности одређених политичко-територијалних колективитета, а често чак и за поновним утврђивањем ове надлежности. Правна теорија познаје више подела надлежности, с обзиром на обим, садржину и многе друге моменте који могу бити или јесу интересантни за различите приступе разматрању проблематике надлежности. У новије време се често прави разлика и између „сопствене“ и „пренете“ надлежности, јер ова подела постаје све интересантнија и све актуелнија у односима између политичко-територијалних колективитета различитог нивоа. Све чешће се, наиме, у савременим државама дешава да одређена политичко-територијална јединица уз своју основну надлежност, утврђену одговарајућим правним актима, добије и нову, тзв. „пренету“ надлежност, која у почетку има временски ограничено трајање, али убрзо постаје уствари њена „основна“ или „редовна“ надлежност. Мада би се са разлогом могло очекивати да се уз преношење надлежности пренесу и одговарајућа финансијска средства, у пракси се то релативно ретко дешава, а чак и када се то преношење и оствари, оно по правилу није довољно да покрије новонастале расходе изазване пренетом надлежношћу. Овде треба додати и то да постоји константна појава проширивања обима надлежности, тако да уже политичко-територијална јединица, чак и у случају да је преношењем и финансијских средстава била у првом моменту обезбеђена, гледано на дужи временски рок убрзо долази у незавидан финансијски положај.

Својевремено је познати немачки теоретичар и професор Адолф Вагнер (A. Wagner) формулисао свој добро познати „Закон пораста државних расхода“, којим је указао на појаву да државе троше све већи и већи део националног дохотка. Тумачења која су многи његови следбеници и други аутори дали овом закону своде се на стално проширивање домена државног утицаја на регулисање друштвеног живота и друштвених кретања и на пораст финансијских средстава која су у складу с тим нужно потребна савременим државама. Поред овог закона, један други, такође немачки теоретичар и професор финансија, Јоханес Попиц (Johannes Popitz), формулисао је закон „Концентрације финансијских средстава у државном буџету“, по коме постоји константна и иманентна тенденција ка концентрацији расположивих финансијских средстава у буџетима држава, док ужим политичко-територијалним јединицама стално предстоји тражење све нових и нових извора прихода за сопствене

потребе. Оба наведена закона (термин „закон” употребљен је условно, јер се озбиљно може поставити питање да ли је то стварна законитост, или само уочена и формулисана појава, која, гледано на дуги рок, има сва обележја тенденције) свакако да су веома значајна за проучавање финансијских односа између политичко-територијалних јединица у савременим државама, а основ за анализирање и разумевање њихове суштине лежи у садржини, обиму и подели надлежности између државе и свих ужих политичко-територијалних јединица.

Дефинисање природе и карактера политичких односа представља основ за утврђивање суштине и облика политичко-правне друштвене структуре и надлежности појединих политичко-територијалних јединица у савременим државама. У зависности од тих односа настају потребе за финансијским средствима, без којих се не би могло замислити функционисање ниједне политичко-територијалне јединице. С обзиром на то да је суштина финансијских односа усклађивање постојећих потреба са реалним могућностима за њихово задовољење, то се при разматрању финансијских односа мора узети у обзир и економски моменат, односно морају анализирати могућности обезбеђивања одговарајућих финансијских средстава за задовољавање тих потреба. Потребе су бројне, разноврсне и, по правилу, имају тенденцију да се веома брзо умножавају и увећавају. Економски приступ разматрању финансијских односа између политичко-територијалних јединица треба да омогући сагледавање извора за финансирање тих потреба, капацитета тих извора и оптималних услова за њихово искоришћавање, имајући при том стално у виду неопходност усклађивања опште потрошње (која се једним својим делом остварује финансијским инструментима државе и ужих политичко-територијалних јединица) са привредном ситуацијом и привредним кретањима у земљи. Отуда је уношење економског фактора у анализу финансијских односа не само преко потребно већ и неопходно као саставни део општих услова за ту анализу.

II.

Формирање прихода државе и ужих друштвено-политичких заједница у нашој земљи и расподела тих прихода на федерацију, социјалистичке републике, аутономне покрајине и општине представљају материју која је нешто сложенија него у многим, не само унитарним државама већ и онима са федеративним друштвеним уређењем. Поред тога што је политичка организација власти радног народа у федеративном облику уређења државе сложенија и што је све доскоро познавала вишестепену структуру, која је поред наведених врста друштвено-политичких заједница садржавала и срезове као неку врсту интермедијарних јединица административно-политичке поделе између социјалистичких република и општина, југословенско друштво и облике његовог политичког, правног и економског уређења одликују и многа друга обележја. Ту свакако на прво место долазе сва она обележја која социјалистичко друштво разли-

кују од осталих, поготову социјалистичко друштво које израста у децентрализовану и децентрализовану самоуправну заједницу слободних људи, активних учесника у организацији друштвеног живота. Бројне промене у политичким, правним и економским односима у нас за последњих двадесет и више година одражавале су се веома брзо и веома јасно у финансијском систему, који је због тога био често мењан и прилагођаван условима карактеристичним за поједине етапе нашег досадашњег друштвеног развоја. Отуда су и финансијски односи између федерације и свих ујужих друштвено-политичких заједница били често, директно или индиректно, мењани.

Директне промене финансијских односа између федерације и свих ујужих друштвено-политичких заједница садржане су у одредбама бројних законских текстова којима је у овом периоду регулисана материја буџетирања. Први пропис који је одмах после ослобођења већег дела државне територије регулисао ову материју, Привремена одлука о финансирању од јануара 1945. године, био је још крајем исте године замењен првим буџетским законом нове државе, Законом о располагању државним приходима, донетим октобра 1945. год. (Сл. лист ДФЈ бр. 68/45). Одмах затим следи читав низ закона о буџетима који су готово сваке 2—3 године мењали финансијски систем и финансијске односе у већој или мањој мери, прилагођавајући их променама у друштву и друштвеној организацији. Тако је децембра 1946. био донет други буџетски закон (Сл. лист ФНРЈ бр. 105/46); децембра 1951. објављен је трећи закон из ове области (Сл. лист ФНРЈ бр. 58/51); марта 1954. донет је четврти закон о буџетима (Сл. лист ФНРЈ бр. 13/54); марта 1956. дошао је на ред и пети закон из материје буџетирања (Сл. лист ФНРЈ бр. 13/56). После Закона о буџетима из 1956. год. донето је више законских прописа који су материју финансирања опште потрошње и материју формирања прихода и њихове расподеле на федерацију и све уже друштвено-политичке заједнице веома широко и веома детаљно регулисали. Ту, пре свега, спадају Закон о буџетима и финансирању самосталних установа од децембра 1959. год. (Сл. лист ФНРЈ бр. 52/59) и Основни закон о финансирању друштвено-политичких заједница од јула 1964. год. (Сл. лист СФРЈ бр. 31/64). Неки од ових закона, а посебно Закон о буџетима и финансирању самосталних установа из 1959. год., доживели су бројне измене и допуне чак и за релативно веома кратко време њихове примене, тако да је за тих двадесет година било донето не само осам основних прописа који су у основи регулисали материју финансијских односа у нашој земљи већ и знатан број измена и допуна тих прописа који су, сви заједно, допринели изванредном динамизму законског регулисања нашег финансијског система и односа који у њему постоје.

На основу наведеног Основног закона о финансирању друштвено-политичких заједница из 1964. год., свака социјалистичка република је донела свој посебни закон којим је ближе регулисала многа питања финансирања буџетске потрошње на својој територији. СР Србија је свој Закон о финансирању друштвено-политичких заједница донела фебруара 1965. год. (Сл. гласник СРС бр. 8/65). Поред тога, Републичка скупштина СР Србије делимично је регулисала материју расподеле финансијских сред-

става и у три законска текста, којима су уведени и даље нормирани републички доприноси и порези и утврђивани приходи аутономних покрајина и срезова, као и одређивани износи допунских средстава општинама које нису у могућности да у постојећој расподели обезбеде одређени ниво буџетске потрошње на својој територији (Сл. гласник СРС бр. 8/65. — први од ових закона; Сл. гласник СРС бр. 32/65. — измене и допуне првог закона; Сл. гласник СРС бр. 53/65. — други закон; Сл. гласник СРС бр. 8/67. — трећи закон). На сличан начин буџетска материја је регулисана и у свим другим социјалистичким републикама.

Поред финансијских прописа којима је материја формирања финансијских средстава и њихове расподеле регулисана у нашој земљи, за анализу овог комплекса финансијских односа значајни су и други прописи којима је иста проблематика регулисана на посредан начин. У ову, другу групу прописа спадају пре свега сви основни правни акти, почевши од устава па преко закона и других одговарајућих савезних и републичких прописа све до прописа општина као најужих друштвено-политичких заједница, којима су на различите начине решавана многа питања из домена надлежности за обављање одређених управних, социјалних, културно-просветних и других делатности. Поред тога, у ову групу улазе и сви прописи економско-политичке природе којима су привредни инструменти и мере економске политике често веома непосредно мењали услове формирања средстава намењених за општу и посебну буџетску потрошњу, а преко тога и односе у расподели тих средстава на шире и уже друштвено-политичке заједнице. Значај тих привредних прописа и њихов утицај на финансијске односе друштвено-политичких заједница тако је велики да би се чак са пуно разлога могло говорити о извесној супсидијерности финансијских прописа, који су углавном само пратили нормирање привредних кретања и привредног живота и изграђивање привредног система.

III.

Читав комплекс финансијских односа између државе и свих ужих друштвено-политичких заједница, односно политичко-територијалних колективитета у нашој земљи, био је и остао посебно занимљив предмет изучавања. Пре свега актуелност проблематике, а затим и практична потреба да се дефинише и конституише систем финансијских односа који ће истовремено бити рационалан, функционалан и ефикасан, условили су да се у нашој стручној литератури појави не мали број радова из ове материје.

Прву групу ових радова чине монографије објављене тридесетих и четрдесетих година, у периоду који је био карактеристичан по унитаристичко-централистичким концепцијама о организацији тек формиране југословенске државе. Међу њих свакако спадају радови Николе Барјакта-ровића (*Finances communales en Yougoslavie*, Paris, 1933.), Вере Дравић (Комуналне финансије — студија о финансирању београдске општине 1882—1920, Београд, 1931), С. Видаковића (Комуналне финансије наших

градова, Београд, 1935), Р. Драшковића (Комуналне финансије Београда, Београд, 1936), Б. Бастајића (Финансирање општинских самоуправа, Нови Сад, 1941) и В. Мурка (Наше обичинске финанце ин њихови проблеми, Љубљана, 1941). Заједничко свим овим радовима било је настојање да се са различитих аспеката приђе разматрању финансијског положаја локалних самоуправних тела и укаже на стварне могућности локалних органа власти да задовоље своје финансијске потребе.

Изграђивање квалитативно новог друштвено-политичког и друштвено-економског система у нашој земљи у послератном периоду са свим променама које је оно унело у односе између државе и свих ужих друштвено-политичких заједница (социјалистичке републике, аутономне јединице, срезови и општине) допринело је да проблематика финансијских односа постане још значајнија и још занимљивија. О томе сведочи прилично велики број радова о овим питањима објављеним у нашој земљи за протекле две деценије. Поред низа чланака у стручним часописима, на овом месту треба указати и на три веће студије које су својим ауторима донеле докторат наука. То су радови: Ксенте Богоева — Локалне финансије Југославије (објављено у Београду, 1964. године у издању Савеза економиста Југославије), Васила Гривчева — Буџетска права југословенске општине (Скопље, 1964) и Ненада Гвоздановића — Проблеми финансирања комуне (Сплит, 1964).

Поред свих наведених аутора, који су дали одговарајући научни допринос заиста веома сложеној и комплексној проблематици одређивања финансијског положаја комуналних самоуправних тела, треба навести још два аутора који су својим прилозима обогатили нашу финансијску мисао и допринели још свестранијем разматрању питања финансијских односа између државе и свих ужих друштвено-политичких заједница. Реч је о Радомиру Радовановићу и Јовану Ловчевићу. Први је својом докторском дисертацијом „Финансијски односи између државних органа” (Београд, 1958) проблем финансијских односа поставио још шире и анализирао га не само са становишта финансирања локалних органа, односно најужих друштвено-политичких заједница. Тиме је проучавање укупности финансијских односа добило несумњив подстицај за нова и свестранија истраживања. Допринос Јована Ловчевића заслужује да буде посебно и шире објашњен.

Једним својим чланком, објављеним у часопису „Наша самоуправа” 1932. године, у коме расправља о дотацијама и субвенцијама, проф. Ловчевић је заправо увео у нашу стручну финансијску литературу разматрање општетеоријских питања у вези са финансијским односима између политичко-територијалних колективитета различитог нивоа и нагласио да су посреди питања значајна у готово истој мери и за унитарне и за сложене државе. Други његов чланак, објављен у Архиву за правне науке 1940. године под насловом „Фискални односи у савезној држави”, као и трећи чланак, објављен у часопису Финансије 1946. године („Финансијски проблеми федеративних држава”), представљају саставне делове једне целине којом је проф. Ловчевић на њему својствен концизан начин обухватио сву сложеност материје финансијских односа у савременим државама. Посебно треба указати на чланак „Фискални односи у савез-

ној држави", који по свом захвату у материју, материју о којој у иностраној литератури постоји читаво мноштво објављених томова, представља неку врсту раритета. Уместо објашњавања у чему су одлике овог заиста изузетног рада проф. Лапчевића, може се и треба истаћи да је тај чланак био и остао полазна основа за сваки покушај студиозног и свестранијег приступа веома сложене проблематици тзв. *Finanzausgleicha*, материји финансијских односа између државе и свих ујих друштвено-политичких заједница.

Др Мирослав Петровић

РЕЗЮМЕ

К вопросу рассмотрения финансовых отношений между общественно-политическими сообществами в югославской общественно-политической системе

Вопрос создания необходимых средств в бюджетах и остальных соответствующих инструментах политическо-территориальных образований, совместно с проблематикой распределения указанных средств между большими и малыми звеньями в системе территориального устройства, представляет собой один из самых сложных вопросов финансовой теории и практики, материю, являющуюся предметом постоянных усилий к созданию основ для механизмов, обеспечивающих общественно-политическим сообществам определенного уровня необходимые средства для их деятельности. Хотя часто по неосведомленности раздаются голоса, относящие данный вопрос исключительно, или по крайней мере главным образом, к финансовой проблематике, имеются основания для совсем противоположного утверждения, к тому же подкрепленного многочисленными аргументами, что вопрос финансовых отношений в одной стране в значительной степени исходит из области политических отношений: конституционно-правового устройства и экономической политики и потому ни в коем случае нельзя игнорировать значение политического, правового или хозяйственного факторов при анализе финансовых отношений между большими или малыми звеньями политическо-территориальных образований.

Современная югославская практика и многочисленные усилия создать рациональную и функциональную систему финансовых отношений в нашей стране обилует материалами, дающими возможность широкому и всестороннему изучению этой важной и интересной проблематики. Исходным пунктом для подобного изучения являлись бы многочисленные статьи и научные работы, появившиеся в нашей специальной литературе.

SUMMARY

A contribution to the deliberations on financial relations between socio-political communities in the Yugoslav socio-political system

The question of forming the total financial resources in budgets and other corresponding instruments of the politico-social collectives, together with the problems of distribution of these resources to the larger and smaller collectives, is one of the most complex problems of financial theory and practice, a matter that is the subject of continued efforts to make fundamentals for the instruments which would provide to socio-political units of a definite level the necessary funds for their functioning. Although laymen consider

that it is exclusively, or at least primarily, a problem in the sphere of finance, it can be argumentatively maintained, on the contrary, that the question of financial relations in a country is derivated from the domain of political relations to such an extent that the significance of the political, legal or economic factor cannot be overlooked in the analysis of financial relationships between larger and smaller politico-territorial units.

The current Yugoslav practice and numerous efforts to build a rational and functional system of financial relations in our country, are abounding with materials which would make possible an extensive and manysided study of this important and interesting question. The departing point for this study would be many technical and scientific contributions published up to now in our literature.

RÉSUMÉ

Contribution à l'étude des rapports financiers entre les communautés socio-politiques dans le système socio-politique Yougoslave

La question de la formation de la masse des ressources financières dans les budgets et dans les autres instruments correspondants des collectivités politico-territoriales, avec la problématique de la répartition de ces ressources, sur les collectivités plus ou moins larges, représente l'une des questions les plus complexes de la théorie et de la pratique financière, cette matière étant l'objet des tendances constantes de créer les fondements pour les mécanismes qui assureraient aux communautés socio-politiques d'un niveau déterminé les moyens nécessaires pour leur fonctionnement. Quoiqu'on puisse considérer en se basant sur un jugement incompétent qu'il s'agit exclusivement ou du moins en premier lieu d'une problématique financière, on peut affirmer à l'appui de nombreux arguments tout le contraire à savoir que la question des rapports financiers dans un pays résulte du domaine des rapports politiques dans la plus large mesure, pour y être intégrée à l'ordre juridique réel et à la politique économique et c'est pourquoi on ne doit pas du tout négliger l'importance du facteur politique, juridique ou économique dans l'analyse des rapports financiers entre les collectivités politico-territoriales plus restreintes et plus larges.

La pratique yougoslave contemporaine et les efforts dirigés vers l'édification d'un système rationnel et fonctionnel des rapports financiers dans notre pays représentent un riche matériel qui permettrait en réalité des études vastes et universelles de cette problématique importante et intéressante. La base de départ de ces études seraient les nombreuses contributions techniques et scientifiques qui ont été publiées jusqu'à présent.

УПОТРЕБА ПОЈМА ИНТЕГРАЦИЈЕ У ТЕОРИЈСКИМ АНАЛИЗАМА МЕЂУНАРОДНИХ ЕКОНОМСКИХ ОДНОСА

Приликом анализе сваког појединог привредног односа или процеса која има за циљ истраживање њихове унутрашње садржине и законитости развика, као прво и основно методолошко питање поставља се утврђивање претпоставки на којима ће анализа бити вршена. Као њен битан услов, избор претпоставки и њихово прецизно формулисање представљају задатак од прворазредног научног значаја. Он обавезује у првом реду оне који анализу врше, а затим и све оне који се користе њиховим резултатима. Сталну проверу научних претпоставки диктира сам карактер научног истраживања, пошто је свака претпоставка у већој или мањој мери такође резултат научне анализе. Ово се односи готово на све претпоставке, а посебно оне које изражавају одређени комплекс односа у привреди.

У групу проблема које треба расправити пре него што ће се приступити научној анализи, сем наведеног спадају такође и нека друга питања од чијих решења она зависи. Посебно место међу њима заузима питање употребе појединих појмова, и то како оних који у науци још нису дефинисани тако и оних о којима постоје различита тумачења. Са становишта науке њихово претходно дефинисање је од изузетне важности, јер употреба недовољно дефинисаних појмова често доводи не само до многих нејасноћа и спорова у науци, већ у одређеним случајевима и до научне неодрживости основних закључака анализе.

Питање дефинисања појмова у науци није нов проблем. Оно се постављало током читавог њеног развика, условљавајући постепено формирање како опште, тако и посебних терминологија везаних за сваку поједину научну област, грану, па чак и научне дисциплине које су се развиле под утицајем материјалних и друштвених услова живота људи. Напоредо са осталим наукама у овом процесу настале су и развиле се и економске науке, формирајући своју терминологију, која се, у односу на многе друге, сразмерно нагло „обогатила“ новим терминима захваљујући брзом развоју привреде током последњих сто година.

Посебно велик број нових термина уведен је у економску науку у условима све интензивнијег проучавања међународних економских односа, чији су све већи значај и улога у развiku националних економија довели до појаве нових научних дисциплина. Њихов задатак се састоји како у истраживању унутрашње „природе“ и законитости развика међународних економских односа, тако и у изналажењу одређених решења

која ће у датим околностима послужити као основ приликом утврђивања најоптималнијих услова њиховог усклађивања у оквирима економске политике.

Међутим, у зависности од карактера међународних економских односа, њихове разноврсности и честе променљивости, као и релативне „младости“ научних дисциплина које се њима баве, оне у испуњавању својих задатака још нису успеле да реше многа питања значајна за научно третирање проблема — што у пуној мери потврђује и употреба појма интеграције. Захваљујући великим делом његовој недовољној дефинисаности, употреба овог појма у теоријским анализама међународних економских односа представља чест узрок неспоразума и опречних ставова о животним питањима савремених друштвених заједница.

Узроци недовољне дефинисаности појма интеграције у економској науци многобројни су и по свом карактеру веома различити. Поред сложености интеграције — која се може сматрати објективном, али не и непремостивом тешкоћом у њеном дефинисању — главне узроке недовољне дефинисаности овог појма у дисциплинама које се баве међународним економским односима треба тражити пре свега у различитим приступима и циљевима анализе, на које овај чланак жели посебно да укаже. Све друге претензије, међу којима и дефинисање интеграције, приликом писања ових редова а priori су одбачене. Искључиви задатак овог написа јесте да на основу постојећих теоријских ставова и реалних односа у области међународних економских односа скрене пажњу на нека од оних питања интеграције која могу бити од утицаја на даљи ток истраживања њене унутрашње садржине као нужне претпоставке њеног дефинисања.

У складу са овако постављеним задатком треба пре свега рећи, да интеграција није економски термин, као што то нису ни многи други термини којима се економска наука служи. Према напомени коју чини и Франсоа Перу (1), још је познати француски лексикограф прошлога века, Емил Литре (Emile Littré), наводио да је интеграција у ствари математички израз. Његово преузимање од стране других научних дисциплина уследило је тек одније, да би им послужило као средство за изражавање одређених односа и процеса који се врше у областима које истражују.

У савременој науци појам интеграције је добио веома широку, чак би се могло рећи универзалну примену. У готово свим научним дисциплинама интеграција се као термин данас све више употребљава и при том добија различита тумачења, или се — што је чешћи случај — своди на њен тзв. општи појам, по коме интеграција представља „повезивање делова у целину“.

Са научног становишта, међутим, овај општи појам интеграције има веома ограничену примену. Самим тим што је општи, он у науци може да послужи само као прва информација и полазна основа за даља истраживања појма интеграције условљена његовом конкретном применом. Сам по себи, општи појам интеграције не може имати други значај. У свом

(1) François Perroux: «L'Europe sans rivages», Paris, 1946, p. 419.

општем значењу он не само да не објашњава, већ објективно и не може да објасни нити један одређени однос или процес у области природних или друштвених наука, јер је у свакој од њих, па чак и у свакој научној дисциплини, овај појам увек везан за специфичност предмета истраживања на који се примењује. Поједини примери у којима се интеграција изједначаје са координацијом, спајањем, прожимањем, уједињавањем, уклапањем или неким другим сличним терминима, на врло одређен начин указују на ограничен и услован карактер опште дефиниције појма интеграције, а тиме и потребу њеног посебног објашњења у свим случајевима конкретне употребе тог појма.

У зависности од предмета истраживања, у области друштвених наука појам интеграције мора имати своје посебно тумачење. Имајући у виду друштвену садржину процеса интеграције, у овој научној области је готово немогуће остати у оквирима опште дефиниције. Примењен на људско друштво, појам интеграције се може прихватити и у његовом најопштијем и најдословнијем смислу речи (тј. као повезивање или спајање појединих делова у целину), али са нужним и веома прецизним оградама, јер дословно схваћен појам интеграције у објашњењу друштвеног живота у основи противречи самој његовој суштини. И у друштву се може говорити о повезивању или спајању микро или макро величина које чине друштвени комплекс, али то спајање не може бити сведено на једноставан збир или скуп хомогених целина, јер то није ни сам друштвени живот. Отуда и свођење појма интеграције у друштвеним наукама на његово опште и у основи механичко тумачење, није само по себи довољно да објасни унутрашње процесе друштвеног развоја, па чак ни оквире унутар којих се ти процеси врше.

Специфично значење појма интеграције у друштвеним наукама односи се у пуној мери и на економске науке, међу којима све значајније место заузимају научне дисциплине које се баве проучавањем међународних економских односа, у којима су се формирале посебне концепције о интеграцији. Тих концепција има данас сразмерно много, и све се оне разликују међу собом како у погледу општих теоријских ставова од којих полазе у анализи интеграционог процеса, тако и у погледу решења за које се залажу.

Одређивање појма интеграције у економској науци постаје све актуелнији проблем у условима после другог светског рата ⁽²⁾. Поред промена у привредном животу појединих друштвених заједница, насталих као резултат дугогодишњих тенденција у развоју капиталистичког начина привређивања, разлози који су директно наметнули потребу дефинисања појма интеграције у том периоду, лежали су у тзв. интеграционим процесима везаним за новонастале облике регионалних економских организација,

(2) Према мишљењу познатог шведског економисте и професора Гунара Мирдала „до другог светског рата термин је био скоро искључиво коришћен у друштвеним наукама од стране социолога и културних антрополога“. (Gunnar Myrdal, *An International Economy*, New York, 1956, p. 9.

међу којима на првом месту стоје регионалне организације у западној Европи.

Међутим, и поред огромног утицаја ових организација на покретање широке дискусије о проблемима економске интеграције, њена садржина није теоријски расправљана све до данашњих дана. Апстрахујући све оне моменте који су у економској науци доводили до разних контроверзи у третирању места и улоге регионалних економских организација у светлости општих тешкоћа у којима се друштвена заједница нашла после другог светског рата, овде је потребно посебно истаћи да је у већини концепција о интеграцији које су у том периоду настале, имплицитно заступљен готово јединствен став према проблему унутрашње садржине процеса интеграције, и то — може се рећи — негативан.

Уместо анализе друштвених односа, као једине могуће полазне основе у истраживању суштине интеграционих процеса у привреди, у економској науци још увек постоји веома изражена тенденција да се они објасне са становишта међународне поделе рада, или, одређених циљева појединих земаља, где се интеграција појављује само као средство којим се они остварују. Ови ставови о интеграцији су у различитим варијантама данас углавном прихваћени од стране готово свих аутора који се баве међународним економским односима, како оних који проблем третирају чисто практицистички (везујући га за одређене економске циљеве појединих земаља), тако и оних, релативно малобројних, који су себи као циљ одредили постављање темеља економској теорији о светској интеграцији. Отуда и процес интеграције, схваћен као нужност која се објективно остварује у датим условима друштвене производње кроз одређене друштвене облике повезивања, у економској науци остаје и даље предмет свестраних истраживања.

Сагласно поменутиим становиштима од којих се полази у тумачењу међународне економске интеграције, у економској науци су заступљена и одговарајућа тумачења самог појма интеграције. Оселајући да је приликом анализе међународних економских односа, у којима они виде процес интеграције, потребно изјаснити се и о самом њеном појму, већина аутора на ово питање даје веома уопштен одговор, потврђујући тиме само уверење да је реч више о формалним разлозима његовог навођења, него о стварној анализи која има за циљ откривање његове унутрашње садржине.

Карактеристичан пример који илуструје овакав став према појму интеграције јесу схватања по којима интеграција означава одређени степен кохезије једног друштва односно његових појединих активности, или, пак, процес којим се кохезија обезбеђује ⁽³⁾. Гледајући са формалне стране, оваквим формулацијама се зацело не могу ставити озбиљније примедбе, јер су појам интеграције и појам кохезије у основи веома блиски појмови, па се чак у извесном смислу могу сматрати и синонимима. Реч кохезија, која је, као и интеграција, у економију уведена споља ⁽⁴⁾, може

(3) Peggoux, *Op. cit.*, стр. 419.

(4) Реч кохезија узета је из физике и у дословном смислу представља израз унутрашње снаге помоћу које се делови (молекули) једног чврстог тела или течности држе заједно.

се из одређених научних разлога такође фигуративно применити и на људско друштво, али се овде, као и у случају интеграције, на врло одређен начин поставља питање који је њен унутрашњи друштвени садржај, односно шта ту кохезију проузрокује и коме или чему она служи. Нема сумње да је у свакој друштвеној заједници или бар у већем броју оних које се на основи различитих критеријума могу сматрати посебним целинама (као што је то, на пример, случај и са земљама тзв. „Мале Европе“), могућно говорити о унутрашњим интеграционим процесима и постигнутом степену њихове кохезије, али под једним условом: уколико приликом анализе њихових узрока, карактера и последица буде вођено рачуна о неким битним питањима друштвеног живота — међу којима на првом месту о положају и улози непосредних произвођача — као и о чињеници да свака друштвена заједница (или група њих) представља само делове једне опште целине, тј. делове људског друштва.

Тумачење по коме интеграција означава процес у коме се делови повезују у целину са циљем да се обезбеди њихова кохезија, може се, према томе, прихватити, али само као полазна основа а не и објашњење унутрашње, друштвене суштине овог питања.

Остајући још увек у знатној мери у оквирима термилолошких расправљања, у економској литератури се појам интеграције често наводи и као синоним појмова који су раније употребљавани приликом анализе формирања и развита националних и међународне привреде, као што су срашћивање, прожимање, уједињавање и др. Посебно велик број оваквих појмова може се наћи у француској економској литератури, у којој се, поред ових посебних појмова, појављује и појам интеграције као нека врста њиховог синтетичког израза. Пошто је интеграција, по мишљењу појединих аутора, само савремен израз процеса стварања већег степена хомогености привредног живота у оквиру једне уже или шире друштвене заједнице, то он ео ipso у себи садржи и објашњава и све оне конкретне процесе који су у економској науци већ познати под посебним именима (као што су *pénétration*, *compénétration*, *interpénétration*, *restructuration* и сл. ⁽⁵⁾).

Тумачења интеграције која такође треба сматрати веома уопштеним, а тиме и недовољним да објасне суштину интеграционог процеса у међународним оквирима, јесу и њена идентификовања са фузијом, удруживањем и комбинацијом ⁽⁶⁾. Разлози због којих оваква схватања интеграције не могу бити научно прихваћена као полазна основа у истраживању њене садржине, мање-више су опште познати. Већ сама чињеница да су фузија, удруживање и комбинација као термини везани пре свега за економске односе који настају у условима формирања и развита мо-

(5) André Marchal, *Systèmes et structures économiques*, Paris, 1959, p. 59, 300, 474, 683.

(6) Erich Schneider, *Real Economies of Integration and Large-scale Production versus Advantages of Domination* (чланак из књиге: *Monopoly and Competition and their Regulation* у редакцији Edwarda Chamberlina, Лондон, 1954, стр. 203—214).

нополске производне и тржишне структуре ⁽⁷⁾, сама по себи је довољна да укаже на ограниченост њихове употребе, и то не само у анализама међународних интеграционих процеса, већ и у оквирима националних привреда. Настали као резултат повезивања предузећа ⁽⁸⁾ у условима високог степена концентрације капитала и слободне конкуренције, фузија, удруживање и комбинација се у крајњој консеквенци могу сматрати само могућим облицима интеграције, а не и облицима којима се она исцрпљује. Са становишта друштвене привреде, свака фузија, удруживање и комбинација предузећа, штавише, не морају да значе у исто време и интеграцију. Уосталом, није редак случај да у конкретним условима развоја националних привреда поменути облици повезивања предузећа представљају управо израз супротних тенденција.

Поред наведених и њима сличних тумачења интеграције, од којих једна могу да послуже само као полазна основа у истраживању њене садржине, а друга као њихова евентуална илустрација, посебно место у економској науци заузимају тумачења интеграције настала под утицајем промена у организацији привредног живота капиталистичких земаља у условима нове економске улоге државе. Пошто су напоредо са њеним сталним јачањем нужно настајале и нове концепције о интеграцији, то је и овај појам почео да се употребљава на један посве нов начин, па чак у извесном смислу да добија и своје ново значење.

Ова промена у употреби појма интеграције најбоље ће се уочити поређењем савремених концепција о међународној економској интеграцији са концепцијама насталим пре велике економске кризе 1929/32. године. Једна од њихових битних разлика коју треба овде истаћи јесте разлика у циљевима саме анализе. У односу на раније концепције, чији је основни циљ био истраживање економске нужности међународне економске интеграције и услова под којима се она остварује у систему слободне тржишне привреде, савремене концепције у својим анализама стављају тежиште на објашњење и оцену различитих метода и инструмената економске политике, потврђујући тиме своју непосредну повезаност са државном интервенцијом у привреди и њеним утицајем на промену карактера међународних економских односа.

Не улазећи у оцену у којој је мери са становишта теоријске економије увођење елемената економске политике у њене анализе израз позитивних тенденција, у смислу обухватања све ширег круга чинилаца релевантних за привредни живот, сама чињеница да оно истовремено означава „отварање врата” економске науке свим оним чиниоцима који на посредан или непосредан начин детерминишу економску политику, оно нужно мора имати својих негативних последица. Овакав приступ анализи

(7) Рудолф Хилфердинг, Финансијски капитал (посебно „Трећи одељак”), издање „Културе”, Београд, 1952.

(8) Најчешће са узастопним фазама производње.

основних питања теоријске економије нашао је своју пуну примену у савременим грађанским концепцијама о међународној економској интеграцији. Захваљујући у њима веома наглашеном присуству елемената економске политике, у теоријским анализама међународних економских односа појам интеграције се почео употребљавати у различите сврхе и на различите начине, откривајући тиме све отвореније одступање ових концепција од суштине проблема који третирају. Најизразитији примери овог одступања су све чешће расправе о интеграцији као изразу оптимума економских политика, о интеграцији економских политика, о интеграцији као сарадњи, и о позитивној и негативној интеграцији, о институционалној интеграцији, о минимуму и максимуму интеграције ⁽⁹⁾ и сличне.

Приступ анализи интеграције који замагљује њену економску суштину нарочито је карактеристичан за концепције којима је главни предмет расправљања однос политике и економске интеграције. Независно од тога да ли је у њима дат примат једној или другој, већ сама та чињеница да је реч о доказивању места и улоге политичког чиниоца у развоју економских односа, довољна је да укаже до које мере овакав приступ међународној економској интеграцији оставља отвореним не само питање економске, већ и политичке интеграције. Ово је лако установити пре свега тамо где аутори расправљају о економској и политичкој интеграцији а да ниједну од њих нису дефинисали, а у одређеној мери и у свим другим случајевима, захваљујући веома наглашеној употреби аналогije у тумачењу економске и политичке интеграције, као и паралелизму у анализи њиховог развоја. Иначе, кад тога не би било, тешко би се из њихове анализе могли извести до те мере неодређени закључци као што је на пример, и један од закључака који наводи Ј. Тинберген. Пошто је претходно изнео своје гледиште, по коме интеграцију као економски термин у савременим условима треба схватити као израз оптимума економске политике, а у политичком значењу као оптимум централизације, он о односу економске и политичке интеграције пише дословно следеће: „Политички интегрисано подручје је идеално подручје за примену интегрисане економске политике и обрнуто“ ⁽¹⁰⁾.

Узроци оваквог стања у економској науци свакако су веома различити и многобројни. Међутим, ако се апстрахују сви они посебни моменти који су утицали на формирање личних ставова појединих аутора, из свега реченог може се закључити да све наведене и њима сличне нејасноће и неодређености у третирању интеграције у економској науци имају у основи своје дубоке корене у неразликовању њене материјално-производне и друштвене стране. То је посебно карактеристично за гра-

(9) Ближе о томе: J. Tinbergen, *International Economic Integration*, Amsterdam, 1954; Rolf Sannwald and Jacques Stahler, *Economic Integration*, Princeton, 1959; Слободан Браиковић, Теоријске концепције западноевропских економиста о интеграцији у Западној Европи, штампано у зборнику радова „Проблеми регионалних интеграција у свету“, изд. Института за међународну политику и привреду, Београд, 1962, стр. 10—92.

(10) J. Tinbergen, *Op. cit.*, стр. 142.

ђанске концепције о интеграцији, у којима се, уместо њеног везивања за друштвене односе који настају на основи одређене друштвене организације производње, интеграција изводи пре свега, па чак понекад и искључиво из анализе односа који настају у материјално-производној основи друштвене производње, чиме је само још једном потврђен општи методолошки приступ грађанске економије проблемима привредног живота, у коме привредни односи — као елементарни облици кроз које се он испољава — нису научно дефинисани.

У истраживању суштине процеса интеграције, строго диференцирање материјално-производне и друштвене стране производње је, међутим, битно питање. И поред свег значаја који имају у привредном животу, промене у материјално-производној основи друштвене производње не могу саме по себи да одговоре на сва питања интеграције. Једино питање на које оне дају одговор јесте питање њене економске нужности. Међутим, иако се са становишта економске теорије питање економске нужности интеграције може у одређеном смислу сматрати централним питањем на које она треба да пружи одговор, интеграциони процеси као реалност захтевају посебне анализе. Самим тим што економска нужност интеграције настаје у датим материјално-производним условима и њима одговарајућем степену издиференцираности производних процеса, независно од облика организације друштвене производње, њено објашњење може да послужи само као основа у истраживању њених конкретних облика, а не и као одговор на њих. На ова питања је могућно дати одговор само под условом да се поред односа у материјално-производној основи у анализи уведу и сви они односи у привреди који одређују њен друштвени карактер. У ову групу односа спадају, пре свега, односи међу појединцима и друштвеним групама који настају у вези са присвајањем средстава за производњу, а затим и сви они њихови односи преко којих се оставарује друштвена организација производње. Само утврђивањем ових односа и критеријума за њихову квантификацију у конкретним условима привређивања могу се схватити суштина, карактер и значај реалних интеграционих процеса, а самим тим и сви они проблеми који настају у вези са њиховим остварењем у међународним оквирима.

Сваки други методолошки приступ, који запоставља карактер друштвених односа и организацију друштвене производње у анализи интеграционих процеса, често доводи до резултата чију је научну вредност тешко доказивати. Општи карактер добијених закључака и њихова независност од простора и времена чине их крајње неупотребљивим у објашњењу конкретних процеса у привреди.

Међутим, као што је већ истакнуто, у савременим друштвеним условима привређивања општи закључци и дефиниције имају веома распрострањену примену. Захваљујући њиховој „неутралности“, која им омогућује да са лакоћом прерасту у политичке програме и пароле, они постају погодни у свакој прилици. Један од типичних примера богатог коришћења

општих дефиниција су публикације западноевропских економских групација, у којима им оне служе као мото, рефрен и „аргумент“ за доказивање оправданости њиховог постојања. Са становишта економске науке, већина од ових дефиниција нема већег значаја. Ако се каже, на пример, да се „под економском интеграцијом подразумева процес сарадње и удруживања, који теже да у крајњој линији што је могуће више развију привреду најбољим коришћењем природних извора, најрационалнијом организацијом производње и размена, у намери да се осетно подигне животни стандард, циљ читаве економске активности“⁽¹¹⁾ — са научних позиција та дефиниција трпи многе приговоре. Без одређених, али у исто време и врло прецизних допуна и коректура које ће бити резултат економске анализе, ова и њој сличне дефиниције не прерастају у знатнијој мери оквиру политичких декларација. У наведеној дефиницији интеграције, посматране кроз призму постојећих односа у привреди западне Европе, може се с пуним правом поставити питање, који је то други смисао оног њеног дела који се односи на „сарадњу и удруживање“ који треба да „осетно подигну животни стандард, циљ читаве економске активности“ — сем политичког. Сасвим је извесно да у капиталистичкој привреди са изразитом монополском структуром као што је западноевропска, не може бити речи о некаквој општој, неодређеној сарадњи и повезивању у привреди, већ само о њиховим врло специфичним облицима и циљу. „Осетно подизање животног стандарда“, које се наводи као „циљ читаве економске активности“, није сигурно њихова карактеристика.

Укратко, у економској теорији, чији је задатак да испитује суштину интеграционих процеса у привреди, анализи производних односа и облика организације друштвене привреде преко којих се интеграција једино и остварује као економска нужност није досад посвећивана потребна пажња. Доминантно место у њој још увек заузимају теоријске анализе у којима се процес интеграције строго везује за односе који настају на основу друштвене поделе рада, или пак (уколико се друштвена страна привреде уопште анализира) један искључиви (углавном капиталистички) облик привређивања, занемарујући при томе сву ону њихову разноврсност која у савременим заједницама реално постоји.

У складу са овом карактеристиком постојећих тумачења и анализа интеграције нужно произилази и закључак да основне недостатке савремених концепција о међународној економској интеграцији не треба ни пошто тражити у њиховим решењима, већ пре свега у премисама на којима су им анализе засноване.

Бранко Саблић

(11) Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier, Haute Autorité: »Sur le chemin de l'intégration européenne. Premiers résultats pour le charbon et l'acier«, Luxembourg, juin 1956, p. 9.

РЕЗЮМЕ

*Употребление понятия интеграции в теоретических анализах
международных экономических отношений*

Хотя интеграция в сущности является математическим понятием, им в настоящее время пользуются почти все научные дисциплины из области естественных и общественных наук в целях выражения определенных, исследуемых ими, отношений и процессов. Полностью относится это и к экономическим наукам, в которых проблема интеграции принадлежит к числу вопросов, занимающих все более видное место.

Однако, вопреки реальным процессам в хозяйстве, указывающим на возрастающую объективную необходимость интеграции в международных рамках, в современных теоретических концепциях о международной экономической интеграции все еще не существуют ясных и четких мнений об условиях ее реализации, что является в значительной мере результатом ошибочного понимания сущности самого понятия интеграции.

Несмотря на то, что содержание понятия интеграции в общественных науках, к числу которых относится и экономическая, может быть только общественным, в современной экономической теории этот вопрос в значительной степени оставляется без внимания. Вместо анализа общественных отношений в хозяйстве и анализа организации общественного производства, в рамках которых только лишь и осуществляется процесс интеграции, являясь экономической необходимостью, большинство авторов основывает свои концепции о международной экономической интеграции на анализе отношений в материально-производственной основе общественного производства, служащей им основанием для формулирования самых разнообразных целей и мер экономической политики. Так как такой подход к анализу интеграции позволяет лишь прийти к выводу, что она экономически необходима, вопрос содержания интеграционных процессов остается и в дальнейшем открытым. Чтобы он получил свое объяснение, наряду с отношениями в материально-производственной основе, возникающими в результате влияния процесса общественного разделения труда, в экономический анализ должны быть включены и все те общественные условия, в которых осуществляется интеграция.

SUMMARY

*Usage of the notion of integration in the theoretical analyses of international
economic relationships*

Although integration is, in fact, a term from the sphere of mathematics, nearly all the disciplines from the field of natural and social sciences are using it to express particular relationships and processes they are investigating. Depending of the subject they are dealing with, in each of them the notion integration assumes a special meaning and it can be used as such only. This is relative to the economics, where the problem of integration is included in the questions that are taking a topmost place.

However, opposite to the real processes in economy that enhance the objective necessity of integration in the international frames there still are

no clear and crystallized attitudes as to the conditions of its materialization, mainly as the result of wrong conceptions of the essence of the notion of integration itself.

Although the content of the notion of the integration itself in social sciences, which comprise economics too, can be social only, this question is considerably neglected in the current theory of economics. Instead of analyzing the social relationships in economy and the forms of organizing social production through which the integration process, as an economic necessity, is exclusively realized, most of the authors found their conceptions of international economical integration on the analysis of relationships, on the material and productive basis of social production, serving to them as the basis for the formulation of the most varied purposes and measures of economic policy. Considering that such an approach to the analysis of integration makes possible only conclusions about its economic necessity, the question of the content of integration processes remains still open. In order to explain it, together with the relationships in the material and productive basis that take place under the influence of the process of the social division of labour, all the social processes in which integration is materialized should be included in the economic analyses.

RÉSUMÉ

L'emploi de la notion de l'intégration dans les analyses théoriques des rapports économiques internationaux

Quoique l'intégration est en réalité un terme mathématique, aujourd'hui s'en servent presque toutes les disciplines scientifiques du domaine des sciences naturelles et sociales dans le but d'exprimer les rapports et les processus déterminés qui font l'objet de leurs recherches. En fonction du sujet que ces disciplines étudient, dans chacune d'elles la notion de l'intégration acquiert sa signification spéciale et c'est seulement comme telle qu'on peut en faire usage. Cela se rapporte dans toute sa mesure aux sciences économiques, dans lesquelles le problème de l'intégration s'est classé parmi les questions qui occupent une place de plus en plus importante.

Cependant, contrairement aux processus réels dans l'économie qui attirent l'attention de plus en plus sur la nécessité objective de l'intégration dans les cadres internationaux, dans les conceptions théoriques contemporaines relatives à l'intégration économique internationale n'existent toujours pas les attitudes claires et cristallisées sur les conditions de sa réalisation, ce qui est dans une grande mesure le résultat des conceptions erronées de l'essence de la notion même de l'intégration.

Outre que le contenu de la notion de l'intégration dans les sciences sociales, parmi lesquelles se trouve aussi la science économique, ne peut être que social, dans la théorie économique contemporaine cette question a été dans une large mesure négligée. Au lieu de l'analyse des rapports sociaux dans l'économie et des formes d'organisation de la production sociale par l'intermédiaire desquels le processus de l'intégration en tant que nécessité économique peut seulement se réaliser, la plupart des auteurs basent leurs conceptions relatives à l'intégration économique internationale sur l'analyse

des rapports dans les fondements matériels productifs de la production sociale, qui leur sert de base pour formuler les buts et les mesures les plus divers de la politique économique. Vu que de telles approches à l'analyse de l'intégration permet seulement de tirer les conclusions sur sa nécessité économique, la question du contenu des processus d'intégration reste toujours ouverte. Pour qu'on puisse l'éclaircir, à part les rapports dans les fondements matériels productifs qui se forment sous l'influence du processus de la division sociale du travail, dans les analyses économiques doivent être incluses toutes les conditions sociales dans lesquelles l'intégration se réalise.

ОБЛИЦИ МОБИЛНОСТИ СЛОБОДНИХ НОВЧАНИХ СРЕДСТАВА ПРИВРЕДНИХ ОРГАНИЗАЦИЈА

Развој самоуправног социјализма условљава одређен тип друштвених односа. То посебно важи за привредне односе. Настају нове економске категорије као теоријски израз производних односа социјалистичког привредног система самоуправног типа. Ови односи у свом настајању и развоју испреплићу се и сукобљавају са односима превазиђених система. Пре свега, са остацима односа административног социјализма, а каткад и са појавама својственим капиталистичком привредном систему.

Овом приликом размотрићемо извесне привредне односе, економске категорије и законитости које настају у погледу облика мобилности слободних новчаних средстава потребних за остварење проширене репродукције у периоду јачања и афирмисања радних колектива као основних носилаца акумулације.

Јачање акумулативне моћи привредних организација, као и њихово преузимање одлучујуће улоге у овој области привредног живота у нашој земљи, поклапа се, углавном, са привредном реформом. Од укупне масе новостворене вредности која се може употребити за проширење производне највећи део остаје самој привредној организацији. Захватање новостворене вредности административним путем (порез на промет, камата на средства у привреди) знатно је смањено у односу на период пре почетка реформе, чему је у знатној мери допринело укидање доприноса из дохотка привредних организација, као и смањење опште каматне стопе на фондове у привреди са 6% на 4% ⁽¹⁾.

Међутим, наведене измене нису условиле одговарајући преображај одређених врста привредних односа. Промена квантитативне структуре друштвене акумулације у корист привредних организација није праћена адекватним квалитативним променама. Метод остварења акумулације задржао је, углавном, досадашње инструменте и механизам. Нови и погоднији облици остварења акумулације нису, по нашем мишљењу, у довољној мери заступљени. То се нарочито односи на начин формирања и об-

(1) Овде смо навели само општу каматну стопу на фондове у привреди. Међутим, посебним савезним законом, којим се регулише проблематика камате на фондове у привреди, каматне стопе одређене су у виду опште и посебне. Општа стопа износи 4% годишње, док су посебне стопе прописане у различитим износима, од 2,5% и од 1,7% годишње. Постојећа висина опште каматне стопе од 4%, по нашем схватању, представља знатно оптерећење привреде. Пошто овом приликом није у првом плану однос: привредне организације — друштво, ми се нећемо задржавати на проблему висине каматне стопе на фондове у привреди.

лике мобилности слободних и недовољно коришћених новчаних средстава акумулације којима располажу привредне организације.

Оријентација на радне колективе привредних организација као основне носиоце акумулације условила је високи степен децентрализације новчаних средстава. Знатан део средстава налази се код 14.232 радне организације ⁽²⁾. Међутим, измењена квантитативна структура новчаних средстава намеће потребу за новом друштвеном организацијом рада у процесу проширене репродукције, јер привредне организације јачањем сопствене материјалне основе треба у њој да добију ново место и улогу.

Привредне организације нису више нижи организациони делови виших привредних целина, као што је то био случај у периоду административног управљања нашом привредом. У тој фази државни органи друштвено-политичких заједница представљали су основне носиоце привредне активности. Јединственим привредним планом, заснованим на централистичким принципима, предвиђене су до танчина све економске активности, па самим тим и обим и начин проширења постојећих привредних капацитета, док је радни колектив представљао трансмисију преко које предвиђени задаци треба да се реализују. Привредна организација, дакле, није имала привредни субјективитет у правом смислу.

Нови квалитет производних односа насталих поводом остваривања процеса проширене репродукције у условима самоуправљања састоји се, у првом реду, у праву радног колектива привредне организације да самостално доноси одлуку о акумулацији. Садржину ове одлуке детерминише економски интерес. Радни колектив, као самостални робни произвођач, у процесу свог економског пословања разматра потребу за проширењем производње. Када ће и у ком обиму проширити привредну активност зависи од одређених економских услова.

Природа привредне активности не налаже свакој привредној организацији потребу сталног и непрекидног проширења постојећих производних капацитета. То значи да се неће све привредне организације истовремено наћи пред проблемом инвестиционих улагања. Међутим, као што смо већ напоменули, свака привредна организација задржава знатан део новостворене вредности и самостално одлучује о томе када ће и на који начин искористити слободна средства. С друге стране, привредне организације које желе да прошире постојеће капацитете свог пословања углавном немају довољно средстава којима би извршиле потребна проширења.

У условима постојања специфичне привредне структуре — када се слободна средства акумулације налазе код свих привредних организација, а при том, једна група привредних организација, и то по правилу она бројнија, не искоришћава целокупан износ новчаних средстава којима располаже колектив, док друга група привредних организација, које желе проширење постојећих капацитета, не располаже довољном количином новчаних средстава — поставља се питање: како обезбедити потребну мобилност неискоришћених новчаних средстава?

(2) Извор података: СГЈ—67, стр. 126.

Ово питање веома је сложено. Да бисмо добили задовољавајући одговор, неопходно је размотрити низ проблема везаних за квалитативни вид сложеног процеса проширене репродукције.

Досадашња пракса коришћења новчаних средстава условила је разноврстан сплет посебних привредних односа. Из карактера привредних односа самоуправног социјализма, с једне стране, постигнутих облика привредних односа који настају између банака и привредних организација, банака и друштвено-политичких заједница, међусобних односа разних врста банака, као и међусобних односа кредитирања самих привредних организација, с друге стране, проистиче низ проблема. Примера ради навешћемо само најинтересантније: 1) да ли је кредитни систем једини облик коришћења слободних новчаних средстава, 2) да ли самоуправном социјализму више одговара бескаматни кредит или кредит са каматом, 3) каква је природа камате у социјализму, 4) каква је улога камате у мобилности слободних новчаних средстава, 5) треба ли засновати посебну врсту кредитног односа која би улагачу обезбедила поред уговорене камате и право на учешће у дохотку организације која се користила позајмљеним новцем и 6) треба ли и даље јачати пословне банке као основне носиоце кредитних односа или се оријентисати у првом реду на међусобно кредитирање привредних организација.

Нећемо разматрати сва постављена питања, иако су сва она у вези са сложеним проблемом мобилности новчаних средстава у социјалистичкој привреди. Покушаћемо да одговоримо само на прво, које је, по нашем мишљењу, за проблем мобилности фундаментално. Сва остала питања, која се иначе налазе у каузалном односу са првим, у односу на њега имају у основи изведен карактер.

Кредитни механизам прихваћен је у нас као облик који одговара социјалистичкој производњи самоуправног типа. Штавише, југословенски систем креће се у правцу интензивног развоја кредитног односа. Основни носиоци кредитирања јесу банке и привредне организације. Механизам кредитирања треба да обезбеди мобилност слободних новчаних средстава и њихово најрационалније коришћење. Материјалну основу овог облика чине производни односи и економске категорије робне привреде. Посебну улогу у остваривању неограниченог кредита играју одређене функције новца, које му, под одређеним условима, омогућују стицање релативне самосталности, добијање — преко посебних институционалних облика — посебне физиономије и релативно самостално кретање.

Теоријско објашњење природе и историјских карактеристика кредитирања проширене репродукције у систему социјалистичке робне производње дао је у нашој литератури проф. др Миладин Кораћ (*). Он истиче да се у условима социјалистичке робне производње као зајмодавци појављују сами радни колективи. Они се одлучују на позајмљивање новца другим радним колективима у оној мери и онда када им то омогућује да унапреде своју сопствену делатност, као робних произвођача,

(*) Ову проблематику проф. Миладин Кораћ излаже у свом раду: „Кредитирање проширене репродукције и банке у систему социјалистичке робне привреде“, који је у наставцима објављен у часопису *Социјализам*, бр. 3, 1967, стр. 302—325, и бр. 4, 1967, стр. 471—490.

односно уколико им то омогућује реализацију већег дохотка. У складу с тим зајмодавац врши избор грана или предузећа којима ће позајмити привремено слободна новчана средства. По речима овог аутора, економски интерес колектива који даје новац на зајам састоји се у томе што зајмодавцу позајмљивање новца другима омогућује стварање неопходних (такозваних спољних) услова за континуелну производњу и реализацију његове робе. С друге стране, узимање новчаног кредита има економског оправдања уколико зајмопримиоцу омогућује да на бази смањења материјалних трошкова по јединици произведене робе или повећања укупног обима производње повећава свој реализовани доходак као робни произвођач. Према мишљењу проф. Кораћа, у условима социјалистичке робне производње постоје реалне могућности, стварне потребе и економски интерес радних колектива као робних произвођача да ступају у међусобне кредитне односе, чиме, између осталог, обезбеђују неопходну покретљивост новчаних средстава намењених проширеној репродукцији.

Професор Кораћ, говорећи о слободним новчаним средствима привредних организација, има у виду акумулациони, амортизациони, резервни и сличне фондове, те их третира као привремено слободна средства ⁽⁴⁾. Отуда долази до закључка да „сваки самостални робни произвођач који располаже оваквим средствима има економског интереса једино да их само привремено уступи на коришћење другим радним колективима тј. да их једино да у облику новчаног кредита, с тим да му она буду враћена после одређеног периода времена” ⁽⁵⁾. Ово гледиште проф. Кораћа засновано је на логици робног произвођача. Тако се понаша социјалистички робни произвођач у својој привредној пракси. Сматрамо да ће овакво понашање робних произвођача довести до усклађивања посебног интереса одређених радних колектива са општим интересима, јер давање новца на кредит јача мобилност слободних новчаних средстава децентрализованог самоуправног друштва.

Коришћење слободних новчаних средстава путем кредита треба да представља основни метод формирања новчаних средстава акумулације у оквиру привредног система самоуправног социјалистичког друштва. С теоријског становишта, које полази од претпоставке постојања чистог система, у коме постоје само привидни односи карактеристични за дати ступањ развоја друштва, у нашем случају за самоуправно социјалистичко друштво робних произвођача, гледиште проф. Кораћа је, по нашем мишљењу, исправно и једино прихватљиво.

Међутим, економска структура социјалистичког друштва, као прелазног периода од капитализма ка комунизму, по правилу садржи и секундарне односе и облике формирања, коришћења и кретања новчаних средстава акумулације, који играју другоразредну улогу у односу на кредитне односе као примарне и одлучујуће. Економска структура социјалистичког друштва испуњена је, поред владајућих — социјалистичких производних односа и другоразредним односима, чије је порекло двостру-

(4) Миладин Кораћ, Кредитирање проширене репродукције и банке у систему социјалистичке робне привреде, *Социјализам*, бр. 3, 1967, стр. 305.

(5) *Ibid.*, стр. 307.

ко: или су у питању облици претходног превазиђеног поретка, или нови односи који, захваљујући брзом развоју производних снага у појединим областима привредног живота, имају за садржину такву друштвену организацију рада која ће бити типична за будуће — комунистичко друштво, а сада се јављају у својим почетним и рудиментарним облицима. Из тих разлога сматрамо да је став проф. Кораћа: „У условима када сами робни произвођачи одлучују о својој будућности, тј. у самоуправном систему робне привреде, бесповратно финансирање проширене репродукције нема никакву реалну основу у социјалистичким односима производње који се заснивају на самоуправљању непосредних произвођача. Стога је бесповратно финансирање било могуће једино у периоду административног социјализма” (6), прихватљив једино са аспекта чистог привредног система самоуправног социјалистичког друштва. Ми полазимо од економске структуре као реалне основе прелазног периода која обухвата све привредне односе, независно од степена њиховог релативног значаја за карактер и природу самоуправног социјалистичког друштва.

Посредни карактер друштвених веза који карактерише робну производњу, па и социјалистичку, као и тржишни механизам остварења привредних односа робних произвођача, пружају материјалну основу реализовања и таквог дохотка привредне организације који, за одређен временски период, може да достигне обим који знатно превазилази просечно задовољење личних потреба појединаца, заједничких потреба читавог радног колектива, као и проширења производње, тако да се поред „привремено” слободних новчаних средстава појављује и сума за којом привредна организација ни у даљој временској перспективи неће имати потребе. Ова врста новчаних средстава може бити основ за настанак посебног облика коришћења новчаних средстава путем уступања новца другој привредној организацији у циљу остварења проширене репродукције. Дакле, теоријски узев, било би могуће остварити бесповратно финансирање.

Бесповратно финансирање коришћено је у фази административног социјализма. Овај метод био је нормалан, чак и једино могућ у условима централистички организоване привреде, када државни орган у име друштва организује привредни живот, а привредне организације нису самосталне у доношењу одлука о својој активности. У условима самоуправног социјализма бесповратно финансирање третира се, углавном, као превазиђен метод коришћења средстава. Сматрамо да бесповратно финансирање не треба да буде страно самоуправном социјализму, чије привредне односе изражава друштвена својина на средствима за производњу. Разлику између бесповратног финансирања у административном социјализму и бесповратног финансирања у самоуправном социјализму видимо у носиоцима финансирања. У првој фази финансирање су вршили државни органи а у другој радни колективи. Радни колективи који нормално послују и немају потребе за проширењем производње — јер задовољавају постојеће потребе, а истовремено могу у случају повећања обима потреба за њи-

(6) Ibid., стр. 307.

ховим производима да прошире производњу на основу постојећих капацитета — могу један део слободних средстава да уступе другој привредној организацији. Уступиће, наравно, онај сувишак изнад дела који ће њиховој радној организацији бити потребан уколико дође до потребе повећања постојећег обима производње. Колики ће део бити уступљен, зависиће од процене самог радног колектива — даваоца. Оваква бесповратна финансирања у условима самоуправног социјализма најпре треба да се остварују у оквиру предузећа (између економских јединица, погона или других нижих организационих делова у оквиру предузећа), а затим између предузећа исте или сродних делатности која се налазе у одређеним облицима интеграционих веза. Овај облик финансирања ићи ће укорак са јачањем солидарности и преплитања економских интереса, односно са утврђивањем заједничког економског интереса. Део слободних средстава који ће радни колектив уступити другом колективу у директној је сразмери са јачањем заједничких економских интереса утврђених одређеним интеграционим односима, док је део слободних средстава који колектив задржава за евентуалне будуће потребе проширења капацитета, и који може дати једино у облику кредита, у обрнутој сразмери са поменутих заједничким економским интересима (7).

Бесповратно финансирање на садашњем ступњу развоја југословенске привреде не представља основни метод коришћења друштвених средстава. Оно, напротив, игра другоразредну улогу. Њиме се користе друштвено-политичке заједнице преко одређених институционих облика у циљу бржег развоја недовољно развијених подручја. На нивоу привредних организација оно се још није афирмисало. Познати су само изузетни случајеви, и то углавном између економских јединица у оквиру једног предузећа. Они тек треба да се развијају са даљим развојем основног односа производње у социјализму. Ово подвлачимо због тога што је самоуправни социјализам, који је код нас започео и у нашој пракси достигао највише облике, још увек само систем у почетним облицима развоја, који своје најпотпуније форме и облике тек треба да достигне.

Уступањем средстава другој радној организацији без задржавања права на повраћај не заснива се ни на каквим етичким и социјалним принципима прелазног периода. Овај облик самофинансирања социјалистичких привредника омогућују друштвена својина на средствима за производњу и привредни односи које она изражава, с једне стране, као и заједнички економски интерес условљен интеграционим везама социјалистичких произвођача, с друге стране. Свака привредна јединица по самој природи привредног живота ступа у разноврсне односе са већим бројем

(7) За практично остварење бесповратног финансирања неопходно је постојање одређеног економског механизма који би, на одређен начин, гарантовао даваоцу средстава да ће се средства која уступа другој организацији користити једино у циљу производне потрошње, с једне стране, и обавезивао примаоца средстава да их користи најрационалније и по принципима којих би се придржавао добар привредник, с друге стране. Одређени интеграциони облици, којих у нашој привредној пракси има, омогућили би обезбеђење даваоца и обавезу примаоца средстава.

других привредних субјеката. Она представља само једну карику у дугом ланцу друштвене производње. Да би обављала привредну активност, она мора у припремној фази да обезбеди претпоставке производње које су резултат рада другог произвођача. С друге стране, да би континуирано обављала своју сопствену делатност, она у највећем броју случајева своје резултате продаје другом произвођачу коме ће ови послужити као претпоставке производње. Дакле, тесна међусобна повезаност социјалистичких произвођача који се користе друштвеним средствима производње указује на то да успех једног зависи од успеха другог произвођача са којим се овај налази у одређеним техно-економским односима. Једна привредна организација не може проширивати обим привредне делатности по својој вољи и независно од других. Лимити производње појединачног произвођача у условима интензивног друштвеног карактера привређивања објективно су условљени. Уколико један произвођач по задовољењу својих потреба (како потреба производне потрошње, тако и потреба потрошне производње чланова радног колектива) расплаже сувишним новчаним средствима, он ће их уступити свом пословном партнеру у циљу проширења производње, уколико такво проширење производње представља услов проширења производње даваоца средстава. У таквим условима и односима природно је очекивати да ће произвођач — прималац средстава у наредном периоду уступити слободна средства свом претходном даваоцу или неком трећем, уколико се у наредном периоду укаже потреба за тим.

Међусобно уступање слободних новчаних средстава чини заједнички услов повећања обима производње и бољег економског положаја свих интегрисаних произвођача. Наравно, све под претпоставком да су се потпуно развили основни производни односи који чине садржину друштвене својине, а субјективни чиниоци ослободили остатка противуречности превазиђених система⁽⁸⁾.

Кредитни систем представља основну полугу мобилности слободних новчаних средстава у почетној фази привредног система самоуправног социјалистичког друштва. Ови кредитни односи, као што смо напоменули, произилазе из робног карактера друштвене привреде социјализма. Дакле, у прелазном периоду неповратно финансирање не представља основни облик финансирања, оно, међутим, постоји — ако у незнатним размерама и недовољно развијеним облицима — те на тај начин представља реалну

(8) Свака друштвена заједница, самим тим и наша, оптерећена је пазесним друштвеним противуречностима. Оне су двојачке природе. Прве потичу из самог владајућег система, док су друге остаци претходних система. Овом приликом нећемо улазити у помнуту проблематику, јер је она ван оквира нашег написа. Напоменућемо само да се противуречности превазиђених система у области мобилности слободних новчаних средстава често изражавају преко категорије камате, као и посебног учешћа у дохотку оне радне организације којој се слободна новчана средства уступају на коришћење за одређено време. Услед деловања закона понуде и тражње новчаних средстава каматна стопа прелази уобичајену висину, док се учешће у дохотку друге радне организације негативно одражава на остварење основног принципа расподеле у социјализму: свакоме према раду.

појаву. Овај облик кретања средстава не треба сматрати остатком претходног и превазиђеног метода административног орагнизовања привредног живота. Таква оцена не би била исправна. Сматрамо да овај начин коришћења новчаних средстава из садашњих недовољно развијених облика тек треба да се развија на нивоу радних организација и да му предстоји даљи развој и афирмација. Таква појава не би представљала повратак старог административног метода, већ његову квалитативну измену која се, пре свега, састоји у промени носилаца бесповратног финансирања. То више нису државни органи већ самоуправни радни колективи, који, одлучујући о перспективном развоју своје привредне организације, превазилазећи краткорочне интересе свог колектива, сагледавши развој својих пословних партнера као материјалних претпоставки проширења сопствене производње у будућем периоду, уступају слободна средства којима располажу оним произвођачима којима средства недостају. Бесповратно финансирање представља врсту привредних односа који у савременој економској структури не играју примарну улогу, али представљају један од елемената новог друштва који ће, заједно са осталим привредним односима новог друштва, постепено јачати и развијати се на рачун разних облика кредитних односа који играју главну улогу у садашњем периоду.

Др Владета Станковић

РЕЗЮМЕ

Формы мобильности свободных денежных средств хозяйственных организаций

Экономическую структуру самоуправляемого социалистического общества характеризует существование разнообразных производственных отношений. Относится это и на сплетение производственных отношений, возникающих в силу мобильности свободных денежных средств хозяйственных организаций.

Основным методом мобильности свободных средств в период самоуправления социализма является кредитная система. Югославская система идет по пути интенсивного развития кредитных отношений. Основными носителями кредитования являются банки и хозяйственные организации. Такая форма движения денежных средств обусловлена производственными отношениями и экономическими категориями товарного хозяйства.

Кроме кредита, как господствующего вида осуществления аккумуляции денежных средств, имеется возможность для безвозвратного финансирования расширенного воспроизводства. Данный метод в условиях социалистического товарного производства представляет собой форму, подлежащую развитию. Основными носителями безвозвратного финансирования являются трудовые коллективы хозяйственных организаций. В случаях, когда кто-либо из производителей по удовлетворению своих потребностей располагает лишними средствами, он может их передать своему деловому партнеру с целью расширения производства, поскольку данное расшире-

ние производства представляет условие и для расширения производства предоставившего средства. Указанная форма использования денежных средств будет развиваться, преодолев узкие и временные интересы коллектива и укрепив общие экономические интересы, возникшие на базе установленных отношений.

SUMMARY

Formes of mobility of unengaged funds of economic organizations

The economic structure of the socialist society with self-management is characterized by different relations in the production. This applies to a series of production relationships resulting from the mobility of unengaged funds of economic organizations.

The basic method of the mobility of unengaged funds is the crediting mechanism. The Yugoslav system is moving towards the intensification of the development of credit relations. Banks and economic organizations are the basic exponents of crediting. This form of the movement of funds is conditioned by the production relationships and economic categories of the commodity industry.

In addition to the crediting mechanism, as the prevailing form of forming accumulation funds, there is possibility of financing expansion of production without repayment of the loan. This method represents, in the conditions of the socialist commodity production, a form in development. The basic exponents of the financing without repayment are working collectives of economic organizations. In as much as a producer, after meeting his own requirements has surplus funds available, he will cede them to his business partner for expansion of production, provided such an expansion of production is a condition for expansion of donor's production as well. Such a form of using funds is going to develop after the narrow and passing interests of the collective are surpassed, alongside with the strengthening of the mutual economic interest established by definite integration relations.

RÉSUMÉ

Les formes de mobilité des moyens pécuniaires libres des organisations économiques

La structure économique de la société socialiste d'autogestion est caractérisée par l'existence des rapports de production variés. Cela se rapporte aussi à l'enchaînement des rapports de production qui se forment à l'occasion de la mobilité des moyens pécuniaires libres des organisations économiques.

La méthode fondamentale de la mobilité des moyens pécuniaires libres dans la période du socialisme d'autogestion est le mécanisme créditeur. Le système yougoslave se dirige dans la voie du développement intensif du rapport créditeur. Les banques et les organisations économiques représentent les titulaires principaux du créditement. Cette forme de mouvement des moyens pécuniaires est conditionnée par les rapports de production et les catégories économique de l'économie marchande.

A part le mécanisme créditeur, en tant que forme dominante de l'accumulation des moyens pécuniaires, existe aussi la possibilité du financement

sans retour de la reproduction élargie. Cette méthode, dans les conditions de la production marchande socialiste représente la forme en voie de développement. Les titulaires principaux du financement sans retour sont les collectifs de travail des organisations économiques. Pour autant qu'un producteur dispose, après la satisfaction de ses besoins, de moyens pécuniaires excédentaires, il les cédera à son partenaire d'affaires, dans le but d'accroître la production, pour autant qu'un tel accroissement de la production représente une condition de l'accroissement de la production du donneur des moyens. Cette forme d'utilisation des moyens pécuniaires se développera avec le dépassement des intérêts restreints et à court terme des collectifs, et avec le renforcement de l'intérêt économique commun fixé par les rapports d'intégration déterminés.

КЕЈНС И ЊЕГОВИ ПРЕТХОДНИЦИ О ФИСКАЛНОЈ ПОЛИТИЦИ

Прошло је три деценије од појаве веома значајног остварења буржоаске економске мисли: Кејнсове Опште теорије запослености, камате и новца. То дело представља у ствари прекретницу у грађанској економској теорији. Савремени француски Dictionnaire des Sciences Économiques сматра годину његове појаве — 1936. — чак једним од четири најзначајнија датума развоја економске мисли уопште, после година изласка из штампе дела 1) Смита и Рикарда, 2) Маркса и 3) Џивонса, Менгера и Валраса. Кејнсова Општа теорија је изазвала многе коментаре и расправе, о њој као и о њеном аутору написане су бројне студије, од којих су најзначајније R. F. Harroda „The Life of John Maynard Keynes” (1952), S. E. Harrisa „The New Economics: Keynes 'Influence on Theory and Public Policy”, (1947), L. R. Kleina „The Keynesian Revolution” (1950), A. Hansena „A Guide to Keynes” (1953), Joane Robinson о додирним тачкама Кејнсовог и Марксовог учења, итд. На нашем језику се Општа теорија појавила пре једанаест година са студиозним предговором Радоша Стаменковића, а годину дана доцније је С. Дабчевић-Кучар написала студију „John Maynard Keynes — теоретичар државног капитализма.”

Сва ова и још многобројна друга дела која разматрају Кејнсова схватања, баве се често и упоређивањем Кејнсових ставова са ставовима његових претходника. Било би, међутим, такође занимљиво доћи до извесних сличности и разлика у учењу Кејнса — и претходних грађанских теоретичара — посматрајући поједине области економске теорије, као што су: теорија запослености, монетарна теорија, теоријски ставови о фискалној политици итд.

У овом прилогу ће се поред Кејнсових анализирати ставови Смита, Рикарда, Сеја, Маршала и Пигуа, и то у области теорије о фискалној политици.

Кејнс је наведене економисте, своје претходнике, називао класичарима, а ми их можемо назвати само припадницима претходне (у односу на Кејнса), немарксистичке или грађанске економске теорије, ако их желимо обележити заједничким именом. Смит и Рикардо су одабрани за ову анализу као класичари у правном смислу речи, Сеј као први вулгаризатор, а Маршал и Пиги зато што су најпознатији писци „неокласичне” школе, и што је Кејнс с њима имао непосредне додире, а у Општој теорији истицао да се супротставља управо њиховим теоријским ставовима.

Појам „Fiscal Policy” употребљава се у економској науци за означавање дејствовања финансијских средстава на националну привреду, за вођење социјално-привредне политике помоћу финансијских инструмената. По ужем схватању фискална политика се изједначаје са скупом мера које држава примењује да би дошла до својих прихода. Такве мере су, на пример, одређивање пореза, царина итд. Савременије схватање фискалне политике, међутим, обухвата уз питања државних прихода и проблеме државних расхода, јер држава може да троши улажући средства у привреду или у изградњу јавних објеката и да тако својим трошењем произведе одређене привредне ефекте.

Али класичари су испитивали само државне приходе (и то углавном пореза), а државне су расходе сматрали непродуктивним (издржавање војске, администрације и сл.). Били су против сваке државне интервенције у економска кретања, а указивали су и на негативне последице обезбеђивања државних прихода.

Смит и Рикардо су живели и развијали своје теорије у последњој четвртини XVIII и почетком XIX века. Прошле су прилике из доба почетка развоја енглеске индустрије када се ова морала заштитивати. Дошло је време када се даљи развој индустрије могао подстицати освајањем нових тржишта, а извесне врсте пореза и заштитних царина (које су посредни порези) постале су не само излишне него су и кочиле „слободну иницијативу”, несметано капитализирање и слободно богаћење младе буржоазије, која је своју економску и политичку снагу желела још више да развије. Истицање буржоаских захтева за уклањање свих фискалних мера може се илустровати и примером борбе енглеских индустријалаца за укидање закона о жити, која је деценијама вођена против последње заштитне царине у првој половини XIX века. Укидање разних државних заштитних пореза доводило је до просперитета најпре индустрије а после и пољопривреде. То је класичаре уверавало о истинитости њихових замисли и теорија о излишности и шкодљивости државних интервенција у привреди.

Adam Smith (1723—1790) анализира проблеме јавних финансија у петој књизи „Богатство народа”. Е. Рол сматра да ово његово „расправљање о начинима убирања јавних прихода чини почетну тачку читаве потоње либералне теорије пореза” (1). Пошто је изложио чувена четири пореска начела: једнакост, сигурност, прикладност и штедњу, Смит се изјаснио за неутралне порезе, који не ремете формирање понуде и потражње робе. Порези се плаћају из три дохотка: из ренте, профита и најамнине. Он је присталица опорезивања земљишне ренте а противи се опорезивању профита; о порезу на најамнину сматра да он не погађа дефинитивно раднички доходак: радник ће увек превалити овај порез на

(1) Eric Roll: „Повијест економске мисли Загреб”, 1956, стр. 136.

послодавца тиме што ће пристати да ради само за најамнину која компензира износ пореза. Послодавац може даље да преваљује овај порез тако што ће га урачунати у цену своје робе. Тако ће на крају ти порези бити свађени на земљопоседника, делимично, међутим, могу остати и на имаоцима капитала.

Смит је говорио и о јавном кредиту, зајму као приходу државе који може да буде само штетан. Овакав став је разумљив ако се сетимо да је у то доба сума прикупљена јавним зајмовима углавном употребљавана у непродуктивне сврхе, и то најчешће за вођење ратова.

David Richardo (1772—1823) се питањима финансијских феномена бавио у свом познатом делу »On the Principles of Political Economy and Taxation«. Иако се у основи држао Смитовог учења, ипак је у проблемима превађивања пореског терета и његове коначне расподеле на најамнину, профит и ренту одступио од схватања свог учитеља. Сматрао је, наиме, да превађени порез не сноси коначно земљопоседник, већ да и он даље преваљује терет пореза на потрошаче „земљишних производа“. „Пораст цијене је једини начин на који би обрађивач могао платити порез и даље извучити уобичајени и опћи профит од употребе свог капитала... Порез на земљишне производе не би плаћао ни власник земље ни земљишни закупник, али би га плаћао потрошач у повећаној цени“ (2).

Зато, иако радник успева да преваљи терет пореза на најамнину, он као потрошач животних намирница сноси у ствари део терета пореза на земљишне производе плаћајући за њих увећану цену, док ће пораст најамнина само спорије и са извесним закашњењем следити повећање цена намирница. Зато се по Рикарду само један једини порез не преваљује већ остаје на терет власника земље, а то је порез на ренту. Сви остали порези су штетни, јер непосредно или посредно делују у крајњој линији на предузетништво: „Не постоје порези који немају тенденције да слабе снагу акумулације. Сви порези морају погађати или капитал или доходак. Ако дирају у капитал, они морају размјерно смањити онај фонд, по величини кога се мора увијек равнати опсег продуктивне дјелатности сваке земље; а ако погађају дохотке, морају или умањити акумулацију или присилити порезне обвезнике да... смање своју пријашњу потрошњу потребштина... Но велико зло од опорезивања не треба тражити толико у неком избору његових објеката, колико у опћој укупности његових учинака узетих заједно“ (3).

Jean — Baptiste Say (1767—1832), француски економиста, издао је своје дело „Traité d' économie politique“ 1803. године. Временски период који је претходио његовом раду показао је, с једне стране, предности *laissez faire* — система у Енглеској и донео је први целовити спис из области економске науке, Смитово дело, којим се, између осталог, доказује потреба слободног, од државе несметаног привредног живота. С друге

(2) Давид Рикардо: „Начела политичке економије“, Загреб, 1953; стр. 85.

(3) Исто, стр. 83.

стране, у Француској крајем XVIII века још је увек велики утицај племства, а сељаци дижу побуне. Притешњени бедом и немаштином, они траже укидање свих врста дажбина које су плаћали било властели било држави.

Сеј иначе најпознатији по вулгаризацији Смитовог учења, био је толико противник јавних расхода да их је сматрао простим уништавањем богатства. А порез као приход државе — такође је окарактерисао као негативну појаву за економски развој, јер порез „изазива ... жалосни učinak, да пореском обвезнику отима један дио његовог богатства, а да тиме не обогати државу“ (4). Порез смањује доходак, потражња ће зато бити мања, што ће утицати на пад нивоа производње, смањена производња даваће мању количину робе коју би држава опорезивала. „Порески обвезник, према томе, изгубит ће један дио својих профита, а државна ризница један дио својих примитака“ (5).

До краја XIX века капитализам је еволуирао и према законитостима развоја приближавао се, нарочито у Енглеској, свом монополистичком стадију. Теоретичари који су наставили вулгарним правцем Смитово и Рикардово учење, били су сс, међутим, до тог времена скоро потпуно одвојили од збивања у стварности и даље су развијали своје либералистичке концепције.

Alfred Marshall (1842—1924) се бавио финансијским феноменима углавном утолико, уколико је сматрао да порези могу да буду значајни за потражњу и уопште за појединачног предузетника. Трошење опорезованих предмета, најме, бива замењено трошењем робе која није уопште, или је мање опорезивана. Дакле, порез ће смањити тражњу опорезиване робе. Он у порезима, као и у другим мерама државе предузетим у економској области, види негативну појаву. Па ипак у циљу ублажавања социјалне неједнакости „дозвољава“ интервенцију државе, чак предлаже прогресивно опорезивање дохотка — али то само до оне мере, која неће спутавати и слабити приватно предузетништво.

Arthur Cecil Pigou (1877—1959) био је сведок првог светског рата и послератних година које су оживеле и чиниле неопходним државно регулисање економског живота. Међутим, он у основи остаје веран теорији, и то оној која већ не одговара стварном привредном животу. Признајући ипак да су мере којима се обезбеђују државни приходи нужне, Пигу је испитивао дејства пореза. Сматрао је да је порез нужно зло, којим држава мора не само да дође до својих прихода него и да ублажи супротности између друштвеног и индивидуалног интереса, као и да изврши прераспodelу дохотка — у корист предузећа која добро послују.

Код другог облика државних прихода, код зајмова, Пигу прави разлику између националних, с једне, и иностраних зајмова, с друге стране. У првом случају он истиче да се куповна моћ у време узимања зајма смањује, тако да то има утицаја на смањење производње. Иностранци зај-

(4) Наведене речи Сеја према Рикардовим „Начелима“, стр. 137.

(5) Исто.

мови су још неповољнији по његовом мишљењу, јер ће будуће генерације изгубити део свог националног дохотка, који ће ићи на отплату зајма ван земље.

О могућности продуктивних расхода државе Пигу не говори, он, дакле, фискалну политику још увек ограничава на поље државних прихода.

Jolin Maynard Keynes (1883—1946) има сасвим другачије мишљење о финансијским приходима и расходима државе од својих претходника. Од њега потиче и теоријска анализа нове улоге финансија и фискалне политике у националним привредама. Кејнс је за интервенционистичку економску политику; по њему фискална политика обухвата и јавне расходе. Он неуморно препоручује да држава и сама предузме производњу, да инвестира велика средства како у производњу државних предузећа, тако и, још више, у непроизводне, инфраструктуралне објекте, који ће посредно изазвати велики полет производње повећањем ефективне тражње. Трошење, расходи државе нису, дакле, по њему а priori непродуктивни, а у сваком случају њихово је деловање на привреду благотворно, стимулативно.

Огромна финансијска средства која су потребна држави за њене функције могу се прикупити порезом и зајмовима. „Порези на доходак, нарочито када су управљени на доходак који не произилази из рада, порези на профите од капитала, наследне таксе и сл. су од исто такве важности по штедњу као и каматна стопа; значај пак могућих промена у пореској политици може да буде већи...” (6). Наиме, поред повећања државних расхода излазак из депресије или кризе може се потпомоћи и смањењем пореза. Напротив, политику повећања пореза и увођење нових треба применити у периоду инфлације.

Државни зајмови, такође, имају, поред тога што представљају облик прикупљања новчаних средстава, и друге важне функције. Они служе монетарној политици као инструмент који у инфлационистичком периоду може да делује дефлационо.

Упоребење ставова о финансијским проблемима Смита, Рикарда, Сеја, Маршала и Пигуа са концепцијама Кејнса указује на то да су конкретне привредне прилике условиле скоро код сваког од њих заузимање одређених ставова. Зато су разлике у теоријским ставовима између класичара у ужем смислу и Кејнса — разумљиве: први су били *против* фискалних и финансијских акција државе — било је то доба процвата капитализма када је такав либерализам највише одговарао. Кејнс је теоретичар државног капитализма, либерализам више не може да осигура даљи капиталистички развој привреде његовог доба. С друге стране, ова различитост ставова носи у себи једну сличност између Смита, Рикарда, Сеја и Кејнса, (Кејнс у овом смислу „личн” више на њих него на Маршала и Пигуа), јер су и они први у своје доба били под великим утицајем

(6) Џ. М. Кејнс: „Општа теорија запослености, камате и новца”, Београд, 1956, стр. 142.

актуелних догађаја и давали су таква практична решења кроз своје концепције, која су углавном одговарала не само интересима класе која је била у експанзији, него су ти ставови и решења били у складу с привредним и друштвеним развојем капитализма. Кејнс живи у доба између два рата, он је сведок појава (рата и криза) које чине *интервенционистичку* улогу државе неопходном и у области привредног живота. Насупрот Маршалу и Пигуу, који су развијали углавном „чисте“ теорије, Кејнс је нарочито у Општој теорији запослености, камате и новца дао такву теорију која је *применљива* у пракси, јер одговара стварном стању и потребама времена. Међутим, овде се поново указује и разлика између Смита и Рикарда с једне, и Кејнса с друге стране. Учења класика политичке економије била су у складу не само са развитком капитализма већ уједно и са *прогресивним* историјским развитком привредног живота уопште, док Кејнс жели да спасава *пропадајући* друштвени и економски систем, да продужи опстанак капитализма. (Сеј, као и Маршал и Пигу са своје стране сматрају капитализам вечним начином производње, који ће увек сам себи створити и одржати услове свог постојања.).

С обзиром на то који се привредни субјект узима за предмет анализе, такође се показује разлика између Смита, Рикарда, и Кејнса, с једне и Маршала и Пигуа с друге стране. Док су они први посматрали и анализирали дејства односно улогу инструмената фискалне политике на *целу привреду*, дотле су Маршал и Пигу испитивали утицај фискалних мера на *микроекономске* јединице.

Упоређивање теоријских ставова о фискалној политици показује најзад и то да су сви Кејнсови претходници у својим анализама узимали у обзир само државне приходе, док је Кејнс укључио и *јавне расходе* у склоп своје анализе фискалне политике и једини је он имао позитиван став према њима.

Едита Стојић-Имамовић

РЕЗЮМЕ

Кејнс и его предшественници о фискалној политици

Сравнение взглядов Кейнса и его предшественников — Смита, Рикардо, Маршалла и Пюго — на фискальную политику указывает на наличие ряда расхождений и вместе с тем некоторого сходства между ними. Смит являлся сторонником нейтральных налогов. Рикардо доказывал вредность налогового обложения. Подобные точки зрения отвечали духу и направлению развития либерального капитализма. Кейнс жил в эпоху государственного капитализма. Его взгляды также отвечали духу своего времени. За разницу от предшественников он являлся апологетом государственного регулирования экономики, необходимые средства для которой могут быть изъяты посредством налогов и займов. Маршалл и Пюго своими теориями значительно дальше уходят от окружающей их действительности. Их теории не соответствовали подлинной хозяйственной жизни, монополисти-

ческому капиталу, были неприменимы на практике: налоги рассматриваются неизбежным злом, государственные займы тяжело отзываются на населении, а область фискальной политики в их теории все еще ограничивалась государственными приходами. По теории Кейнса в область фискальной политики входят и государственные расходы. Этим он отличается от всех своих предшественников. Принимая во внимание субъект анализа, существует различие между Смитом, Рикардо и Кейнсом, с одной, и Маршаллом и Пюго с другой стороны. Первые подвергали анализу действие и роль фискальной политики во всем хозяйстве, вторые — изучали влияние фискальных мероприятий на микроэкономические единицы.

SUMMARY

Keynes's and his forerunners's fiscal policy

Comparison of Keynes's and his forerunners's, Smith, Ricardo, Marshall and Pigou, approaches on fiscal policy points existence of a series of differences, but some similarities too. Smith was in favour of neutral taxes. Ricard was proving the harmful effect of taxes. Such an approach was in the spirit and trends of the development of liberal capitalism. Keynes lived in the time of state capitalism. His approach is in harmony with the spirit of his time. Contrary to his forerunners he is pleading for interventionistic economic policy, for which the necessary funds can be collected through taxes and loans. Marshall and Pigou were more ahead of their time with their theories. Their theories are not adequate to the real economic life, monopolistic capitalism, and are not applicable in practice: taxes are a necessity, state loans have a bad effect, while the domain of fiscal policy, according to this theory, is still restricted to state revenues. According to Keynes state expenditure comes within the sphere of the fiscal policy, and in this he differs from his forerunners. As to the subject of analysis, Smith, Ricardo and Keynes, on one side, and Marshall and Pigou, on the other, differ. The first analyzed the effects and role of the fiscal policy in the entire economy, and the other studied the influence of the fiscal measures to micro-economic units.

RÉSUMÉ

Keynes et ses prédécesseurs sur la politique fiscale

La comparaison des attitudes, de Keynes et de ses prédécesseurs, Smith, Ricardo, Marshall et Pigou à l'égard de la politique fiscale fait ressortir une série de différences mais aussi certaines ressemblances entre elles. Smith était partisan des impôts neutres. Ricardo démontrait le caractère préjudiciable des impôts. Une telle attitude correspondait à l'esprit et à l'orientation du développement du capitalisme libéral. Keynes vivait à l'époque du capitalisme d'Etat. Ses attitudes correspondaient également à l'esprit de l'époque dans laquelle il vivait. Contrairement à ses prédécesseurs il était partisan de la politique économique interventionniste, pour laquelle les moyens financiers nécessaires peuvent être obtenus par la voie des impôts et des emprunts. Marshall et Pigou avec leur théorie s'éloignent beaucoup plus de la réalité

de leur époque. Leurs théories restent inadéquates à la vie économique réelle, au capitalisme monopolistique et elles sont inapplicables dans la pratique: les impôts sont un mal nécessaire, les emprunts d'Etat ont un effet défavorable, d'autre part le domaine de la politique fiscale dans cette théorie est toujours limité aux revenus de l'Etat. Dans la théorie de Keynes les dépenses de l'Etat rentrent aussi dans le domaine de la politique fiscale. A ce sujet il diffère de tous ses prédécesseurs. En considération du sujet de l'analyse se distinguent Smith, Ricardo et Keynes, d'une part, et Marshall et Pigou, d'autre part. Les premiers ont analysé les effets et le rôle de la politique fiscale dans l'économie tout entière, tandis que les deuxièmes ont étudié l'influence des mesures fiscales sur les unités microéconomiques.

ДРУШТВЕНЕ ПРОМЕНЉИВЕ, ЊИХОВО ИДЕНТИФИКОВАЊЕ И МЕРЕЊЕ

Карактер друштвене променљиве и потребе друштва за њиховим мерењем. — Као што је сваки предмет, сваки догађај у природи састављен од низа елемената, од бројних фактора који га чине и који на њега делују, исто тако и друштвени догађај, процес, друштвена појава као друштвена променљива, резултат је многих фактора који утичу на њен развој и друге видове њеног манифестовања.

Упознавање са појавом захтева истраживање свих чинилаца који са њом стоје у односу везе удруживања, који том појавом управљају, као и околности под којима се она јавља. Да би се испунио овај захтев и природне и друштвене науке имају исти циљ — утврђивање свих тих чинилаца, њихових особенних црта и њихових функција. Овакво постављен циљ одговара сврси сваке научноистраживачке активности, али путеви којима се она остварује су различити.

За упознавање појава основно је идентификовати факторе који чине њихов садржај. Тако, на пример, утврђивањем хемијског састава воде или састава човечијег организма, утврђивањем проузроковача обољења, брзине размножавања бактерија или утврђивањем фактора делинквенције, незапослености, фактора величине и важности друштвених институција, откривамо односно идентификујемо, у ствари, појаве. Али тај облик идентификације појава неће увек бити довољан. Појаве треба мерити, оценити њихову снагу, интензитет са којим се испољавају, међузависност са којим делују и сва та становишта и елементе квантитативно одредити.

У природи, нарочито у области деловања физичких и хемијских процеса, идентификовање оваквих појава релативно је једноставно. Човечија чула у сарадњи са савременим техничким инструментима у већини случајева биће довољна.

Међутим, друштвене појаве, посебно друштвени процеси и облици у којима се оне јављају, чине велике тешкоће за њихово идентификовање, а нарочито за прибављање прецизних обавештења преко којих треба да се стекне опис друштвеног живота у целини.

Друштво је сложен механизам састављен од великог броја чинилаца који учествују у њему, који своја дејства испољавају у разним активностима и резултатима, од којих неки омогућавају његов складан развој, а неки га спутавају. Актиност само неких фактора у друштву представљена, на пример, преко учесника у раду, односно чинилаца друштвене производње, затим преко резултата рада милиона радника, преко распо-

деле остварених резултата рада, преко феномена природног развоја у популацији и многих других, јасно указује на сву сложеност друштва као предмета идентификације. Установити све ове догађаје, идентификовати суштинске елементе који их чине, а посебно измерити њихове величине, одредити им облике, оценити резултате које дају, веома је сложен посао у условима у којима често и сам појединац, учесник у тим активностима друштва није у стању да оцени ни свој сопствени удео.

С друге стране, опет, и поред препрека које често стоје на путу прецизном упознавању друштвених појава, друштво је одавно поучено да би немогућност прибављања обавештења о ономе што се у друштвеном животу збива имало озбиљне последице. Многа теоријска схватања и обавештења о ономе што се дешава у друштвеном животу остала би неодређена и без могућности да се друштвени догађаји сагледају у некој перспективи толико значајној за разумевање и тумачење друштвених појава, догађаја, процеса, ставова, једном речју свих збивања у друштву. Сем тога, за сваку своју акцију, за упознавање са друштвеним проблемима, за њихову научну обраду, формулисање одређене политике и њено практично спровођење, друштво мора да има сигурно тле. Оно зна да се у домену његове проблематике никад не ради насумце.

Све ово несумњиво обавезује да поред потребе упознавања фактора који делују на друштвене појаве друштво треба да упозна и законитости и читав низ конкретних квантитативних односа између њих. Општа оријентација у друштвеним проблемима треба да буде допуњена и проверена конкретном садржином из реалног живота. То значи да апстрактне формуле научног третирања проблема морају добити облик мере.

Овај задатак налаже да се све друштвене категорије, схваћене као друштвене променљиве, одреде и измере, а уз тај захтев није претерано ни рећи: „ако знате мерити оно о чему говорите и ако то умете изразити у бројевима онда стварно то и познајете“, или, како то духовито примећује Фурастије кад каже да нема озбиљног познавања без мерења, јер знамо какве грешке и заблуде носе собом квалификације као што су: „много“, „много веће“, „врло велико“, „знатно“ које се од давнина до данас употребљавају да опишу: становништво, цене, животни стандард итд.

Идентификација елемената једне појаве добија вид научног поступка ако је пропраћена мерењем. Мерење је један од битних састојака сваке науке, оно је и основ за упознавање са друштвеним проблемима. Шта значи, пита се В. Немчинов, неодређени термини као што су „ненадмашиви пораст“, „приоритетни развој“, „неопходне пропорције“ ако нису замењени математичким функцијама? Само са упознавањем конкретних, појавних облика тих проблема, са упознавањем јачине њиховог испољавања, са указивањем на њихове међуодносе, могуће је формирати основ за откривање проблема и доношења одлука за њихово решавање. И социолог и политичар, и правник и економист, као стручњаци у појединим областима друштва, сусрећу се са многим питањима друштвене проблематике. Социолога, на пример, занима који су то узроци који у нацији, у извесним периодима њеног историјског развоја, доводе до феномена депопулације у њеном виталном индексу, или каква се реакција неке одређене друштвене групе очекује с обзиром на донесене мере? Еко-

номист ће поставити питање, зашто је дошло до застоја у некој привредној делатности, или како оптимално користити машине у транспортна средства, где лоцирати индустријске капацитете? итд. Политичар ће се, не ретко, упитати који од унутарсистематских чинилаца утиче на битне особености које носи политичка организација, или, на пример, шта значе промене у социјалној структури чланова политичке организације? итд., итд.

Таквих и других сличних питања има много, њих претпоставља сваки рад, свако ангажовање у друштву, они су у средишту сваке друштвене активности. Нека од тих питања су сасвим једноставна, друга, опет, врло сложена, нека се стално понављају, нека ће се јавити само једанпут. Но, без обзира на њихову природу и важност, њима је заједничко једно — доношење одлука. То значи да свакој акцији у друштву, ако се она свесно и рационално обавља, претходи одлука, а одлуке које се доносе не могу бити индивидуалног карактера и без ослоња на научне методе. За њихово доношење потребна је документација, која додуше није увек доступна, али коју треба произвести према начелима научног метода.

Свака одлука, чак и уз респектовање свих ових захтева, проузрокује последице. Одлуке које не би биле засноване на анализи евентуалних последица, тешко би одговориле својој сврси. То значи да одлука треба да представља једну пројекцију у којој је готово увек присутан елемент неизвесности њеног остварења. Ово налаже, опет, да доношење одлука мора имати за основу не само обавештење и мерење чињеница већ и њихово сагледавање у светлу извесности резултата који се њоме желе постићи.

Друштвене потребе за статистичким критеријумима. — У испитивању погодности појединих научних поступака да одговоре овим задацима полази се од потребе да одабрани поступак носи обележје процедуре помоћу које се могу прибавити потребна обавештења о чињеницама, а посебно да се резултати тих обавештења, у облику евиденције могу на задовољавајући начин укључити у већ постојећи фонд знања о друштвеним појавама. Овако схваћену функцију метода у откривању друштвених појава задовољава више научних поступака. Који ће од њих у примени дати најбоље резултате, зависи од појаве и од околности под којима се појава јавља. Они се међу собом разликују, а самим тим разликују се и резултати до којих се помоћу њих долази.

Пошто је друштво категорија у којој се појаве јављају под дејством великог броја чинилаца на које делују разне околности, једно од својстава које мора да испуњава такав научни поступак јесте макроскопија друштва, његовог развоја, спољних и унутрашњих чинилаца тог развоја и других особености црта друштва, друштвене организације и њеног функционисања. То значи, макроскопија која може да се квалификује као поступак научног истраживања и мерења масовних друштвених појава.

Један од најцелисходнијих поступака оваквих истраживања јесте статистички метод, који представља „специфични метод нумеричке анализе посебних видова скупова” и који у посматрању и мерењу ових скупова настоји да отклони све што је у њима индивидуално да би открио правилности и законитости и, како каже Диркем, колективним показатељима описао нека наиндивидуална стања у појави.

Са овим својством статистички метод постао је неопходан у испитивањима и мерењу одлика друштвених појава, са циљем да изгради своје показатеље који служе као критеријуми да се утврди квантитативан значај који друштвене појаве имају.

Савремени научни истраживач на подручју друштвених појава, које су у целини попримиле масован карактер, зна да је немогуће продубљено и научно изучавати било који општедруштвени проблем ако се не познаје статистички метод, његови принципи, искуство и пракса његове примене у истраживањима тих проблема. Друштвени радник на подручју практичног спровођења друштвених одлука мора, такође, да користи статистичке критеријуме да би одговорио на значајна питања формулисања извесне политике за коју је битно оценити: да ли су циљеви политике постигнути, да ли су при том коришћени одговарајући инструменти те политике, како оценити евентуалне односе између друштвених феномена итд. Посебно је истакнута друштвена потреба за статистичким критеријумима и мерама у чињеници да је у савременом свету сваки човек неформални статистичар.

Ограничења и опасности у примени статистичког метода у мерењу друштвених појава. — Наглашавање потреба друштва за статистичким методом и његовим критеријумима има за циљ да укаже и на другу страну ове потребе. Наиме, познато је да статистички метод у својој примени на мерење и истраживање друштвених појава наилази на више ограничења и тешкоћа, које за собом повлаче читав низ проблема које није увек једноставно решавати.

Статистички метод у својој примени на истраживање друштвене проблематике двоструко је ограничен: с једне стране људским сазнањима о појавама које он треба да истражује, а с друге — својим сопственим методама и инструментима којима се користи у упознавању са тим појавама.

Сложеност друштвеног живота чини да је друштво и многе његове категорије и процесе немогуће одвојено посматрати као посебне међусобно независне компоненте. И сам човек је као јединка друштва и биолошко и друштвено и интелектуално биће. То значи да његово упознавање има карактер мултидимензионалне структуре чије приказивање представља изузетно сложен задатак, поготову ако се овоме дода још и околност да се статистичким методом мере само скупови чије заједничке карактеристике статистички метод изражава и меру у синтетизованом, у величини случајева апстрактном изразу.

У практичним радовима статистичког карактера, статистички метод полази од мерења појава, тежећи да карактеристике тих појава изрази нумеричким показатељем. Овај посао везан је за образовање најразличитијих квалификација изражених у статистичким конструкцијама, коефицијентима, индексима, стопама, другим речима, израженим у моделима чије образовање истраживачу намеће контакт са математиком, која се у примени статистичког метода у истраживању друштвених појава јавља као неопходан услов за утврђивање тих модела квантификације и као средство за њихово тумачење и научно закључивање. Математика је, дакле, језик за изражавање у примени овог метода, а који није увек у до-

вољној мери познат истраживачима појава у области друштвеног живота. То често представља озбиљну препреку у коришћењу овог метода.

Статистичке конструкције увек су дате у виду бројева. Шта показују бројеви, то је питање за које је везано познавање статистичког метода као основе за правилно одвајање тачног од нетачног, стварног од привидног, истинитог од неистинитог. Ово није ни лак ни неодговоран задатак већ по томе што бројеви као и речи имају своју садржину и тачно одређену логику. Услед тога посао коришћења статистичких мера мора у себи да садржи будност, прецизност и објективност помоћу којих се утврђује: да ли су мере довољно тачне, да ли су примењене конструкције и математичке операције одговарајуће и да ли је примена мера правилно обављена. Нимало лакши задатак није ни то што корисник мора да провери да ли подаци по садржини и конструкцији одговарају једни другима, као и да обезбеди њихову пуну упоредивост. Несумњиво је да је један од најтежих задатака да се статистичке мере које презентују објективну стварност извоје од оних које субјективно описују друштвена збивања, као и од оних које су намењене да докажу оно што је произвођач те мере хтео да покаже, или оно што је једино умео и на шта обично навикнут.

Статистичке метод је врста мерења која обухвата два стадија: просто превођење појава у бројчани израз и претварање серија бројева у један синтетизован облик статистичког показатеља. У тој активности природа већине његових мерила захтева прецизно дефинисање изучаваног предмета као и детаљан опис поступка којим ће се користити. Статистички метод у том раду наилази на многе тешкоће. Чест је случај да теорија не даје дефиницију појаве и статистички метод је приморан да је сам изгради, што доводи до познатих контроверзи које се јављају у погледу дефинисања појмова и њихове интерпретације. Неопходно је да примена статистичког метода у истраживању појава претпоставља познавање њиховог научног третмана, а то није увек случај.

Статистички метод је квантитативно-индуктивно-аналитички метод који омогућује доношење одлука у случају неизвесности. И овај опис метода може се употребити да укаже на неке једностраности и проблеме његове примене.

Статистичко истраживање је квантитативно. За научно истраживање оне неће бити довољно, нужно је познавање и квалитативног аспекта појава. Оно што је карактеристично за статистички метод јесте да квантитативну страну појаве повезује са њеном природом као квалитативном страном коју даје теоријско истраживање у појединим областима наука. Али баш у тој претпоставци о квалитету треба видети једно ограничење статистичког метода у истраживању многих друштвених појава.

Статистички метод је индуктивни метод. Он у својој активности истраживања полази од посматрања лица, домаћинства, појединих индустријских капацитета, аката рођења и сл., са циљем да запажене карактеристике уопшти и створи слику општих анонимних величина и односа у појавама. Познато је да се уопштавања и указивања на регуларности у понашању појава у целини не могу вршити без дедуктивног метода. Иако се у разним облицима у којима се онедавно почела примењивати

статистичка теорија узорка може сагледати значајна помоћ у уопштавању, закључивању у целини, остаје чињеница да његова примена изискује допуну дедуктивног метода. У овом ограничењу статистичког метода не треба видети недостатак који умањује његову научну вредност, из разлога што је индуктивни метод један од основних метода у истраживању, а поготову у истраживању друштвеног живота на чије проблеме је он био много мање примењиван.

Статистичком квантитативном анализом откривају се законитости у понашању појава. Постојеће законитости омогућавају предвиђање тих понашања. Разлике између законитости у природном свету и друштвеним збивањима су у томе што ове последње не дејствују с оном неминовношћу као што је то случај у физичко-хемијским процесима. Друштвене појаве су масовне појаве на које утичу бројни чиниоци, чије дејство није могуће мерити појединачно, већ само откривањем заједничког дејства у маси, испољеног у виду регуларности која није неминовна. Незвесност је једна од битних карактеристика друштвених збивања. Статистички метод као јединствена квантитативна анализа таквих законитости уводи у ту анализу меру вероватноће, због чега су утврђивање и верификација тих законитости праћени сложеним конструкцијама, а резултати који из њих проистичу не дају ни строгу тачност ни сигурност. То нарочито важи за статистичка мерила предвиђања, у којима се понекад баш тим мерилима приписује својство узрока недовољно прецизних одлука и закључака. Тај приговор стоји. Статистички метод који мери неизвесност вероватноћом будућих или очекиваних догађаја или збивања у друштву, могуће је сагледати и са његове изразито позитивне стране. Пре свега, свака одлука о друштвеном животу може бити потпуна, реална и разборита само ако садржи оцену вероватноће свог остварења. Изостављањем компоненте неизвесности, исказане у елементу вероватноће у пројекцијама очекиваних стања, добиле би се апстрактне прогнозе које живот неће никад потврдити.

Ако је правилно примењен, статистички метод је драгоцену средство у рукама стручњака — неопходан инструмент научног истраживања у свим областима друштвених сазнања, било за прибављање објективне слике о законитостима, било за откривање односа међу појавама или њихових тенденција у чијим проучавањима уједињује квантитативну анализу са квалитативном, а индуктивну са дедуктивном.

За овај метод може се рећи и да је опасно оруђе у рукама оних који га недовољно познају, или оних који га несавесно примењују. Ова констатација има свој основ у грешкама које припадају различитим изворима:

- неке од њих настају услед непрецизног дефинисања појмова, нетачног мерења, нетачног, нестручног груписања и класификације, затим услед пристрасности онога који формира податак или, пак, пристрасности елемената који чине његов садржај и др.;

- неке од грешака се дугују нестручном раду у примени математичко-статистичких поступака;

- многе од грешака су изазване погрешним резонавањем, као што су грешке у дедуковању или грешке као последице нелогичности у индуктивном резонавању;

— грешке често настају услед неодговарајућих упоређивања. Поређење је суштина рада у статистици и оно подразумева поређење само између кореспондентних величина, а ово се недовољно ресpektује.

Већина поменутих извора грешака припада онима које се дугују непогодности инструмената и мера коришћених у статистичком раду. Осим ових наилази се врло често на грешке схваћене у чисто техничком смислу као грешке проузроковане применом погрешних мера и као грешке рачунске природе, а није реткост да се у поступку са овим методом крију и грешке чији је извор најлепше описан познатом Маколејевом изреком: „Бројеви су у стању да докажу оно што хоће онај који уме с њима да се поигра”.

Учешће свих ових грешака у статистичком раду мерења друштвених појава је значајно, а веома су озбиљне последице које оне изазивају.

Примена статистичког метода и коришћење његових резултата садржи у себи и опасности које су изражене кроз бројне примере деформација и злоупотреба изазваних погрешним, неадекватним тумачењем статистичких резултата. Најчешћи узроци ових грешака су: непознавање својстава и ограничења појединих статистичких мера, а посебно непознавање претпоставки на којима су настале. Овај вид грешака није везан само за сложеније аналитичке показатеље и концепте као што су: стандардна одступања, критични однос за тест статистичке значајности, коефицијент корелације, већ и за сасвим једноставне концепте из области статистичке дескрипције помоћу просека, пропорција, индекса и других.

Указивање на могућности и ограничења у примени статистичког метода на истраживање друштвених појава, дато овим текстом, само је сажет део анализе ових питања. Недостају многи аспекти детаљнијег описа, с једне стране, потреба за статистичким методом и с друге, ограничења које он у својој примени познаје. Садржај и обим у коме је дат опис ових карактеристика довољан је да покаже:

— да је статистички метод у упознавању и мерењу друштвених појава постао неопходност. Разлог за ово треба тражити у чињеници да он може да пружи инструменте анализе друштвених појава који остављају за собом многе познате поступке класичног начина анализе;

— да статистички метод представља комплекс метода чија примена није лишена ризика;

— да осигурање против тих ризика претпоставља добро познавање онога што статистички метод може да пружи у изучавању друштвених појава и онога што он не може да да;

— и, најзад, да укаже на значај који за произвођача статистичке мере има избегавање грешака, као и значај који за потрошача статистич-

ке мере има откривање грешака у статистичким резултатима, једном речју, да нагласи да су квалификованост, обазривост и објективност елементи цене која се плаћа у отклањању могућих заблуда у статистичком мерењу друштвеног живота у целини или његових категорија понаособ.

Др Љубица Шкара

РЕЗЮМЕ

Общественные переменные, их идентификация и измерение

В вступительной части автор излагает комплексность характера общественных явлений как общественной переменной и потребностей общества в ее идентификации.

Работа по установлению общественных явлений в частности, общественных процессов и форм, в которых они проявляются, представляет весьма сложную задачу. Результаты, к которым приводит идентификация, не всегда будут достаточно полными, ибо она может дать лишь общую ориентацию, требующую дополнения и проверки на конкретном содержании. Задачи ознакомления с общественной переменной требуют ее определения и измерения, так как измерение является одной из главнейших составных частей научных приемов, служащих основой для ознакомления с общественными явлениями.

При сравнении какие из приемов более всего отвечают этим задачам, статистический метод, как метод числового анализа ряда явлений, рассматривается как наиболее соответствующий вид научного исследования и измерения общественных массовых явлений. Его применение в изучении и измерении общественных явлений направлено на получение показателей, как критериев, с помощью которых возможно установить количественное значение данных явлений. О специфичности указанного метода в процессе изучения общественных явлений говорит тот факт, что наряду с идентификацией и измерением явлений, он вскрывает закономерность в их движении и предвидит их выявление, при чем в свете вероятности их наступления.

В качестве метода измерения указанного весьма сложного предмета, статистический метод не избавлен от некоторых помех и затруднений, появляющихся в силу познания человеком явлений, сложности самих общественных явлений, по вине инструментов измерения, а также вследствие погрешностей, попутчиков статистических работ, сопровождающих их также неизменно как в солнечную погоду тень человека.

Анализ отдельных источников помех и погрешностей в процессе применения статистических методов автор излагает с весьма подробной классификацией, с постоянным напоминанием, что хорошее познание статистических методов, техническая подготовленность, осмотрительность в работе и объективность являются основными элементами цены, уплачиваемой при устранении возможных заблуждений о том, что данный метод может и что не может дать.

SUMMARY

Social variables, their identification and measuring

In the introductory part the author of the article explains the complexity of the character of the social phenomenon, as the social variable, and the need of the society to identify it.

Identification of social phenomena, especially social processes and forms in which they are manifested, represents a very complicated job. The

results that identification yields do not always suffice. Identification is providing a general orientation only, which should be complemented with and checked by a concrete content. The task of law comprehending the social variable exacts that it should be identified and measured, for measurement is one of the essential components of the scientific procedure, that serves as the basis for the identification of social phenomena.

Testing of the suitability of individual scientific procedures, in order to meet this task, reveals that the statistical method is the method of numerical analysis of a cluster of phenomena, and is qualified as a suitable form of scientific research and measurement of the social mass phenomena. Its application in identifying and measuring social phenomena is focussed on building up exponents as the criteria through which it is possible to establish the quantitative importance inherent in the phenomena. The specificity of this method, when applied in the study of social phenomena, is revealed in the fact that, in addition to identification and measurement of phenomena, it discloses laws of their behaviour and anticipates their manifestation in the light of the probability of their coming.

As a method of measuring this extraordinarily complicated matter, the statistical method is not without limitations and difficulties caused by human knowledge of phenomena, complexity of the social phenomena themselves, measuring instruments, as well as mistakes that go with the statistical work the same as the shadow follows man's footsteps in the sun.

The author gives a detailed classification in the analysis of individual sources of limitations and of errors in the application of the statistical method, always hinting that a thorough knowledge of the statistical method, qualification for this work, caution in working and objectivity are the basic elements of the price paid to remove possible errors as to what this method can give and what it cannot.

RÉSUMÉ

Les variables sociales, leur identification et leur mesure

L'auteur a exposé dans l'introduction de son travail la complexité du caractère du phénomène social en tant que variable sociale et la nécessité de la société de procéder à son identification.

La détermination des phénomènes sociaux, en particulier des processus et des formes sociaux dans lesquels ils apparaissent est une tâche très complexe. Les résultats obtenus par l'identification ne seront pas toujours suffisants. L'identification est en état de donner seulement une orientation générale qui doit être complétée et vérifiée par le contenu concret. Le devoir de connaître la variable sociale requiert qu'elle soit déterminée et mesurée, car la mesure est un des éléments essentiels du procédé scientifique qui sert de base pour connaître les phénomènes sociaux.

Dans l'examen de l'avantage que présentent divers procédés scientifiques pour répondre à cette tâche, la méthode statistique en tant que méthode de l'analyse numérique des ensembles de phénomènes se qualifie en tant qu'aspect correspondant de recherches scientifiques et de mesure des phénomènes sociaux en masse. Son application aux fins de la connaissance et de la mesure des phénomènes sociaux est concentrée sur la création des indicateurs en tant que critères par l'intermédiaire desquels il est possible de déterminer l'importance quantitative des phénomènes. La spécificité de cette méthode dans l'application aux études des phénomènes sociaux consiste dans le fait qu'elle permet outre l'identification et la mesure des phénomènes de

découvrir les régularités dans leur comportement et de les prévoir dans leur manifestation, qui plus est à la lumière de la probabilité de leur apparition.

En tant que méthode de mesure de ce sujet excessivement compliqué, la méthode statistique n'est pas dénuée de certaines limitations et de difficultés provoquées par la connaissance humaine des phénomènes, la complexité des phénomènes sociaux, les instruments de mesure ainsi que par les fautes qui accompagnent les opérations statistiques et qui sont souvent inévitables.

L'auteur a exposé l'analyse des diverses sources de limitation et des fautes dans l'application de la méthode statistique dans une classification détaillée, en y ajoutant constamment la remarque suivante: qu'une bonne connaissance de la méthode statistique, les qualifications techniques, la circonspection et l'objectivité dans le travail sont les éléments fondamentaux du prix qui doit être payé pour éliminer les erreurs possibles sur ce que cette méthode peut donner et sur ce qu'elle ne peut pas réaliser.

Библиографија радова проф. Ловчевића

1. La restauration des finances autrichiennes, éd. Vie Universitaire, Paris, 1924.
2. Инсбрушки споразум — финансијски ефекти и последице? Архив за правне науке, Београд, бр. 4/1925.
3. La participation de notre Etat a la répartition de la dette publique de l'ancienne monarchie Austro-hongroise, Revue économique et financière de Belgrade, No. 1/1926.
4. О дуговима наше државе, Српски књижевни гласник, Београд, бр. 4—5/1929.
5. Финансије Немачке у рату 1914—1918. Изд. Ратника, Београд, 1932.
6. Дотације и субвенције, Наша самоуправа, Београд, бр. 4/1932.
7. Међусавезнички ратни дугови, Српски књижевни гласник, Београд, бр. 2/1933.
8. La frappe des monnaies en Yougoslavie, Société belge d'études, Bult. periodique, Liège, II, 1938.
9. Девизни фондови, Правна мисао, Београд, V, 1938.
10. Немачки порески бонови, Архив за правне науке, Београд, бр. 5—6/1939.
11. Порез на ратне добити, Архив за правне науке, Београд, бр. 6/1939.
12. Фискални односи у савезној држави, Архив за правне науке, Београд, бр. 5/1940.
13. Финансијски проблеми федеративних држава, Финансије, Београд, бр. 1/1946.
14. Наука о финансијама (белешке по предавањима), Изд. Одбора за објављивање предавања на Правном факултету у Београду, 1946.; друго издање објављено у Загребу од Стручног одсека свеучилишног одбора народне студентске омладине, 1946.
15. Наука о финансијама (скрипта), Изд. Одбора за уџбенике Стручног удружења студената права, Београд, Књ. I—II, 1947.
16. Порески систем ФНР Југославије, Изд. Научна књига, Београд, 1950.
17. Тарифе прогресије у нашим порезима, Финансије, Београд, бр. 12/1951.
18. Буџет: теорија и законодавство (скрипта), Изд. Удружења студената права, Београд, 1954.
19. Наука о финансијама: расходи, приходи, јавни кредит, порези посебни део (скрипта), Изд. Удружења студената права, Београд, 1955.
20. Скица о расходима у нефискалним финансијама, Финансије, Београд, 11—12/1958.
21. Буџетски систем ФНРЈ, Економска политика ФНРЈ, Београд, Књига, II, 1958.
22. Алтернативни облици пореза на промет, Финансије, Београд, бр. 8/1959.
23. Наука о финансијама са финансијским законодавством (скрипта), књ. I—III, Изд. Савеза студената Правног факултета, Београд, 1960.
24. Италијанска школа у финансијској науци, Финансије, Београд, бр. 11—12/1961.

25. Доприноси — прилог пореској терминологији, Анали Правног факултета, Београд, бр. 4/1961.
26. Финансијска функција у преднацрту Устава, Анали Правног факултета, бр. 3—4/1962.
27. Институције јавних финансија, Књ. I, Проблеми расхода, пореза и зајмова, Изд. Завода за издавање уџбеника СР Србије, Београд, 1963.
28. Буџет, теорија са упоредним законодавством (скрипта), Изд. Савеза студената Правног факултета, Београд, 1965.
29. Институције јавних финансија, Књ. II, Доприноси и порези грађана у СР Србији, Изд. Завода за издавање уџбеника СР Србије, Београд, 1967.
30. Белешке, рецензије, хронике и мањи чланци у часописима: Архив за правне науке, Економист, Анали Правног факултета, Финансије.

ПРИМЉЕНЕ КЊИГЕ

- Проф. др Јован Борђевић: *Уставно право*, издање „Савремена администрација“, Београд, 1967, 669 стр., цена 60 нд.
- Др Милош Радовановић и др Мирослав Борђевић: *Кривично право — посебни део*, издање „Савремена администрација“, Београд, 1967, 439. страна, цена 36 нд.
- Др Мирко Перовић: *Увод у социологију*, V издање, „Савремена администрација“, Београд, 1967, 361 страна, цена 38 нд.
- Петар Ф. Протић, Александар Борђевић, Михаило Вражалић и Светислав Тодоровић: *Међународна правна помоћ*, издање „Савремена администрација“, Београд, 1967, 688 страна, цена 100 нд.
- Уједињавање и улазање домаћих и страних средстава у радне организације*, реферати са саветовања привредника и правника, у редакцији др Николе Балоба и др Борислава Благојевића, издање „Савремена администрација“, Београд, 1967, 161 страна, цена 40 нд.
- Кривични законик и Законик о кривичном поступку*, са уводним законима и регистрима стварних појмова, издање „Савремена администрација“, Београд, 1967, 608 страна, цена 30 нд.
- Др Борис Визнер: *Грађанско право*, књига друга, *Наследно право*, друго, прерађено и допуњено издање, Осијек, 1967, 542 стране, цена?

САДРЖАЈ — СОДЕРЖАНИЕ — CONTENTS — SOMMAIRE

Др Мехмед Беговић: О рударским дажбинама у Србији у XV и XVI веку — — — — —	3
О налогах горняков в Сербии в XV и XVI веках — — — — —	
Mining Taxes in Serbia in the XVth and XVIth Centuries — — — — —	
Les taxes minières en Serbie au XVe et XVIe siècles — — — — —	
Др Велимир Васић: Политика опорезивања индивидуалних произвођача на селу и развој пољопривреде у Југославији — — — — —	12
Политика обложения налогами единоличных крестьян и развитие сельского хозяйства в Югославии — — — — —	
Policy of Taxing Individual Producers in the Village and Development of Agriculture in Yugoslavia — — — — —	
La politique de l'imposition des producteurs individuels au village et le développement de l'agriculture en Yougoslavie — — — — —	
Др Божидар Јелчић: Порески систем и његова примјена — — — — —	29
Налоговая система и ее применение — — — — —	
Taxing System and Its Application — — — — —	
Le système fiscal et son application — — — — —	
Др Драгољуб Кавран: „Самоуправљање и руковођење — неки организациони видови функције руковођења” — — — — —	41
Некоторые организационные аспекты отношений самоуправления и руководящего состава в трудовых организациях — — — — —	
Self—Management and Management. Some Organizational Aspects of the Management »Function» — — — — —	
»L'autogestion et la direction — quelques aspects organisationnels de la fonction de direction» — — — — —	
Др Живорад Мајсторовић: Самоуправљање и квалификациона структура — — — — —	61
Самоуправление и техническая подготовленность работников занятых в народном хозяйстве — — — — —	
Self—Management and Qualification Structure — — — — —	
L'autogestion et la structure qualitative — — — — —	
Др Иван Максимовић: Неки проблеми односа политичке економије и економских емпиријских истраживања — — — — —	73
Некоторые проблемы отношений политической экономики и экономических эмпирических исследований — — — — —	
Some Problems of Relationships Between Socio-Political Communities in Our Socio-Political System — — — — —	
Quelques problèmes des rapports de l'Economie Politique et des recherches empiriques économiques — — — — —	

- Др Владимир Мурко: Међународне финансије са међународним финансијским правом — — — — — 85
Международные денежно-кредитные отношения с международным денежно-кредитным правом — — — — —
International monetary—crediting relations with the international monetary—crediting law — — — — —
Les finances internationales avec le droit financier international
- Др Мирослав Петровић: Прилог разматрању финансијских односа између друштвено-политичких заједница у нашем друштвено-политичком систему — — — — — 123
К вопросу рассмотрения финансовых отношений между общественно-политическими сообществами в югославской общественно-политической системе — — — — —
A contribution to the deliberations on financial relations between socio-political communities in the Yugoslav socio-political system
Contribution à l'étude des rapports financiers entre les communautés socio-politiques dans notre système socio-politique — —
- Др Бранко Саблић: Употреба појма интеграције у теоријским анализама међународних економских односа — — — — — 131
Употребление понятия интеграции в теоретических анализах международных экономических отношений — — — — —
Usage of the Term Integration in Theoretical Analyses of International socio-political relations dans notre système socio-politique — —
L'emploi de la notion de l'intégration dans les analyses théoriques des relations économiques internationales — — — — —
- Др Владета Станковић: Облици мобилности слободних новчаних средстава привредних организација — — — — — 143
Формы мобильности свободных денежных средств хозяйственных организаций — — — — —
Forms of the Mobility of Non-engaged Funds of Economic Organizations — — — — —
Les formes de la mobilité des moyens monétaires libres des organizations économiques — — — — —
- Едита Стојић Имамовић: Кејнс и његови претходници о фискалној политици — — — — — 153
Кейнс и его предшественники о фискальной политике — — — — —
Keynes and His Forerunners on Fiscal Policy — — — — —
Keynes et ses prédécesseurs sur la politique fiscale — — — — —
- Др Љубица Шкара: Друштвене променљиве, њихово идентификовање и мерење — — — — — 161
Общественные переменные, их идентификация и измерение — — — — —
Social Variables. Their Identification and Measurement — — — — —
Les variables sociales, leur identification et leur mesure — — — — —

Уредништво АНАЛА моли своје сараднике да рукописе достављају откуцане на машини са проредом и са довољно белине са стране. Примљене рукописе Уредништво не враћа.

АНАЛИ ће објавити и, у границама могућности, приказати сваку нову књигу послату на приказ.

АНАЛИ ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У БЕОГРАДУ излазе тромесечно.

Претплата за часопис „Анали Правног факултета у Београду” у 1967.

за целу годину износи:

1. За правна лица	Н. дин.	20.—
2. За један примерак	„ „	5,50.—
3. За појединце	„ „	14.—
4. За један примерак	„ „	4.—
5. За студенте (редовне и ванредне)	„ „	10.—
6. За један примерак	„ „	3.—

Претплата за иностранство износи н. д. 37,50 (USA \$ 2,50).

Претплату слати на жиро-рачун Правног факултета у Београду број 608-3-917-5

Уредништво и администрација АНАЛА ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА
БЕОГРАД — Булевар Револуције 67, тел. 331-178

ПРВИ ПУТ У НАШОЈ ЗЕМЉИ, ИЗДАШЛА СУ ИЗ
ШТАМПЕ САВРЕМЕНА, ЈЕДИНСТВЕНА ИЗДАЊА:

**ВЕЛИКЕ ЗБИРКЕ — ЗБОРНИЦИ
СВИХ ВАЖЕЋИХ САВЕЗНИХ И
ОДГОВАРАЈУЋИХ РЕПУБЛИЧКИХ ПРОПИСА**

**ПРИПРЕМЉЕНЕ УЗ САРАДЉУ НАШИХ ПОЗНАТИХ ПРАВНИКА
И ДРУГИХ СТРУЧЊАКА, У РЕДАКЦИЈИ ИНЖ. НЕДЕЉКА ГУБА**

*по систему слободних листова,
као „Основна издања” у великим књигама-свескама,
са патент поливинилским корицама
са СТАЛНИМ МЕСЕЧНИМ „ИЗМЕНАМА И ДОПУНАМА”:*

ИЗАШЛИ СУ ИЗ ШТАМПЕ:

— **ПРОПИСИ О РАДНИМ ОДНОСИМА**

*у четири велике књиге, са СВИМ ВАЖЕЋИМ И СРЕБЕНИМ тексто-
вима СВИХ савезних и одговарајућих републичких прописа из области
радних односа, заштите на раду и социјалног осигурања. Цена Основ-
ном издању износи свега 400 дин. Претплата на сталне месечне „Изме-
не и допуне” за 1968. год. 250 дин.*

— **ПРИВРЕДНИ ПРОПИСИ**

*у четири велике књиге, у току 1968. год. у 5 великих књига са СВИМ
ВАЖЕЋИМ И СРЕБЕНИМ ТЕКСТОВИМА СВИХ савезних и одговарају-
ћих републичких прописа, срећених по правној материји. Цена Основ-
ном издању износи свега 450 дин. Претплата за „Измене и допуне” за
1968. год. за V књигу 250 дин.*

— **ФИНАНСИЈСКИ ПРОПИСИ**

*у четири велике књиге, V (у току 1968. год. у 6 великих књига) са
СВИМ ВАЖЕЋИМ И СРЕБЕНИМ ТЕКСТОВИМА СВИХ савезних и
одговарајућих републичких прописа. Уз одговарајуће одредбе поједи-
них прописа наведена су и објашњења Савезног секретаријата за фи-
нансије, односно упутства Службе друштвеног књиговодства и Народ-
не банке Југославије. Цена Основном издању износи свега 500 дин.
Претплата на „Измене и допуне” за 1968. годину, са 2 нове књиге —
свеске, 350 дин.*

— **ДРУШТВЕНО-ПОЛИТИЧКО УРЕБЕЊЕ, ПРАВОСУЂЕ, УПРАВА**

*у четири велике књиге (у току 1968. године у 5 великих књига), обух-
вата систематизоване, срећене, важеће текстове савезних и одговарају-
ћих републичких прописа из ових области (уређење, правосудје, управа,
процесно законодавство, сви позитивни прописи из материјалног права
и т. д.). Цена Основном издању износи свега 450 дин. Претплата на „Из-
мене и допуне”, са V књигом, износи 250 дин.*

— **СТАЛНИ РЕГИСТАР ПРАВНИХ ПРОПИСА**

*у својој првој књизи—свесци, садржи све важеће савезне прописе од
1945. године до данас, па даље кроз сталне месечне „Измене и допуне”.
Садржај Регистра одређен је по АБЕЦЕДНИМ ПОЈМОВИМА, по јед-
ном новом систему, који ће СВАКОМ КОРИСНИКУ ОМОГУЋИТИ
НЕПОСРЕДНУ УПОТРЕБУ, односно примену без специјалних упутста-
ва о сналажењу. Цена Основном издању за 1967. год. износи свега 150
дин. Претплата на „Измене и допуне” за 1968. годину, са регистрима
свих републичких прописа 120 дин.*

— **ПРОПИСИ О ЗДРАВСТВУ**

*у две велике књиге („Основно издање”) по цени у претплати од 300
дин. са редовним „Изнаменама и допунама”, као и другим ванредним
прилозима, за 1968. годину.*

— **ПРОПИСИ О ОБРАЗОВАЊУ И КУЛТУРИ**

*у три велике књиге („Основно издање”) по цени у претплати од 400
дин. са редовним „Изнаменама и допунама”, као и другим ванредним при-
лозима за 1968. годину.*

Све поруџбине, или тражење обавештења, треба доставити непосредно
издавачу:

Издавачко предузеће „ПРОСВЕТА”
Редакција „ЗБИРКЕ ПРОПИСА”

Београд — Хилендарска 14 — пошт. факс. 555
жиро рачун 608—1—14—1