

АНАЛИ

ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У БЕОГРАДУ

ДВОМЕСЕЧНИ ЧАСОПИС
ЗА ПРАВНЕ И ДРУШТВЕНЕ НАУКЕ

МАЈ — ЈУН
1976.

Уређивачки одбор:

Др Војислав Бакић (главни и одговорни уредник),
др Смиља Аврамов, др Велимир Васић, др Драгаш Ден-
ковић, др Драгољуб Димитријевић, др Владимир Јова-
новић, др Љубица Кандић, др Драгољуб Кавран (секре-
тар Уређивачког одбора)

Технички уредник Вукосава Манојловић

Штампа: Штампарија ПТТ, — Београд, Таковска 2

АНАЛИ

ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У БЕОГРАДУ

Година XXIV

мај — јун 1976.

Број 3

ДИРЕКТОРИЈАЛНА ВЛАДА

У теорији директоријални тип организације извршне власти (директоријална влада) карактерише се двома карактеристикама: прва је колективни или колегијални носилац извршне власти, што значи да одлуке доносе сви чланови заједно, већином гласова; друга је једнакост свих чланова колективног извршног органа, што значи да су у том колегијуму сви чланови једнаки — нема председника, нема одлучујућег гласа нити хијерархије. Директоријална влада је, попут председничке владе, монистички облик организације извршне власти — све послове извршне власти обавља само један орган ове власти (1).

Најпознатији пример директоријалног типа организације извршне власти у свету данас је Швајцарска. Међутим, као што често бива, у теорији постоје претеривања, па тако једни писци говоре о постојању парламентарног, а други о постојању скупштинског типа организације извршне власти у Швајцарској (2). Разлика између типа организације извршне власти примењеног у Швајцарској и парламентарног типа организације ове власти толико је очигледна да њу не треба посебно подцртавати. Швајцарски тип организације извршне власти разликује се од

(1) Видети код: Maurice Duverger, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, 1965, стр. 141; Maurice Duverger, *Les régimes politiques*, Paris, 1951, стр. 29; Emile Giraud, *Le pouvoir exécutif dans les démocraties d'Europe et d'Amérique*, Paris, 1938, стр. 75. Иначе назив директоријална влада (*gouvernement directorial*) потиче од француског Устава од 1795, према којем је директоријум — колегијум сачињен од пет лица — вршио извршну власт у земљи (*Directoire exécutif*). Директоријум је био биран од стране парламента, а сам је постављао и опозивао министре.

(2) Од наших писаца С. Јовановић, на пример, сматра да је швајцарски систем парламентарни. Он вели: „Швајцарски систем, за који је предложен назив директорског система, то је опет парламентарни систем али отеран у крајност. По парламентарном систему влада зависи од парламента само у политичком смислу; по швајцарском систему, та је зависност начињена правом“. Слободан Јовановић, *Држава*, II, Београд, 1936, стр. 221. П. Николић, на пример, сматра да је швајцарски систем скупштински. Он вели: „См текст Устава је веран концепцији скупштинског система, како у погледу остварења начела јединства власти као организационе основе, тако и у погледу обезбеђивања централног и надмоћног положаја Скупштине и 'разбијања' класичне егзекутиве сводећи је на један извршни орган Скупштине, органски повезан са једним техничко-стручним апаратом у лицу администрације“. Павле С. Николић, *Скупштински систем*, Београд, 1973, стр. 54.

скупштинског по томе што орган извршне власти не потиче из скупштине, он није део скупштине — један њен одбор или комисија. Додуше, њега бира скупштина, али то је нешто сасвим друго. Управо, у томе и јесте суштина и посебност директоријалног типа организације извршне власти, у поређењу са скупштинским, — што орган извршне власти не проистиче нити потиче из законодавног тела, није ни на који начин његов одраз. Напротив, орган извршне власти у директоријалном типу организације ове власти јесте један скуп административних експерата — административних директора, шефова — који то својство стичу не на основу своје овакве или онакве политичке припадности, боље рећи страначке припадности, с обзиром на чињеницу да је Швајцарска капиталистичка земља, већ на основу својих стручних, административних знања и административних способности. У том смислу има право Крбек када вели: „Теоријски, Савезни савет био би пре управни него извршни колегијум, као што су и његови чланови министри скупштине, попут њихових колега из уставне монархије који су, за разлику од парламентарне монархије, министри краља (3)“. Потпуно је друге врсте Дивержеова (Duverger) аргументација у прилог тврђења да швајцарски тип организације извршне власти није скупштински; Диверже сматра да је тврђења према којој је швајцарски тип организације извршне власти скупштински плод једне правне анализе, анализе која се креће у сфери права и која је дефектна за једну значајну — стварну — димензију. Диверже сматра да таква правна анализа никако не одговара политичкој стварности (4). На овом месту, такав аргумент за нас није релевантан.

Колегијални орган извршне власти у Швајцарској настао је из аверзије према личној владавини, као и из „демократских и патрицијских традиција“ ове земље. Швајцарски Савезни савет није орган с ауторитетом класичне владе из парламентарног режима. Он, с једне стране, оличава у себи све добре особине швајцарских политичких установа, а то су: стабилност, анонимност и ефикасност (5). С друге стране, он није настао као копија и дупликат неке у свету већ познате политичке установе, већ је то швајцарски сопствени уставни и политички проналазак. Као такав, он је пример и потврда закључка, према коме најбоље резултате у свом практичном функционисању дају оне политичке установе једне земље које су њено сопствено дело, које су уробеничке, изворне, спонтано настале. Наиме, слична установа постојала је у швајцарским кантонима и пре 1848. године (6). И када се, приликом стварања и организације швајцарске конфедерације, увидело да страна решења о организацији извршне власти не одговарају швајцарском политичком менталитету и темпераменту, онда се неко од мудрих људи досетио да предложи као могуће решење питања оно решење које је већ одавно постојало у швајцарским кантонима. Тако је Швајцарска показала да не бо-

(3) Иво Крбек, *Диоба власти*, Загреб, 1943, стр. 68.

(4) M. Duverger, *Institutions politiques...*, стр. 181.

(5) George Arthur Coddington, *The Federal Government of Switzerland*, London, 1961, стр. 87.

(6) О избору и раду кантоналних извршних савета видети код: Џејмс Брајс, *Савремене демократије*, I, (с енглеског превео Драгомир Иконић), Београд, 1931, стр. 533—534.

лује од болести која је заједничка и државама и појединцима — људи-ма: због неверице у себе склони су да више верују другима но себи, да сматрају да је боље све што није њихово, што је туђе; Швајцарска је, напротив, следовала своме здравом политичком инстинкту, па је заједница која је ујединила различите делове узела за себе један организациони облик који је у деловима већ од раније постојао.

Уз то, Швајцарци никада нису робовали догми о подели власти, круто схваћеној, већ су своју политичку организацију постављали без икаквих политичких предрасуда. Томе је, поред осталих, допринео и један историјски разлог — што у Швајцарској никада није постојала апсолутна монархија против које је начело о подели власти било политички уперено (7). Уз све ове, постоји још један разлог за организацију извршне власти каква постоји у Швајцарској. Обим послова извршне власти у Швајцарској много је ужи но што је случај у другим земљама. Швајцарска је, наиме, мала земља, па је и интензитет њених политичких проблема примерен њеном физичком пространству. Нормално је очекивати да се она не суочава с истим политичким тешкоћама с којима се суочава једна велика земља или једна политичка сила. Истиче се да су проблеми којима се извршна власт бави у Швајцарској више технички и административни но политички у правом смислу речи. Па и код тих политичких, нема уобичајених дилема и трзавица, пошто је Швајцарској међународним правом гарантована неутралност. Због тога је управа њених спољних послова, као и војних послова, релативно једноставна, док у другим државама војна и спољнополитичка управа имају пренапрегнуте и сложене надлежности. Стога се, после изнетих разлога, можемо сложити са закључком да је „швајцарски директоријални модел неповољиво искуство политичке зрелости, социјалне хомогености и емоционалне стабилности једне ненапрасите нације“ (8).

1. — Већ смо истакли да се Савезни савет разликује од владе из парламентарног режима. Његови чланови су министри зато што су чланови Савета, а нису чланови Савета зато што су министри. Према чл. 91. швајцарског Устава, послови Савета подељени су на департмане (има их седам), (9) на чијем челу се налазе лица која су чланови Савета. При том је сваки члан Савета задужен за послове једног департмана. Ипак, ниједан члан Савета, у својству старешине департмана, нема никакву индивидуалну власт. Он ништа из области послова свог департмана не може одлучити сам, већ све мора изнети пред Савет, који о свему одлучује већином својих гласова (10). Дакле, постојање различитих министарских

(7) Тако и: Иво Крбек, *Право јавне управе ФНРЈ*, I, Загреб, 1960, стр. 38.

(8) Karl Loewenstein, *Constitutional Power and Governmental Proces*, Chicago, 1957, стр. 120.

(9) Постоје следећи департмани: 1) политички (спољних послова); 2) унутрашњих послова; 3) правде и полиције; 4) војске; 5) финансија и царина; 6) националне привреде и 7) поште и железница. Пошто Савезни савет одржава своје седнице као „кабинет“ и доноси одлуке као колегијални орган, департмани врше припремне послове за седнице Савета.

(10) Видети код: Marcel Bridel, *Précis de droit constitutionnel et public suisse*, II Lausanne, 1959, стр. 142; André Hauriou, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, 1968, стр. 430.

департмана никако не значи поделу извршне власти између шефова ових департмана. Носилац извршне власти је Савет *in concreto*. У томе је, као што смо видели, суштина директоријалног типа организације извршне власти. Но, иако Савет, у начелу, све одлуке доноси *in concreto*, истини за вољу треба указати на чињеницу да његови чланови, презаузећи обавезама у свом департману, имају мало времена на располагању да се упуте у проблеме других департмана и да стварно учествују у доношењу одлука које се односе само на њихов департман. Један укупан поглед на пословање и проблеме свих седам департмана мора имати председник Савета, коме то, исто тако, тешко постићи, пошто је и сам на челу једног департмана. Но, чланови Савета живе и раде у убеђењу да њихов колега, који је на челу одређеног департмана, зна шта чини, па стога његове предлоге одлука подржавају и ти предлози, по правилу, постају и коначне одлуке Савета ⁽¹¹⁾.

Очигледна је тежиња швајцарског Устава да извршну власт сведе на истинског егзекутора (*administrative executor*) одлука и политике Скупштине. Правно, Савезни савет је само „*commis*” Савезне скупштине, обавезан да спроводи њену политику и лишен свих уставних средстава и могућности да утиче на Скупштину. Међутим, било би нереално ако бисмо дозволили да нас ове уставне одредбе заслепе и ако бисмо веровали да је и збиља тако. Стварно, Савет је значајан чинилац у политичком животу Швајцарске. То је орган велике стабилности; његови чланови се, по правилу, бирају поново и после истека свог уставног мандата од четири године; истиче се да у периоду 1848—1929. само један дотадашњи члан Савета није био поново изабран, мада је био кандидат за поновни избор. Чланови Савезног савета су, по правилу, водећи политичари у земљи, често и стварни страначки вођи. Када се њихово страначко вођство подупре знањем које поседују као старешине управних департмана, онда је сигурно да њихова реч има велику тежину. Уз све то, Савет је снабдевен брзјним стручним службама, које помажу у раду и онако веома искусним политичким људима, члановима Савета. Када Савет брани пред скупштином своју политику има се утисак као да екипа професионалаца иступа пред екипом аматера ⁽¹²⁾.

Савет располаже и правом иницијативе у законодавној материји. Због свега тога има писаца који сматрају да у Швајцарској фактички постоји посебан облик сарадње између власти у којој, упркос уставној и правној премоћи законодавне власти, извршна власт ужива приличан степен независности, захваљујући својој стабилности и стручности, насупрот кратким заседањима Скупштине (свега два или три месеца годишње) и неспособности њених чланова да се компетентно и ефикасно баве многим стручним питањима. Стога они радије напуштају своју првобитну карактеристику швајцарског система као скупштинског (*gouvernement d'assemblée*) и истичу карактеристику директоријалне владе (*gouvernement directorial*). Но, видели смо, таква карактеристика подразумева не-

(11) А. Hauriou, *op. cit.*, стр. 433.

(12) *Idem.*

што сасвим друго, она није везана за одређене чињенице у политичкој стварности, већ за одређени организациони модел организације извршне власти.

На тај начин, положај Савезног савета постепено се снажио, као последица различитих узрока, међу којима, поред већ поменутих, посебно истичемо следеће: пораст обима државних послова и концентрација тих послова; комплексност јавних послова, као последица трансформације правне државе у социјалну; широка овлашћења Савета у току два светска рата, што је снажно утицало на режим односа између законодавне и извршне власти. То је, наиме, довело до политичког примата (*primauté politique*) Савезног савета, мада је правни примат (*primauté juridique*) и даље остао Савезној скупштини. Овом примату Савезног савета изузетно много доприноси и улога коју овај игра у законодавству било да сам израђује нацрте закона било да разматра нацрте закона који су потекли од Скупштине⁽¹³⁾. Врлина је Савезног савета што је у таквој ситуацији остао лојалан идеји демократије и што је остао велики поштовалац индивидуалних слобода. Истиче се да у Европи нема органа извршне власти који би, попут Савезног савета, био одан својој земљи, који би се тако пасионирано подвргао непрестаном, тешком раду, за слабу новчану накнаду и који би у тој мери одликовали поштење и неподмитљивост. По својим квалитетима, то су врлине које опомињу на карактеристичну индустрију Швајцарске — израду сатова⁽¹⁴⁾.

2. — Док у парламентарном режиму број чланова владе, по правилу, није ограничен ни одређен, већ осцилира између парламентарних избора, број чланова Савезног савета је *numerus clausus*. Некада је овај број износио пет, а од 1848. износи седам чланова. Овај број чланова утврђен је и у Уставу, али су крајем XIX века, у вези с иницијативом да се Савет бира непосредно од стране народа (грађана), чули предлози да се број чланова Савета погне на девет. Чланове Савета бира Савезна скупштина на заједничкој седници своја два дома. Иницијативе за бирање чланова Савета непосредно од стране народа биле су одбачене у два маха, 1900. и 1942.

Начелно, чланови Савета могу постати сви грађани који могу бити бирани у Национално веће (*Conseil national*). Међутим, праксом су се ustalila извесна правила, која се данас поштују попут уставних. Тако, у Савету не могу бити два лица која потичу из истог кантона. Исто тако,

(13) Antoine Favre, *Droit constitutionnel suisse*, Fribourg, 1966, стр. 160—161. Овоме списку узрока јачања престижа Савета над Скупштином Х. Чемерлић додаје још један. Он сматра да швајцарски систем „не одваја политичку компоненту егзекутиве од њене стручне већ је као јединствену повјерава влади чији су чланови истовремено и шефови појединих ресора управе. То доводи до тог да се егзекутива појављује као цјелина а то значи као врло моћан фактор према скупштини и у стварности доводи у питање неодређеност скупштине овој власти. Иако је устав предвидео мјере помоћу којих ће скупштина контролисати егзекутиву, због сједињавања обадијвију компонената егзекутиве у рукама владе и министара, влада се је у пракси у великој мјери осамосталила чиме је практично довела у питање правилно функционисање скупштинског система.” Хамдија Ђемерлић, „Предсједник Социјалистичке Федеративне Републике Југославије”, Годишњак Правног факултета у Сарајеву, XV, 1967, стр. 41.

(14) Carl J. Friedrich, *Constitutional Government and Democracy*, London, 1968, стр. 398.

уставни је обичај, непрекидан још од 1848, да Берн и Цирих, два кантона с највећим бројем становника, и традиционално, с водећим политичким личностима у федерацији, имају у Савету свог представника. Затим, обичај је да у Савету не буде више од пет представника кантона у којима је говорни језик немачки. Преостала два члана Савета бирају се, по правилу, из кантона Во, који је највећи кантон у коме је говорни језик Француски, или пак из Тићина, кантона у коме је говорни језик италијански. Напомиње се да од 1959. постоји тежња да се, колико је то могуће и не по сваку цену, у Савету одрази и однос снага између политичких странака. Међу члановима Савета обично постоји и равнотежа између протестаната и католика, између малих и великих кантона, као и између индустријских и пољопривредних крајева.

Иако организована колегијално, иако мора бити организована што је могуће више репрезентативно; извршна власт у Швајцарској ипак није подељена. Швајцарски Савезни савет није политички хомогено тело; али чланови странака у Савезу нису страначки заслепљени и пристрасни (nonpartisanship), већ настоје да у свим основним питањима која расправљају постигну сагласност⁽¹⁵⁾. „Швајцарска је — вели Брајс (Brace) — једина демократија која је нашла начина да одржи своје ministre — администраторе — стварно изнад трења политичких странака“⁽¹⁶⁾. „Нигде државни брод — вели даље Брајс — није био тако мало потресан осцилацијом странака као овде“⁽¹⁷⁾. Савезни савет је једно радно тело и приликом избора његових чланова више пажње посвећује се њиховим стручним способностима, него њиховим политичким убеђењима. Од члана Савета очекује се да успешно руководи једном граном управе и да даје савете законодавном телу, а не да одређује политику земље. Његови чланови нису страначки вођи нити је циљ њихове активности остварење једног политичког програма. Штавише, у стварности, они имају различита политичка убеђења. Колико је Скупштина свесна да у Савету треба, пре свега, да буду заступљени добри администратори види се и по томе што је чест случај да већина у Савету не припада оној политичкој странци која има већину у Скупштини. Страначку репрезентативност је тешко постићи у стварности због фактичког дугогодишњег чланства истих лица у Савету, о чему ће ускоро бити речи. Тако су Социјалдемократи, иако у истом периоду најмногбројнија странка у Доњем дому, морали годинама да чекају да место у Савету буде упражњено не би ли после тога добили у њему свог представника. И пошто је тај представник Социјалдемократа поднео оставку на чланство у Савету, услед неслагања с по-

(15) Ловел се пита како Савет, састављен од људи различитих политичких убеђења, може уопште функционисати? Објашњење се може наћи делом у навизи швајцарских политичких људи да се повинују одлукама већине и да теже компромису, делом у чињеници да коначна одлука у најважнијим питањима припада Скупштини, а делом и у непостојању правила о, често усиљеној и изфорсираној једногласности, каква постоји у парламентарном режиму A. Lawrence Lowell, *Governments and Parties in Continental Europe*, London, 1916, стр. 201.

(16) Ц. Брајс, *op. cit.*, стр. 561.

(17) Ц. Брајс, *op. cit.*, стр. 643.

реском политиком у земљи, ова странка је поново остала без свог представника у Савету⁽¹⁸⁾.

Пракса је да се за чланове Савезног савета бирају лица која имају искуство у јавним пословима. Стога, најчешће бива да члановима Савета постају посланици Савезне скупштине (којима после избора у Савету престаје мандат у Скупштини) или лица која су била чланови највиших кантоналних установа. До 1931. године мандат члановима Савета трајао је три године, а од тада је изједначен с мандатом посланика Савезне скупштине — траје четири године. У Швајцарској се чланови Савета могу релативно бесконачно дуго поново бирати на исти положај, пошто Устав није ограничио могућности поновног избора, тако да је било чланова Савета који су тај положај заузимали више од 25 година. О томе Брајс вели: „Изгледа да се у погледу избора не греша, пошто се чланови већа готово обично поново бирају”⁽¹⁹⁾. Напомиње се да је сем два изузетка (1854. и 1872) Савезна скупштина од 1848. до данас бирала за чланове Савета претходне чланове, све донде док су они на то пристајали, што значи до њиховог пензионисања или до њихове смрти. Тако је највећи број чланова Савета био биран у Савет бар два или три пута. Разуме се, та чињеница је јемство стабилности ове установе.

Истиче се да је потребно да члан Савета има једно, за политичке установе неуобичајено својство, — скромност. Ту служба тражи свог кандидата, а не кандидат службу⁽²⁰⁾. Уопште не настоји да чланови Савета не буду сувише блештаве личности. Тако је на изборима за чланове Савета 1959. године пропао кандидат Социјалистичке странке, јер се сматрало да је мало више блештав (a little too flamboyant)⁽²¹⁾. То би било друго својство ове установе о коме је у почетку излагања било речи — анонимност њених чланова. И, најзад, Савет је једно ефикасно тело. Он се не концентрише на разраду дјела с парламентом, пошто му није достојан ривал — у случају спора увек се мора приклонити његовој вољи. Али се зато Савет концентрише на своје задатке, које обавља савесно, стручно, одговорно. Уз то, Савет је по величини мало тело, способно да дејствује брзо и правовремено.

Као што смо нагласили, избори за чланове Савета одржавају се сваке четврте године, неколико седница после избора Националног савета. При том се свако од седам места попуњава појединачно. Прво се бирају они чланови који су изразили жељу да задрже свој положај члана Савета, па се после попуњавају преостала слободна места. Посебног кандидовања нема, него сваки посланик исписује на листићу име кандидата кога

(18) Брајс исправно примећује: „Ни у једној слободној земљи извршна власт нема тако мало посла са политичким странкама као у Швајцарској (...), али зато ипак није сасвим лишена партијске боје.” Ц. Брајс, *op. cit.*, стр. 552—553. Но, снакако је претерано и не одговара стварности у Швајцарској тврђење Н. Пашића да „Савезни савет има у извесној мери карактер коалиционе владе, јер је обично састављен према пропорционалном принципу од представника свих главних странака у савезној скупштини и на бази споразума и компромиса међу њима.” Најдан Пешић, *Упоредни политички системи*. Београд, 1962, стр. 126.

(19) Ц. Брајс, *op. cit.*, стр. 556.

(20) G. A. Codding, *op. cit.*, стр. 89.

(21) *Idem.*

предлаже у Савет. Уколико приликом првог гласања нико ни добије већину, гласање се наставља. Већ од трећег гласања број кандидата се у великој мери смањује, пошто кандидати с најмањим бројем гласова отпадају. Читав поступак се понавља док неки кандидат не добије изразиту већину. Но, када се има у виду обичај да се сваки члан Савета који назначи да жели да задржи дотадашњи положај аутоматски поново бира, онда се у пракси обично догађа да се избори ограничавају на једног кандидата.

3. — Ниједан од чланова Савезног савета није супериорнији од других. То је једна од суштинских карактеристика директоријалног типа организације извршне власти. Његов председник је само *primus inter pares*. Он није ни шеф државе нити шеф владе. Он је, у ствари, председавајући на седници Савета, а не председник Савета. Под називом „Председник Конфедерације” њега на заједничкој седници својих домова бира Савезна скупштина из редова чланова Савета. Том приликом Скупштина бира и потпредседника Савета. Мандат председнику Савета траје годину дана и после истека тог мандата он се не може поново бирати. Дотадашњи потпредседник постаје, по правилу, нови председник Савета.

Овлашћења швајцарског председника Савета („Председника Конфедерације”) су номинална. Он једноставно председава седницама Савета и иступа као номинални шеф државе споља и унутра. Његов глас није чак ни одлучујући у случају поделе гласова међу члановима Савета. Он има веома ограничена овлашћења у случају нужде — наиме, он може бити овлашћен да у извесним случајевима иступа у име Савета, с тим што сви његови поступци учињени у таквим ситуацијама подлежу потврди Савета. Савет може овластити свог председника да својом одлуком регулише формалне послове Савета или послове од другостепене важности⁽²²⁾.

Председник Савета истовремено је и старешина једног од седам департмана. Све до 1888. председник савета стајао је на челу министарства (департмана) иностраних послова. Али, како његов мандат председника Савета траје свега годину дана, то се и старешина департмана иностраних послова, пошто је то *ipso facto* био председник, морао мењати сваке године. Како овај департман, можда више него и један други захтева сталност, то се ова пракса од 1888. напустила и од тада председник Савета може стајати на челу било ког департмана — управо он ће бити на челу оног департмана на чијем се челу и затекао у моменту избора за председника Савета⁽²³⁾.

Постојање „Председника Конфедерације” у оквиру Савезног савета буди у неких писаца сумњу о дуалистичкој извршној власти у Швајцарској. Међутим, овај „Председник Конфедерације”, упркос својој звучној титули, нема, као што смо видели, никакву власт која би му била својствена и он се никако не може сматрати за шефа државе. Функцију

(22) A. Favre, *op. cit.*, стр. 195.

(23) A. L. Lowell, *op. cit.*, стр. 195.

шефа државе врши Савезни савет као целина. Колико је положај „Председника Конфедерације” лишен неких већих овлашћења, и самим тим ауторитета, види се по томе што већина Швајцараца и не зна име „Председника Конфедерације”⁽²⁴⁾.

„Председник Конфедерације” не поседује овлашћења карактеристична за овлашћења шефа државе; штавише, формалноправно, државу пред иностранством представља Савет као целина. Међутим, како је то стварно тешко изводљиво у већини ситуација, отуда Швајцарску најчешће представља „Председник Конфедерације” у друштву неког свог колеге, члана Савета.

4. — За швајцарски Устав Бридел вели да он „не санкционише изричито начело поделе власти, већ јасно прокламује хијерархију органа, међу којима прво место припада Савезној скупштини”⁽²⁵⁾. Она је највиши носилац власти (*oberste Gewalt*) у Швајцарској. Савезна скупштина не може присилити Савезни савет у целини нити појединог његовог члана да поднесу оставку на основу резултата гласања о поверењу. У директоријалном, као и у председничком типу организације извршне власти, мандат носиоца извршне власти је фиксан и носиоца те власти законодавна власт није у стању принудити на подношење оставке. Директоријална влада је, у ствари, чиновничка влада, која се вољи свога послодавца никада не противи. Неспоразума између извршне и законодавне власти у директоријалном типу организације власти нема, пошто се извршна власт увек приклања ставу законодавне власти. Носилац извршне власти не може чак поднети ни оставку, јер би то већ значило служити се једним недозвољеним средством — политичким притиском — које не приличи једном неполитичком органу⁽²⁶⁾. Неприхватање неког предлога Савета од стране Скупштине не повлачи за собом оставку Савета, већ губитак престижа Савета у целини или оног његовог члана који је био одговоран за иницирање неуспелог предлога. То је једно одступање од правила парламентарног режима, али, истовремено, то је и једна значајна девијација од истинског модела скупштинског система. С друге стране, карактеристика директоријалне владе јесте да законодавна власт не може нити има потребе да смени извршну власт, одн. носиоца ове власти. Међутим, исто онако као што Скупштина не може отпустити Савет гласањем о поверењу, тако исто ни Савет не може распустити Скупштину.

Савезни савет не може поставити ни питање поверења нити претити скупштини својом оставком. Уколико Савезна скупштина није сагласна с неком акцијом Савезног савета, она му, као што смо видели, може изразити своје неслагање, али тада Савет не подноси своју оставку, већ једноставно прилагођава своју политику захтевима скупштине. У случају да Савет то не учини, Скупштина има на располагању низ могућ-

⁽²⁴⁾ Paul Marie Gaudement, *Le pouvoir exécutif dans les pays occidentaux*, Paris, 1966, стр. 46.

⁽²⁵⁾ М. Bridel, *op. cit.*, стр. 125.

⁽²⁶⁾ Овакво решење у потпуности одговара настојању директоријалне владе да извршну власт „растерети” и очисти од свих политичких елемената и да је начини техничким сервисом Скупштине — администрацијом.

ности да га на то натера, пре свега, одбијањем да изгласа буџет⁽²⁷⁾. Но, за тим нема потребе, пошто се до данас Савет увек покораво вољи скупштине као коначном ауторитету и настојао да лојално поступа према њеним упутствима и захтевима. Ту је парламентарна подређеност чланова Савета апсорбовала министарску одговорност из парламентарног режима — Савет се увек приволи вољу Скупштине и наставља с вршењем својих дужности⁽²⁸⁾. Како је добро приметно Прело, (Prélot) чланови Савезног савета увек остају на свом месту, мењајући евентуално политику, док је у парламентарном режиму, да би се променила политика, неопходно променити људе⁽²⁹⁾. Стога је, у извесном смислу, тачна констатација Бастида да швајцарски Устав утврђује једну врсту „симбиозе између Савета и Скупштине“⁽³⁰⁾. Али, овакав положај Савета у односу према Скупштини само је још један доказ нашег почетног става да је Савет стручни, а не политички орган и да у Швајцарској постоји директоријални тип организације извршне власти. Стручни орган има да уради све оно што од њега затражи политички орган. Његови приговори могу се кретати у домену струке, али никако и у домену политике. Стога, непостојање права која у парламентаризму карактеришу однос између парламента и владе иде у прилог закључку да то нису органи који стоје на истој нози, да су основни и методи њиховог рада различити, па самим тим и њихова природа⁽³¹⁾.

Већ смо нагласили да чланови Савезног савета не могу уједно бити и чланови Савезне Скупштине, али да имају право присуствовања на седницама њених домова и учествовања у њеним расправама. Немају, међутим, право гласа. По правилу, чланови Савета узимају активно учешће у скупштинским дебатама. Савет је носилац права законодавне иницијативе. Иако је Скупштина законодавно тело, у примеру бројних закона које је она формално донела патернитет припада влади, а некада и уп-

(27) A. Nauriou, *op. cit.*, стр. 431.

(28) И. Крбек, *Право јавне управе ФНРЈ*, I, стр. 40. До данас Савезни савет никада није демисионирао *in corpore*. Так су и оставке појединих његових чланова биле веома ретке. М. Бридел, *op. cit.*, стр. 126. Ј. Стефановић вели: „По швајцарском систему министре бира парламент на одређено вријеме с тим, да у складу с вољом парламента врше послове егзекутиве. У случају да се у неком питању воља владе не поклада с вољом парламента, влада не одступа, него се подвргава вољи парламента и поступа у складу с њом (в. чл. 102. швајцарског Устава). Ту се узима да и легислатива и егзекутива припадају парламенту; само док он легислативу врши непосредно, за вршење егзекутиве служи се владом, коју за то бира. Тако је ту влада извршни одбор парламента, бира на одређено вријеме, са задатком да у име и наместо парламента врши извршну функцију, држећи се директива, које јој он даје. Ту не може доћи до сукоба између политике парламента и политике владе, јер постоји само политика парламента по којој има да се ради.“ Јован Стефановић, *Уставно право ФНР Југославије и компаративно*, II, Загреб, 1956, стр. 29. О томе видети и код: П. С. Николић, *op. cit.*, стр. 48 и 51—52.

(29) Marcel Prélot, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, 1963, стр. 96.

(30) Paul Bastid, *Le gouvernement d'assemblée*, Paris, 1956, стр. 283.

(31) Из овога не треба извући закључак да је Савезни савет у пракси лишен сваке моћи и сваког утицаја. Поред већ изложених сведочанстава који говоре против таквог закључка, на овом месту дајемо сведочанство Ц. Брајса, који вели: „Правно, Савезно је веће слуга законодавног тела; међутим, у пракси; оно има исто толико власти колико енглески, а више но неки француски кабинети, тако да се може рећи да оно колико год командује толико и слуша. Оно је исто толико вођа колико и оруђе; често, оно сугерира потребу једне законске мере као што је и припрема. Ипак, Савезна скупштина, овда-онда покаже и своју надмоћност над Већем, одбијајући му одлуке и мењајући материјално његов закон; али оно нема никаквог утицаја у погледу одстанка Већа на власти или поверења које је добило, јер је велика моћ навике и традиције код овог практичног народа.“ Ц. Брајс *op. cit.*, стр. 558.

рави. Према швајцарском Уставу, наиме, Савет има не само право законодавне иницијативе, већ, уз то, он има право до добије на мишљење и сваки нацрт закона који потиче од другог Уставом овлашћеног носиоца законодавне иницијативе. Снабдевши их својим мишљењем, Савет враћа нацрте закона скупштинским домовима. Расправа о нацрту закона не може у Скупштини отпочети, уколико нацрт закона није снабдевен мишљењем Савета. Но, у вези са законодавством, ваља рећи и то да се активност Савета у тој области не зауставља само на законодавној иницијативи и мишљењем које Савет доставља у вези с нацртом закона чији је иницијатор био неки други уставни чинилац, већ да обухвата и учествовање, у извесној мери, у скупштинским дебатама о нацрту закона. Као што смо истакли, чланови Савета имају у Скупштини саветодавни глас, могу чинити предлоге, али не могу и гласати⁽³²⁾.

Како се, према Уставу, Савезни савет, као орган извршне власти, стара за извршење закона (чл. 102), то значи да је он истовремено овлашћен за доношење уредаба за извршење закона (*règlements d'exécution*), Сем тога, скупштински домови често овлашћују Савет да у облику уредаба доносе опште акте (*ordonnances ou arrêtés*) којима допуњују или чак замењују закон. Но, уз све то, Скупштина делегира Савету и своја законодавна овлашћења, која овај врши у облику подзаконских општих аката (*ordonnances ou arrêtés*) било ради регулисања друштвених односа у одређеном подручју у нормалним условима било ради интервенисања, на један квази неограничен начин, за време тешке кризе као, на пример, у случају рата. У овом жанру најшири облик делегирања скупштинских законодавних овлашћења Савету представљају широка овлашћења (*les pleins pouvoirs*), која Скупштина даје Савету⁽³³⁾.

5. — У директоријалном типу организације извршне власти веома је изражена тенденција деполитизације извршне власти, па је отуда тим разумљивије настојање за чишћењем управне власти у режиму директоријалне владе од свих политичких елемената. Тако, на челу основних органа управне власти стоје чланови органа извршне власти, који на те положаје не долазе по основу своје страначке припадности. Ово правило важи и за управне службенике, који на те положаје долазе на основу спроведеног метода такмичења и који у својој служби уживају сталност. Директоријални тип организације власти, прави оштрије но и један

(32) М. Bridel, *op. cit.*, стр. 148. О томе Кординг вели: „Савет је тело које монополише у својим рукама законодавну иницијативу. Главни терет израде законских нацрта пада на његова плећа. Чак и када скупштински домови сматрају да треба окренути иницијативу за доношење једног закона, они ће се с таквим захтевом обратити Савезном савету, а не Савезној скупштини. Штавише, и онда када је Скупштина тражила од Савета да припреми нацрт једног закона, она неће усвојити тај нацрт, тј. он неће постати закон, уколико је Савезни савет саветовао да тај нацрт не треба усвојити.” G. A. Codding, *op. cit.*, стр. 92.

(33) М. Bridel, *op. cit.*, стр. 149. О пракси широких овлашћења Ј. Стефановић вели: „У швајцарској правној науци преовлађује мишљење, да за Парламент постоји правна могућност да даје Влади пуне власти, иако у уставу те земље то није предвиђено, али није незнатан број ни оних, који заступају противно мишљење. Од нарочите је, међутим, важности чињеница, да швајцарски Федерални суд сматра, да је дужан примењивати прописе, које влада доноси на основу овлашћења, и да се не може упуштати у испитивање њихове уставности и самог овлашћења.” Јован Стефановић, „Једно питање из опћег проблема односа између легислативе и езекутиве,” Зборник Правног факултета у Загребу, 3—4, 1959, стр. 230.

Други тип организације власти разлику између политике и администрације, између акта стварања политичке воље и акта извршења те воље, како је ову разлику својевремено окарактерисао Гудно. Притом је сфера политике драстично сужена и сведена је једино на законодавну власт. У извршној власти убијено је њено политичко биће, а њеном функционисању и њеној организацији постављени су као циљеви стручност и ефикасност. Односи између извршне и управне власти нису више односи између једне политичке и техничке сфере државне власти, већ су то хијерархијски односи између администратора вишег и нижег ранга.

У Швајцарској управни послови подељени су на седам департмана, на чијем се челу налазе чланови Савета, који усмеравају (*dirigé*) њихов рад. Департмани су потчињени Савезном савету, а не свом старешини, пошто Савет све своје одлуке доноси *in corpore*. У начелу, све савезне управне службенике именује Савезни савет. Разуме се да Савет може делегирати ово своје овлашћење департманима, одн. органу у коме будући савезни управни службеник треба да ради⁽³⁴⁾. Према начелу швајцарског управног права, ниједан савезни службеник не именује се на свој положај доживотно, већ на одређено време, које, најчешће, износи три године. По истеку овог времена, он може бити поново именован, овог пута на време док не наврши године којим стиче право на пензију⁽³⁵⁾. Иначе, надзор над радом департмана врши Савезни савет, који је у односу на департмане „виша власт”.

⁽³⁴⁾ О томе видети код: М. Бридел, *op. cit.*, стр. 136; Ц. Брајс, *op. cit.*, стр. 569—570; П. С. Николџ, *op. cit.*, стр. 53.

⁽³⁵⁾ М. Бридел, *op. cit.*, стр. 163.

др Ратко Марковић

Р е з ю м е

Директорат как вид правительственной организации

Директорат как вид организации исполнительной власти характеризуется двумя основными элементами: во-первых, он является коллегиальным органом — носителем исполнительной власти, т. е. решения выносятся всеми членами этого органа совместно, большинством голосов; во-вторых, в нем обеспечено равенство всех членов коллегиального исполнительного органа, т. е. все члены этой коллегии наделены одинаковыми правами — нет председателя, нет решающего голоса, нет иерархии. Директорат — монистическая форма организации исполнительной власти — все вопросы, входящие в компетенции исполнительной власти, рассматриваются и решаются лишь одним органом этой власти. Директорат, как вид организации власти, проводит более четкую грань, чем любой другой тип организации власти, между политикой и администрацией, между действиями, цель которых создание политической воли и действиями по исполнению этой воли. При этом, сфера политики существенно сужается и сводится лишь к законодательной власти. Исполнительная власть лишена своего политического бытия, а целями ее деятельности и организации являются квалифицированность и эффективность. Взаимоотношения между исполнительной и административной властями уже не взаимоотношения между политической и технической сферами государственной власти, а иерархические отношения между администраторами на разных уровнях службеной лестницы.

Самым выдающимся примером директората как вида организации исполнительной власти в настоящее время в мире является Швейцария.

S u m m a r y

The directorial type of organisation of executive power

This type of organisation of executive power (directorial government) is distinguished by two characteristics: one, that it is a collective body of executive power, meaning that decision-making is collective, by a majority vote; and two: all members of the executive body are equal in their rights and obligations, there is no president, no veto voting rights, no hierarchy.

The directorial type of organisation of executive power is monistic in that all business in the competence of executive power is handled by one body. It makes a more pronounced distinction between politics and administration, between acts of policy-making and its execution than any other organisation of power. The political sphere consequently becomes very — drastically — narrow, it is left with only legislative power. The executive power has killed its political being, making expertise and efficiency the aims of its functioning and organisation. Therefore, the relations between the executive and administrative power are not the relations between a political and technical sphere of government power, anymore but hierarchical relations between administrators of higher and lower rank.

The best known contemporary example of this type of organisation of executive power today is Switzerland.

*R é s u m é**Le gouvernement directorial*

Le type directorial de l'organisation du pouvoir exécutif (le gouvernement directorial) est caractéristique par deux qualités: la première est l'organe collégial qui est le titulaire du pouvoir exécutif, ce qui signifie que les décisions sont prises ensemble par tous les membres de cet organe, à la majorité des voix; la deuxième est l'égalité de tous les membres de l'organe exécutif collégial, ce qui signifie que tous les membres sont égaux dans ce collège — il n'y a pas de président, il n'y a pas de voix décisive ni de hiérarchie. Le gouvernement directorial est une forme de monisme de l'organisation du pouvoir exécutif — toutes les affaires du pouvoir exécutif sont exécutées par un seul organe de ce pouvoir. Le type directorial de l'organisation du pouvoir établit avec plus de rigueur que n'importe quel autre type de l'organisation du pouvoir la différence entre la politique et l'administration, entre les actes de la formation de la volonté politique et les actes de l'exécution de cette volonté. Cependant la sphère de la politique est rétrécie de manière drastique et elle est réduite uniquement au pouvoir législatif. Dans le pouvoir exécutif son être politique est tué, et à son fonctionnement et son organisation sont posés comme buts la spécialité et l'efficacité. Les rapports entre le pouvoir exécutif et le pouvoir administratif ne sont plus des rapports entre une sphère politique et une sphère technique du pouvoir d'Etat, mais ce sont des rapports hiérarchiques entre les administrateurs d'un rang supérieur et d'un rang inférieur.

L'exemple le plus connu du type directorial de l'organisation du pouvoir exécutif aujourd'hui dans le monde est la Suisse.

МЕТОДОЛОШКО РАЗМАТРАЊЕ МАРКСОВОГ ЗАКОНА ПАДА ПРОФИТНЕ СТОПЕ

1. УВОД — Судаћи према новијој марксистичкој литератури расправа око тзв. контраверзе тенденцијског пада профитне стопе поново добија на својој актуелности. Чини се да је међу марксистичким економистима преовладало уверење да Маркс није методолошки коректно формулисао кретање профитне стопе у капитализму. И док је ово сазнање једну групу економиста навело на покушај властите реформулације закона (1), други су га једноставно напустили претпостављајући му закон о порасту економског вишка (2). Њихово разлижење почива на дубљим теоријским основама. Први су склони да виде кризу капитализма у тенденцијском паду профитне стопе те се и залажу за реформулацију закона, потоњи, пак, налазе противречност савременог капитализма у растућим потешкоћама апсорпције економског вишка и изражавају их новом аналитичком апаратуром.

На другој страни статистичка истраживања не показују очекивано кретање профитне стопе, већ бележе константни удео најамнина и профита у националном дохотку и постојани ниво друштвене профитне стопе рачунате сходно Марксовом обрасцу (3).

Наш задатак у овом раду није статистичка верификација закона тенденцијског пада профитне стопе, већ анализа методолошких основа на којима почива његова формулација у оригиналној верзији.

2. **МАРКСОВА ФОРМУЛАЦИЈА ЗАКОНА.** — Представници енглеске класичне школе политичке економије били су општег убеђења у неминовност пада профита при његовом кретању на дужи временски рок. И Маркс је био тог уверења које је, међутим, изводио из властитих теоријских поставки. Уз то, сматрао је да развитак друштвене продуктивности рада не изазива само тенденцију ка прогресивном паду профитне стопе већ и стални пораст апсолутне масе профита, пошто целокупни капитал

(1) J. Gillman: *Das Gesetz des tendenziellen Falls der Profitrate*, Wien-Frankfurt, 1969; J. Robinson: *The Falling Rate of Profit*, *Science and Society* No. 2/1959; J. Morris: *Spurious Capital and the Rate of Profit*, *Science and Society* No. 3/1967, оба рада прештампана у *Kapitalismus und Krise, Eine Kontroverse um das Gesetz des tendenziellen Falls der Profitrate*, Wien-Frankfurt, 1970; H. D. Deckinson: *The Falling Rate of Profit in Marxian Economics*, *The Review of Economic Studies* No. 64, 1957.

(2) P. Baran, P. Sweezy: *Монополни капитал*, Загреб, 1969.

(3) J. Gillman, *op. cit.*: M. Dobb: *The Falling Rate of Profit*, *Science and Society* No. 2/1959 прештампано у *Kapitalismus und Krise*.

расте у бржој прогресији него што је она у којој пада профитна стопа (4). Дакле, не пад профита, као што је веровао Рикардо, него је пад профитне стопе резултат капиталистичког развоја по Марксу.

Математички пад профитне стопе може се врло једноставно изразити на следећи начин. Профитна стопа p' може се написати у облику:

$$(1) \quad p' = \frac{m}{c + v} = \left(\frac{m}{v} \right) \cdot \left(\frac{v}{c + v} \right) = m' \cdot q'$$

где је $m' = m/v$ стопа вишка вредности; $q' = v/c + v$ удео варијабилног капитала у укупном капиталу; $q = c/c + v$ удео константног капитала у укупном капиталу, с тим да је $1 - q = q'$.

Диференцирањем једначине (1) добијамо:

$$(2) \quad dp' = q'dm' + m'dq'$$

Из једначине (2) јасно проистиче позната зависност профитне стопе од стопе вишка вредности и органског састава капитала (5). Маркс је у анализи кретања профитне стопе елиминисао утицај обрта капитала претпостављајући да је $n = 1$.

Марксова теорема о дугорочној динамици пада профитне стопе почива на два битним претпоставкама:

1. Константна стопа вишка вредности, и
2. Пораст органског састава капитала, као нужна последица законске акумулације капитала.

На тој основи једначина (2) добија сада облик:

$$(3) \quad dp' = m'dq'$$

пошто је $dm' = 0$. Како је по својој природи $dq' < 0$ јер удео варијабилног капитала у укупном капиталу мора да опада због пораста органског састава капитала, тј. $dq > 0$, следи да је $dp' < 0$, одн. пад стопе профита. За Маркса је пад профитне стопе био несумњив али се његов тренд није испољавао на очекивани начин због деловања узрока са супротним утицајем. Наиме, „ту мора да постоје узроци који имају супротно деловање истиче Маркс — који укрштају или укидају деловање општег закона, те му дају само карактер тенденције, због чега смо ми падање опште профитне стопе и означили као тенденцијско падање“ (6). За методолошку страну проблема необично је важна околност да ти узроци са супротним дејством нису укључени у општу формулацију закона, него изван њега делују на испољавање уочене законитости. Три од пет наведених узрока утичу на повећање стопе вишка вредности, четврти на снижење орган-

(4) К. Маркс: Капитал, том III, Култура, Београд, стр. 189.

(5) L. Bortkiewicz: Wertrechnung und Preisrechnung in Marxschen System, Archiv für Socialwissenschaft und Socialpolitik, Bd. 23 und 25, 1907, s. 14, је први формулисао профитну стопу на наведени начин ради погодније математичке обраде; ту формулацију су користили Р. Sweezy: Теорија капиталистичког развоја, Загреб, 1959, стр. 80. и М. Wolfson: A Reappraisal of Marxian Economics, Baltimore, Maryland 1966, p. 129.

(6) Капитал, том III, стр. 197

ског састава капитала, а последњи на обе величине. а) Стопа вишка вредности неће остати непромењена због утицаја:

1. Повећаног степена експлоатације рада, који настаје продужавањем радног дана и интензифицирањем рада. То изазива пораст масе вишка вредности без одговарајућег пораста најамнина, те и стопа вишка вредности према тенденцији раста.

2. Обарање најамнина испод вредности радне снаге. За Маркса је то један од најважнијих узрока који задржавају тенденцију пада профитне стопе.

3. Релативна пренасељеност. — б) Појевтињење елемената постојања капитала кочи пораст органског састава капитала, јер повећана друштвена продуктивност рада спречава пораст вредности постојаног капитала у истом степену као што расте његов материјални опсег.

в) Спољна трговина, са своје стране, појевтињује елементе постојаног капитала и снижава реалне најамнине, те кочи пораст органског састава капитала и изазива раст стопе вишка вредности (?).

Сада се могу поставити два кључна методолошка питања:

1. Технички прогрес, као иманентно обележје савременог производног система, изазива пораст друштвене продуктивности рада⁽⁸⁾ која погађа и индустрије потрошних добара. Са дизањем органског састава капитала пада вредност елемената варијабилног капитала. Стопа вишка вредности може стога остати константа само под условом да реалне најамнине расту пропорционално порасту продуктивности рада, тј. да и радници и капиталисти имају подједнаку корист од пораста продуктивности рада. Усвајање ове додајне претпоставке, међутим, противречи Марксовом ставу о обарању најамнине испод вредности радне снаге и о осиромашењу радника с развојем капитализма. Ако се, пак, напусти коректна легичка претпоставка о порасту најамнина пропорционално расту продуктивности рада принуђени смо да очекујемо пораст стопе вишка вредности као последицу раста органског састава капитала.

2. Друго методолошко питање односи се на очекивани пораст органског састава капитала. Расте ли он оним темпом као што је Маркс претпостављао и као што се обично мисли? Повећање техничког састава капитала не води на нужан начин порасту вредносног састава капитала. Управо повећање продуктивности рада као последица раста капиталне опремљености рада смањује вредност елемената константног капитала и кочи или елиминише пораст вредности S у односу на V .

Следећа два поглавља биће посвећена анализи наведених питања.

3. **КРЕТАЊЕ СТОПЕ ВИШКА ВРЕДНОСТИ.** — Видели смо да Маркс у општој анализи закона тенденцијског пада профитне стопе претпостав-

(7) Капитал, том III, стр. 197—205.

(8) Која је за Маркса само други израз за пораст органског састава капитала. в. Капитал, том III, стр. 178.

ља да је $dm' = 0$, а да тек накнадно уводи узроке који изазивају варирање стопе вишка вредности. На тај начин узроци са супротним дејством излазе из опште анализе закона. Они по својој природи не изражавају утицај пораста органског састава капитала на кретање стопе вишка вредности и зато их Маркс с правом одвојено третира. Мислимо да нису у праву они економисти који приговарају Марксу што је те узроке третирао као пукe супротне тенденције а није их укључио у општу анализу закона као његове инхерентне тенденције⁽⁹⁾. То би било тачно само ако би се помоћу њих испољавало деловање пораста органског састава капитала што у наведеним примерима није случај.

Оправдан је, међутим, приговор да Маркс није увео у анализу утицај органског састава капитала на кретање стопе вишка вредности, те да је у том смислу претпоставка о константној стопи вишка вредности методолошки коректна само ако је органски састав капитала постојана величина. Истини за вољу ваља истаћи да Марксу није била непозната могућност пораста стопе вишка вредности због повећане продуктивности рада, те у том оквиру и пораста масе профита. Али је држао да је то „случај само у оквиру одређене границе“⁽¹⁰⁾. Разматрајући унутрашње противречности закона, Маркс уочава двоструко дејство развитка производне снаге рада. Прво, оно се огледа у увећању стопе вишка рада одн. вредности; и друго, у смањењу количине радне снаге која се употребљава да би се покренуо неки дати капитал. „На једној се страни један чинилац, стопа вишка вредности, пење; на другој опада (апсолутно или релативно) други чинилац, број радника. Уколико развитак производних снага смањује плаћени део примењеног рада, он увећава вишак вредности, јер му увећава стопу; али ако смањује целокупну масу рада коју неки дани капитал примењује, он смањује чинилац броја којим се стопа вишка вредности множи да би се изнашла његова маса... Компензирање смањеног броја радника подизањем стопе експлоатације рада има извесне границе које се не могу прећи; стога оно може кочити падање профитне стопе, али не и укинуги га“⁽¹¹⁾.

Наведени ставови не дају разлог да се закључи, као што то тврди Р. Мек (Meek)⁽¹²⁾, да Маркс није оперисао са константном већ са променљивом стопом вишка вредности. Мек на следећи начин тумачи Марксов став: ако расте органски састав капитала те се смањује број радника које запошљава дати капитал биће достигнута једна тачка преко које било који раст стопе вишка вредности не може да спречава пад тим капиталом произведене масе вишка вредности, а при том и профитне стопе, испод првобитне висине. Профитна стопа ће у стварности падати и док се та тачка не постигне, а стопа вишка вредности се не може бесконачно

(9) P. Sweezy op. cit., стр. 114; M. Dobb, op. cit. с. 26, 127, 166; R. L. Meek: *The Falling Rate of Profit, Science and Society* No. 4/1960 прештампано у *Kapitalismus und Krise*, с. 65; овај суд се односи само на однос узрока са супротним дејством и стопе вишка вредности, што није случај у погледу односа са органским саставом капитала.

(10) Капитал, том III, стр. 191.

(11) Капитал, том III, стр. 211.

(12) R. L. Meek, op. cit. s. 70.

увећавати. Међутим, стиче се утисак да Мек свесно превиђа да је у општој анализи закона стопа вишка вредности за Маркса претпостављено постојана величина, а да тек у даљој анализи Маркс оперише са изузетном могућношћу њеног раста, те да чак и при том изузетку не укида се тенденција пада профитне стопе. Тим пре, што би могла стопа вишка вредности само до одређене границе да расте а преко ње, на дужи временски рок, остаје константна. С друге стране, наведени пасус из Капитала не указује ни на то да је Маркс у општу анализу закона увео однос органског састава капитала и стопе вишка вредности. Наиме, разматрано место је један специфичан случај из кога се не могу извучити општи закључци, јер Маркс полази од *дате* величине капитала, те свака промена органског састава капитала одређене величине може само да се изрази као пад броја радника које тај капитал запошљава. Полазећи од претпоставке константне величине капитала очигледно је онда да се и самом расту органског састава мора поставити одређена граница коју он не може да пређе због техничких услова производње. Међутим, Маркс у општој анализи закона не ставља никакве препреке расту органског састава капитала, него управо претпоставља његово континуирано повећање. Јасно је, дакле, да се претпоставке опште анализе и овог посебног случаја међусобно искључују. У нама познатој литератури о овом питању ни један аутор осим Мека не оспорава Марксову претпоставку о константној стопи вишка вредности, као ни чињеницу да Маркс није у општој анализи закона истраживао функционалну везу стопе вишка вредности и органског састава капитала.

Ако се прихвати, што је неопходно у методолошким оквирима, утицај органског састава капитала на стопу вишка вредности, онда она више не може да се третира као константна величина. Ако, пак, стопа вишка вредности није константна величина, тада кретање профитне стопе постаје теоријски неодређено⁽¹³⁾.

Профитну стопу из једначине (1) можемо представити и у нешто измењеном облику:

$$(5) \quad p' = m' \cdot \frac{1}{q_0 + 1}$$

где је $q_0 = C/V$. Ако израз у зумениоцу обележимо са Q , зависност стопе вишка вредности од органског састава капитала пишемо у облику:

$$(6) \quad m' = f(Q)$$

Сада се може кретање профитне стопе у зависности од раста органског састава капитала изразити диференцирањем једначине (5) по Q , па је:

$$(7) \quad \frac{dp'}{dQ} = \frac{1}{Q^2} \cdot \left(Q \frac{dm'}{dQ} - m' \right)$$

(13) P. Sweezy, op. cit. стр. 115

Профитна стопа ће расти или падати ако је:

$$(8) \quad \frac{Q}{m'} \cdot \frac{dm'}{dQ} > \text{или} < 1$$

Међутим, за одређивање утицаја Q на p' потребно је истражити функционалан однос између m' и Q . У том правцу савремена марксистичка економија још није изградила одговарајући методолошки приступ. Сви познати радови из те области завршавају се констатацијом да ће уследити пад профитне стопе под дејством пораста органског састава капитала док се не постигне критична тачка у којој је $Q \cdot dm' = m' \cdot dQ$, а $dp' = 0$, тј. док се не успостави јединична еластичност односа стопе вишка вредности и органског састава капитала. Даљи аналитички напор у том правцу учињен је, међутим, од стране професора Дикинсона (Dickinson) (14). Размотрићемо укратко понуђено решење.

$$(9) \quad p = v + m$$

$$(10) \quad m = v \cdot m'$$

$$(11) \quad C = Q \cdot v$$

$$(12) \quad p' = \frac{m}{C} = \frac{m'}{Q}$$

где је p производ у физичком облику по човеку, а C капитал у физичком облику по човеку. У анализу се даље уводи позната Коб-Дугласова (Cobb-Douglasova) функција производње:

$$(13) \quad P = b L^{1-\beta} C^\beta \quad \text{или} \quad \frac{P}{L} = b \left(\frac{C}{L} \right)^\beta \quad \text{за } 0 < \beta < 1$$

где је P укупни физички производ, L број запослених радника, C укупан запослени физички капитал, b и β су константе.

Имајући у виду једначине (9) и (10) $C-D$ функција се може написати у облику:

$$(14) \quad p = b \cdot C^\beta \dots \frac{p}{v} = \frac{b \cdot C^\beta}{v} = \frac{b}{v^{1-\beta}} \cdot \left(\frac{C}{v} \right)^\beta$$

односно

$$(15) \quad 1 + m' = \frac{b}{v^{1-\beta}} \cdot Q$$

b је по природи $C-D$ функције константно, док је v константно по претпоставци модела. Ако је Q_0 вредност за Q при $m' = 0$, Q_0 је нижа допуштена вредност од Q , па се једначина (15) може написати у облику:

$$(16) \quad m' = \left(\frac{Q}{Q_0} \right)^\beta - 1$$

(14) H. D. Dickinsen, op. cit. p. 125, 127.

Прираштај једначине (16) је тада:

$$(17) \quad \frac{dm'}{dQ} = \frac{\beta \cdot Q^{\beta-1}}{Q_0}$$

Заменом вредности dm'/dQ у једначини (7) добијамо:

$$(18) \quad \frac{dp'}{dQ} = \frac{1}{Q^2} \left[1 - (1 - \beta) \cdot \left(\frac{Q}{Q_0} \right)^\beta \right]$$

Из тога следи да је dp'/dQ негативно, тј. профитна стопа опада док је

$$(19) \quad 0 > \frac{Q_0}{(1 - \beta)^{1/\beta}}$$

Пошто је $0 < \beta < 1$ и $0 < 1 - \beta < 1$, па је и $\frac{1}{(1 - \beta)^{1/\beta}}$ веће од један.

Према томе, ако Q расте брже него Q_0 профитна стопа ће расти до тачке где је $Q = \frac{Q_0}{(1 - \beta)^{1/\beta}}$, а после тога ће опадати ако Q и даље расте.

За Дикинсона су интересантна два гранична случаја. У првом је $\beta = 0$; продуктивност рада је константна (на једној стопи независној од Q), па је и m' константно. То је Марков пример у коме је:

$$p' = \frac{m'}{Q}$$

те профитна стопа опада са растом Q . Другим речима, тада је маргинална продуктивност капитала једнака нули. У другом случају је $\beta = 1$, тј. маргинална продуктивност рада је једнака нули. У том случају је:

$$m' = \frac{Q}{Q_0} - 1 \dots p' = \frac{1}{Q} \cdot \frac{1}{Q_0}$$

Сада ће p' расти ако расте Q , али без обзира колики је пораст Q , p' не може да пређе граничну вредност $1/Q_0$.

По схватању Дикинсона, изузев, дакле, граничних случајева од којих један обухвата Марков пример, функционални однос између Q и m' је такве природе да условљава пораст p' до једне одређене тачке после које профитна стопа пада, под претпоставком непрекидног раста Q . За понуђени аналитички поступак, међутим, не би се могло рећи да је у духу Маркове теорије. Наиме, Дикинсон целу анализу преводи са вредносних на физичке величине, те су симболи p , s , v , и m изрази одговарајућих величина у физичком облику. Истовремено, он не само да сматра поделу капитала на константни и варијабилни део неодрживом него и органски сасгав капитала дефинише као однос капитала по запо-сленом⁽¹⁵⁾ не схватајући да за Маркса то није технички већ вредносни

(15) Као што то чини и J. Robinson: An Essay on Marxian Economics, London, 1942, p. 9, 41.

састав. Зато ни његова претпоставка да су при промени физичке продуктивности промене величина његовог модела p , c , v и m у физичком облику пропорционалне променама величина c , v , m и p у Марксовом, ништа у бити не мења закључак да понуђена верзија закона о кретању профитне стопе не почива на битним прописима оригиналне теореме. Стиче се, такође, утисак да је Дикинсон Марксов закон о паду профитне стопе тако генерализовао да представља један облик нео-класичне функције производње у којој је однос између капитала и рада посматрао кроз величине Q и m' . На околност да се закон тенденцијског пада профитне стопе не би могао уврстити у ред теорија граничне продуктивности или Коб-Дугласова функција производње у марксистичкој економији јасно је указао М. Доб (M. Dobb) ⁽¹⁶⁾.

У литератури постоји мишљење да је раст стопе вишка вредности био један од разлога, који су спречавали пад профитне стопе, као што то бележе статистичка истраживања. Не само да постоји чудна сталност профитне стопе, истиче М. Доб ⁽¹⁷⁾ него се у истом смислу исказује и однос капитала према друштвеном производу као и удео најамнина у њему. По његовом мишљењу, сасвим је могуће да расте величина капитала у односу на рад, иако његов однос према производу остаје константан или чак пада, али само у случају (при расту продуктивности рада у истом темпу као и капиталних улагања по раднику или бржем и при том тенденцијском расту а не паду профитне стопе) ако реалне најамнине не расту пропорционално порасту продуктивности рада. У овај последњи услов Маркс није био убеђен, мада је претпоставио константну стопу вишка вредности. Ако је, пак, пораст реалних најамнина потпропорционалан порасту продуктивности рада, тада раст стопе вишка вредности, у потпуности или делимично, неутралише утицај пораста органског састава капитала на кретање профитне стопе.

Најпотпуније статистичко истраживање реалног кретања стопе вишка вредности извршио је Ј. Гилман (J. Gillman) за период од 1880. до 1960. год. за подручје САД. Према његовим графиконима стопа вишка вредности имала је тенденцију јаког раста до двадесетих година овог века да би се у следећих тридесет година њено кретање задржало на једном постојаном нивоу. Након краћег времена после другог светског рата стопа вишка вредности поново прима јак тренд пораста, који је изразитији него у првобитном периоду раста ⁽¹⁸⁾. Увођењем нове технологије продуктивност рада расте далеко брже него стопа најамнина што утиче на описани тренд стопе вишка вредности.

У досадашњим разматрањима имплицитно смо претпостављали одсуство потешкоћа око дефинисања стопе и масе вишка вредности. Међутим, у литератури која обрађује материју пада профитне стопе то је једно од спорних питања, посебно што се цела анализа више не креће

⁽¹⁶⁾ M. Dobb, op. cit. s. 39.

⁽¹⁷⁾ M. Dobb, op. cit. s. 39

⁽¹⁸⁾ J. Gillman, op. cit. s. 19, 202.

на оном нивоу апстракције који је користио Маркс при формулисању закона тенденцијског пада профитне стопе. Снижавање нивоа апстракције је неопходан услов квантитативне провере постављених хипотеза. Зато је расправа о односу профита и вишка вредности постала поново актуелна. Наиме, Марксово одређивање профитне стопе и закона њеног пада почива на претпоставци квантитативне подударности профита и вишка вредности, те се и профитна стопа дефинише као однос вишка вредности према целокупно предумљеном капиталу⁽¹⁹⁾. Другим речима, произведени вишак вредности једнак је реализованом вишку вредности. Како је Марксу у општој анализи капитала свесно занемарно проблем реализације вишка вредности за анализу која би претендовала на емпиричку проверу, намећу се два важна закључка: 1) разматрање проблема реализације вишка вредности и њен утицај на кретање профитне стопе, и 2) профитну стопу дефинисати као однос профита према предумљеном капиталу, јер њено „везивање за однос вишка вредности према предумљеном капиталу представља посебан случај, који важи само под теоријском претпоставком да је 'маса профита који се производи у свакој посебној грани једнака суми вишка вредности што га производи целокупни капитал пласиран у тој области'”⁽²⁰⁾. На тај начин се и стопа вишка вредности мора одредити као однос реализованог вишка вредности или профита према предумљеном варијабилном капиталу, ако се не жели теоријски уопштити један посебан случај. Стварање вишка вредности је само први акт капиталистичког процеса производње, као што је познато. Неопходан је и други да би се тај процес заокружио, а то је реализација укупне масе произведених добара. Нереализован вишак вредности је уједно и непроизведен вишак вредности. Одређивање стопе и масе вишка вредности, које би респектовало проблем реализације вишка вредности, нераздвојно је повезано с поделом рада и одговарајућих расхода на производни и непроизводни облик. Увођење у анализу непроизводних расхода даје читавој проблематици кретања профитне стопе нову методолошку димензију. На тој основи настала је и нова контроверза у марксистичкој литератури. Посебан удео у томе има Ј. Гилман. Наиме, он је управо на основи разликовања продуктивног и непродуктивног рада извео своју познату реформулацију и верификацију Марксовог закона тенденцијског пада профитне стопе. Пошто по дефиницији непродуктивни издаци не учествују у стварању вредности и вишка вредности, они се морају накнадити из вредности производних добара, одн. из вишка вредности који је произведен продуктивним радом. Ако се са (v) обележе најамнине продуктивних радника а са (u) најамнине и плате непродуктивних радника као и продајни, рекламни и други трошкови управљања укључујући и порезе — тада традиционална представа m означава „брuto реализован вишак вредности”, док је m—u „реализовани нето вишак вредности”. У том смислу величина вредности (u) представља трошкове реализације вишка вредности.

(19) Капитал, том III, стр. 18.

(20) М. Самарија: Цена производње, Београд, стр. 124.

Под тим претпоставкама и стопа профита има свој бруто и нето израз. У досадашњој анализи прећутно се узимала у обзир бруто вредност профитне стопе, док би се нето стопа профита могла дефинисати као:

$$(20) \quad p'_n = \frac{m - u}{c + v + u} \quad \text{или} \quad p'_n = \frac{m - u}{c}$$

у зависности од тога да ли се као база за обрачун профитне стопе користи величина утрошеног или инвестираног капитала, о чему ће касније бити више речи.

Структура вредности појединачне робе тада има следећи облик:

$$(21) \quad W = (c + u) + v + (m - u)$$

где је c утрошени константни капитал, а по Гилману се вредност u , као расход који не производи вишак вредности, може слободно припојити константном капиталу који такође не ствара нову вредност.

Конечно, понуђено објашњење целе ове методолошке операције гласи: у предмонополистичком капитализму, када је распао органски састав капитала а величина u је била релативно безначајан фактор при реализацији вишка вредности, основа закона о тенденцијском паду профитне стопе се налазила у релативно бржем порасту c/v у односу на m/v ; у време монополног капитала, тј. нове технологије, нових облика привредне организације и квалитативних промена у стварању и реализовању вишка вредности, када однос c/v остаје релативно стабилан а расту непродуктивни издаци, основа разматраног закона лежи у бржем порасту u/v према m/v (21). Засновани на овом методолошком поступку прикупљени и обрађени статистички подаци, при постојаном органском саставу капитала, показују у току целог посматраног периода благу тенденцију пада и профитне стопе и стопе вишка вредности (22).

Гилман је јасно уочио и добро поставио проблем али је понуђено решење изазвало нове расправе. И док га једни економисти експлицитно или имплицитно прихватају (23), други с основом указују на његове методолошке недостатке (24). Унутар агрегатне суме непродуктивних издатака ваља разликовати пореске терете и трошкове продаје (укључујући трошкове управљања и рекламе). Марксова општа анализа капитала почива на претпоставци да се не појављују никакве модификације односа капитал — рад у сфери промета. Зато, по њему, пореска и продајна оптерећења падају на терет капиталиста. Реалне најамнине и укупан вишак остају нетакнути, те капиталисти морају ове трошкове да снесу из вишка вредности умањујући при том своје нето профите. Међутим, издаци на

(21) J. Gillman op. cit. s. 107.

(22) J. Gillman op. cit. s. 113, 202.

(23) P. Sweezy и P. Baran у својој концепцији економског вишка, наведено дело, те A. Pesenti: *The Falling Rate of Profit*, Science and Society No. 3/1959 прештампано у *Capitalismus und Krise*, s. 51; J. Morris, op. cit. s. 103.

(24) J. Robinson: *The Falling Rate of Profit*, p. 43; E. Mandel у критици концепта економског вишка, *Arbeitswerttheorie und „Monopolkapital“*; in *Monopolkapital, The- sen zu dem Buch von P. A. Baran und P. M. Sweezy*, Wien, Frankfurt, 1969, s. 90.

продајну активност и друге непродуктивне услуге — преко потрошње најамнина и плата у тим индустријама запослених радника, као и трошењем резултирајућих доходака из прерасподеле пореских прихода — поново се враћају капиталистима, те ће се увећавати њихови профити ради покрића ранијих трошкова. Изузев уштеда из непродуктивних прихода, постојање непродуктивних доходака не умањује укупну масу профита него чак омогућава њену реализацију. У том смислу Гилман није у праву када врши одбијање непродуктивних трошкова од масе вишка вредности. У строго теоријском смислу⁽²⁵⁾ он би то морао да учини јер ти расходи капитала потичу из вишка вредности претходног производног процеса те се не могу приписати вишку вредности текућег производног обрта, али би зато морао да их дода вишку вредности претходног периода⁽²⁶⁾. Међутим, далеко је значајније да је Гилман учинио теоријски промашен потез када је непродуктивне издатке из обрасца профитне стопе пренео из бројноца у имениоц и придодео их константном капиталу. Мада ни с ни и не стварају нову вредност њихова економска природа је сасвим различита да би допуштала једноставно збрајање. То, ипак не значи да се величина s може задржати на нивоу уложеног или утрошеног константног капитала у области индустрије, већ према томе која се основа узима за обрачун. Наиме, профитна стопа је однос укупне масе профита према укупном капиталу независно од сектора у који је уложен. Капитал уложен у индустрију услуга или продајну активност такође је део укупног друштвеног капитала, те при обрачуну профитне стопе не би могао да се занемари. Тим пре ако се има у виду да економски развој мења структуру друштвене производње у корист терцијалног сектора, а да тешкоће реализације вишка вредности тај процес још подстичу. Сигурно је, међутим, да пред једним статистичарем стоје сложени проблеми да се из те области издвоји онај део који представља одговарајући уложени друштвени капитал од оног што је принос на тај капитал. Пошто се сам Гилман ограничио на истраживање трендова профитне стопе унутар прерађивачке индустрије САД, тај задатак није ни могао да оствари.

4. *КРЕТАЊЕ ОРГАНСКОГ САСТАВА КАПИТАЛА.* — Као што смо видели у Марковом теоријском систему, пресудан чинилац који изазива дугорочно обарање профитне стопе јесте раст органског састава капитала. У методолошком погледу од изузетног је значаја само дефинисање органског састава капитала и утицај који на њега врши технички прогрес. Размотрићемо најпре прво питање.

Први део питања односи се на одређивање основе органског састава капитала. Наиме, да ли ће се при теоријској анализи а посебно при статистичком проверавању као основа користити уложени или утрошени капитал? Ако са s обележимо у току једне године утрошени константни капитал, са S укупно улагање у капиталну опрему, постројења, репро-

(25) На шта упозорава Е. Мандел, *op. cit.* s. 90.

(26) Нормално у статистичкој обради података то није неопходно јер би се те грешке јављале за сваки обрачунаски период, али не би утицале на тренд, што је битно.

дукциони материјал и залихе; са v означимо годишње трошкове најамнине а са V уложени варијабилни капитал и p годишњу масу профита — поставља се питање на који начин одредити органски састав капитала? Да ли је то однос c/v или C/V одн. нека њихова комбинација? У првом примеру као основа би се узимао ток капитала а у другом његов ток. То би утицало и на само дефинисање профитне стопе. Профитну стопу изражену као $p/c + v$ А. Бајт назива стопом чистог дохотка по јединици производних трошкова, а однос $p/C + V$ стопом чистог дохотка по јединици инвестираног капитала⁽²⁷⁾. У већ наведеном делу Гилман врши своја статистичка истраживања и на бази тока и на бази тока капитала. У одељку 4) он дефинише органски састав капитала као c/v и c_r/v , тј. као однос укупно утрошеног константног капитала одн. утрошеног оптицајног дела константног капитала према трошковима радне снаге⁽²⁸⁾. Како истиче Ј. Робинсон та одредба органског састава капитала је без значаја за посматрани проблем и може само да указује на степен интеграције предузећа⁽²⁹⁾. У одељку 5), међутим, органски састав капитала се одређује у смислу односа C/v . И док стопа вишка вредности остаје непромењена, профитна стопа захтева ново одређење. Не више $p/C + V$ већ p/C одговара p' . Величина уложеног варијабилног капитала није укључена у овај облик, јер по Гилману не може се реално представити ток инвестираног капитала у радну снагу⁽³⁰⁾. Сагласно свом покушају реформулације Марксовог закона тенденцијског пада у профитне стопе, Гилман оперише и са трећим обликом органског састава капитала, који за своју основу има ток капитала. Из једначине (21) је видљиво да је то однос $c + u/v$.

Чињеница је да се у Марксовој општој анализи капитала појављују две аналитичке одредбе профитне стопе и то као $p/c + v$ и $p/C + V$, што би могло у први мах да изазове дилему у погледу дефинисања органског састава капитала. Међутим, како примећује Енгелс, профитна стопа је однос гишка вредности или профита, направљеног и реализованог за годину дана, наспрам целокупног капитала. Она, дакле, није нужно једнака оној профитној стопи која за основу израчунавања узима обртни период датог капитала, а не годину дана. Оне се подударaju само ако се тај капитал обрће једанпут годишње. Претпоставка да је $n = 1$ при статистичком израчунавању је неупотребљива, те је неопходно при обради емпиријских података израдити одговарајући метод за њихово превођење са основе утршеног на базу инвестираног капитала. Гилман је био свестан те околности па је и поставио основе за одговарајући трансформациони механизам⁽³¹⁾.

У економској литератури није редак случај да се оригинално Марксово схватање органског састава капитала тумачи као однос капитала

(27) А. Бајт: Мерило рентабилности в нашем господарству. Економска ревија, бр. 3—4/1953, стр. 174.

(28) *Op. cit.* s. 42, 46.

(29) J. Robinson: *The Falling Rate of Profit*, p. 41.

(30) Gillman, *op. cit.* s. 52, 192.

(31) Gillman, *op. cit.* s. 52, 53.

према запосленим радницима, K/L ⁽³²⁾. У том погледу карактеристичан је став Ј. Робинсона. Наиме, она закон о тенденцијском паду профитне стопе у својој оригиналној верзији држи за једну таутологију, која се може, када је већ то, коректно формулисати на следећи начин: ако је профит по сваком запосленом константан а уложени капитал по запосленом расте, тада опада профитна стопа мерена према капиталу. И даље наставља: „Односи се могу на један поједностављен начин редуцирати на оперативне појмове и илустровати реалним чињеницама. То се, ипак, не може учинити с органским саставом капитала у смислу поделе капиталних улагања на C и V , на минуле и текуће елементе. Укупни инвестирани капитал омогућава капиталистима да запосле радну снагу и да извлаче вишак вредности. Однос варијабилног капитала према осталом капиталу условљен је техничким условима и временом обрта; укупно капитално опремање неопходно је за производан процес; ни један део не може сам за себе да ствара вишак вредности. Разлог за то, да се међусобно изједначавају органски састав капитала и однос капитала према раду, је што је Маркс ради упрошћавања претпоставио период обрта функционирајућег капитала од 1 године, тако да је $v=V$ и даље наставио аргументирати као да су оба идентична” ⁽³³⁾.

У одређивању органског састава капитала, посебно у односу на вредносни састав, Маркс није био сасвим доследан и јасан. Пошто је Маркс увео појам органског састава капитала да би изразио везу између техничког састава и састава вредности, „уколико он бива одређен техничким саставом чије се промене у њему одражавају”, усвајамо Хорватов став који тумачи Марксову идеју на следећи начин: код органског састава капитал у бројиоцу и имениоцу се валоризује по сталним ценама првог или другог одељка, док код вредносног састава по текућим ценама ⁽³⁴⁾. На тај начин се избегава идентитет органског и вредносног састава.

Са становишта методолошког разматрања постављеног закона тенденцијског пада профитне стопе сада можемо да поставимо и друго важно питање, које се намеће у вези са кретањем самог органског састава капитала дефинисаног у напреднаведеном смислу. Наиме, Маркс је претпоставио стални раст органског састава капитала као *conditio sine qua non* пада профитне стопе и ми смо ту претпоставку у претходној анализи овог рада изричито поштовали, посебно у одељку 3. Другим речима, потребно је и ту претпоставку проверити. Приметили смо да је Маркс учио истовремено и тенденцију појевтињења делова константног капитала. Питање смо раније поставили у том смислу да ли се може то кретање једноставно дефинисати као супротна тенденција и искључити из опште анализе закона када управо повећање продуктивности рада, као последица раста техничког састава капитала, нужно смањује вредност елеме-

⁽³²⁾ J. Robinson: An Essay, p. 9, на пример.

⁽³³⁾ J. Robinson: The Falling Rate of Profit, p. 42.

⁽³⁴⁾ Б. Хорват: Економска анализа, Производња и технолошки прогрес, Београд, 1972, стр. 108.

ната константног капитала те спутава или елиминише релативни пораст вредности C у односу на V ? Сматрамо да није методолошки основано две стране исте појаве одвојено разматрати, те једну претпоставити као иманентно својство појаве а другу као узрок са супротним дејством. Зато утицај промена у органском саставу капитала на кретање профитне стопе ваља схватити у смислу само његових нето промена, које су резултанта деловања обе супротне силе. „Ако тако поступимо мање ћемо бити изложени искушењу да органски састав капитала схваћамо у физичком, а не у вредносном смислу — истиче П. Свизи (P. Sweezy), јер — у последњих сто и педесет година брзо је расла количина стројева и сировина у физичком смислу по сваком раднику. Но органски састав капитала је *вредносни* израз, па се зато, због непрекидног повећања продуктивности рада, не може сматрати да пораст количине стројева и сировина по раднику представља показатељ промена у органском саставу капитала” (35).

Готово да је опште уверење да органски састав капитала има стални улазни тренд раста. Међутим, то уверење почива на схватању органског састава као капиталне опремљености рада. Можда је и сам Маркс допринео том, по своју теорију опречном ставу када је сматрао да је дугорочно повећање вредносног састава капитала нужна последица повећања техничког састава. Ако, пак, промене у органском саставу капитала посматрамо у светлу његовог стварног значења, укључујући и елементе појединастих капиталних добара (па и пораст надница), тада уобичајено мишљење о брзом порасту органског састава капитала не почива више на чврстом тлу. У прилог том закључку Гилман је пружио доказе вредне уважавања. По свим методологијама обрачуна статистичких података — па чак и по оној где се вредност непродуктивних издатака једноставно припаја константном капиталу увећавајући га неосновано — он је установио пораст вредности инвестираног капитала по раднику у последњих пола столећа, али није нашао ни једну статистичку индикацију за растућу тенденцију вредности инвестираног капитала у односу на најамнине или као удела у националном доходу (36). Ако прихватимо овај податак, а њега није оспорио ни један од марксистичких економиста који су учествовали у дебати о Гилмановој реформацији закона тенденцијског пада профитне стопе, онда се једна од битних претпоставки поменутог закона јавља у новом виду. Поставља се питање да ли се из кретања органског састава капитала може извући закључак о паду профитне стопе? Као што смо видели, статистички подаци то демантују, док се пораст органског састава капитала може коректно схватити само као његов чист прираштај који је под сталним притиском техничког развоја. Из тих разлога разумљиво је мишљење Свизија „да се тенденција падања профитне стопе не може доказати ако анализу почнемо с порастом органског састава капитала” (37).

(35) P. Sweezy, op. cit. стр. 116.

(36) J. Gillman, op. cit. s. 49, 63, 69, 116.

(37) P. Sweezy, op. cit. стр. 117.

У прилог том ставу иде и аналитичко-историјско објашњење кретања профитне стопе, које је дао југословенски економист Б. Хорват⁽³⁸⁾. Наиме, у Марксово време профитна стопа је падала, капитална опремељеност рада је расла, док је стопа вишка вредности остајала константна, тј;

$$(22) \quad \frac{p' \cdot K}{w \cdot L} = \text{const.}$$

где је w најамнина по јединици радне снаге, а L количина запослене радне снаге. Раније смо истакли да израз $m' = \text{const.}$ означава да су наднице расле у односу на профиге истим темпом у коме се повећавала и капитална опремељеност рада, па је:

$$(23) \quad \frac{w}{p'} = \frac{b \cdot K}{L}$$

где је $b = 1$ при $m' = 100\%$.

Из (23) може се изразити састав капитала као:

$$(24) \quad q = \frac{K}{wL} = \frac{K}{bp'K} = \frac{1}{bp'}$$

Одатле проистиче да се органски састав капитала увећава *само* ако опада профитна стопа.

У периоду после првог светског рата ситуација се мења. Капитални коефицијент $k = K/Y$ се смањује, док се учешће најамнина у националном доходу, wL/Y , повећава. Преко те две величине органски састав капитала се изражава као:

$$(25) \quad p = \frac{K}{wL} = \frac{K/Y}{wL/Y}$$

Ако се бројилац смањује а именилац повећава, тада се смањује и количник, тј. опада органски састав капитала q из једначине (25). Марксов случај постоји само тада ако би именилац остао константан а бројилац се повећавао. Из тога следи закључак да је технолошки прогрес у XIX веку водио повећавању органског састава капитала, док у XX веку изазива управо супротне ефекте. Хорват закључује да је Маркс оперисао, при формулацији закона о тенденцијском паду профитне стопе, само са једним посебним типом технолошког прогреса и то са капитално потрошним а радно штедним техничким прогресом. „Но то није једини могући тип, а закони које је Маркс покушао извести не следе нужно из почетне констатације о растућем техничком саставу капитала”⁽³⁹⁾.

Са теоријског становишта овај закључак је значајан. Из специфичних случајева не могу се коректно извући генерални судови. Међутим,

⁽³⁸⁾ Б. Хорват, *op. cit.* стр. 107—112.

⁽³⁹⁾ Б. Хорват, *op. cit.* стр. 112.

са, становишта економске анализе ваља уочити још једну битну околност у формулацији закона пада профитне стопе. Наиме, закључци који проистичу из једначина (3) и (24) указују на аналитичку функционалну везу. Профитна стопа пада ако расте органски састав капитала; органски састав капитала расте само ако пада профитна стопа. Другим речима, закон о тенденцијском паду стопе је историјски факт а не општа узрочна тенденција.

др Миролуб Лабус

Резюме

Методологическое рассмотрение Марксовского закона о снижении нормы прибыли

Автором в статье рассматриваются методологические основы закона Карла Маркса о тенденциях снижения средней нормы прибыли, все еще являющегося предметом обсуждений в марксистской экономической литературе. В вступительной части приводится формулировка закона К. Марксом и его предположения: постоянная норма прибавочной стоимости и рост органического строения капитала.

Анализируя первое предположение, автор приходит к заключению, что постоянность нормы прибавочной стоимости не следует принимать как правильное аналитическое предположение, ибо она является результатом других экономических процессов. Так как норма прибавочной стоимости по своей сути переменная величина, то движение нормы прибыли становится теоретически неопределенным. Поэтому автор в частности рассматривает функциональное взаимоотношение между нормой прибавочной стоимости и органическим строением капитала, от которого зависит движение нормы прибыли, что Марксом не было включено в общий анализ закона.

В рассмотрении второго предположения закона К. Маркса автор сперва дает точное определение органического строения капитала и в частности его взаимоотношения с технологическим строением капитала и строением стоимости и приходит к выводу, что рост органического строения капитала является результатом определенного вида (капитало-потребительского) технического прогресса, а не общей экономической закономерности, как это считалось Марксом. В этом отношении закон о снижении нормы прибыли невозможно доказать, если анализ исходит из роста органического строения капитала.

Отмечая, что за последних пол столетия статистические данные не показали понижения нормы прибыли, а постоянную долю ренты и капитала в национальном доходе, автор утверждает, что основные предположения марксовского закона несут специфический характер и что, следовательно, и сама закономерность имеет свой определенный исторический век.

S u m m a r y

A. methodological discussion on Marx's law of decrease of profit rate

In the article, the author discusses the methodological basis of Marx's law of tendentious decrease of the average profit rate, which is still being debated on in marxist economic literature. The introductory part contains Marx's formulation of the law, and its components: the constant rate of surplus value and the increase of the organic structure of capital.

Analysing the first component, the author comes to the conclusion that the constant value of the rate of surplus value can not be taken as a correct analytical component, being the result of other economic processes. The fluctuation of the profit rate becomes theoretically indeterminable because the rate of surplus value is variable by virtue of its nature. That is why the author pays special attention to the functional relation (link) between the rate of surplus value and the organic structure of capital, which the fluctuation of the profit rate depends on, and which Marx omitted from his general analysis of the law anyway. That part of the work also deals with the definition of the rate of surplus value.

In discussing the second component of Marx's law, the author firstly gives a precise definition of the organic structure of capital and especially determines its relation to the technical structure of capital and the structure of value. He then comes to the conclusion that the increase of the organic structure of capital occurs as the result of a definite type of technical progress (capital consuming), it is not therefore an economic law as Marx thought. In that respect, the law of decrease of the profit rate can not be determined either if the analysis rests on the increase of the organic structure of capital.

The author observes that statistical data does not register (indicate) a decrease of the profit rate, in the last 50 years but a constant participation of rent and capital in the national income, and concludes that the main components of Marx's law are of specific character and that the law itself is historically restricted in its duration.

R é s u m é

L'examen méthodologique de la loi de marx de la baisse du taux de profit

L'auteur examine dans son article la base méthodologique de la loi de Marx de la baisse tendante du taux de profit moyen, qui est toujours l'objet de débats dans la littérature économique marxiste. La partie introductive du travail contient la formulation de Marx de la loi et ses hypothèses: le taux constant de la plus-value et l'accroissement de la structure organique du capital.

En analysant la première hypothèse l'auteur arrive à la conclusion qu'on ne peut pas traiter la constance du taux de la plus-value en tant qu'hypothèse analytique concrète, mais il est le résultat des autres processus économiques. Vu que le taux de la plus-value est une grandeur variable par sa nature la variation du taux de profit devient théoriquement indéterminée. C'est pourquoi l'auteur examine en particulier le lien fonctionnel du taux de la plus-value et de la structure organique du capital dont dépend aussi la variation du taux de profit, ce que du reste Marx a omis de l'analyse générale.

rale de la loi. Dans cette partie du travail l'attention est consacrée, de même, à la définition du taux de la plus-value.

En examinant la deuxième hypothèse de la loi de Marx l'auteur définit tout d'abord avec plus de précision la structure organique du capital et en particulier il détermine son rapport à l'égard de la structure technique du capital et de la structure de la valeur. Ensuite il arrive à la conclusion que l'accroissement de la structure organique du capital est le résultat de type organique (de capital consemptible) du progrès technique et non point une règle obligatoire générale, comme le considérait Marx. Dans ce sens de même la loi relative à la baisse du taux de profit ne peut être prouvée si l'analyse repose sur l'accroissement de la structure organique du capital.

En constatant qu'au cours du dernier demi-siècle les données statistiques ne font pas ressortir la baisse du taux de profit, mais la participation constante des salaires et du capital dans le revenu national, l'auteur conclut que les hypothèses fondamentales de la loi de Marx sont de caractère spécifique, de sorte que de même la règle obligatoire est d'une durée historique déterminée.

СОЦИЈАЛНА ЗАШТИТА У САВРЕМЕНИМ ДРУШТВЕНО-ЕКОНОМСКИМ УСЛОВИМА (1)

Улога и значај социјалне политике и социјалне заштите у савременим друштвено-економским условима у Југославији и у СР Србији, условљени су чињеницама двоструке природе:

Прво, *општом природом друштвено-економских односа у нашој земљи који немају пролазни карактер.*

Друго, *најновијим политичким и уставним реформама које означавају нову квалитетну етапу у развоју нашег друштва.*

Трајна обележја нашег система су добро позната: социјалистички карактер друштвено-економских и политичких односа, друштвена својина над средствима за производњу, самоуправљање као основни продукциони и друштвени однос, награђивање према резултатима рада уз примену корективних начела за прелазни период, начела солидарности и узајамности, демократизација и хуманизација друштвених односа, борба против остатака класних неједнакости, уједначавање услова привређивања и отклањање диспропорција у животном стандарду, итд. Овоме треба додати и нека фундаментална начела социјалистичког друштва у области социјалне политике и социјалне заштите, као што су посебна друштвена брига о породици, заштита жене у радном односу и заштита материнства, посебна заштита деце, посебна заштита лица под старатељством и заштита остарелих лица. На ширем идеолошком плану, марксизам је поставио два питања као *conditio sine qua non* сваке социјалистичке револуције: *еманципација жене и еманципација детета*. Данас се, у савременим условима, као значајан задатак поставља и *друштвена брига о остарелим лицима*, која у доба класика марксизма није имала такав значај као у савременом друштву.

Ово би били *општи, минимални вредносни ставови* нашег самоуправног социјалистичког система који ни у теорији ни у пракси (бар у начелу), никада до сада нису оспоровани нити оспорени.

Међутим, недавно усвојени политички документи и недавна уставна реформа, проширили су, допунили и обогатили класична начела нашег друштва и поставили нове темеље за конституисање социјалне политике и социјалне заштите у Југославији и у СР Србији. Када бисмо покушали

да, према нашем виђењу ствари, уопштимо ове нове квалитете у нашем друштву у области социјалне политике и социјалне заштите, могли бисмо утврдити неколико праваца даљег развоја ових области друштвених односа. То би били:

1. *Идејно-политичко и нормативно-правно довршавање и заокружавање концепције о равноправном третирању социјалног и економског развоја и о глобалном планирању целског друштвеног развоја.* Овај се закључак намеће ако се пажљиво анализирају основни документи, као и резолуције X конгреса СКЈ и VII конгреса СКС. Ни формално-технички ни садржински не даје се приоритет „економској и технолошкој револуцији“ у односу на „социјалну револуцију“. Према томе, напуштена је либералистичка и технократска заблуда да ће само технолошки и економски прогрес, да ће само максимална рационализација производње, решити аутоматски и све социјалне проблеме. Коначно се такође схватило да социјалне проблеме стварају и богатство и благостање, а не само „недостатак основних услова егзистенције“.

У том погледу позната је послератна еволуција идеја, а нарочито су познате осцилације до којих је дошло последњих неколико година. Програм Савеза комуниста, усвојен још 1958. године, имао је веома позитиван став према оваквој концепцији, иако она у то време није била још увек нигде у свету ни формулисана. Она је извиривала из хуманистичке оријентације ставова изражених у програму, мада је сам програм био ипак *explicit* далеко од тога да је ову оријентацију до краја довршио и закоружио. На IX конгресу СКЈ, у Резолуцији „Социјалистички развој у Југославији на основама самоуправљања и задаци СКЈ“, први пут се употребљава израз „развојна политика друштва као интегрални део друштвено-економских односа“. Слична формулација прихваћена је и на Конгресу самоуправљача, а под притиском растућих противуречности у Србији, ЦК Србије и Веће Савеза синдиката су 23. XII, 1971. године усвојили документ под називом „Улога и задаци Савеза комуниста и Савеза синдиката СР Србије у социјалној политици“, у коме се изричито каже: „Савез комуниста Србије се залаже за целовито и јединствено планирање привредног и друштвеног развоја на свим нивоима. То, поред осталог, подразумева потребу за уграђивањем социјалне политике у јединствен програм развоја“ (глава VII).

Сви ови документи већ представљају историју односно предисторију новог система друштвено-економских односа установљених реформама извршеним у овој години. Нови систем полази свуда од „*друштвено-економског развоја*“ и од подједнако значаја свих елемената — привредних и непривредних — овог развоја. У оквиру тога, социјална политика као један од елемената планирања друштвено-економског развоја, мора „изражавати карактер наших социјалистичких самоуправних продукционих односа, бити у складу са циљевима развоја социјалистичког самоуправног друштва и заснивати се на одлучујућој улози радничке класе и самоуправно удруженог рада у друштвеној репродукцији у друштву“ (Резолуција о задацима Савеза комуниста Југославије у социјал-

ној политици, тач. 1). Зато, ... „радници у удруженом раду и грађани утврђују и спроводе социјалну политику у оквирима које опредељује степен материјалне развијености и међусобна условљеност и повезаност економског и социјалног развоја” (тач. 2, ст. 1). И даље: „У оквиру целовите и друштвено одговорне развојне политике треба систематски обезбеђивати, економским и друштвеним мерама, виши степен усаглашености између материјалног и друштвеног развоја и заштите и унапређења човекове средине” (тач. 15, ст. 1), итд. итд.

Оваква концепција, која је изражена и у уставним документима, има озбиљне последице на све друштвене чиниоце у нашој земљи, јер их обавезује да једну до сада маргиналну и запостављену област подигну на онај степен значаја који им дају политички и правни документи нашег друштва. У пракси, међутим, постоји озбиљан раскорак са прокламованим принципима. Чињеница је да цела ова област — како планирање социјалног развоја у целини, тако и социјална политика као његов елеменат — још увек битно заостаје. Недостаје и глобална научна разрада концепције „социјалног развоја”, утврђивање параметара између економског и социјалног развоја, као и свих елемената унутар самог социјалног развоја (социјални, здравствени, просветни, образовни, културни и многи други). Још увек се свим овим областима приступа претежно секторски, недостају заједнички планови и програми и усаглашавање јединствене политике развоја. Ни наука на овом плану није дала свој допринос. Идеолошки и уставни принципи нису довољни да једну теорију претворе у праксу. Зато би акција на овом плану била једна од најхитнијих и најзначајнијих. Све докле, постојаће озбиљне диспропорције у нашем развоју.

2. *Јединство социјалне политике и социјалне заштите и јединство превентивне и куративне политике* — представља друго обележје социјалне заштите у савременим друштвено-економским условима у Југославији, па и у свету уопште. Ово јединство означава степен историјских, економских и социјалних достигнућа савременог, посебно социјалистичког света.

На историјском плану, према једној периодизацији социјалне политике (види М. Младеновић, Друштвена заштита породице и деце, „Рад”, Београд, 1973. стр. 11) у развоју социјалне политике могу се уочити четири етапе: а) *неразвијена, спорадична и куративна социјална заштита* (прединдустријска, класна друштва); б) *социјална заштита као развијен систем државних мера* управног и фискалног карактера на решавању најтежих социјалних случајева (од половине XIX века до I св. рата); в) *зачеци социјалне политике* када капиталистичка држава иступа као „наткласна” организација и преузима на себе и превентивну, поред куративне политике, ради ублажавања заоштрених социјалних неједнакости и смиривања класних сукоба, и г) *развијена социјална политика* која постаје један од најзначајнијих фактора програмирања целокупног друштвеног развоја (период од II св. рата до данас).

У оваквој концепцији социјалне политике, бришу се традиционалне границе између социјалне политике и социјалне заштите. Штавише, и

сама социјална политика има тенденцију да се поистовети са политиком социјалног развоја у целини. Отуда данас има много лутања у одређивању појма „социјална политика“, с једне и „социјална заштита“, с друге стране. Лутања постоје и у законодавству и у теорији. Узмимо као пример, Закон о социјалној заштити и служби социјалне заштите у СР Србији, донет још 1964. године и Програм развоја социјалне заштите у СР Србији (ван аутономних покрајина) за период од 1971. до 1975. године. Истиче се да је први доста узан, док је други (програм) проширно границе социјалне заштите на оквиру до скоро чак шире схваћене социјалне политике. И сама Резолуција о социјалној заштити Савезне скупштине у том погледу је доста неодређена. Она, с једне стране, даје доста уску дефиницију „социјалне политике“, а још ужу „социјалне заштите“, а у самом тексту, с друге стране, битно приближава социјалну заштиту појму и садржини социјалне политике.

У теорији и науци, ова колебања су још видљивија. Неспоразуми се крећу од питања да ли је социјална заштита само *метод*, или само *део* социјалне политике, до питања да ли је социјална заштита аутономна област друштвене делатности. Неслагања постоје и у одређивању граница социјалне заштите и она се простиру од *класичног схваћања* социјалне заштите (коме су блиски М. Ступар и Д. Лакићевић), до *потпуног уклапања социјалне заштите, па и социјалне политике у политику животног стандарда и политику планирања глобалног социјалног развоја* (Б. Шефер, Е. Вајс, делимично и М. Младеновић).

Овај спор није само теоријски, ни законодавни. Сматрамо да је он на неки начин и *филозофски, вредносни и идејно-политички*. Сама категорија „Социјална заштита“ има, као што смо видели, историјски карактер. Она је претпостављала, а и данас претпоставља, државни претежно нормативно-правни и фискални вид бриге о људима. У самоуправном друштву пре би се могло говорити о „самоорганизовању“ и самозаштити“, а не о „заштити“. У ствари, реч је о потпуној измени система вредности који мењају битно не само „метод заштите“, већ и њену садржину, однос самих учесника односно субјеката заштите, органе који ту заштиту спроводе, итд. Сем тога, границе „класичне“ заштите битно се мењају и проширују, тако да на крају остаје само термин без његовог првобитног значења. Узмимо као пример еволуцију „дечје заштите“: од дечјег додатка, преко непосредне дечје заштите, па до заштите породице као целине, и најзад, до комплексног програмирања свих елемената економске, стамбене, популационе, васпитне, образовне политике у корист породице и њених чланова (видети које се све мере „заштите“ породице предвиђају програмом... СР Србије од 1971. до 1975. године).

Коначан заокрет у правцу интеграције социјалне политике и социјалне заштите извршен је када је превентивна друштвена политика добила већи значај од куративне. При том се имају у виду сва три нивоа друштвене превенције: општа, посебна и специјална. Наиме, социјална заштита је сматрана обласћу куративне, а социјална политика — превентивне заштите. Те границе данас готово не постоје у старом значењу речи „заштита“. И социјална заштита као и социјална политика, мора-

ју имати и превентивни и куративни карактер. У оваквом систему готово се бришу класичне разлике између социјалне политике и социјалне заштите и цео систем представља јединство превентивне и куративне, интересорско и интердисциплинарно јединство социјалних, демографских, економских, правних, васпитних и других мера..." (М. Младеновић, исто, стр. 19).

Тиме никако не споримо практичну потребу степеновања природе друштвених акција у форми „заштите“ и „политике“, али споримо придавање већег значаја овом рангирању, као и редоследу приоритета у овом рангирању. Обично се полази од социјалне заштите према социјалној политици, као некој надградњи, а треба да буде обрнуто. Такав поступак је примењен и у Закону о социјалној заштити... СР Србије, стварањем категорија „*основна социјална заштита*“ и „*проширена социјална заштита*“. Овакав приступ би био оправдан са становишта историјског појављивања, али не и са становишта савремене друштвене политике и друштвене акције.

Треба, најзад, указати и на неусаглашеност која постоји између нормативних правних аката, једне и политичких докумената у нашој земљи, с друге стране. Наиме, сви најважнији *правни прописи говоре о социјалној заштити* (Закон о социјалној заштити... СР Србије, Резолуција о социјалној заштити Савезне скупштине, Програм развоја социјалне заштите... у СР Србији, Закон о непосредној дејој заштити, итд.), док *политички документи говоре о социјалној политици* (Резолуције о социјалној политици Х конгреса СКЈ и VII конгрес СКС, итд.). Мислим да се не може бранити становиште да се на правно-нормативном плану може регулисати и санкционисати само социјална заштита, а да се тек у идејно-политичким документима може конституисати шири програм развоја социјалне политике. Самоуправном социјалистичком друштву потребан је коренито нов приступ овој области, и суштински и термилошки, како на идеолошком тако и на законодавном нивоу. Уосталом, треба пажљиво прочитати документе Х конгреса СКЈ и VII конгреса СКС, па уочити да се готово нигде уопште и не помиње термин „социјална заштита“.

3. *Класна садржина социјалне политике и социјалне заштите представља основну вредносну подлогу и основну акциону оријентацију* према политичким и уставним документима. Као што је речено, расподела према раду и резултатима рада — остаје и у будућности основни критеријум вредновања људске личности. Овај критеријум — као нужност прелазног периода — изражен је и у уставном начелу да само рад и резултати рада одређују друштвени и материјални положај човека. То су истовремено и максимално постављене границе социјалних разлика и социјалних неједнакости. Све друге разлике, које би проистичале из технолошких услова производње, монополистичког положаја на тржишту, регионалних разлика, неоправданог богаћења, пореских утаја, злоупотребе положаја, искоришћавањем друштвене имовине за лично богаћење, мита, корупције, привредног криминала уопште — представљају облике стварања неоправданих социјалних разлика у друштву. С друге стране, непожељне су и појаве као што су уравниловка, паразитизам, искоришћавање

туђег рада, неоправдани изостанци са рада, екстензивност у раду, нерационално и непродуктивно понашање, неефикасно коришћење радног времена, итд. (Овај набрајања се стриктно ослањају на документе X Конгреса СКЈ).

У оквиру социјалистичког начела „расподеле према раду“ такође се остварује значајна функција социјалне политике у сузбијању социјалних неједнакости. Резолуција X конгреса СКЈ о социјалној политици, сматрамо, даје најшире оквире улози социјалне политике као коректива „законите неправде“ коју уствара ово начело. Овај коректив изражен је у виду начела „солидарности и узајамности, као и социјалистичког хуманизма“. Социјална политика (и социјална заштита), према томе, треба да има за основни циљ да обезбеди „економску и социјалну сигурност и да створи повољније услове за општи друштвени прогрес“, као и да обезбеди „свестрани развој личности“. Она треба да дође до изражаја, применом начела солидарности и узајамности, „нарочито у развоју образовања и васпитања, дечјој заштити, здравственој и социјалној заштити, пензијском и инвалидском осигурању, култури, запошљавању, области становања, комуналним делатностима и другим подручјима рада и живота у којима се стварају услови за материјалну и друштвену сигурност и за стално побољшавање услова живота и рада радних људи и њихових породица“ (Резолуција X Конгреса о задацима СКЈ у социјалној политици, тач. 1. ст. 3).

У реализацији овако схваћене класно опредељене социјалне политике, потребно је утврдити две групе питања:

- а) *Основне претпоставке-друштвене и материјалне*; као што су:
 - самоуправни карактер социјалне политике;
 - јачање материјалне основе друштва, подизање продуктивности рада и ефикасније привређивање, а тиме и остваривање већег дохотка;
 - успостављање такве структуре производње и потрошње која ће обезбеђивати, пре свега, подмирење битних потреба људи, као што су савремена и квалитетна исхрана, одговарајући услови становања и образовања, одговарајући услови здравствене заштите и културног живота;
 - остваривање права радника по основу минулог рада треба више да дође до изражаја у домену социјалне политике;
 - утврђивање самоуправним споразумима и друштвеним договорима одговарајућег нивоа најнижег дохотка по раднику и најнижег личног дохотка као битног чиниоца његове репродукције и социјалне сигурности;
 - значајан је и став да се проблем *ниског породичног стандарда* радника решава, поред повећања најнижих личних доходака, и сталним *унапређењем друштвеног стандарда* на бази солидарности и узајамности;
 - даље унапређење система пензијског и инвалидског осигурања и његово усклађивање са трошковима живота;
 - свестрана брига и обезбеђивање материјалних и других услова за остваривање права учесника народноослободилачког рата, војних инвалида и породица палих бораца;

— обезбеђење услова и спровођење мера заштите радника на раду, за организовано отклањање узрока онеспособљавања и инвалидности и ублажавање њихових последица, за професионалну рехабилитацију радника;

— обезбеђење услова за организован одмор и рекреацију радника;

— организовање друштвене исхране и уопште побољшање услова живота и рада радника и за шире задовољење заједничких потреба;

— обезбеђење сигурности радном човеку и грађанину у располагању дохотком и имовином стеченом на основу свога рада у складу са Уставом и законом;

— ефикасност у спровођењу пореске политике и рада пореских органа и других инспекцијских органа.

Ове претпоставке у спровођењу класно оријентисане социјалне политике садржи Резолуција о социјалној политици X конгреса СКЈ. Овде смо их интерпретирали онако како смо их ми схватили. Очигледан је нагласак на идеју да *социјална политика (и социјална заштита) треба да буду значајно средство у борби против неоправданих социјалних разлика*, тј. средство у спровођењу класне политике друштва.

б) *Задаци социјалне политике (и социјалне заштите)* представљају друго значајно питање које произилази из недавне уставне и политичке реформе нашег друштва. *Класна компонента и овде је веома видљива*, али је такође веома видљива и *општа хуманистичка тенденција* наше социјалне политике. Најзначајнији задаци у овој области данас јесу:

— уједначавање услова и уношење социјално-политичких елемената у *политици образовања*, нарочито побољшање социјалне структуре ученика и студената и изједначење могућности за образовање деце независно од имовинских прилика и социјалног порекла, итд.;

— проширење и побољшање здравствене заштите;

— побољшање услова живота породице, са нагласком да су сами радни људи носиоци мењања друштвених односа: мере за побољшање услова јесу: стварање услова за одговорно родитељство, шира и свестранија брига о деци, бржа и јефтинија изградња предшколских установа, унапређење деце исхране, изградња објеката за одмор, опоравак и рекреацију деце и омладине, већи обухват деце у децеј установе и обезбеђење вишег степена једнакости развојних услова деце у образовању и васпитању и здравственој заштити; изградња домова и завода за збрињавање ментално заостале деце и младих људи; предузимање мера у циљу растерећења породице од послова који се обављају у домаћинству;

— стално унапређивање услова становања и боље решавање стамбених проблема радника; за промену односа у систему стамбене изградње, расподеле и коришћења станова;

— изградња хотела и домова за збрињавање старих људи; за њихов одмор и разоноду и уопште већу друштвену бригу за живот старих људи;

— побољшање животних услова појединаца и породица које нису у стању да своју егзистенцију обезбеђују радом;

— свестрану друштвену помоћ треба пружити и оним породицама пољопривредних произвођача које више нису у стању да своју егзистенцију обезбеђују радом на свом газдинству;

— ефикасније решавање материјалних и других проблема који се тичу васпитно запуштене деце и младих људи;

— развијање разноврсних облика солидарности и узајамне помоћи у појединим сферама удруженог рада, што претпоставља доследну примену у пракси начела да онај који остварује већи доходак и више доприноси задовољавању заједничких потреба.

Ово су задаци у области социјалне политике, како их је формулисала Резолуција X конгреса СКЈ о задацима у социјалној политици. Ако се они упореде са Програмом развоја социјалне заштите у СР Србији за период од 1971. до 1975. године, може се уочити прилична сличност у ширини задатака у овој области, без обзира што су у Резолуцији ово задаци у области социјалне политике, а према Програму, у области социјалне заштите.

4. Следеће значајно обележје односи се на *потребу продубљивања самоуправљања и повезивања разних носилаца друштвене самоуправне политике у овој области*. На овом плану у ствари има и највише проблема. Они су, поред осталог, и последица досадашњег битног заостајања и социјалне политике и социјалне заштите. Разлози јесу: недовољно улагање материјалних средстава, релативно узак круг корисника, неравномерни и недовољни развој служби и установа, недовољност установа, неразвијена кадровска структура, недовољан обухват социјалних појава и проблема, нарочито оних који су последица убрзане индустријализације и урбанизације, недовољна теоријска заснованост и развијеност социјалног рада, заостајање превентивне делатности за куративном, бржи пораст социјалне патологије од служби које треба да је откривају и сузбијају, итд. Поред ових „објективних”, треба поменути и субјективне чиниоце из претходног периода: претерана тржишна оријентација, потискивање принципа солидарности и узајамности принципом доходовних односа и капитал-односа, недовољно сузбијање растућих социјалних неједнакости, прећутно прихватање теорије „економизма”, „спонтанизма” и „аутономизма” итд. Тај период се у нас означава као „либерализам” и ми смо га још у време његовог „процвата” оштро критиковали.

Један од разлога заостајања ове области у целини (апсолутно и релативно) био је и одсуство самоуправних форми њеног организовања и одлучивања. Њена делатност била је доста уско секторски и ресорски омеђена, административно организована и прилично бирократски пригушена. Њена шанса је данас у самоуправном повезивању свих носилаца социјалне политике у општини, у ширем регионалном самоуправном повезивању и удруживању на истим принципима у оквиру социјалистичких република односно покрајина. Нарочито је значајан предстојећи задатак организовања и повезивања свих чинилаца на нивоу општине, али и на нивоу месне заједнице. То су у првом реду: организације удруже-

ног рада, месне заједнице, самоуправне интересне заједнице, друштвено-политичке и хуманитарне организације и стручне службе и установе.

У Резолуцији X конгреса СКЈ стоји: „организације удруженог рада, месне заједнице, самоуправне интересне заједнице и друштвено-политичке заједнице имају одговорне задатке у стварању целокупног система и механизма социјалне политике, њиховом активношћу треба да се стварају бољи услови живота и рада радника, да се гарантује одговарајући минимум личних и заједничких потреба, да се договарају приоритети у њиховом подмиривању итд. У тој активности они се морају ослањати на интересе удруженог рада и на интересе месних и самоуправних интересних заједница” (Резолуција, тач. 17, ст. 1).

Иначе, *месна заједница* треба да буде основа одлучивања радних људи и грађана о питањима од значаја за животне и радне услове — о уређењу насеља, чувању природне околине, становању, организовању дечијих и других установа за помоћ породици, образовању, култури, физичкој култури, заштити потрошача, одбрани и друштвеној самозаштити, солидарном задовољењу потреба старих и изнемоглих радника и грађана, као и о другим питањима (Резолуција, тач. 16, ст. 1).

У оваквом систему најзначајнији су *дугорочни програми социјалне политике* у месним заједницама, које треба донети у сарадњи са организацијама удруженог рада и самоуправним интересним заједницама. У програмима треба полазити од постојећег стања и на њиховој основи утврдити приоритете. Као сарадници и у доношењу и у реализацији програма треба да се ангажују стручне службе социјалне заштите и друштвено-политичке и хуманитарне организације.

У пракси су се у овом самоуправном повезивању показале озбиљне тешкоће и недостаци. Организације удруженог рада нису показале довољно интересовања за сарадњу са месним заједницама, тако да има тенденција затварања „радничког” и „комуналног” самоуправљања. Центри за социјални рад се све више претварају у бирократизоване, управне и старатељске органе. Индивидуални и групни социјални рад у месним заједницама није довољан (дежурство једног социјалног радника 1—2 пута месечно у месним заједницама). Превентивни социјални рад није довољно, или уопште није развијен. У организацијама удруженог рада готово више нема запослених социјалних радника. У здравственим и просветним установама социјалних радника готово нема, или је њихов број сасвим недовољан. Не постоје координациона тела у општини и месној заједници, која би објединила деловање свих самоуправних тела на њиховим територијама. Комисије месних заједница за социјално-здравствена питања и за непосредну дечју заштиту, нису у стању да саме анимирају целокупну активност. Добровољни социјални рад је веома мало развијен. Многи грађани нису заинтересовани и стимулисани да активно учествују у остварењу програма месне заједнице. Због тога, самоуправљање у овој области остаје прилично огољено и сведено на безначајно мали број људи. Овоме погодује и чињеница да социјалне установе (нарочито за децу) нису у стању да реше ни трећину проблема на својој територији, што

изазива незадовољство и одсуство поверења да ће се њихови проблеми успешно решити. Ако се томе дода и позната пракса да изградњу нових насеља која су веома бројна у нашој земљи, готово никада не прати и изградња пратећих објеката друштвеног стандарда, онда је цела концепција самоуправљања у пракси доста уздрмана.

Могли бисмо наводити још доста примера *неизграђености материјалне и друштвене базе самоуправљања* у области социјалне политике и социјалне заштите. Међутим, то су опште познати проблеми нашег друштва и на њиховом доказивању не треба посебно инсистирати. Ипак, говорити о њима значи указивати и на основну противуречност самоуправно организоване социјалне политике, а то је противуречност између идеологије и праксе, између основних поступака уграђених у политичке и правне документе и могућности њихове реализације.

Зато, по нашем мишљењу, период који стоји пред нама је период проширивања социјалне политике и социјалне заштите у три правца:

— у правцу проширења садржине и задатака социјалне политике и социјалне заштите и њиховог укључивања у програмирање политике целокупног социјалног и економског развоја;

— у правцу продубљивања самоуправне основе социјалне политике и повезивања свих самоуправних чинилаца међусобно, као и са другим чиниоцима (стручним службама, установама, школама, здравственим установама итд.);

— у правцу активирања и усмеравања свих људских и материјалних потенцијала, без којих нема ни социјалне политике ни самоуправљања.

др Марко Младеновић

ПОНАШАЊЕ ПОТРОШАЧА У СОЦИЈАЛИСТИЧКОЈ ТРЖНОЈ ПРИВРЕДИ У УСЛОВИМА ИНФЛАТОРНОГ КРЕТАЊА

Данас се понашању потрошача поклања далеко већа пажња но раније. Маркетинг као дисциплина практичне политике предузећа све више осваја индустријски развијене земље, а тиме се и све већа пажња истраживача тржишта концентрише на понашање потрошача, на њихово реаговање на поједина збивања у народним економијама.

И наша наука и наша пракса прихватиле су маркетинг концепцију као дисциплину коју треба развијати и уводити у праксу. У нашим условима самоуправног друштва маркетингу, па сходно томе и проучавању понашања потрошача, мора се прићи са нешто друкчијих позиција но што би то био случај да се не ради о самоуправном друштву.

Потрошач у самоуправном социјалистичком друштву у коме владају слободни тржни односи, не само да је објекат но је и субјекат на тржишту. Ово стога што се он појављује на тржишту у двострукој улози. Док је у функцији произвођача (за време свог радног времена), он је заинтересован за што бољи резултат свога рада, за што већи доходак. Ван свог радног места, тај до малопре произвођач, појављује се на тржишту као потрошач, као фактор коме стреме сви произвођачи и сви производи, па и производ на коме је он радио и који је производио док се налазио у улози произвођача.

Двојство улоге потрошача у самоуправном друштву је типично за то друштвено уређење. То није случај у капиталистичком друштвеном уређењу јер потрошач као произвођач нема утицаја на одлуке предузећа у коме ради, или му је утицај тако мали да је то занемарљиво. У капиталистичком друштву потрошач има активну улогу само преко тржишта као купац. Потрошач у самоуправном систему има улогу одлучиоца као произвођач а и као купац када се појављује као потрошач⁽¹⁾.

Очигледно је да је положај потрошача у самоуправном друштву комплекснији и зато је проучавање његовог понашања на тржишту по сам тај друштвени систем од значаја.

Основе на којима почива понашање потрошача су:

- психичке,
- социолошке,
- културне.

Психичка компонента свој главни став има у осећању поверења или неповерења према финансијском систему земље, што се најјасније испољава у држању потрошача према домаћој валути. Однос потрошача односно грађана према домаћој валути је неуралгична тачка на којој се најбоље уочава фактор поверења.

(1) Др Војислав Божић: Робно-новчано тржиште самоуправног друштва Београд 1973. издавач „Економика“ стр. 41.

Социолошка компонента је од јачег значаја за класно но за самоуправно друштво, али ни у том друштву та компонента није без значаја. Ово из простог разлога што су социолошки услови у једном многољудом друштву различити те извесне разлике мора постојати међу друштвеним слојевима, друштвеним сегментима. Ово питање је од посебног значаја за наше друштво јер су социолошки услови наших народа били различити. Проблем је утолико комплекснији јер је друштвени састав хетероген и јер се развијао под различитим утицајима.

Компонента која се односи на културу, има такође утицај на понашање потрошача. Неписмено и становништво са рудиментарним знањем читања и писања подложно је, у далеко већем степену, емотивним утицајима, но образовни део становништва. На овај потоњи слој се може утицати, у погледу потрошње, у оба правца далеко интензивније. Конкурентска борба произвођача на тржишту која се углавном води писаном речи изострава критичност код потрошача. Ако овај став о утицају културе применимо на нашу земљу добијамо следећу приближну слику. Југославија има, закоружено, 17 милиона становника способних да буду потрошачи. Ако у том сегменту има 9 милиона неписмених или са рудиментарном писменошћу, произлази да на нашем тржишту има 53% потрошача подложних емотивном одлучивању при куповини и на њих се тешко може утицати писаном речју⁽²⁾. Констатација, примењена на тему која нас интересује у овоме раду, за период инфлаторног кретања који није увек кратак је да се на један велики део потрошача не може деловати писаном речју нити преко тога медијума имати значајнијег успеха. На писмени део потрошача може се писаном речи деловати врло ефикасно и вршити усмеравање потрошачког понашања, тим пре што се тим путем даје могућност потрошачу да полако оцењује писане аргументе узимајући при томе све њему доступне доказе за и против. На нашем тржишту вршење утицаја на потрошаче писаном речју могуће је само на половини од укупног броја потенцијалних потрошача.

С друге стране, тржиште је повезано и то врло уско, са монетарним кретањима, како унутар једне земље, тако и преко светске привредне повезаности, и са монетарним кретањима у међународним размерама. Преко монетарних кретања може се пратити развој економске климе у којој се налази привреда. Улога новца као техничког показатеља, омогућава да се објасне феномени равнотеже унутар једне привреде али и у међународним привредним односима.

Опште је прихваћено правило, да се унутар једне привреде цене на тржишту подижу или смањују у односу на повећање или смањење монетарне масе у оптицају, узимајући појам „монетарни” у његовом најширем значењу. Корелација између монетарне масе у оптицају и цене, не мора и није увек ни паралелна нити се у временском погледу поклапа. Међузависност у сваком случају постоји и то је оно што је за наше размат-

(2) Др Војислав Богвић: Основи организације пословног система, стр. 107. „Стручна књига” -- Београд 1976.

рање од интереса. При овоме нисмо узели у обзир утицај који на монетарну масу, па и на цене, могу имати политички догађаји или рђаво вођење јавне финансијске привреде јер и они могу имати одраза на слободну циркулацију добара и на цене. Посматрамо могуће понашање потрошача само при стању стабилних друштвено политичких односа унутар привреде и ванконфликтних ситуација у међународним односима.

Практична друштвена политика употребљава многе методе, да би одржала равнотежу куповне моћи новца и монетарне масе у оптицају с једне и просечним дохотком с друге стране. Та се политика обично испољава кроз егалizacione фондове и контролу цена. Практична примена ових политичких метода, па и њен стварни успех зависи и од понашања потрошача на тржишту. При овоме имамо на уму не само однос потрошача према ценама, него и њихова кооперација са друштвеним органима у одржавању друштвено договореног понашања понуђача и дистрибутера. Из овога се може извући закључак, да се на понашање потрошача на тржишту, може утицати преко политичког фактора, стварајући поверење код потрошачких маса у чврстину привредне политике земље и у остварљивост постављених циљева.

У историји европских привреда има много примера бежања од националних валута, али и примера да су грађани имајући поверење у друштвени систем подржали напоре руководства земље да се валута санира. Скорашњи пример поверења у друштвени политички систем пружа наша држава. Грађани СФРЈ који раде у иностранству, с поверењем држе или целу или добар део својих зарада остварених у иностранству на девизним рачунима у југословенским банкама.

Могуће понашање потрошача ради одбране од инфлације. Потрошач у слободној тржној привреди реагује на инфлаторна кретања тиме што покушава да парализује последице инфлације сопственим заштитним мерама, гледајући, ако може, да из инфлаторних кретања извуче и личне користи. У нашим условима то се испољава на разне начине, од којих су најчешће појаве: линеарно повећање личног дохотка (повећање вредности бода) и продајне цене производа преко које се остварује маса дохотка. Јасно је да се овакво понашање односи само на активни део потрошача, оних који су у радном односу и који имају могућности да као самоуправљачи делују и тим правцима. Неактивни део становништва, сем шпекуланата, нема тих могућности одбране од инфлације. У ову групу спадају лица која још нису стасала за рад, лица која су на редовном школовању и пензионери. Прве две групе су тзв. издржавана лица и она у материјалном погледу зависе од активног члана породице који их издржава. Издржавана лица само посредно делују на понашање потрошача. Тон понашању дају активни део становништва јер он ствара доходак. Што си тиче пензионера, они представљају категорију потрошача која се повињава последицама инфлације и имају мале могућности за одбрану против њених негативних појава. Они се одликују тиме што у таквим условима бивају све слабији потрошачи. Шпекуланти су група која може имати утицаја на тржишту, али то су деликвенти који се нормално, у до-

бро организованој друштвеној заједници, могу, ако не искоренити, оно онемогућити у погледу широког обима деловања, тако да се њихов удео сведе на друштвено прихватљиву појаву.

За потрошача — произвођача инфлација представља ризик. Тим пре, што инфлација и скок цена не утиче на све производе подједнако. Скок цена се креће око средњег годишњег процента. Цене неких производа ће скочити више, неке мање, трећа група може чак да покаже и пад цена. Отуда ће једна група потрошача — произвођача остваривати неоправдан вишак, друга неоправдан мањак, све посматрано с тачке гледишта уложеног рада. Из оваквих односа временом произлазе тенденције код свих произвођача да им индекс цена производа расте више од средњег индекса. Сваки ће се трудити да монетарну слабост пребаци на другога.

Понашање потрошача на тржишту које се налази под инфлаторним притиском, можемо глобално сврстати у пет разних категорија⁽³⁾. Свака од ових пет категорија има свој специфичан утицај на тржиште. Тих пет категорија су следеће:

- ликвидна средства,
- трајна добра,
- станови,
- хартије од вредности,
- злато и девизе

Досадашња посматрања сваке од ових категорија даје следећу слику:

Ликвидна средства. Теоријски посматрано, готов новац, улози на штедњу и друга платежна средства (чековни рачуни итд.) депресирају се по својој куповној моћи за онолико за колико цене на тржишту скачу. Штедња као најизразитија категорија ове групе, требало би да опада, да се од стране штедиша све мање одваја на штедњу, уколико је степен инфлације јачи и уколико та инфлаторна тенденција дуже траје. По теоријској претпоставци штедише би требало да беже од слабог новца. Према тој теоријској поставци притисак на тржишту од стране тражње требало би да буде све јачи, што би, опет, имало за последицу даљи скок инфлаторне стопе и даљи скок цена. Стварност је, међутим, показала да ова теоријска претпоставка, заснована на логици, није увек тачна. Ерозија вредности активе изазива код имаоца жељу да има на расположењу ликвидан новац, што делује у супротном смислу од бежања од штедње. На понашање штедиша утиче и осећање веће сигурности када се има извесна уштећевина која може послужити као хитна помоћ у случају потребе, а инфлаторна кретања су погодна да код потрошача — штедише створе осећај несигурности. Штедише су свесне да држањем улога на штедњу губе у куповној моћи, али им сазнање да на тај новац примају камату ублажује осећај губитка те им то помаже да прихвате штедњу више као

(3) Види чланак Едмонда Листа: „Comment les particuliers ont essayé de se protéger contre l'inflation et éventuellement d'en profiter y le monde de l'économie — Paris, oktobar 1969.

начин обезбеђења но као средство пласмана капитала ради оплођавања. Не треба заборавити да висина средстава која се одвајају за штедњу зависи од величине личног дохотка и од осталих ликвидних средстава. Наиме, у условима инфлаторног кретања на тржишту, у друштвеној средини као што је наша, где су непосредни произвођачи у стању да утичу на висину личног дохотка, лични доходак ипак прати скок цена, понекад га чак и претекне, услед чега се номинално може више одвојити за штедњу но у протеклим периодима. Што се тиче осталих ликвидних средстава, појава све већег броја хартија од вредности на финансијском тржишту код нас (а доскора их уопште није ни било), омогућава штедњи да остане недирнута на рачун тих других ликвидних средстава. То је нпр. случај са свим облигацијама које издају јавне службе и које се могу користити за разне врсте плаћања уз признавање чак и извесног бонитета при тим плаћањима (нпр. при плаћању пореза). Из ниже наведених података може се видети да су ставови изнети у овоме излагању базирани на реалним чињеницама и стварном понашању потрошача. Из статистичких података види се да су наши грађани, као потрошачи реаговали на инфлаторна кретања баш како је овде описано, што значи да су у маси резоновали на мање више, сличан начин. Подаци који се износе су узети из података Народне Банке СФРЈ! и односе се на финансијска улагања становништва у првих седам месеци 1975. год., упоређени са стањем на дан 31. децембра 1974. год. Као општи закључак се изводи констатација да наше штедише нису бежале од штеђе. Напротив њихов однос према штедњи је био позитиван.

Финансијска улагања становништва у 1975. години

п о р а с т у 1975.

| милиони динара 31. 12. 1974 | I-III | IV | V | VI | VII | I-VII | |
|-----------------------------|---------|--------|-------|--------|-------|-------|--------|
| Улози на штедњу | 40.277 | 2.824 | 498 | 359 | 602 | 454 | 4.737 |
| Готов новац | 34.783 | —1.668 | 3.531 | —1.721 | 1.904 | 2.286 | 4.332 |
| Остала финансијска улагања | 29.649 | 2.863 | 830 | 859 | 747 | 484 | 5.783 |
| Укупна финансијска улагања | 104.709 | 4.019 | 4.859 | —503 | 3.253 | 3.224 | 14.852 |

Индекси према истом периоду 1974. године

| | | | | | | |
|----------------------------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| Улози на штедњу | 128 | 129 | 129 | 129 | 128 | 128 |
| Готов новац | 118 | 118 | 118 | 118 | 120 | 120 |
| Остала финансијска улагања | 153 | 155 | 156 | 157 | 156 | 156 |
| Укупна финансијска улагања | 131 | 131 | 132 | 132 | 132 | 132 |

У односу на штедњу, понашање потрошача се може посматрати повезано и са другим факторима. Однос: лични доходак : штедња у условима инфлације не мора опадати на штету штедње ако потрошачи схвате штедњу као ликвидна средства потребна за случај нужде, а лични доходак при томе номинално не опада већ прати инфлацију. Праћење инфлационе стопе од стране личног дохотка не мора бити у истој процентуалној величини. Важно је да је повећање личног дохотка номинално знатно и то толико да ствара тренутно веровање да је животни ниво, до кога је поједином потрошачу стало, остао на истој висини. Повећање штедног улога је, донекле, одговор потрошача на пад куповне моћи новца, што значи да резерва сигурности остаје иста, посматрана са стране куповне моћи. Други део увећаног дохотка служи за одржавање угроженог нивоа животног стандарда услед скока цена. Животни стандард се ипак одржава на истом нивоу или сасвим близу тога нивоа јер увећани износ личног дохотка или покрива отплату увећаног кредита или га знатно ублажује. Поред тога код млађих генерација који су врло јаки потрошачи, схватања животног стандарда су врло еластична. Наиме, стан није циљ коме маса потрошача тежи у погледу својине. Стан се очекује од друштва. Анализе су показале да се на квалитету исхране штеди (4). Стандард се одржава у великом проценту путем антиципираног дохотка — путем кредита који се даје под повесљним условима имајући у виду ерозију вредности новца у условима инфлације. Исхрана, иако процентуално заузима највише место у личном дохотку еластична је јер се може десити, на штету потрошача, да остане увек иста у односу на укупни удео у личном дохотку. За ову категорију је од великог значаја посредно повећање личног дохотка путем давања топлог obroка запосленима јер им то директно побољшава степен исхране а индиректно одржава животни стандард јер уштеда на том делу издатака омогућава неутралисање скока цена на неком другом издатку до кога је потрошачу стало. Сматрамо да би било од интереса истраживати, у нашим условима друштвених односа ваљаност теорије „константног дохотка“ коју је поставио Милтон Фридман. По њој породице врло много пазе да одрже изванредан ниво стандарда увек на истој висини и да га по одређеној прогресији и даље подижу. Та прогресија је индивидуалног карактера, али се може извући и један општи закључак који има вредност националног индикатора, а то је за познавање понашања потрошача од велике важности. Тако на пр., када породични доходак номинално порасте више но што је потребно да се одржи жељени животни стандард, онда се вишак тога дохотка одваја за штедњу. Ако је супротан случај, онда се потребна средства црпе из штедње.

Трајна добра. Трајна добра представљају у нашем друштву елемент прве врсте за степен животног стандарда и то за велику већину потрошача. Ако се побе од чињенице да је поседовање непокретних добара код нас стриктно ограничено, многи грађани налазе афирмацију

(4) Резултати добијени праћењем утицаја обавезног топлог obroка у фабрици Иво Лола Рибар — Железник показале су повећање продуктивности и пад броја боловања.

своје личности и свога успеха у животу поседовањем трајних добара. Поседовање трајних добара и његово стално повећавање, представља карактеристичну нашег друштва, ако не у целни онда је то карактеристика његовог већег дела. Иако поседовање ових добара повећава животни стандард и чини живот лакшим, ипак овако понашање потрошача потпомаже инфлационистичке тенденције, мада на посредан начин. Трајна добра намењена домаћинствима (сем аутомобила) нису показивала паралелизам у кретању цена, узевши то кретање у глобалу. Скок цене ових добара индустријског карактера био је спорији од скока цена других добара (нпр. пољопривредних производа и услуга). Спорији скок цена индустријских производа био је могуће спровести ради остварене веће продуктивности и техничког напретка, а то је довело до бржег пласмана ових добара. Оно што је утицало на инфлаторно кретање биле су жеље купаца и потрошача да због релативно ниске цене дођу до тих производа, па је вршен притисак од стране масе потрошача на тржиште, потпомогнуто релативно лаким добијањем потрошачких кредита. Један од фактора добре прође ових добара на тржишту је и чињеница да је лоше сервисирање везано за ова добра свело препродају половних добара на нулу, те су ова добра у ствари почела да се третирају од стране потрошача као релативно потрошна добра, а не као трајна добра. Ова појава је ишла на рuku повећању промета и на одржавању притиска тражње на тржишту.

Из ове категорије треба издвојити трајна добра уметничке вредности (слике, скулптуре, антиквитети) јер се њихова цена не креће истим правцем као трајна добра масовне производње. Ово стога што то управо нису добра масовне производње нити то могу бити, а за једну групу грађана та добра служе као пласман ликвидних средстава у чврсте вредности.

Станови. Понашање потрошача у односу на ова својесврсна трајна добра је тројако. Једни у стану виде могућност капитализације најамнине коју морају плаћати ако седе под најам. Други у стану гледају обавезу друштва да их обезбеди у тој животној потреби. Ово је карактеристично за градске агломерације које се стално шире јер су притисци миграције са села стални и јаки. Трећа категорија жели да преко улагања у стан пласира новац у једно сигурно добро које прати пад вредности новца готово паралелно. Све три категорије, од којих је трећа најмањег утицаја врше притисак на кредитну масу, па посредно утичу и на инфлационистичке тенденције. Цена квадратног метра новог стана стално расте и то брже од нивоа општег пораста цена. Према томе, улагањем у ова добра, постиже се сигурна шпекулативна добит ван удара дрштвених регула. Рачуница је проста. Исплати се узети кредит за изградњу стана јер цена стана расте по већој стопи но што је камата по којој се отплаћује стан. Тако се долази до констатације да онај потрошач који има још један стан (а он га по закону може имати) остварује у ствари ренту која је на закону заснована. Могућност шпекулације са стамбеним кредитима доводи до појачане тражње и притиска на финансијском тржишту, што може довести и доводило је до пробијања нивоа тих кредита и до ствара-

ња инфлационих тенденција. Стан, дакле, као добро за које потрошачи имају интересовања може бити један од узрока инфлационистичке тенденције.

Хартије од вредности. Ова категорија добара није раширена у нашем друштву. Све до пре неколико година готово се и није знало за хартије од вредности на финансијском тржишту. Данас је ситуација нешто измењена јер извесне друштвене организације и организације удруженог рада могу под одређеним условима издавати хартије од вредности. Обично се издају у циљу било санационе политике било за инвестициона улагања. Тржишта хартија од вредности у правом смислу речи нема. Широки слој грађана није још укључен у ово тржиште које је релативно затворено и неразвијено јер шире грађанство на ову врсту пласмана својих ликвидних средстава није још навикло. Овим се хартијама не врше никакве шире финансијске трансакције. Стога се може закључити да на тржишту хартије од вредности понашање потрошача је тако минорно да је занемарљиво као фактор који би могао имати утицаја на инфлаторна кретања.

Злато и девизе. Девалвације динара и инфлаторна кретања биле су идеалне подлоге за појачану тражњу злата и девиза на тржишту. Како је слободан промет злата и девиза на тржишту ограничен, нарочито у заграничном платном промету, требало је очекивати да ће се промет златом и девизама јако раширити на затвореном тржишту — црној берзи. Нормално је да се на том тржишту врши депресијација домаће валуте.

Интересантно је констатовати да се код наших грађана не запажа јача тражња злата на супрот тражњи девиза. Изгледа да потрошачи далеко више цене девизе од злата, иако је у инфлаторним условима злато сигурније од девиза као прибежиште за очување вредности капитала. Злато готово аутоматски прати девалвацију валута док се девизни курсеви и најчвршћих валута могу знатно и неочекивано колебати. Овако понашање наших потрошача тумачи се њиховом смањеном жељом за капиталисавањем а повећаном жељом за вишим животним стандардом, у коме куповање робе страног порекла и путовање у иностранство играју значајну улогу.

Изразито јака жеља за поседовање девиза не изазива јаку делатност црне берзе, нити се запажа да су курсеви девиза у промету изван банака знатно изнад званичних курсева; могло би се пре рећи да су ти курсеви идентични. Разлике у курсевима је било све док су трговинске организације давале попуст куповинама плативим у девизама. Овакво понашање друштвеног сектора на тржишту представљало је, у суштини, званичну депресијацију домаће валуте, па је било нормално да приватни попуњачи девиза траже исти курс. Када је ова пракса укинута, курс девиза је почео да уско варира око званичног курса, онога који је периодично објављиван од Н. банке СФРЈ. На овако понашање потрошача утицала је врло паметна девизна политика друштва. Држање девизних рачуна у банкама на име доносиоца без правдања порекла, могућност радника на привременом раду у иностранству да држе своје зараде у наци-

оналним банкама у девизама, прилив девиза од туризма коју остварују приватна лица у контактима са страним туристима, све је то допринело да се ублажи притисак на тржишту девиза и званичном и незваничном. Понашање потрошача на овоме пољу није било такво да би могло да утиче на инфлаторно кретање домаће валуте.

На девизном пољу инфлаторну тенденцију стварају организације удруженог рада које се задужују у иностранству, а нису у стању да благовремено створе одговарајућа средства за отплату тих кредита иностранству. Како је ово друштвени проблем изван наше теме, то у његову анализу нећемо залазити. Сматрамо да се може закључити да је понашање потрошача на тржишту злата и девиза такво да не потпомаже инфлаторна кретања домаће валуте.

Поставља се питање дали се потрошачи у социјалистичком друштву које је прихватило слободно тржишно деловање понашају као и потрошачи у капиталистичком друштвеном уређењу у условима инфлаторног кретања. Питање је интересантно јер се у основи сусрећемо на обе стране са индивидуалним реакцијама на финансијске и монетарне појаве у друштву у коме ти појединци живе. И код једних и код других потрошача постоје егоистички моменти и они преовлађују приликом доношења одлуке о понашању на тржишту. Ако понашање потрошача у социјалистичком друштву није исто као понашање оних у капиталистичком друштвеном уређењу, онда то не значи да код тих социјалистичких потрошача нема егоистичних мотива већ да су такви мотиви скренули понашање потрошача у другоме правцу.

Основна чињеница која говори у прилог друшчијег понашања потрошача у социјалистичком друштвеном уређењу је та што је врло мали број и појединаца и породица који располажу врло великим вредностима и то у разноликим добрима по врсти и карактеру. Друга чињеница је да је средња вредност имовине потрошача релативно мала. Главни извор дохотка потрошачи стварају из радног односа у удруженом раду или из неког допунског рада. Слој потрошача из слободних професија у уређењу са оним из удруженог рада је мали. Дохоци у друштвеном сектору су ипак стабилизирани око неке средишне тачке. Осцилације око те тачке, гледано у маси, не могу бити изразито велике и масовне. Из овога би се могло закључити да у погледу понашања потрошача тон на тржишту ипак даје маса потрошача а не појединци или мање групе. Ако је та маса потрошача осигурана у погледу дохотка и то осигурана на извесном нивоу, захваљујући социјалистичким односима у друштву, онда се понашање купаца у инфлаторним условима усмерава према тој сигурности, повећаној за могући антиципирани доходак кроз кредите које друштво обезбеђује свима који испуњавају од друштва постављене захтеве. Трећа чињеница, а те су чињенице потрошачи свесни, јесте та да потрошачи у маси не располажу великом имовином. Вредност свих добара којима располажу потрошачи као појединци, када се од тог глобалног износа одузму пасивне ставке, једва је довољна да покрије трогодишњи доходак. Са таквом свешћу о личном финансијском стању потрошачи се понашају за време инфлаторних појава не као лица којима

је примарно спасавање ликвидне имовине већ се понашају тако да из инфлације извуку евентуалне користи прибављањем добара или лакшег живљања.

Највећа маса добара потрошача састоји се из ликвидних средстава, трајних добара и непокретности. У нашим условима ова трећа група (непокретности) је ограничена. Ограничена је и када се ради о земљишту и о становима. Стога отпада могућност шпекулисања непокретностима у великим размерама. Трајна добра имају сасвим малу тржњу вредност из разлога које смо већ изнели, те ни они не могу бити узрок инфлаторног кретања У овој категорији добара једину вредност на тржишту имају моторна возила која имају пробу и као половна добра и уметнички предмети. Међутим обим тих трансакција је тако мален да не може бити ни у ком случају узрок инфлаторног кретања.

Из досадашњег излагања произлази да је понашање потрошача у социјалистичком самоуправном друштву које је прихватило систем слободног тржишта усмерено на повећање личног дохотка како би се очувала куповна моћ, да би се што боље потрошач обскрбио трајним добрима путем кредита при чему му еризија вредности новца помаже да му се дуг смањује на рачун друштва. Сасвим је разумљиво да је овакво понашање могуће само код активног становништва. У нашим условима, са тачке гледишта понашања потрошача, најважније је засновати однос удруженог рада. Тиме је потрошач практично обезбеђен од незапослености, а тиме му је омогућено и дугорочно планирање издатака која се заснивају на висини личних доходака и на кредитима на које сигурно може рачунати јер се налази у радном односу. На овом сектору потрошачи у социјалистичком друштву делују на инфлаторна кретања. Потрошачи — људи у радном односу, својим притиском на повећање личних доходака који не морају бити праћени одговарајућим повећањем продуктивности и повећаним притиском на робне фондове представљају факторе који утичу на инфлаторна кретања у земљи, наравно у садејству са осталим факторима који нису малобројни.

др Војислав Божић

ЕКОНОМСКА УЛОГА ДРЖАВЕ У ЗЕМЉАМА ПРЕЛАЗНОГ ПЕРИОДА

I Схватање класика марксизма о држави као економском субјекту

Питање улоге и значаја државе у социјалистичкој економији захтева пре свега потребно познавање суштине ових категорија, што нам олакшава приступ проблему. Држава као класна творевина друштва добија у свом историјском развоју посебне одлике и функције као социјалистичка. У овом стадијуму она губи класне компоненте и добија друге које је чине оруђем у рукама радничке класе. Држава постаје институција друштва која мења своју садржину кроз трансформације које обележавају пут њеног постепеног одумирања. С друге стране, социјалистичком друштву су својствени нови производни односи, начин производње и облик својине, односно социјалистичка економија са специфичним одликама историјски настаје смењујући претходну капиталистичку. Питање које се поставља односи се на улогу државе у новонасталој економској структури која почива на новим законима и принципима развоја.

Класици марксизма су се бавили питањем економске улоге државе и заступали мишљење о повезаности утицаја политичких и економских фактора, дајући при томе примарност овим другим. Истицали су активни утицај државе и осталих политичких фактора на економску базу друштва, при чему релативна самосталност државе у односу на економску основу одређује и изврстан степен независности њеног положаја и развоја⁽¹⁾. Маркс означава државу као концентрисану и организовану силу друштва која је у исто време и економска потенција⁽²⁾. Лењин заузима став да је „политика концентрисани израз економије“⁽³⁾, а Енгелс истиче тројаку улогу државе у економским кретањима: она може деловати у истом правцу и убрзавати економски развој, затим може деловати у супротном и тиме га успоравати и онемогућавати, и најзад држава може да одреди сасвим други правац развоја од постојећег⁽⁴⁾. Из наведеног става Енгелса види се да је он давао држави економски активну и трансформаторну улогу, дајући јој при том карактер битног економског чиниоца. У том смислу класици марксизма су истицали ову њену улогу при промени једног начина производње у други, односно при преображају друштва у нове институционалне облике. Тврђење Лењина да је „политика концентрисани облик економије“ имплицира пре свега узајамно, односно повратно дејство елемената наведеног односа.

У ком смеру ће утицај бити у извесном периоду јачи и делотворнији, зависи од практичних могућности и услова који су одређени степеном развоја производних снага друштва. Пренето у социјалистичке

(1) Жарко Булајић: „Економска улога државе“ и „Политичка економија социјализма“ Београд, 1966. г. стр. 173.

(2) Карл Маркс „Капитал“ I том Култура 1947. г. бир. стр. 635.

(3) Жарко Булајић, *op. cit.* стр. 174.

(4) Жарко Булајић, *op. cit.* стр. 174.

услове производње, Лењина поставка подразумева претежнији утицај политичких облика и односа на економику, што је чини идеолошки концептуализираном. Период после социјалистичких револуција је још увек обележен политичким превирањима и акцијама, учевршћењем нове идеологије, организовањем власти радничке класе, што економска збивања чини њима подређеним. Константацију прихватамо у том смислу што је у овом историјском тренутку креирање базе под снажним утицајем политичких фактора и снага које су и позване да је организују на новим основама. Поставља се питање које су то основе? Оне су пре свега одређене и дате од стране снага које су припремиле и извеле револуцију, а после њене победе у свом политичком програму дале визију економско-политичког развитка друштва. У том моменту била је неопходна организована сила која би поставила темење новом економском систему, а то је једино била држава као оруђе у рукама радничке класе. Енгелс каже да сила, односно држава игра и „револуционарну улогу, да је она према Марксовим ријечима, бабица сваки пут кад старо друштво у својој утроби носи нов поредак, да је она оруђе помоћу којег друштвено кретање крчи себи пут и разбија укочене мртве политичке облике“⁽⁵⁾. Класици марксизма државу сматрају неизбежним средством промене начина производње при преображају друштвено-економске структуре. Методе путем којих држава врши подруштвљавање основних средстава су национализација и конфискација у свим привредним гранама. За период после социјалистичких револуција класици марксизма су предвидели да ће средства за производњу бити у државној својини, за коју Енгелс каже „државна својина на продуктивним снагама не решава сукоб, али она крије у себи формално средство, пут ка решењу“⁽⁶⁾. Узимање материјалних производних снага у својину држава чини у име радничке класе, и то је њен последњи самостални акт у својству државе. Она у том моменту није држава у класичном смислу речи, већ противречна појава јер почиње одмах да одумири. Њена даља егзистенција је процес њеног постепеног одумирања, који почиње постепеним преношењем економских функција на друштво, односно непосредне произвођаче, јер је то услов одумирања осталих државних функција. Поставком да је државна својина пут ка решењу, класици марксизма прејудуцирају и неке више облике својине који ће се појавити развитком друштва. Маркс и Енгелс говоре о асоцијацији произвођача мада не прецизирају време њеног настанка⁽⁷⁾. То ће показати будућност друштва које се развија, а како свако има своје специфичне путеве, пракса ће моделирати одговарајуће облике и односе својине. Када говори о одумирању државе и организацији новог друштва Енгелс каже: „Друштво које ће изнова организовати производњу на основу слободне и једнаке асоцијације произвођача, пре-

(5) Friedrich Engels „Анти — Диринг“ Напријед, стр. 191.

(6) Исто, стр. 293.

(7) Жарко Булајић „Економска улога државе“ у „Политичка економија социјализма“ Рад 1966. стр. 210.

местиће целу државну машину тамо где ће јој тада бити место: у музеј старина, поред коловрата и бронзане секире" (8).

Поставља се питање какво ће место у изградњи друштва прелазног периода имати држава? Значај њене улоге потврђује став Енгелса у „Анти-Дирингу“ којим он истиче место државе у рушењу сваког друштвеног система и стварању новог. У том смислу и Маркс каже: „Између капиталистичког друштва и комунистичког друштва лежи период револуционарног преображаја првог у друго. Том периоду одговара и политички прелазни период, и држава тог периода не може бити ништа друго осим револуционарна диктатура пролетаријата"! (9) Из тога следи да на самом почетку развоја социјалистичког друштва држава добија значајну позицију коју она може, али и не мора задржати у будућности. Но, враћајући се на Енгелсов горе поменути став, можемо се осврнути на улогу државе у време првобитне акумулације капитала која је утирала пут новом друштвеном систему и начину производње. Као процес она је значила обезбеђивање потребног капитала и његово улагање и увећање као услов настајања нових продукционих односа. Начини одвијања овог ванекономског процеса били су различити за сваку земљу, а за Енглеску Маркс је истакао следеће битне компоненте: насилна експропријација сељаштва од земље, протекционистички систем, односно заштитне царине и колонијални систем. Маркс констатује да ови начини првобитне акумулације садрже у себи најбруталнију силу, чији је крајњи ефекат економске природе, то јест прелаз на нови начин производње (10). Држава потпомаже овај процес давањем субвенција, премија, гаранција и потпора капиталистима, као и државним поруџбинама. Развитком и стабилизовањем капиталистичког система улога државе се мења и добија субсидијеран карактер у економским збивањима. У либералном капитализму њена улога се не може свести на „ноћног чувара“, као што се некад истиче, јер самим прописивањем правног поретка она обезбеђује и штити адекватни економски развитак. Поред тога, у зависности од нивоа развитка материјалних производних снага, у овом периоду држава је предузимала извесне мере које су деловале и на економском плану. Регулисање радног законодавства, дужине радног дана, одређивање система царина, креирање пореске и финансијске политике, свакако је имало економске импликације. Водећи принцип „laisser faire — laisser passer“, неограничена приватна својина и велике могућности за оплођење капитала, остављали су избор капиталистима да улажу у привредне гране које доносе профит и садрже могућност експанзије. Вођење пак, привредних делатности које нису задовољавале овим захтевима, држава је узимала у своје руке, као и оне које су по својој природи морале бити централизоване. Овај однос привреде и државе либералног капитализма деловао је као нека врста савеза јер је омогућавао несметани и успешни развитак капиталистичког начина производње. У економској теорији то

(8) Фридрих Енгелс „Порекло породице, приватне својине и државе“ Култура 1946. стр. 178

(9) К. Маркс „Критика Готског програма“ Култура 1948. стр. 36.

(10) К. Маркс „Капитал“ I 1947. бир. стр. 635.

се рефлектовало у став да је уплитање државе у послове носилаца приватне својине економски без основа и чак политички неоправдано. Привредна питања и проблеми захтевали су и примали само приватну иницијативу за решавање. Међутим, посредна улога државе у сфери економских односа током прерастања капитализма у вишу фазу губи то својство и добија непосредан вид. То је период настанка и ширења централизације и концентрације капитала, односно оснивања првих акционарских друштава и монополских савеза. Ови процеси као почети подруштљавања капитала значили су нов правац кретања капиталистичког друштва који је захтевао прилагођавање променама и њихово усаглашавање са поретком. Економска криза 1929. године показала је немогућност њеног превазилажења дејством односа слободне конкуренције и применом додашњих метода у регулисању привредних токова. Улога државе престаје да буде посредна, она поприма непосредне облике који треба да омогуће несметано одвијање токова капиталистичке репродукције. Један део свога апарата она посвећује привреди и њеном праћењу и регулисању. У економским збивањима држава се појављује на тај начин у првом плану, а економска политика постаје значајан фактор регулисања привредног развоја. Најзначајнија мера којом држава регулише привредна кретања је национализација основних средстава за производњу и стварање државног сектора привреде. На тај начин подржављење средстава за производњу започето у капитализму и извршено у мањем или већем обиму, социјалистичка држава треба да доведе до краја.

II Улога државе у економији СССР-а

Пракса социјалистичких земаља даје различите примере функционисања привреде и зато се треба задржати на првом искуству које пружа развитак СССР-а. Да бисмо спознали улогу државе у одвијању привредних токова потребно је осврнути се на развој ове земље који је прошао кроз више фаза.

Прва, под називом „ратни комунизам“ траје у периоду од 1918—1921. године и њу карактерише доминација тзв. ратне привреде узроковане осиромашењем земље у рату и борбом против контрареволуције. То је период натуралне, централизоване привреде са владајућим системом реквизиције који преласком на програм НЕП-а 1921. год. бива замењен порезом у природи. Сам Лењин је сматрао да увођење НЕП-а представља назадовање и омогућавање присуства капиталистичких робних елемената, али га је истицао као неопходни програм. За СССР карактеристично је да су средства за производњу у државној својини која постоји у свим секторима и у складу с тим улога државе је доминантна у привредном животу што се огледа и у методу и карактеру планирања уведеним већ тридесетих година. У пракси од револуције до данас примењивала су се различита теоријска решења и концепти, најчешће у зависности од владајућег политичког става и циљева партије.

После програма НЕП-а водећи економисти, Преображенски и Бухарин заступали су различите ставове о економском развоју земље. Први је одлучно био против мера економске политике и захтевао је чисте привредне односе ⁽¹¹⁾. Истицао је присуство два система у економском животу: државно-социјалистички и приватно-робни. Њихова дејства се крећу у супротном правцу, а то потврђује и деловање закона социјалистичке акумулације као израза нових, и закона вредности као одраза старих производних односа. Бухарин се залагао за мере економске политике на свим пољима и за сарадњу свих сектора узимајући у обзир прелаз совјетске економије из једног стања у друго ⁽¹²⁾. Борба ових теоријских концепција водила се на политичком плану који је својом логиком једном од њих давао примат. Ставови Преображенског су били одбачени, а Бухаринове поставке прво су наилазиле на одобравање Стаљина, да би се и њих двојица на крају у својим схватањима разишли. Ново теоријско и практично питање — да ли дозволити и развити робну привреду — довело је до нових разлика у ставовима економиста. Једна група аутора указивала је на свестрану планомерност као основни регулатор привредних кретања. Друга, међу којима Лисинчкин и Леонтијев, мада нешто резервисаније, залажу се за деловање закона вредности ⁽¹³⁾. Румјанцев истиче као примарни циљ „осигурање реализације потпуног благостања свих чланова друштва и свестраног развоја личности, сваког од њих као услова развитка свих” ⁽¹⁴⁾. Валовој заступа став о деловању система економских закона. Бухаринова концепција била је једно време владајућа, до момента када Стаљин после Лењинове смрти истиче принцип повезивања сељаштва са државним предузећима на основу укидања приватне својине на земљи, за разлику од Бухарина који као метод овог процеса истиче развијање промета. То је довело до напуштања НЕП-а 1928. год., примене репресивних мера против сељака, увођења планирања и потпуне натурализације и централизације привредног живота. Период стаљинизма у СССР-у је синоним великог личног ауторитета и снажног државног, односно партијског утицаја на све сфере живота. После његове смрти 1953. год. долази до извесне либерализације и децентрализације у друштвено-економским односима, и то нарочито од 1958. године. Током свих ових година совјетски систем планирања, пролазећи кроз многе фазе усавршавао се да би данас представљао доминантни фактор у одвијању целокупне привреде. Још је Лењин планирање замишљао као општедржавно на научној основи сагласно деловању објективних законитости, при чему би принципи рентабилности и добити били руководиоци ⁽¹⁵⁾.

Дакле, можемо закључити да говорити о улози државе у економским збивањима у СССР-у значи говорити о разгранатом систему планирања привреде. Совјетски систем планирања садржан је у бројним инсти-

(11) Др Александар Ваџић „Робна привреда у СССР-у” трећи програм с. 76.

(12) Др Александар Ваџић, *op. cit.* стр. 76.

(13) Др Душан Чалић „Економски аспекти развоја савременог социјалистичког друштва” стр. 303.

(14) Др Душан Чалић, *op. cit.* стр. 304.

(15) Др Душан Чалић, *op. cit.* стр. 284.

туцијама одређеног облика и система рада. То су општесавезна и републичке државне планске комисије, планске комисије покрајина, области, градова и планска одељења рејона, и на крају планска одељења министарства, ресора и предузећа⁽¹⁶⁾. Совјетски аутора често истичу да је руковођење планирањем у надлежности народне скупштине и владе коју она образује. То из разлога што скупштина утврђује план народне привреде, усваја државни буџет, а влада се стара о остварењу плана. Овакво тврђење јесте тачно једино ако занемаримо бројне органе планирања и саму методологију и обратимо пажњу на почетне и завршне карике у изради плана везаним за највише државне органе.

Централизован и облик совјетског планирања у 1957 год. долази у нову фазу условљену достигнућим степеном развитка продукционих снага. То је година која означава почетак процеса децентрализације и то реформом у индустрији, грађевинарству и другим важним гранама привреде. Укинута су министарства индустрије савезног и републичког значаја и сужена је надлежност министарстава спољне трговине и саобраћаја. Извршеном променом је била обухваћена само организација планирања, измене су биле више техничког карактера јер су законодавни и извршни органи власти и даље имали одлучујућу улогу. Државни апарат управљања и даље се састоји од општесавезних органа (Госплан, Совјет народног хазјајства СССР, Гострој и министарства и ресори СССР), органа у савезним републикама (госпалани, планске комисије економских реона, савети народне привреде) и локални органи. Врховни орган је *ГОСПЛАН*, који је основан 1921. год. при Совјету рада и одбране, да би данас био орган владе. На основу програма КП-е директива партије и владе он саставља предлог плана развоја привреде, усмерава делатности Госплана савезних република, одређује правац привредног развоја уз њихово учешће и разматра поднете пројекте планова нижих органа, уз истовремену координацију територијалног и гранског аспекта развоја⁽¹⁷⁾. Апарат Госплана се бави сводно-синтетичким проблемима и билансима, и с друге стране секторским проблемима. Прву групу питања обрађују сводна одељења а другу секторска. Планске комисије економских рејона који обухватају привреде више република потчињене су Госплану исто као и Државна стручна комисија. Унутрашња структура госплана обухвата биро за цене, савет за изучавање производних снага, научно-истраживачке економске институте, центар машинских рачунара и државни комитет за секторе индустрије. Савезне републике такође имају своје госпалне, планске комисије крупних економских рејона, совнархозе (до 1965. год.), министарства и ресоре. Израда плана се састоји из више фаза: анализа извршења плана претходног периода, израда директива за будући перспективни план, израда првих пројеката плана а касније и дефинитивног, потврђивање плана од владе и скупштине и његово извршење⁽¹⁸⁾.

Од технике совјетског планирања битнија је свакако његова методологија и извори. У СССР-у се примењује у изради плана билансни ме-

(16) Др Душан Чобелић, „Планирање народне привреде“ стр. 119.

(17) Др Душан Чобелић, „Планирање народне привреде“ стр. 121.

(18) Исто, стр. 126.

год који подразумева праћење и конституисање квантитативних односа и веза у оквиру привредних сектора, између њих и између фаза друштвене репродукције⁽¹⁹⁾. Овај метод је средство да се за извршење одређеног планског задатка претходно поставе односи између грана привреде и размере у којима се крећу потребни субјективни и материјални фактори производње. Билансни метод омогућује рационалну поделу привредних извора и могућност обезбеђења превасходних потреба да би се поставке плана извршиле. Тако се врши проверавање реалности постављених задатака и циљева плана, а то значи омогућавање усклађеног развојка привреде и одговарајућих сразмера акумулације и потрошње. То се постиже изражавањем односа у друштвеној репродукцији и оних између сектора привреде квантитативним величинама које обезбеђују рационалне критеријуме при пројекцији плана. Врсте биланса су материјални (биланси производа и групе производа), вредносни (биланси новчаних прихода и расхода становништва, биланси благајне државне банке) и биланси радне снаге⁽²⁰⁾.

Интересантно је осврнути се на место тржишта у совјетском систему планирања, које је формирано под дејством више фактора као одраза специфичности постојећег начина производње. Први се огледа у последицама које потичу од претежно аграрне оријентације царске Русије са обимом размене који није дозвољавао ширење тржишта. Други се односи на стање после револуције када се приступило индустријализацији земље што није дозвољавало присуство тржишта које би подстакло производњу роба масовне потрошње и тиме нарушавало извршење циљева политике развоја земље. Трећи је представљен доминантним местом војне индустрије која је у дугом периоду времена захтевала централизацију средстава и програма развоја⁽²¹⁾. То значи да је административно-централистички метод планирања у СССР-у подразумевао ограничену улогу тржишта и нееластичан систем цена. Временом се мења основа оваквог планирања захваљујући развоју привреде и остварује се идеја дебијрократизације која је у себи садржавала и захтев већег уважавања тржишног механизма. Тај период траје од 1957. год., са изменама које су у току.

Политика цена у СССР-у подразумева њихово образовање на основу једнообразног утврђивања трошкова по јединици производа. Цена роба које су произведене у државним предузећима или реализоване у државној трговини одређује држава, односно оне су планиране. Тиме се постиже да се изрази степен одступања цене роба у продаји од цене трошкова производње. У совјетској привреди производи имају карактер роба тек када добијају новог сопственика а то се постиже прелазом у индивидуалну својину и разменом између задруга и општина⁽²²⁾. Међутим, кад средства за производњу прелазе из једног у друго државно преду-

(19) Исто, стр. 139.

(20) Др Душан Чобелић, *op. cit.* стр. 141.

(21) Исто, стр. 164.

(22) Др Душан Чобелић, *op. cit.* стр. 168.

зеће, сматра се да не мењају сопственика и немају карактер робе. То утиче на ограничену улогу тржишта над којим доминира централни план. Цене само омогућују реализацију претходно сачињених обрачуна привредних јединица које на тај начин одређују потрошача и реализацију производа. То је у складу са критеријумима совјетског система привређивања: робна производња и натурална дистрибуција, који теоријски и практично неспојиви изазивају тешкоће у процесу репродукције. Појаве које то доказују су некурентна роба, повремене девалвације личних доходака и проблеми у размени са иностранством. То су узроци који су довели до идеје спровођења привредне реформе 1965. године. Уочене су негативне појаве у привреди као што је производња добара за којима не постоји адекватна тражња, која се нагомилала да би план био испуњен, низак квалитет а висока цена коштања производа, што се на националном плану рефлектује као снижење ефективности совјетске привреде и као пад стопе раста националног дохотка. У таквој ситуацији совјетски економиста Немчинов се залаже за увођење економских регулатора и критеријума, уважавање иницијативе произвођачко-потрошачких јединица, усклађивање друштвених интереса са оним у привредним организацијама и регионима, увођење друштвених фондова, нови систем информисања о производњи у сваком колективу и ширење привредног законодавства⁽²³⁾. Овакве иницијативе условљене резултатима привреде до тог периода започеле су привредну реформу која по речима Ситарјана „преображава систем планирања и руковођења народном привредом на основу јачања економских метода управљања, широког коришћења робно-новчаних полуга и материјалних стимула“⁽²⁴⁾. Мере примењиване од 1965. год. више нису само административне природе већ оне задиру и у суштину система, чија децентрализација и реорганизација значи уједно и увођење нових принципа и метода привређивања. Централно утврђени показатељи се смањују, натурални се замењују номиналним, а проширење права предузећа даје нову димензију њиховој улози у проширеној репродукцији. Ово нам указује на смањење улоге и домашаја државног апарата у привреди, мада централни план и даље постоји али мањег обима и мање детаљан у предвиђањима токова друштвене репродукције.

III Економска улога државе у развоју СФРЈ

У нашој земљи економска улога државе прати се од завршетка НОБ када се пролетаријат као владајућа класа учврстио у политичкој власти и када је извршено подржављење свих основних средстава. Државна својина овог периода појмовно је једнака друштвеној својини која представља вишу фазу њеног развоја. Почетак изградње југословенског друштва био је под идеолошким утицајем совјетског искуства. Подржављењем средстава за производњу уводи се централизован, дириговани начин руковођења привредом где доминира иницијатива државних орга-

⁽²³⁾ Исто, стр. 170.

⁽²⁴⁾ Др Александар Влашић „Робна привреда у СССР-у“ стр. 147.

на. Говорећи о односу развитка привреде и карактера власти, Кидрич каже: „Карактер привреде у процесу њеног развитка немогуће је одвојити од карактера власти. Питање о карактеру привредног и економско-друштвеног система, свуда, у свакој земљи и у свако доба најтешње је повезано с питањем о карактеру власти”⁽²⁵⁾. Приоритет државног система планирања условио је поделу државних предузећа на категорију савезног, републичког и локалног значаја. Она из исте гране делатности била су обухваћена генералним и главним дирекцијама, које су за рад одговарале државним органима одговарајуће надлежности. Државна привредна предузећа су доносила оперативне планове који су само били разрада основних планова, које су доносили државни органи планирања. Централни, основни план је за привредне јединице предвиђао детаљан план производње са утврђеним ценама за куповину репродукционог материјала и продају робе. Материјални трошкови, амортизација, платни фонд и акумулација су такође били унапред квантитавино одређени у маси и структури, као и токови дистрибуције производа. Највећи део акумулације узимала је држава путем система расподеле добити државних предузећа и пореза на промет. Државни планови су садржали планирање темпа раста и обима друштвеног производа, сразмера између одељака друштвене производње и њеног темпа и структуре. Овакав систем је условио стварање слоја бирократије, коју је још Маркс означавао као великог непријатеља радничке класе. Развој производних снага није ишао потребним и предвиђеним темпом јер је деловање економских закона било спутавано. То је довело до нове концепције основа друштвено-економског система који је у спровођењу од 1950—51. год. Напуштање централистичког руковођења привредним процесима имало је одраза и на базу друштва и на његову социјалну структуру. Увођење радничког самоуправљања Законом о управљању државним привредним предузећима и вишим привредним удружењима од стране радних колектива из 1950. године, пренело је иницијативу управљања привредом на радне колективе. Предузећа, односно радни људи у њима, постају субјекти друштвене репродукције са правом одлучивања о процесу производње и расподеле производа. Располагање вишком рада постаје право радних људи који га и стварају. Планови који се доносе су друштвени и самостални планови привредних организација. Улога државе у економском животу се смањује, она једино даје основни правац развоја привреде преко пропорција, а нешто касније преко економских инструмената у друштвеним плановима.

Промена односа својине и схватање друштвене својине као односа између произвођача истиче у први план радног човска и производну јединицу у којој он удружује свој рад. Нови систем значио је децентрализацију у систему руковођења економским процесима, у којима се, с друге стране, признаје и поштује деловање економских закона, мада у оквирима датих планом. Темељ нашег економског уређења је друштвена својина основних средстава и принцип самоуправљања у удруженом

(25) Борис Кидрич „Привредни проблеми ФНРЈ” Култура 1950. стр. 23.

раду. У том смислу 1963. год. је била значајна јер је Уставом за основу нашег друштвено-економског система прокламована друштвена својина, и с друге стране, од тада радна организација располаже својим дохотком, односно одлучује о његовој расподели, осим оног дела који припада заједници. Друштвена својина значи укидање приватне експлоататорске својине и представља основу нашег самоуправног система и израз је социјалистичких продукционих односа. Функција управљања основним средствима преноси се на непосредног произвођача. Средства за производњу се користе у друштвеној организацији рада у процесу који значи њихово подруштвљавање. Друштвена својина значи превазилажење и нестајање отуђења рада, односно значи спајање радника са средствима за производњу. Децентрализација система није искључила постојање плана и функцију државе у економским збивањима. Њену улогу данас у Југославији можемо сагледати кроз инструменте плана који садржи политику цена, политику инвестиција, спољну трговину, монетарно-кредитну политику и расподелу националног дохотка. Ту убрајамо и узимање дела дохотка радне организације. При овоме у виду имамо робну производњу, друштвену својину у облицима удруженог рада и самоуправљање као основу система. Глобално планирање укључује и функције и надлежности државног апарата које његову улогу чине више регулаторном у процесу друштвене репродукције где је одлучујућа иницијатива непосредних произвођача. Глобално планирање је индикација и усмеривач производне делатности предузећа. У њему се деловање економских закона одражава: 1. у области производње где се резултати предузећа огледају на тржишту, 2. у области цена које се формирају на основу понуде и потражње, а државни орган изузетно непосредно утиче на њихову висину, 3. у области расподеле фондова намењених личним дохоцима где држава одређује само минималне, јер њихова висина зависи од успеха предузећа⁽²⁶⁾. Минимум глобалног планирања обухвата: 1. планирање обима производње и њено кретање по основним привредним областима и грамама, 2. планирање основне расподеле које обухвата друштвену контролу над потрошњом, односно расподелу националног дохотка, основну расподелу инвестиција и регионални размештај производних снага, 3. планирање пропорција у трансакцијама са иностранством, тј. спољну трговину и платни биланс⁽²⁷⁾. Овим путем се жели постићи убрзани развој производних снага, равнотерни грански и територијални развитак привредних грана и несметано одвијање друштвене репродукције. Индивидуални планови производних јединица су у складу са друштвеним и у својим предвиђањима крећу се у оквирима датим у њему. С друге стране, основне организације удруженог рада су у планирању суочене са механизмом тржишта које је показатељ и реализатор успеха. Циљеви друштвеног плана остварују се мерама економске политике којих има више⁽²⁸⁾. Прво, путем финансијског система који предвиђа расподелу дохотка организација удруженог рада. Један део остаје на самостално располагање (лич-

(26) Др Велимир Васић „Економска политика Југославије“ стр. 146.

(27) Др Душан Чобељић „Планирање народне привреде“ стр. 268 и 269.

(28) Др Душан Чобељић, *op. cit.* стр. 281.

ни дохоци и фондови) а други одлази заједници по различитим основама. Она може при томе путем камата и пореза усмеравати коришћење средстава производних јединица у потребне сврхе. Друго, заједница врши кредитирање инвестиција, што укључује њихово усмеравање и успостављање планираних глобалних пропорција. Тежња је да се омогући већи доходак у макро и микро размерама, већа акумулација и нарочито њена мобилност. Улагање средстава привредних организација постиже се слободним формирањем камата које олакшавају или отежавају инвестициона улагања. Мада микро привредни субјекти имају данас већа права у доношењу инвестиционих одлука, економска политика мора адекватним инструментима усмеравати њихову инвестициону активност да би она била друштвено рационална. Треће, у политици цена, које, иако се формирају под утицајем понуде и потражње, познају и друштвену контролу. Она се огледа у обавези предузећа да пријави унапред повећање цена и могућност заједнице да утиче на висину цена. Уместо могућих директних интервенција, већи ефекат се очекује од посредног утицаја који се огледа у увозу дефицитних производа, коришћењу резерви, кредитној и пореској политици. Ту треба споменути дејство увођења пореза на промет и царина. У систему робне привреде активност производних јединица која завршну фазу има на тржишту, увек може бити заштићена и усмерена акцијом државних органа у циљу несметаног одвијања друштвене производње. Четврто, монетарно-кредитним и банкарским системом регулише се кретање кредита, брзина оптицаја новца и новчане масе. То су битни елементи стабилности структуре робне привреде и спречавања поремећаја дубљег дејства. Пето, спољнотрговинским и девизним режимом одређује се политика односа размене роба и услуга са иностранством, увоза и извоза роба и снабдевеност тржишта. Треба истаћи и споразуме и договоре о сарадњи између организација удруженог рада који стварају услове за заједничко деловање, и савремени систем информисања привредних јединица о новинама и достигнућима у области њихове делатности којима оне усаглашавају свој план производње. Основном расподелом националног дохотка преко друштвеног плана он се дели на фонд потрошње трудбеника у привреди, друштвене фондове и инвестиције. Њом се обезбеђује јединство и усклађеност између материјалне и вредносне структуре производње, расподеле, размене и потрошње. Обим инвестиционе делатности и потрошње битни за сваку заједницу одређени су овом расподелом.

Поставља се питање односа тржишта и плана у нашем систему. Робро-новчана организација привреде подразумева слободан промет роба и услуга и слободу избора потрошача у трошењу свог дохотка. Истовремено примењују се одређене економске мере од стране заједнице. У таквој структури најразвијеније је тржиште добара масовне потрошње, мање од тога тржиште репродукционог материјала а најмање инвестиционих добара. Скала је потпуно у складу са степеном интервенције инструмента плана и постојећим односима репродукције. Тенденција је у нашем систему да однос тржишта и плана буде усклађен у границама обостраног позитивног утицаја. Да би се то остварило поставља се пи-

тање: да ли друштвеним планом обухватити појединачан привредни процес или регулисати само основна кретања, односно дати основне пропорције уз садејство економских инструмената и тржишта⁽²⁹⁾. У пракси преовладава други принцип, па у складу с тим можемо закључити да је тржиште у свом функционисању слободног, а с друге стране контролисаног дејства. Систем планирања му не дозвољава стихијно деловање и води рачуна о оним која имају карактер показатеља негативних привредних кретања која су неизбежна у свакој привреди.

IV Теорија система у светлу будућности развоја социјалистичких економија

У економији социјалистичких земаља данас, поставља се питање међузвеза и склопа односа државе као институције и микро-економске структуре, а у оквиру тога нарочито узајамни утицај и зависност њихових привредних одлука⁽³⁰⁾. У савременој епохи када је развој производних снага друштва битно условљен науком и њеном применом, угрућени смо на други аспект поменутог питања. Да би развитак производних снага стално обезбеђивао адекватан напредак економске структуре друштва, захтева се виши ниво уређења планског система и његових метода што подразумева примену науке, односно њених најновијих достигнућа. То је повезано са процесом аутоматизације у производњи као резултата развијене технике, који у исто време захтева и изазива промене у економској структури. Долазимо до идеје сложених динамичких система чије је постојање императив савременог социјалистичког друштва. Они су резултат аутоматизације и примене технике, и њихово функционисање треба да иде правцем њене још веће примене и усавршавања у друштвеној производњи. Сложени динамички систем, се састоји од: 1. дефинисаног проблема и процеса, 2. избора циљева (техничких, тржиште, доходак), 3. синтезе система у најсврхисходнијој комбинацији делова, 4. анализе система, односно давања алтернативних решења, 5. избора оптималног алтернативног решења, 6. осигурања реализације одлука, 7. реализације пројекта⁽³¹⁾. Сложене динамичке системе чини национална економија и предузеће, где је оно уједно и подсистем у односу који иде линијом повратне спреге. Односи макро и микро економије граде одређену структуру у којој оне као делови имају посебне функције. Предузеће је сложени систем у двоструком смислу: зависан је од своје техничко-економске основе која је изражена као аутоматска техника, од економске суштине као што су индивидуалност и самосталност у робној привреди и зависан је од друштвених односа чији је основ удружење слободних креативних личности. Гледајући микро-економску јединицу у оваквом светлу можемо је анализирати у три односа: 1. гледамо однос научно истра-

⁽²⁹⁾ Др Душан Чобељић, *op. cit.* стр. 289.

⁽³⁰⁾ Др Душан Чалић „Економски аспекти развоја савременог социјалистичког друштва“ стр. 16.

⁽³¹⁾ Исто, стр. 100.

живачког рада са удружењима радних организација, друштвеним организацијама, потребама комуна, република и федерације. Нас интересује принцип повратне спреге између научноистраживачког рада и радне организације у чијем се оквиру обавља. Принципи самоуправљања гледају се у склопу научноистраживачки рад — образовни процес. 2. Однос где је сарадник предузећа научноистраживачка и образовна установа на одређеном факултету. Ову сарадњу карактеришу два односа, један по принципу самоуправљања, који се огледа у заједничким органима, а други је тржишни однос наручиоца и извршиоца. 3. Однос привредног предузећа и научноистраживачке организације која може да врши и образовање, тј. однос наручиоца-извршиоца као два самостална тржишна односа. Поставке теорије система крећу се од дефиниције сложених динамичких система који су последица развоја науке као основне производне снаге, до унутрашње структуре, то јест начина функционисања. Систем повратне спреге омогућава да се у сваком моменту сагледа утицај одлука, метода и циљева једног система на други, као верификација функционисања система у целини. Динамичка повезаност система наводи на закључак да ће предузеће успешно планирати свој рад ако постоје фиксирани циљевни плана вишег система, односно националне привреде. Подизање опште и посебне продуктивности рада као услова развитка, захтева планирање у сложеном систему као што је социјалистичка економија. Подела на подсистеме у унутрашњој структури извршена је по степену интегрираности чинилаца који граде складну целину. Њиховим садејством систем ствара утицаје које прима други систем и одговара на њих. Систем повратне спреге показује и регулише неусклађености тако што даје могућности исправке. Подсистеми изражавају организације система на научним основама. Ред подсистема је чврсто повезан, а у међусобним односима већи је значај оних чија је интегрисаност сложенија и утицајнија. У нашим условима конституисање микро-економских јединица као сложених динамичких система биће једноставније код оних које су већег обима. С друге стране, национална економија развијаће се као сложени систем захваљујући све већој друштвеној подели рада. Развој теорије система може се сагледати у два правца: или ће се системи стопити у један са унутрашњом структуром научно базираном, функционисањем које иде ритмом дубоко интегрисане целине, или ће остати подела система (значи постоје и подсистеми) с тим да њихов однос иде ка таквом, да његова усклађеност једино може бити поремећена утицајима ван сложених динамичких система. У прилог првој могућности наводимо став Маркса о одумирању државе и стварању асоцијације произвођача на високом ступњу друштвеног развитка. То ће се постићи у моменту када се превазиђу услови који рабају три врсте алијенације које Маркс наводи: алијенација производа рада (као одузимање поседа), алијенација процеса рада (деперсонализација у процесу производње) и алијенације човека као људског бића, односно дехуманизације⁽³²⁾. Сложени динамички систем организован као асоцијација произвођача за

(32) Др Душан Чалић, *op. cit.* стр. 278

руководећи принцип имаће свестрани развитак радног човека и човека као друштвеног бића, коју ће с једне стране омогућавати висок степен аутоматизације у производњи, а с друге стране богатство друштва и његова оријентација ка увећању истог кроз личност сваког свог члана.

На основу разматрања улоге државе у неким социјалистичким економијама закључујемо да она још увек у њој има своје место већег или мањег значаја. Степен развијености самоуправљања код нас, као нове друштвено-економског система још увек тражи дејство државе као макроекономског субјекта, у регулисању привредних токова. С друге стране, политички услови друштвене репродукције имају утицај који не може бити занемарен. У складу са ставовима класика марксизма у будућности ће се створити асоцијације удружених произвођача које ће самостално одлучивати о битним односима који чине базу свих друштвено-економских кретања, што ће у исто време значити остварење поставке о одумирању државе као друштвене институције.

Емилија Петровић

НЕКА ПИТАЊА ПОСТУПКА У СПОРОВИМА МАЛЕ ВРЕДНОСТИ

I. — Разлог доношења главе 29-A Закона о парничком поступку

Законом о изменама и допунама ЗПП од 25. априла 1972. године, прописан је (новом главом 29-A ЗПП) посебан поступак у споровима мале вредности. Циљ издавања поступка у споровима одређене природе и вредности, као посебног, јесте, овде, несумњиво, његово убрзање, због релативно малог значаја спорова ове врсте за странкс. Уопште, убрзање поступка у споровима мале вредности има за последицу потискивање начела материјалне истине у корист начела процесне економије, а оправдање за успостављање оваквог односа између поменутих начела састоји се у претпоставци „да у спору мале вредности не треба да буду испуњене све гаранције за тачност одлуке, које Закон иначе прописује, а које продужавају трајање парнице“⁽¹⁾. Познато је да због преоптерећености парничних судова поступак пред њима траје сувише дуго да би се заштита субјективних права могла сматрати ефикасном. Ради великог броја баш ове врсте спорова, који су од доношења Закона о изменама и допунама ЗПП од 25. априла 1972. године, обухваћени појмом спорова мале вредности, целисходно је било предвидети сумарнији поступак за остваривање оних права странака, која, због своје релативно мале вредности, имају за њих и мањи значај. Прописивањем посебних одредаба за спорове мале вредности се, дакле, постиже двоструки циљ: ефикаснији рад судова у овим, многобројним споровима и бржа, па тим и целисходнија заштита одређених права странака. Додуше, на први поглед, оваквим посебним третманом спорова мале вредности рађа се противречност: странака пре остварује заштиту свог мање значајног права од права веће вредности и значаја. Но, противречност је привидна, јер одредбе општег парничног поступка пружају више гаранција за тачност одлуке суда, успостављајући, у целини гледано, доминацију начела материјалне истине над осталим, чиме се за право од већег значаја за странку обезбеђује, донекле жртвовањем ефикасности поступка, потпунија заштита.

Због тога се може рећи да је законодавац, успостављајући везу између спорова мале вредности као спорова од релативно малог значаја за странку, и ефикасности заштите права, чијом повредом овакви спорови настају, прописао одредбе које омогућавају убрзање поступка у одређеним процесним ситуацијама. Ово убрзање се конкретно огледа у:

1) могућности окончања парнице због пропуштања странака; чл. 436, ст. 1 и 2. ЗПП.

2) ускраћивању странкама могућности да својом вољом, путем мировања утичу на ток поступка; чл. 436, ст. 2. и 3. ЗПП.

3) одредбама о скраћењу записника и обавези констатације само најбитнијих радњи странака и суда; чл. 436е.

⁽¹⁾ Б. Познић, Поводом измене и допуне ЗПП, Анали Правног факултета у Београду, 1972/5—6.

4) ускраћивању странкама права да посебном жалбом побијају решења којима се поступак не окончава; чл. 436б. ЗПП.

5) посебним одредбама о објављивању и писменој изради пресуде; чл. 436 и. ЗПП и

6) ограничењу разлога жалбе против пресуде; чл. 436ј. и 436з. ст. 4. ЗПП.

II. — Појам спорова мале вредности

Према новели ЗПП, споровима мале вредности се сматрају спорови пред општинским судом, у којима вредност захтева не прелази износ од 1.000 — динара, а пред окружним привредним судовима, износ од 5.000.— динара, када је реч о новчаном потраживању, предаји покретних ствари и када је тужилац у тужби навео да пристаје да уместо испуњења одређеног захтева прими новчани износ до наведених лимита. Поред тога, спорови мале вредности не могу бити спорови о непокретностима, о законском издржавању и спорови из радног односа.

Историјски посматрано, појам спорова мале вредности није непознат југословенском процесном праву. Законик о судском поступку у грађанским парницама од 13. јула 1929. године садржавао је одредбе о поступку у маличним стварима, који је био прописан за случај да вредност предмета спора пред среским судовима не прелази износ од 500 ондашњих динара.

Јасно је да конкретно изражена новчана вредност предмета спора није елемент појма спорова мале вредности у теоријском смислу. Наиме, ако би се трајније хтео одредити појам спора мале вредности, конкретан лимит, изражен у новчаним јединицама, крајње је непоуздано средство за одређивање природе ових спорова, због честих промена вредности новца у данашње време, које ће нужно захтевати и померање прописаног лимита. То значи да се мора открити разлог који стоји иза овог конкретног новчаног израза, а који је довео до издавања поступка у споровима мале вредности, као посебног. Није тешко констатовати да је тај разлог релативно мала вредност предмета спора. Но, узет сам за себе, овај разлог не објашњава потребу стварања нове категорије спорова и прописивања посебног поступка за њих. Али, повезан са правним интересом странке, показује да је реч о спору који за њу има релативно мали значај.

Када је на овакав начин одређена основна особина предмета спора, онда се поступак прописан главом 29-А ЗПП може дефинисати као *скуп одредаба које прописују поступак општинских и окружних привредних судова у споровима од релативно малог значаја за странке, а којима се постиже убрзање и окончање поступка под повољнијим условима него у општем парничном поступку*. Овим се хоће рећи да је основни критеријум за разликовање поступка у споровима мале вредности од општег пар-

ничног поступка и осталих посебних поступака релативно мали значај спорова ради којих се поступак води.

Наиме, једини нови процесноправни институт који је унет главом 29-А ЗПП, јесте поред појма спора мале вредности, фикција да се тужба сматра повученом, ако уредно позвани тужилац не дође на прво рочиште а главну расправу. (Додуше, са овим институтом смо се већ срели у Закону о јавном информисању СР Србије, у делу у коме се говори о поступку по тужби за објављивање исправке информације, те, иако није био до сада предвиђен Законом о парничном поступку, представља институт нашег грађанског процесног права). Све остало, као решења која се могу побити само жалбом против пресуде, узастопни изостанак обе странке са два рочишта, а као последица фикција да је тужилац повукао тужбу, немогућност да наступи мировање поступка, па чак и одредаба да се правним леком покреће само правно, а не и чињенично питање (аналогија са ревизијом), већ је познато у нашем процесном праву. Због тога сматрамо да процесне норме које регулишу ову област немају никакву специјалну правну природу, по којој би се могле разликовати од одредаба општег парничног поступка и осталих посебних поступака. Управо ради овога, при дефинисању појма поступка у споровима мале вредности, везали смо се за правни интерес, као посебну граничну правну чињеницу између процесног и материјалног права, и преко њега, дошли до релативно малог значаја одређене врсте спорова за странке, као одлучујућег елемента, који је диктирао само одступања од одредби општег парничног поступка, али не и формирање нових, посебних процесноправних института, сем већ наведеног изузетка. Уосталом, по свом овако одређеном карактеру, поступак у споровима мале вредности, као посебан, не разликује се од осталих посебних поступака. Може се рећи да су разлози прописивања посебних поступака, уопште, диктирани далеко више материјалноправном природом повређеног субјективног права, него неким процесноправним разлозима. Процесноправне разлике су последица различитих материјалних права, за која се претендује да су повређена. Тако се и у споровима мале вредности потврђује да „поступак једне земље мора бити уређен тако да одговара њеном материјалном праву”⁽²⁾.

III. — Границе примене одредаба о споровима мале вредности

Субјективне границе. — Приликом разматрања субјективних граница примене одредаба о споровима мале вредности, разумљиво је да ћемо се ограничити само на судове који ове одредбе примењују, јер у односу на странке нема никаквих питања, која не би улазила у општи парнични поступак и поступак пред привредним судовима. Другим речима, као странке у поступку у споровима мале вредности могу се појавити сва она лица и људски колективи, који имају страначку способност пред судовима опште надлежности и привредним судовима.

(2) Б. Познић, Грађанско процесно право, Београд, 1976, стр. 19.

Једино спорно питање у овој области јесте да ли се норме о поступку у споровима мале вредности примењују пред војним судовима, или не. Правило је да војни судови поступају по ЗПП, уколико Законом о војним судовима није што друго прописано, а тим Законом, као ни главом 29-А ЗПП, није прописано одступање које би искључивало примену поступка у споровима мале вредности пред војним судовима. Но, чланом 436д. ЗПП, предвиђено је да се овај посебан поступак спроводи пред општинским судовима, ако ЗПП није друкчије одређено, а друкчије је одређено само чланом 481б, којим је предвиђено да се поступак у споровима мале вредности спроводи пред окружним привредним судовима, под прописаним условима. Како се чл. 436д. ЗПП ограничава само на „овај“ Закон, а ЗПП нигде не помиње могућност примене одредаба о поступку у споровима мале вредности пред војним судовима, произлази да војни судови поменуће одредбе не могу примењивати⁽³⁾.

Јасно је да се на овај начин странкама пред војним судовима омогућује да у споровима чија је вредност испод 1.000.—, односно 5.000.— динара, добу до одлуке за чију тачност постоје веће гаранције него што је то случај са странкама, у истим споровима, пред судовима опште надлежности и привредним судовима. Очигледно је да су тиме странке стављене у различит положај. Ипак, сматрамо да је разлог овако неједнаком третману, чисто практичан. Војни судови, бар грађанска одељења су далеко мање оптерећени у раду од судова опште надлежности и привредних судова, те је заштита, иако се остварује уз примену одредаба општег парничног поступка, и без „олакшица“, које за суд предвиђа глава 29-А ЗПП, ефикасна.

(Када је реч о судовима удруженог рада, ситуација је потпуно јасна: Законом о судовима удруженог рада прописана је супсидијарна примена Закона о парничном поступку, и то одредбама од I до XXIV главе, те се у поступку пред овим судовима глава 29-А ЗПП не може примењивати. Јасно је и због чега, када се има у виду надлежност судова удруженог рада).

Објективне границе. — Разграничење поступка у споровима мале вредности у односу на општи парнични поступак и остале посебне поступке, извршено је чл. 436б. и чл. 436в. ЗПП. У овом погледу не постоје готово никакве тешкоће, јер је Законом одређен лимит вредности предмета спора, те се ови спорови врло лако могу разликовати од спорова на које се примењују одредбе општег парничног поступка, а с обзиром на карактер предмета спора осталих посебних поступака, и од њих.

Чланом 436в. ЗПП одређено је који се спорови не могу сматрати споровима мале вредности, а међу осталим су обухваћени радни спорови, као врста спорова који се, иначе, расправљају посебним поступком. (На спорове о непокретностима и законском издржавању, који су, такође, поменути истим чланом, примењују се одредбе општег парничног поступка).

⁽³⁾ В. Б. Познић О изменама и допунама ЗПП, *Анали Правног факултета у Београду*, 1972/5—6.

Сматрамо да је овако посебно издавајање радних спорова сувишно и може да доведе до забуне.

Сувишно, због тога што су законодавство, теорија и судска пракса изградили појам радног спора и поступка у коме се он разрешава, одвојивши га јасно од осталих посебних поступака. Очигледно је да је повреда права радника далеко специфичније обележје једног спора, од вредности захтева постављеног у парници, те да ће, у том случају, на конкретни спор бити примењене процесне одребе које су њему прилагођене (нпр. остваривање права радника унутар организације удруженог рада, као посебна процесна претпоставка за покретање парнице).

Са друге стране, одређивање радног спора, као оног на који се не могу примењивати одребе главе 29-А ЗПП, ствара забуну, јер таква забрана није предвиђена за остале посебне поступке, нпр. за парнице због сметања поседа, а због карактера предмета спора осталих посебних поступака, до дилеме може доћи само када је реч о поменутом поступку. (Наравно, овде долазе у обзир само парнице због сметања поседа на покретним стварима). По нашем мишљењу, чињеница да се једном тужбом тражи заштита последњег фактичког стања поседа одређује, пре свих осталих околности, карактер поступка у коме се ова заштита остварује. То значи да, ако је реч о сметању поседа покретне ствари, без обзира на то што је вредност предмета спора мања од 1.000.— динара, не долази у обзир примена одреба главе 29-А ЗПП.

Пракса се ни једног тренутка није колебала у оваквом тумачењу односа између два поступка, но сматрали смо за потребно да посебно укажемо на ово питање, с обзиром на формулацију чл. 436в. ЗПП, којим се, сувишно, забрањује примена одреба посебног поступка у споровима мале вредности на радне спорове, као предмет другог посебног поступка.

Однос овог поступка према поступку издавања платног налога јасно је постављен чланом 436д. ЗПП и не захтева посебну пажњу.

IV. — Примена одреба општег парничног поступка, као супсидијарних, у поступку у споровима мале вредности

Чланом 436а. ЗПП предвиђено је да се на спорове мале вредности супсидијарно примењују остале одребе Закона о парничном поступку, уколико односно питање није регулисано посебним одредбама. У вези са овим појавила су се у пракси схватања да остале одребе ЗПП, ван главе 29-А ЗПП, треба примењивати на различит начин од онога на који се примењују у општем поступку. Таква примена треба да буде резултат циљног тумачења ових одреба, јер је поступак у споровима мале вредности у наш парнични поступак унет ради брже заштите одређених права странака. Схватања су изнета у два вида: начелном, који се односи на све одребе ЗПП, ван главе 29-А ЗПП, с тим што се, наравно, мисли само на одребе општег, а не и посебних парничних поступака, и конкретном, који обухвата само одређене одребе ЗПП.

По нашем мишљењу, начелан одговор је немогуће дати, пре свега, због обавезе поштовања процесних принципа на којима је наш парнични поступак заснован. Не може се порећи да, нпр. начела судског кретања парнице, усмености, непосредности, слободне оцене доказа итд. имају исту вредност у општем и посебним парничним поступцима, те да онда и сви процесни инструменти којима се ова начела остварују, имају подједнак значај, без обзира у ком поступку се примењују. Та њихова равноправност повлачи и уједначеност критеријума за примену одредаба које их остварују, дакле, махом, подједнако тумачење.

Међутим, када је реч о тумачењу појединих одредаба ЗПП, сматрамо да има, у одређеним случајевима места њиховом различитом третману, посебно када је реч о примени одредаба ЗПП о:

- 1) одржавању расправе пред другостепеним судом у поступку по жалби у споровима мале вредности;
- 2) враћању жалбе жалцоцу на допуну, ако нису наведени разлози жалбе;
- 3) неким питањима у вези са повраћајем у пређашње стање и
- 4) примени чл. 293, ст. 2. ЗПП у поступку у споровима мале вредности.

1) Пре излагања о првом питању, треба напоменути да оно има, углавном, теоријски карактер, јер је одржавање расправе пред другостепеним судом, у нашој судској пракси, изузетак.

Чланом 350, ст. 2. ЗПП одређени су услови за одржавање расправе пред другостепеним судом. Они су предмет оцене овог суда, а састоје се у потреби да се, ради правилног утврђења чињеничног стања изведу нови докази или понове већ изведени.

Са друге стране, чланом 436ј, ст. 1. ЗПП, предвиђено је да се пресуда донета у поступку у споровима мале вредности може побити само због апсолутно битних повреда одредаба парничног поступка и погрешне примене материјалног права, а чланом 436з, ст. 4. ЗПП, наложено је странкама да све чињенице и доказе изнесу на расправи пред првостепеним судом, јер се у жалби против пресуде не могу износити нове чињенице и нови докази.

Тако је већ на први поглед јасно да се расправа пред другостепеним судом не може одржавати ради извођења нових доказа.

Поред тога, имајући у виду разлоге одржавања расправе пред другостепеним судом, очигледно је да се у поступку по жалби у споровима мале вредности не може ни ради понављања већ изведених доказа, дакле, уопште, одржати расправа. Наиме, разлог одржавања ове расправе је правилно утврђивање чињеничног стања од стране другостепеног суда, дакле, испитивање чињеничног основа пресуде. Како странке, у поступку у споровима мале вредности, према напред цитираним члановима главе 29-А ЗПП нису овлашћене да жалбом покрећу чињенично стање, то ни суд, у складу са начелом диспозиције, ово питање не може разматрати. Нема сумње да је институт расправе пред другостепеним судом намењен

искључиво разматрању чињеничне подлоге пресуде, из чега следи не само да је расправу нецелисходно одржавати већ да се она не сме одржати пред судом другог степена, ако је реч о споровима мале вредности.

Но, каква би била санкција, ако би другостепени суд ипак одржао главну расправу, (што је, додуше, готово невероватно) тешко је рећи. У поступку у споровима мале вредности ревизија је искључена, а самим тим и тростепеност и могућност истицања ове повреде, као апсолутно битне, пред судом још више инстанце. Од ванредних правних лекова остаје само тешко остварљива могућност санкционисања оваквог понашања путем захтева за заштиту законитости. Чињеница је да је јавни интерес, којим се надлежни јавни тужиоци и данас руководе, приликом подизања захтева за заштиту законитости, овде незнатан.

Остављајући по страни проблем санкције, мишљења смо да се циљним и систематским тумачењем чл. 350 ЗПП у вези са могућношћу његове примене у споровима мале вредности, може са сигурношћу констатовати да примени овог члана, у поменутом поступку, нема места.

2) Чланом 340, ст. 3. ЗПП, предвиђена је обавеза првостепеног суда да, ако у жалби нису наведени разлози, позове жалиоца да у одређеном року ову допуни, но да, и ако жалилац то не учини, жалбу достави другостепеном суду. Осврћући се на разлог прописивања посебних одредаба на поступак у споровима мале вредности, треба размотрити проблем примене цитиране одредбе општег поступка на поступак по жалби у поменути споровима. Речено је да је разлог доношења главе 29-А убрзање поступка. Ако се у овом смислу тумачи чл. 340. ЗПП, наведени разлог захтева елиминисање свих оних радњи суда и странака које доводе до одуговлачења поступка, а нису од посебног утицаја на тачност одлуке. Наравно, неоправдано је рећи за обавезу првостепеног суда да позове жалиоца да наведе разлоге жалбе — да одуговлачи поступак, а није од утицаја на тачност одлуке. Странка по правилу познаје спор и у стању је да се изјасни о повредама поступка, те да допринесе тачности одлуке.

Али, ако се има у виду одредба чл. 353, ст. 3. ЗПП, према којој, у случају да у жалби нису наведени разлози, другостепени суд испитује побијану пресуду у погледу апсолутно битних повреда одредаба парничког поступка (чл. 343, ст. 2. ЗПП) и правилне примене материјалног права, као и могућност побијања пресуде у спору мале вредности само из разлога апсолутно битних повреда одредаба парничког поступка и погрешне примене материјалног права, намеће се питање да ли је заиста потребно примењивати чл. 340, ст. 3. ЗПП у поступку по жалби у споровима мале вредности. Пошто суд, иако странка не наведе разлоге жалбе, у сваком случају испитује пресуду у погледу управо оних разлога из којих се странка у поступку у споровима мале вредности једино може жалити, произилази да првостепени суд нема обавезу да у овим споровима поступа у смислу чл. 340, ст. 3. ЗПП, јер би то водило одуговлачењу поступка, а без утицаја је на тачност одлуке.

3) Следеће питање супсидијарне примене одредаба општег парничког поступка на процесне ситуације које настају у поступку у споровима ма-

ле вредности, јесте могућност повраћаја у пребашње стање услед изостанка странке са рочишта на коме је закључена главна расправа. (Овде се имају у виду сва рочишта сем првог, јер у случају недоласка уредно позваног тужиоца на прво рочиште за главну расправу, тужба се сматра повученом, а у случају недоласка уредно позваног туженог, под условима предвиђеним чланом 321. ЗПП, доноси се пресуда због изостанка).

Према одредбама општег парничног поступка, један од услова за допуштање повраћаја у пребашње стање је преклузија, тј. немогућност странке да поново предузме пропуштену парничну радњу. Јасно је да се у општем парничном поступку не може дозволити повраћај у пребашње стање услед изостанка са рочишта на коме је главна расправа закључена, јер странка има могућности да у жалби истиче нове чињенице и предлаже нове доказе, које на наведеном рочишту није износила. Дакле, она закључењем овог рочишта није преклудирана у погледу могућности изношења нових чињеница и доказа.

Међутим, чланом 436з, ст. 4. ЗПП, изричито је искључена могућност да се у жалби у поступку у споровима мале вредности износе нове чињенице и предлажу нови докази. Према томе, тренутак до кога обе странке могу износити своје чињеничне тврдње јесте моменат закључења главне расправе. После тог момента оне жалбом могу покретати једино правна питања. Због тога, у погледу могућности даљег изношења чињеница после наведеног момента наступа преклузија и испуњен је услов из члана 10б, ст. 1. ЗПП за подношење предлога за повраћај у пребашње стање. Оваквим тумачењем одредаба ЗПП, које су напред поменуће, под условом да су испуњене остале посебне претпоставке (оправданост разлога пропуштања и благовременост предлога) долази се до закључка да је у поступку у споровима мале вредности допуштен повраћај у пребашње стање због изостанка странке са рочишта на коме је закључена главна расправа. Такав је, по овом питању, и став судске праксе⁽⁴⁾.

Са становишта странке, која је, услед заиста оправданог разлога пропустила рочиште и дошла у ситуацију да не може више покретати чињенично питање, овај стај је, несумњиво, оправдан. Међутим, ако се опет вратимо на разлог прописивања главе 29-А ЗПП и на „Убрзани“ карактер поступка у споровима мале вредности, закључак да се, допуштањем повраћаја у пребашње стање због наведеног пропуштања, а у питању је несавесна странка, парница развлачи, тачан је. Значи да се у овом случају раба сукоб између начела материјалне истине и начела процесне економије. Кома од њих дати предност и како одредити критеријум за вредновање ових начела у датој ситуацији? Иако одговор на ово питање, по свему судећи, зависи од конкретних околности случаја, ипак је вредно покушати да се да начелан одговор.

Треба имати у виду неколико околности.

(4) В. реферат Првог општинског суда у Београду: Неки проблеми у примени главе 29-А ЗПП — спор мале вредности током првостепеног и другостепеног поступка, објављен у књизи „Трајање судског поступка“, издање Врховног суда Србије.

Прво, да наша судска пракса, по правилу, има благоданан стан према повраћају у пребашње стање и да, често, чак и без довођења до вероватности, „на реч“ странке, сматра разлог пропуштања оправданим.

Друго, да је објективни рок у коме се предлог за повраћај у пребашње стање може поднети, ако је реч о судовима опште надлежности, релативно дуг (три месеца) када се примењује у споровима мале вредности.

Треће, да је, према члану 480, тач. 1. ЗПП, у поступку пред привредним судовима објективни рок за подношење предлога за повраћај у пребашње стање, тридесет дана, значи знатно краћи него пред судовима опште надлежности, што отвара могућност различитог поступања општинских судава и окр. привредних судава, када је реч о спору мале вредности, јер је дужина рока, због карактера поступка у овим споровима, битна за допуштање повраћаја у пребашње стање.

Четврто, одговор на горње питање, донекле, зависи и од става који се заузима према могућности да другостепени суд у смислу чл. 358, ст. 2. ЗПП укине пресуду у спору мале вредности, о чему ће даље још бити речи.

Остављајући за сада по страни критику позитивних одредаба, пре свега, у односу на битно различиту дужину објективних рокова за подношење поменутог предлога и пропуст законодавца да се и о овом питању изјасни приликом прописивања норми поступка у споровима мале вредности, сматрамо да би судови у овим споровима, ипак морали дозвољавати повраћај у пребашње стање под строжијим условима него у општем поступку. Такво строго тумачење прописаних услова би се, разумљиво, могло односити само на оправданост разлога пропуштања, јер преклузија и благовременост предлога морају, по Закону, бити несумњиви. Начело слободне оцене доказа у овој области највише и долази до изражаја приликом формирања става суда о томе је ли разлог пропуштања оправдан или не. Због тога сматрамо да би оправданост разлога пропуштања требало ценити на основу таквих доказа као што су лекарско уверење, уверење одређених органа, нпр. војних, уверење организације удруженог рада, итд. Довођење до вероватности саслушавањем странке, које наша судска пракса допушта код повраћаја у пребашње стање у општем поступку, у поступку у споровима мале вредности не би требало допустити.

4) У пракси се јавило питање има ли у поступку у споровима мале вредности места примени чл. 293, ст. 2. ЗПП, по коме суд може закључити главну расправу и кад је остало да се прибаве извесни списи који садрже доказе потребне за одлучивање и кад треба сачекати записник о изведеним доказима, а странке су пристале да о овим доказима не расправљају или је суд нашао да је такво расправљање непотребно, све с обзиром на чл. 436и, ст. 1. ЗПП, по коме се пресуда у споровима мале вредности објављује одмах по закључењу главне расправе. Друкчије речено, треба ли формулацију чл. 436и, ст. 1. ЗПП сматрати као обавезу првостепеног суда од које нема одступања, или је ова обавеза идентична обавези суда у општем поступку из чл. 324, ст. 3. ЗПП, по којој је доношење пресуде

одмах по закључењу главне расправе правило, од кога су одступања допуштена. Сматрамо да нема разлога да се чл. 293, ст. 2. ЗПП не примењује у поступку у споровима мале вредности, јер се овом одредбом омогућује скраћење поступка тиме што изостаје расправљање о резултату доказивања, када га се странке одрекну, или је оно, према оцени, суда, непотребно.

V. — Могућност окончања парнице услед пропуштања странака

Као што је напред речено, глава 29-А ЗПП предвиђа значајно одступање од одредаба општег парничког поступка, које се састоји у функцији да се тужба сматра повученом, уколико уредно позвани тужилац не дође на прво рочиште за главну расправу.

Други начин окончања парнице услед пропуштања странака — узастопан изостанак обе странке са два рочишта за главну расправу, а као последица, фикција да се тужба сматра повученом — већ је познат институт поступка пред привредним судовима, који се, после новеле, примењује и на поступак у споровима мале вредности. Због тога он не захтева никаква објашњења осим оних која се могу изнети за поступак пред привредним судовима, и неће бити посебно разматран.

Што се, пак, тиче првог начина окончања парнице, неки од разлога који говоре против оправданости овог института, већ су изнети у нашој теорији⁽⁵⁾. То су: могућност да тужилац лако издејствује повраћај у пређашње стање и да на тај начин дође до развлачења парнице, уместо до убрзања, неправичност ове одредбе по тужиоца, јер је месна надлежност, по правилу, одређена према пребивалишту туженог, па се тужилац излаже трошковима, било ради личног доласка, било ради ангажовања помоћника у месту суда пред којим се води спор, што поскупљује поступак, као и неоправданост схватања да суд, у случају изостанка туженог може донети пресуду по расправљању са присутним тужиоцем, а да у случају изостанка тужиоца то не може учинити. Овим разлозима се може додати још један. Зашто уводити у систем нашег грађанског процесног права, заснован на једнакости странака, нови, до тада непознати институт, којим се ова равноправност ремети и тужилац неоправдано оптерећује. Ако увођење овог института у поступак по тужби ради објављивања исправке информације, има оправдања, оно се може наћи само у карактеру права чија се заштита тражи (једног личног права) и изузетној хитности овог поступка, која је условљена управо природом спорног права.

У поступку у споровима мале вредности, по правилу се ради о заштити имовинских права и поступак је само убрзан, а не и хитан. Због тога и нема оправдања за прописивање овакве последице тужиоцевог изостанка. Он је несумњиво у тежем положају него тужилац у општем

(5) Б. Познић, Поводом измена и допуна ЗПП, *Анали Правног факултета у Београду*, 1972/3—6.

парничном поступку, док је положај туженог у оба поступка исти. Дакле, не само да нема оправдања које би лежало у природи спорова мале вредности, нема ни политичког оправдања. Сви грађани су једнаки у остваривању својих права — овај уставни принцип сигурно не зависи од вредности права чија се заштита тражи.

VI. — Пресуда у споровима мале вредности

Одступања од одредаба општег парничног поступка, која се тичу пресуде, односе се, пре свега, на достављање писменог отправака пресуде и на њено објављивање.

У погледу објављивања пресуде одмах по закључењу главне расправе, нема никаквих посебних питања која се не би тицала објављивања пресуде од стране судије појединца у општем парничном поступку и могућности примене чл. 293, ст. 2. ЗПП, о чему је већ било речи, те ова одредаба поступка у споровима мале вредности не изазива посебну пажњу.

Но, могућност суда да пресуду писмено уопште не изради, а има таквих тумачења чл. 436и, ст. 2. ЗПП, била би новина за наше грађанско процесно право, и због постојећег система разлога жалбе против пресуде, могло би се поставити питање практичне проводљивости поменутог члана.

Значи, да је, пре свега, потребно протумачити чл. 436и, ст. 2. ЗПП и утврдити да ли он допушта да, под одређеним условима пресуда у споровима мале вредности уопште не буде писмено израђена, или се одредба чл. 326, ст. 1. ЗПП, којом је прописана обавеза суда да увек писмено изради пресуду има применити и на пресуде у споровима мале вредности, а чл. 436, ст. 2. ЗПП се односи искључиво на достављање преписа пресуде.

У пракси су се појавила два схватања.

Аргументат за мишљење да пресуда у спору мале вредности не мора у сваком случају бити писмено израђена, проналажен је у формулацији чл. 436и, ст. 2. ЗПП. Наиме, ако обе странке присуствују објављивању пресуде и ни једна од њих не захтева да јој се достави препис пресуде, по овом мишљењу, суд није дужан да пресуду писмено изради. Довољно је да постоји писмена изрека пресуде, која садржи све елементе које мора имати судски акт да би производно правно дејство, да је потписана од стране судије и објављена, чиме је посао првостепеног суда завршен.

Против овог схватања се несумњиво могу изнети бројни аргументи. При том су могућа два прилаза. Један, тумачењем самог чл. 436и, ст. 2. ЗПП, а други систематским тумачењем, при чему се узимају у обзир одредбе општег парничног поступка о материји првостепене пресуде и начела на којима је парнични поступак заснован.

Члан 436и, ст. 2. ЗПП изричито предвиђа да се „пропис пресуде увек доставља странки која није била присутна објављивању пресуде, а странки која је била присутна објављивању, само на њен захтев. „Према то-

ме, цитирана одредаба користи израз „препис”. Чим постоји препис, мора постојати и писмено израђени оригинал. И тиме је проблем решен. Закључак је, да се у сваком случају, без обзира на присуствовање странака објављивању и постојање њиховог захтева да им се препис достави, пресуда у споровима мале вредности мора увек писмено израдити.

Но, изнети аргумент није ни једини ни најјачи који говори у прилог обавезе суда да писмено изради пресуду.

Анализирајмо, прво ⁽⁶⁾, могућност да пресуда не буде израђена писмено у односу на наш законски систем разлога жалбе против пресуде. У споровима мале вредности жалба се може изјавити због апсолутно битних повреда одредаба парничног поступка и погрешне примене материјалног права. Другостепени суд никако не би могао да испитује пресуду која није писмено израђена, у односу на чл. 343, ст. 2. тач. 11. ЗПП, јер се ова тачка односи на недостатке писмено израђене пресуде. Штавише, таква пресуда, јер има само писмено израђену изреку, уопште нема разлога, те ће је другостепени суд већ на први поглед укинути.

Исто тако, немогуће је у другостепеном поступку испитати да ли је материјално право правилно примењено, јер се правне норме и правна правила на основу којих је одлука донета износе у образложењу, које изостаје ако не постоји писмено израђена пресуда ⁽⁷⁾.

Друго, по нашем мишљењу обавеза суда из чл. 326, ст. 1. ЗПП, којом је предвиђена обавезна писмена израда пресуде је општа, и без изузетка се примењује и у општем и у свим посебним парничним поступцима.

На основу изложеног, сматрамо да се поуздано може закључити да се у споровима мале вредности пресуда увек мора писмено израдити.

Онај део судске праксе који прихвата изнето становиште, разлилази се, донекле, у начину писмене израде пресуде. Мада је често реч о техничким питањима, различита мишљења могу имати и различите правне последице.

Тако је изнето мишљење ⁽⁸⁾, инспирисано одредбом према којој рок за жалбу странци која је присуствовала објављивању пресуде тече од дана објављивања, да пресуду треба израдити на расправном записнику. Исправно је констатовано да странка не може образложити своју жалбу, ако нема пред собом писмено израђену пресуду, или бар, да је њена могућност да да своје разлоге, ограничена. Очигледно је да у тренутку објављивања пресуде странка не зна какви су разлози пресуде, тим пре што судови, том приликом веома ретко износе разлоге, или их дају у недовољној мери. Са друге стране, рок за жалбу почиње да тече од дана објављивања. Чланом 326, ст. 1. ЗПП предвиђено је да се пресуда писмено мора израдити у року од осам дана од објављивања. Рок за жалбу у

⁽⁶⁾ В. реферат Првог општинског суда у Београду. Неки проблеми у примени главе 29-А ЗПП — спор мале вредности у првостепеном и другостепеном поступку, објављен у књизи „Трајање судског поступка”, Врх. суд Србије.

⁽⁷⁾ Исто као под 6.

⁽⁸⁾ К. Кузле, Прилог практичној примени одредаба ЗПП у споровима мале вредности, Наша законитост, 1973/3.

споровима мале вредности је осам дана — за странку која је присуствовала објављивању он тече од тог тренутка. То значи да закон дозвољава да странка дође у ситуацију да се не може упознати са разлозима суда. За њу је, дакле, ефекат исти као да пресуда уопште није писмено израђена.

Ради тога је предложено да се пресуда у поступку у споровима мале вредности писмено израђује истог дана када је објављена и одмах уручи странкама. Технички је ово изводљиво ако се изрази на записнику на коме је главна расправа закључена.

Међутим, са становишта чл. 327. ЗПП и чл. 343, ст. 2. тач. 11. ЗПП, поставља се питање да ли пресуда израђена на овај начин задовољава све законом прописане услове, тј. има ли све елементе које морају имати увод, изрека и образложење. У пракси се показало да овакве пресуде по правилу не испуњавају све прописане услове. Окружни суд у Београду, у поступку по жалби, редовно је доносио решења којима се описане пресуде укидају због апсолутно битне повреде одредаба парничног поступка из чл. 343, ст. 2. Тач. 11. ЗПП⁽⁹⁾. Да је ово, по неким мишљењима, сувише уско тумачење чл. 327. ЗПП, ипак оправдано, може се закључити ако се помену неки проблеми који се могу појавити у поступку принудног извршења. Записници са рочишта за главну расправу, по правилу, не садрже све што је по Закону потребно за тачно означавање странке, па се може појавити питање легитимације тражиоца извршења и извршеника.

Због тога сматрамо да писмено израђена пресуда у поступку у споровима мале вредности мора садржати све елементе предвиђене чланом 327. ЗПП, другим речима, да ова одредаба има исто дејство у споровима мале вредности, као у општем поступку и осталим посебним поступцима.

Но, мора се поставити питање због чега, кад је већ предвиђено да рок за жалбу тече од дана објављивања пресуде, новелом није одређен посебан, краћи рок за писмену израду пресуде, као и рок у коме писмени препис мора бити отпослан из суда, јер би се само на тај начин обезбедила могућност да странка изнесе све разлоге на којима заснива своју жалбу.

VII. — Жалба и поступак по жалби у споровима мале вредности

Чланом 436ј. одређени су разлози жалбе против пресуде у споровима мале вредности. Пресуда се може побити због апсолутно битне повреде одредаба парничног поступка и погрешне примене материјалног права. Изричито је искључено право странке да у жалби износи нове чињенице и предлаже нове доказе. То значи да се жалбом може покренути само правно питање.

Овакво сужење разлога жалбе против пресуде познато је у нашем грађанском процесном праву. Посебан режим разлога жалбе предвиђен

(9) В. реферат Првог општинског суда у Београду, као под б.

је против пресуде због изостанка пресуде на основу признања и пресуде којом се одлучује по предлогу за споразумни развод брака (Закони о браку СР Србије и СР Македоније). Разлози који су диктирали ограничење жалбених разлога на обим предвиђен главом 29-А ЗПП могу се, бесумње, приписати тежњи да се целокупан поступак убрза и скрати, те да се могућност укидања пресуде свуда на ону меру која одговара значају предмета спора. Очигледно је да се потврдом и преиначењем пресуде поступак брже окончава, него кад се доноси решење о укидању, тим пре што је ревизија у поступку у споровима мале вредности искључена. Са друге стране, може се констатовати да су другостепени судови најчешће у прилици да управо због недостатка у чињеничном стању укидају првостепену пресуду. Ради тога је, вероватно, другостепеним судовима ускраћено право да испитују чињенични основ пресуде.

У вези са наведеним ограничењем поставило се у пракси⁽¹⁰⁾ и теорији⁽¹¹⁾ питање који је суд овлашћен да цени дозвољеност жалбе у односу на њене разлоге. Одговор је исти— то је другостепени суд. Аргументат је пронађен у аналогији са ревизијом. Ревизијски суд, а не првостепени цени дозвољеност ревизије у односу на истакнуте разлоге.

Међутим, питање је како ће поступити другостепени суд уколико је у жалби против пресуде у спору мале вредности изнет само један и то недозвољен разлог — погрешно и непотпуно утврђено чињенично стање. Да ли ће одбацити жалбу као недопуштену, или поступити као да никакав разлог жалбе није наведен и у смислу чл. 353, ст. 3. ЗПП испитивати пресуду у погледу апсолутно битних повреда одредаба парничног поступка и у погледу правилне примене материјалног права. Заложили бисмо се за друго становиште, не само из чисто правних већ и из правнополитичких разлога. Правни разлог би био— да ако је истакнут само наведени недозвољен разлог, сматрати да жалба уопште нема разлога и поступити на начин предвиђен чланом 353, ст. 3. ЗПП. Правнополитички разлози би се састојали у пружању прилике странци, која у односу на општи парнични поступак и тако има ограничена права у другостепеном поступку, да њена жалба ипак буде размотрена пред судом више инстанце у границама оних разлога који су дозвољени против пресуде у споровима мале вредности. Оваквим поступањем остварује се једно уставно право — право на жалбу. Друкчијим третманом би странка била стављена у неравно-правни положај у односу на странку која у жалби није истакла никакве разлоге. Све ово тим пре што странке у споровима мале вредности често саме воде спор, без ангажовања стручњака, па се истицање погрешно и непотпуно утврђеног чињеничног стања понекад може приписати њиховој неукости. А како је начело поучавања неуке странке једно од начела на којима је заснован читав парнични поступак, не може се прихватити да оно обавезује само првостепени суд. Управо је ово прилика да суд другог степена на један ширн начин, не директним проучавањем, доприноси остварењу поменутог начела.

⁽¹⁰⁾ В. Материјал са саветовања општинских судова са подручја Округног суда у Београду.

⁽¹¹⁾ Б. Познић, као под 5.

Проблем око кога постоји највише неслагања јесте, у овој области, примена чл. 538, ст. 2. ЗПП, по коме и кад странка није побијала пресуду зоог погрешно и непотпуно утврђеног чињеничног стања, ако се приликом решавања по жалби појави оправдана сумња о истинитости чињеница на којима је заснована првостепена пресуда, другостепени суд може укинути пресуду.

Поводом овог питања изражено је схватање да се не може укинути пресуда у споровима мале вредности, позивањем на чл. 358, ст. 2. ЗПП.

Аргументи су да је покретање чињеничног питања жалбом Законом изричито искључено, да су разлози жалбе ограничени управо зато да би се ономогућила другостепена оцена чињеница која развлачи поступак⁽¹²⁾, да кад већ другостепени суд не може одржати главну расправу, не може ни оцењивати тачност чињеница утврђених у првостепеном поступку⁽¹³⁾, те да то јасно произлази из одредаба главе 29-А ЗПП.

Судска пракса се по овом питању поделила. Општински судови, углавном, заступају мишљење да се не може дозволити примена чл. 358, ст. 2. ЗПП на поступак у споровима мале вредности. Окружни суд у Београду, међутим, чврсто стоји на становишту да је оваква примена дозвољена. Ово мишљење изнето је на саветовању општинских судова са подручја Окружног суда у Београду.

Констатовано је, прво, да чланови 358, стр. 2. ЗПП и чл. 436ј. ЗПП не противрече један другом, јер се чл. 358, ст. 2. ЗПП може применити увек, па и онда када се уопште као разлог не истиче погрешно и непотпуно утврђено чињенично стање. Тако је ова примена допуштена када је помнути разлог искључен из круга разлога жалбе против одређених пресуда. Даље је истакнуто да се ова одредба примењује и када у жалби нису изнети никакви разлози, и најзад, Окружни суд у Београду сматра да, кад већ другостепени суд има овлашћење да применом чл. 358, ст. 2. ЗПП укида пресуде у предметима веће вредности и значаја и кад није истакнут разлог погрешно и непотпуно утврђеног чињеничног стања, нема услова да му се то овлашћење ускрати у споровима мале вредности.

Дакле, када се изнети аргументи супротставе један другом, долази се до закључка да је и ово питање проистекло из сукоба начела материјалне истине и начела процесне економије. Које је од њих у светлу конкретног случаја значајније?

У овом раду досада смо, имајући у виду разлог прописивања главе 29-А ЗПП, углавном давали предност начелу процесне економије. Но, исто тако сва до сада обрађивана питања тичала су се поступка пред првостепеним судом, изузев питања одржавања главне расправе пред другостепеним. Овом приликом, сматрамо да ипак претежу разлози за давање првенства начелу материјалне истине.

Претходно је потребно правилно протумачити чл. 358, ст. 2. ЗПП. Мишљења смо да недостатак у чињеничном стању мора бити такав да се

(12) Б. Познић, као под (11).

(13) Реф. Првог општинског суда у Београду, као под (9).

и без посебног испитивања тачности утврђених чињеница (остављајући по страни могућност испитивања правних питања, ако се не претресају и чињенична) без тешкоћа уочава. Другим речима, чл. 358, ст. 2. ЗПП тражи, условно речено, грешку у утврђивању чињеница далеко јачег интензитета од оне предвиђене првим ставом истог члана, — такву која се на први поглед може констатовати. Уз све напред изнете аргументе за могућност примене поменутог члана на поступак у споровима мале вредности, додајемо и овај, уз напомену да се, ипак, другостепеним судовима мора омогућити контрола чињеничног стања у одређеним крајњим случајевима, јер ако би му она и тада била ускраћена, он не би могао потпуно да одговори својој дужности контроле правних питања. Али, примена чл. 358, ст. 2. ЗПП не сме бити до те мере проширена да другостепени судови у сваком конкретном случају испитују пресуде у споровима мале вредности у погледу утврђених чињеница, као што се то, неретко, догађа у нашој судској пракси. Мера примене је квантитативна и састоји се, да поновимо, у неизбежности опажања „грешке” у утврђивању чињеница, ако се оне не испитују. Ако се другостепеном суду не би омогућило овакво поступање у случајевима крајње несавесног утврђивања чињеница у првостепеном поступку, питање је да ли би се у поступку у споровима мале вредности у пуној мери остваривало уставно начело права на жалбу.

На први поглед, између нашег става да у поступку у споровима мале вредности нема места одржавању главне расправе пред другостепеним судом, и сада изнетог мишљења да се чл. 358, ст. 2. ЗПП може применити у овом поступку на изнети начин, постоји противречност. Али, ако се осврнемо на однос другостепене расправе према могућој одлуци коју на основу ње суд доноси, вероватно ћемо се сложити да се по њеном закључењу редовно доноси пресуда којом се првостепена преиначује, дакле, по правилу, као чињенични основ се појављују околности утврђене у поступку пред другостепеним судом. Применом чл. 358, ст. 2. ЗПП обавезно долази до укидања пресуде, и то због очигледно погрешно утврђене одлучујуће чињенице, па је чињенични основ пресуде, бар кад је реч о споровима мале вредности, увек резултат делатности првостепеног суда. С тим у вези, сматрамо да преиначењу пресуде у поступку у споровима мале вредности има места само на основу чл. 360, ст. 1. тач. 2. и 5. ЗПП (тј. ако је на тачно утврђено чињенично стање материјално право погрешно примењено и ако је тужбени захтев прекорачен), са напоменом да и у случају примене тач. 2. наведеног члана неминовно долази до оцене чињеничног стања од стране другостепеног суда, јер се друкчије не може утврдити да ли је материјално право правилно примењено или не.

Преостаје још да се да оцена о досадашњем доприносу главе 29-А ЗПП убрзању поступка и ефикаснијој заштити одређених субјективних права. Уз напомену да је познавање судске праксе у овој материји увек и неминовно ограничено, можемо рећи да се одредбе о поступку у споровима мале вредности не примењују сасвим доследно. Нпр. често се догађа

да се записници воде на исти начин као у општем парничном поступку, да се пресуда не објављује одмах по закључењу главне расправе, да се лако дозвољава повраћај у пређашње стање због изостанка тужиоца са првог рочишта за главну расправу, као и да се широко користи могућност примене чл. 358, ст. 2. ЗПП, тамо где очигледно нема места таквој примени. Изгледа да време од доношења главе 29-А ЗПП још увек није довољно дуго, да би се одредбе ове главе примењивале онако „глатко“, као и остале, старије. Сем тога, наведени примери недоследне примене ових одредаба доводе до тога да поступак у споровима мале вредности траје исто колико и поступак у осталим споровима, па се судијама намеће питање целисходности дословног поштовања посебних норми. Но, вероватно је да ће потпуној примени одредаба поступка у споровима мале вредности највише допринети све већа оптерећеност судова, посебно општинских, што ће се показати тек кад све републике и покрајине донесу своје законе о редовним судовима.

Весна Ракић

ЦАРИНСКИ ПОСТУПАК У ПУТНИЧКОМ ПРОМЕТУ СА ИНОСТРАНСТВОМ

Протеклу деценију путнички промет са иностранством у нас је показивао сталну тенденцију пораста и то у оба правца. Илустрације ради, навешћемо неке статистичке податке Савезне управе царина о путничком промету у нашој земљи у 1974. години (1).

У редовном путничком промету у оба правца прешло је преко југословенских граница 68,3 милиона страних и домаћих путника.

У промету друмских моторних возила било је укупно 18,3 милиона страних и домаћих возила.

У ваздушном промету било је 47.500 ваздухоплова а у промету бродова укупно је допловило и отпловило 102.910 страних и домаћих бродова.

У малограничном промету са суседним земљама у 1974. години у оба правца прешло је преко границе 24,2 милиона страних и домаћих лица, а у промету моторних возила у оба правца било је 9,2 милиона путничких аутомобила.

Дакле, у укупном путничком промету у оба правца у 1974. години било је 93 милиона путника и 27 милиона моторних возила.

У таквим условима поставља се питање како обезбедити ефикасну царинску контролу путничког промета а да се при том не нарушава његово нормално одвијање.

Овде нећемо говорити о значају царинске контроле али морамо рећи то да данас, у условима пуне отворености граница наше земље, има случајева да се поред робе чији је увоз дозвољен, уноси у земљу и роба чији је увоз забрањен: опојне дроге, ватрено оружје и муниција, украдена роба и сл., те да је таква контрола потребна.

С обзиром на значај путничког промета у данашњим условима широко отворених граница наше земље а имајући у виду његов интензиван развој, покушаћемо у овом излагању да осветлимо овај поступак са становишта свих прописа који регулишу његове битне поставке са освртом на судску праксу и прекршаје који се чине у овом поступку.

Ради целовитијег приказа овог поступка осврнућемо се, укратко, на први послератни период односно на прве прописе из ове области донете од стране државних органа нове Југославије као и на важније прописе донете до доношења Царинског закона из 1973. године.

За први послератни период до доношења Царинског закона (1948) карактеристично је да се царинска служба вршила по правним правилима бивше Југославије, пошто нова Југославија није донела царинске прописе па су примењивана правна правила српског Царинског закона из 1899, са каснијим изменама и допунама, и Царинска тарифа из 1925. Примена ових правила засновала се на Одлуци Председништва АВНОЈ-а од

(1) Статистички билтен Сав. управе царина за 1974. год.

3. III 1945. и Закону о неважности правних прописа донетих пре 6. VI 1941. и за време непријатељске окупације.

Октобра 1948. донет је први Царински закон⁽²⁾ социјалистичке Југославије у области царина. Његов циљ је био не толико да регулише царинска питања колико да постави правни основ за рад царинских органа. Већ овај, први закон садржи и одредбе о путничком промету. Додуше, он није детаљно регулисао поступак како то чине каснији закони али се то и може разумети са обзиром на ондашњи неразвијени путнички промет са иностранством. Детаљније одредбе о царинском надзору садржао је Правилник за извршење Царинског закона⁽³⁾.

За царински систем од посебног значаја је Царински закон од 1959. године⁽⁴⁾. Овим законом утврђени су појмови основних царинских института (царинског подручја, царинске робе, царинског надзора итд.) и детаљно и систематски је регулисан читав царински поступак, а такође су исцрпно обрађена и сва друга питања из царинске материје. Царински поступак у путничком промету систематизован је под насловом: „Поступак са робом коју путници собом носе”.

Овим законом се начелно регулишу важнија питања царинског поступка у путничком промету с тим што се детаљније тај поступак регулише Правилником за спровођење Царинског закона (Царински правилник)⁽⁵⁾ и Упутством о царинском поступку са робом коју путници собом носе, као и одговарајућим девизним и другим прописима.

Конкретна решења и судска пракса у вези са применом овог Закона биће изнета у даљем излагању, с тим што се напомиње да је Законом о управним споровима из 1952. уведена судска контрола управних аката органа управе па и контрола управних аката савезних органа. Према члану 7, став 1. овог Закона, по тужба против управних аката савезних органа решавао је Врховни суд ФНРЈ.

1. Царински поступак у путничком промету по царинском закону од 1973. године⁽⁶⁾

Врло значајно место у развоју нашег система представља доношење Царинског закона који је ступио на снагу 1. IX 1973. Овај закон, у суштини, представља даље усавршавање царинског система и царинске заштите. Поред детаљног регулисања царинског поступка, Царински закон садржи и одредбе о инструментима царинске политике, као што су: царинска ослобађања, царински континенти, рампласман, додатне царине, царинска основица и др. Царински закон и Царинска тарифа, у основи су два законска прописа који представљају темељ нашег царинског система.

(2) Објављен у „Сл. листу ФНРЈ”, бр. 90/48.

(3) Објављен у „Сл. листу ФНРЈ”, бр. 12/49.

(4) Објављен у „Сл. листу ФНРЈ”, бр. 24/59.

(5) Објављен у „Сл. листу”, бр. 32/60.

(6) Објављен у „Сл. листу СФРЈ”, бр. 22/73, 28/75.

Овде ћемо детаљније да обрадимо питање царинског поступка у путничком промету са аспекта поменутог Царинског закона и осталих прописа који се на неки начин тичу овог поступка.

1. Царински закон. — Царински поступак у путничком промету у Царинском закону од 1973. регулисан је у глави XV и обухвата 9 чланова, од 350 — 358.

Члан 350. Царинског закона регулише обавезу путника да при преласку царинске линије пријави и на захтев царинског радника, покаже све ствари које собом носи.

Овде треба истаћи да је ову обавезу путника регулисао и Царински закон од 1959. у свом члану 127. на сличан начин, с тим што је одређивао да се као лични пртљаг у смислу тога закона сматрају све ствари које служе личним потребама путника док се налазе на путу.

Међутим, интересантно је овде навести неке примере из судске праксе о томе како су тумачене у пракси одредбе које се односе на лични пртљаг. Наиме, пропис не набраја предмете који спадају у лични пртљаг путника па је у пракси око тога често долазило до неспоразума, па и судских спорова.

Тако је у једном предмету бившег Савезног врховног суда било спорно питање прибора за писање руком па је исти суд у својој пресуди У — 744/63. од 19. VII 1973. о томе изнео следеће своје схватање:

„Као лични пртљаг сматрају се ствари које служе личним потреба путника за време док се налазе на путу — дакле обућа, одећа и други предмети намењени искључиво за личну употребу на путу у количинама потребним путнику и обзиром на све околности путовања, тј. карактер путовања, трајање овога, годишње доба у коме је путовање предузето и сличне околности од којих разумом оценом, укључујући моралне уобичајене критерије просека зависи врста и обим ствари које у сваком конкретном случају чине лични пртљаг. При томе је неодлучно да ли су ствари личног пртљага набављене у земљи и путник их при одласку понео у иностранство или су неке од њих набављене у иностранству но с'намером употребе за потребе личног пртљага у напред изложеном смислу.

Из изложеног појма личног пртљага нема сумње да се уобичајени прибор за писање руком, а ту спадају и наведене спорне ствари, има сматрати стварју личног пртљага, без обзира где је и када набављен, сем ако је набављен у иностранству за друге циљеве, примерице ради, за продају или поклон или другу врсту отуђења у земљи”.

Из овог става произлази да ствари које путник уноси у земљу а које служе његовим личним потребама за време док се налази на путу представљају лични пртљаг, независно од тога где су набављене, али, то, за-

висно, како је речено, од карактера путовања, годишњег доба, трајања путовања итд. На пример, не би могла представљати, по нашем мишљењу, лични пртљаг три или више одела путника који је био на једнодневном излету у иностранству или крзнена бунда у летњем периоду, сем уколико би се путовало у земље и крајеве где у то доба влада зима.

Спорно је у пракси било и питање да ли је путник дужан да пријави лични пртљаг.

На састанку Одељења за управне спорове Савезног врховног суда од 21. IV 1961. по овом питању донет је следећи закључак:

„Лични пртљаг путника који долази из иностранства путник не пријављује посебном пријавом наводећи све ствари појединачно, већ је довољно да усмено изјави да носи само лични пртљаг који је на захтев царинског органа дужан и показати”.

Ради проверавања пријаве из члана 350. овог Закона царински радник, по потреби, врши преглед ствари које путник носи.

Ствари које носе дипломатски курири на основу дипломатског курирског писма не подлеже прегледу — чл. 351. Царинског закона.

Преглед ствари, дакле, врши се „по потреби”, што значи да царински радник цени, зависно од тога о каквим је стварима реч, какве врсте, количине и сл., да ли у конкретном случају треба приступити прегледу односно царињењу робе коју путник собом носи.

Ваља овде нагласити да су ранији прописи „de iure” обавезивали царинске органе да прегледају све ствари које путник собом носи. Учињена измена у овом Закону усаглашава у ствари постојећу праксу и реалне могућности царинских органа са њиховим законским обавезама. Овим се омогућава и бржи царински поступак у путничком промету.

Изузетак од прегледа представљају ствари које носе дипломатски курири на основу дипломатског курирског писма. То би значило изузетак за ствари које су наведене у том писму. Међутим, уколико би дипломатски курир носио друге ствари које нису наведене у таквом писму онда, свакако, не би биле изузете од прегледа.

Ствари које собом носи путник мора пријавити пре него што га царински радник позове да покаже свој лични пртљаг и робу, у противном такве ствари, према члану 352. Царинског закона сматрају се непријављеним.

Ако постоји основана сумња да путник код себе има ствари које није пријавио, извршиће се лични претрес путника.

Овде треба запазити да се личном претресу путника приступа само у случајевима ако постоји „основана сумња” да путник код себе има ствари, а то значи робу или валуту коју није пријавио.

При личном претресу путника царински радник је, свакако, дужан да поступа са одговарајућом пажњом водећи рачуна при том о личном достојанству путника над којим је предузета ова мера царинског надзора.

Чланом 354. Закона регулише се поступак са стварима које је путник пријавио и са стварима које није пријавио а пронађене су приликом прегледа односно личног претреса путника.

У вези са чланом 354. овог Закона ваља истаћи да непријавом робе путник чини прекршај за који се кажњава по чл. 371, став 1. тач. 1. Царинског закона односно по чл. 370, став 1. тач. 2. истог Закона, уколико је непријављена роба била сакривена.

Интересантно је, још, напоменути да је појам непријаве робе, изгледа због његове недовољне одређености, у пракси тумачен различито. С тим у вези навешћемо један пример из праксе Савезног суда. Цитираћемо један део образложења пресуде истог суда Ус — 483/74 од 2. октобра 1974. године:

„Према оспореном решењу тужилац је пријавио царинском раднику предметни тв-апарат у црно-белој техници, а радило се о апарату у боји, па тужени налази да тужилац тим није поступио по члану 350. Царинског закона, тј није пријавио тв-апарат у боји а тиме да је извршио прекршај из цитираног прописа.

Противно цитираном становишту туженог органа, овај суд сматра да путник који пријави тв-пријемник као робу коју преноси преко царинске линије, не наводећи при том особине апарата (црно-бели или у боји) не врши прекршај не пријаве робе из чл. 371. тач. 1. поменутог закона.

Околност што је тужилац, на питање царинског радника изјавио да се ради о апарату у црно-белој техници а не у боји не може се уподобити не пријави робе у смислу цитираног прописа”.

Дакле, суд је овде заузео став да је роба пријављена, а што се тиче својства робе у конкретном случају да је царински радник могао прегледати робу и утврдити то њено својство.

Закон, даље, у члану 355. одређује робу коју путник може унети у земљу.

Путник који долази из иностранства може собом унети робу само за потребе свог домаћинства.

Међутим, у пракси су чести случајеви да путник, поред робе предвиђене у цитираној одредби, носи са собом и другу робу која по својој садржини односно намени не представља робу за потребе домаћинства. Поступак са таквом робом предвиђа став 2. овог члана. Наиме, ако путник собом носи другу робу а не робу за потребе свог домаћинства, дужан је да ту робу преда царинарници на царинење или да је, под царинским надзором, у року од три дана од дана увоза, преда на превоз

овлашћеном возару или врати у иностранство. Ако путник у том року не врати робу у иностранство односно не преда на превоз овлашћеном возару, са њом ће се поступити као са робом чији је увоз забрањен (чл. 204 и 205).

Ако је царинарница прегледом ствари и личним претресом нанела путнику материјалну штету, путник има право на накнаду штете.

Међутим, ако су приликом прегледа односно личног претреса код путника нађене скривене ствари или је кривицом путника дошло до предузимања неопходних мера царинског надзора услед којих је проузрокована штета, причињена штета се не накнађује — члан 356. Царинског закона.

Ваља истаћи да ове одредбе представљају заштиту савесних путника у погледу права на накнаду штете која би им била проузрокована и законитим поступцима царинских органа. Наиме, царински радник, без обзира на своју стручност може се преварити у својој процени па предузети мере царинског надзора услед којих путнику може бити причињена материјална штета (поцепан кофер, одело, исечене гуме на аутомобилу и сл.), а да се код путника не пронађу скривене ствари, нити да је његовом кривицом дошло до предузимања таквих мера па би у том случају и било правично такву штету накнадити путнику.

Члан 357. Царинског закона прописује да је поступак у путничком промету хитан. То је, свакако, врло значајна одредба закона с обзиром на природу овог промета и његову сталну тенденцију пораста.

Изнете одредбе Царинског закона само у начелу регулишу неке битне елементе из области процедуралних и материјално-правних односа у путничком промету. Ближе регулисање права и обавезе грађана у путничком промету садрже пратећи прописи донети на основу овог Закона, а о појединим питањима и други закони и прописи које ћемо овде изложити.

- а) Правилник о посебном царинском поступку са робом коју путници собом носе и о царинском надзору над друмским моторним возилима са страном регистрацијом (7)

Овим Правилником регулишу се права и обавезе грађана у путничком саобраћају, ближе одређују поједини појмови закона, утврђује поступак и начин царинења робе коју путници собом носе као и поступак надзора над моторним возилима са страном регистрацијом.

У чл. 2. и 3. Правилника ближе се одређује појам домаћег и страног путника. Као домаћи путник, у смислу овог Правилника, сматра се југословенски држављанин и страни држављанин који има пребивалиште у Југославији и путује на основу редовне путне исправе. Као страни путник, сматра се страни држављанин, и југословенски држављанин са пребивалиштем у иностранству, који долазе на привремени боравак у

(7) Објављен у „Сл. листу“, бр. 43/73.

Југославију, на основу редовне путне исправе ради туризма, одмора, спорта и сл., као и страни држављани који пролазе преко царинског подручја Југославије.

И домаћи и страни путник, у смислу чл. 4. Правилника, дужни су при преласку царинске линије царинском раднику усмено да пријаве, а, на његов захтев, и покажу пртљаг и све предмете које собом носе.

У члану 5. конкретније се одређује шта се сматра личним пртљажом, и при том одређује да се изузетно као лични пртљаг страног путника сматрају и предмети који су наведени у ставу 2. овог члана, као што су: радио, магнетофон, спортски реквизити и сл., а у члану 6. прописује се поступак са стварима које домаћи путник износи из земље који ће му служити при путовању а не представљају лични пртљаг, као нпр. радио, грамофон, фотографски апарат и сл.

У чл. 8. до 12. Правилника прописује се начин и поступак царињења робе коју путник уноси из иностранства, у шта се нећемо упустати овде.

У чл. 13, 14. и 15. Правилника, регулише се поступак са стварима привремено унетим у Југославију од стране југословенских држављана са пребивалиштем у Југославији, који се налазе у иностранству на раду, школовању, специјализацији и сл. а долазе на привремени боравак у Југославију. Путник је дужан по овим прописима, привремено унете предмете из чл. 13, Правилника, као што су: магнетофон, радио и остале ствари наведене у том члану, вратити у иностранство или пријавити за коначно царињење.

Даље, Правилник у чл. 16. и 17. прописује поступак са робом коју страни путник уноси у Југославију која не представља лични пртљаг односно чији је увоз по прописима забрањен. Тако, у првом случају извршиће се царињење такве робе а у другом, када је увоз такве робе забрањен, страни путник је дужан такву робу вратити у иностранство односно предати овлашћеном возару на превоз.

У члану 18. регулисана је обавеза страних путника (научника, лекара, инжењера, сниматеља, монтера и других стручњака) да писмено пријаве справе, инструменте, алат и сличне предмете који ће им за време привременог боравка у Југославији служити, а у чл. 19, и 20. Правилника, предвиђена је могућност страног путника који пролази кроз Југославију да собом унесе односно изнесе туристичке сувенире, ако ови предмети нису намењени продаји. Страном путнику који долази у Југославију односно пролази кроз Југославију царинарница ће дозволити и уношење оружја и муниције ако располаже одобрењем надлежног органа. Предмете које је купио у Југославији, а чије изношење по важећим прописима није забрањено, страни путник може изнети без писмене пријаве.

Чл. 21, 22, 23, 24, па до краја Правилника, регулише се поступак и начин пријаве путничких моторних возила којима привремено или ради сталног настањења долазе у Југославију југословенски или страни држављани са пребивалиштем у Југославији, који привремено бораве у иностранству (рад, школовање, специјализација и сл.).

- б) Одлука о поступку за накнаду штете коју царинарница нанесе у царинском поступку ⁽⁸⁾

Овом одлуком СИБ-а прописује се поступак за накнаду штете коју царинарница проузрокује прегледом робе из чл. 252, ст. 3, и чл. 283, ст. 2. Царинског закона и штете коју нанесе путнику приликом прегледа ствари, личним претресом или неком другом мером царинског надзора из чл. 356, ст. 1. истог Закона, ако се странка за накнаду штете непосредно обрати царинарници.

2. Закон о девизном пословању ⁽⁹⁾. — Закон о девизном пословању регулише питање уношења девиза у Југославију и изношења девиза из Југославије као и питање уношења динара у Југославију и изношења динара и злата из Југославије.

Тако, чл. 13, и 14, овог Закона прописују да је уношење девиза у Југославију слободно а да се изношење девиза из Југославије врши под условима одређеним овим Законом односно прописом донесеним на основу савезног закона и да пропис о уношењу динара у Југославију и изношењу динара из Југославије доноси Народна банка Југославије.

Члан 67. Закона регулише промет злата.

У члану 97. Закона прописује се поступак са ефективним динарима изнад износа и апоена дозвољених за изношење из Југославије односно за уношење у Југославију по посебним савезним прописима, а које домаћи или страни путник не пријави граничним царинским органима, односно поступак са пријављеним количинама ефективних динара које премашују износ и апоене чије је изношење односно уношење у Југославију дозвољено.

Услови под којима домаћи путници могу износити у иностранство девизе и поступак са девизама које, противно ставу 1, члана 98. Закона, домаћи путник покуша да изнесе из Југославије без пријаве граничним царинским органима прописани су у истом члану.

Контрола изношења и уношења динара, девиза, хартија од вредности и злата које уносе односно износе домаћи и страни путници поверена је, према чл. 99. овог Закона, царинским органима. Исто тако, преглед у циљу девизне контроле, у смислу става 1. овог члана, врше царински органи сходно прописима који регулишу поступак царинске контроле у путничком промету — ст. 2. истог члана.

Ближе прописе о поступању са одузетим предметима при вршењу девизне контроле доноси савезни секретар за финансије.

Повреда поменутих прописа према члану 112. тач. 5, 6 и 12. овог Закона представља девизни прекршај, о чему ће се касније говорити.

⁽⁸⁾ Објављена у „Сл. листу СФРЈ“, бр. 42/73.

⁽⁹⁾ Објављен у „Сл. листу СФРЈ“, бр. 36/72, 71/72, 52/73.

- а) Одлука о изношењу и уношењу ефективних динара у путничком промету са иностранством⁽¹⁰⁾

На основу овлашћења из члана 14. Закона о девизном пословању Савет гувернера Народне банке Југославије донео је насловну одлуку којом се одређују износи и апоени ефективних динара који домаћа и страна лица могу у путничком промету са иностранством износити односно уносити у Југославију.

Према тач.1 и 2. Одлуке, домаћа и страна лица могу у путничком промету са иностранством износити из Југославије ефективне динаре до износа од 1.000 динара, а уносити у Југославију до износа од 1.500 динара и то у апоенима од 100 динара и мањим. У пограничном промету (двовласничком и малограничном), према овој одлуци, двовласници могу свакодневно уносити у Југославију и износити из Југославије ефективне динаре до износа од 40 динара, а остали корисници исправа у малограничном промету — ефективне динаре до износа од 400 динара месечно, у дозвољеним апоенима, ако међудржавним споразумом није друкчије одређено.

У тачки 3. Одлуке, прописује се режим изношења и уношења јубиларних златника и сребрника искованих на основу Одлуке о изради и обележјима јубиларних златника и сребрника („Сл. лист СФРЈ”, бр. 50/68), а који се на основу Решења о емитовању јубиларних златника и сребрника („Сл. лист СФРЈ”, бр. 23/69), емитује почев од 9. јуна 1969. године.

Тачком 4. Одлуке, прописује се, да ће се са ефективним динарима и јубиларним златницима и сребрницима које домаћа и страна лица носе са собом, а који премашују износе и апоене дозвољене за изношење и уношење по тач. 1, 2. и 3. ове Одлуке, поступати сходно члану 97. Закона о девизном пословању и упутствима Савезне управе царина, што би значило да ће се такви динари и јубиларни златници и сребрници привремено одузети до окончања прекршајног поступка.

3. Закон о промету робе и услуга са иностранством⁽¹¹⁾. — Овај Закон регулише путнички промет са иностранством само утолико што у начелу одређује какве предмете и у којим количинама југословенски грађани и странци могу увозити, уносити или примати из иностранства односно извозити, износити или слати у иностранство.

Према одредбама члана 131-б свог Закона, југословенски грађани и странци могу увозити, уносити или примати из иностранства предмете који служе њиховим личним потребама и личним потребама чланова њихове уже породице, предмете за потребе свог домаћинства, као и опрему која служи за вршење прописима дозвољене делатности личним радом.

Југословенски грађани и странци могу извозити, износити или слати у иностранство предмете у количинама које очигледно нису намењене препродаји, ако другим прописима није друкчије одређено.

⁽¹⁰⁾ Објављена у „Сл. листу СФРЈ”, бр. 58/74.

⁽¹¹⁾ Објављен у „Сл. листу ФНРЈ”, бр. 27/62, те у „Сл. листу СФРЈ”, бр. 14/65 до 26/72.

Савезно извршно веће прописује ближе услове и поступак за увоз, уношење и пријем односно извоз, изношење или слање предмета у смислу става 1, до 3. овог Закона.

Сходно овлашћењу из овог члана СИБ донело је Одлуку о условима под којима грађани могу уносити одређене предмете из иностранства⁽¹²⁾ којом су детаљније одређени услови и предмети који се могу уносити из иностранства.

4. Наредба о условима под којима грађани могу слати или износити одређене предмете у иностранству⁽¹³⁾. — Овом наредбом прописују се услови под којима грађани могу приликом путовања у иностранство износити предмете из Југославије па утолико и утиче на регулисање путничког промета са иностранством.

Тако, према овој наредби грађани могу слати или износити у иностранство поред личног пртљага и друге предмете у количинама које очигледно нису намењене препродаји. Наравно, такве предмете као нпр.: фотографски апарат, грамофон и сл., који ће грађанину служити за време путовања у иностранство морају се увести у образац — Списак ствари које путник привремено износи и при повратку оне се не сматрају робом која се увози па према томе не подлеже плаћању царине и других увозних дажбина.

Страни држављани, према овој Наредби, могу из Југославије слати односно износити предмете које су стекли по основу наслеђа, само под условима реципроцитета.

Сходно одредби тачке 3. ове Наредбе, предмети археолошке, историјске, социолошке, етнографске, уметничке и друге научне и културне вредности могу се износити само изузетно, и то по одобрењу надлежног органа.

Међутим, како предмети из тачке 3, представљају национално благо земље и непроцењиву вредност за уметност и културу наших народа, то је и разумљиво што је њихово изношење из земље предвиђено само као изузетно тј. по одобрењу.

II. Прекршаји у путничком промету са иностранством

Непридржавање грађана појединих прописа који регулишу поступак у путничком промету представља прекршај за који се кажњава новчаном казном.

Прекршаји у путничком промету могу бити царински, уколико су повређени царински прописи који регулишу путнички промет, девизни, уколико су повређени одговарајући девизни прописи и прекршаји по Закону о промету робе и услуга са иностранством, уколико су повређени одговарајући прописи тога Закона.

⁽¹²⁾ Објављена у „Сл. листу СФРЈ“, бр. 21/71, 20/72, 30/72, 22/73.

⁽¹³⁾ Објављена у „Сл. листу СФРЈ“, бр. 37/65.

а) Царински прекршаји

Царински прекршаји представљају повреду прописа из Царинског закона који се односе на поступак у путничком промету.

Прекршајни поступак по царинским прекршајима води овлашћени орган царинарнице, а решење о прекршају доноси у првом степену комисија за царинске прекршаје. Против решења ове комисије може се изјавити жалба Комисији за царинске прекршаје у Савезној управи царина, у року од 15 дана од дана доставе решења — чл. 393. и 395. Царинског закона.

Савезна управа царина и царинарнице воде прекршајни поступак по пропису који се односи на прекршајни поступак који воде савезни органи управе, ако овим Законом није друкчије одређено — члан 396. Царинског закона.

Против коначног решења Савезне управе царина може се покренути управни спор пред Савезним судом у року од 30 дана од достављања решења странци (чл. 18. и 24. Закона о управним споровима).

У Царинском закону предвиђено је више прекршаја који се односе на путнички промет са иностранством. Међутим, као најчешћи у пракси се појављивао прекршај из члана 371, тачка 1. Царинског закона који гласи:

„Новчаном казном до десетоструког износа царине односно до четвороструког износа вредности робе, ако роба не подлеже плаћању царине или се на робу не плаћа царина казниће се за прекршај ко не пријави царинарници робу коју преноси преко царинске линије односно робу коју уноси у слободну царинску зону или износи из слободне царинске зоне (чл. 16, 230, 244 и 247)“.

Дакле, овај прекршај се врши нечињењем, „Ко не пријави робу“, а учинилац се кажњава новчаном казном. Међутим, поред новчане казне за овај прекршај, у члану 383. Царинског закона, предвиђа се и заштитна мера одузимања робе која је предмет прекршаја. Ако се роба не пронађе, од учиниоца прекршаја наплатиће се њена вредност, која према одредбама овог Закона, представља царинску основицу и спровести поступак наплате царине и других увозних дажбина, у смислу члана 389. став 1. овог Закона. Сматраће се да роба није пронађена ако се из било којих разлога не може одузети од њеног држаоца. За вредност непронађене робе учиниоци прекршаја одговарају солидарно — ст. 2, 3. и 4. истог члана.

Ваља истаћи да се за овај прекршај под одређеним условима, у смислу члана 385. Царинског закона може изрећи и заштитна мера одузимања превозног односно преносног средства.

Овде ћемо изнети и неколико спорних случајева тумачења у пракси одредаба овог прекршаја који је у ранијем закону био предвиђен у члану 152.

У управном спору пред ранијим Врховним судом Југославије у предмету У-1343/70, спорно је било питање постојања прекршаја непријаве

робе из чл. 152. Царинског закона (од 1959), када путник пријави робу коју собом носи и при том неистинито наведе да је у питању роба коју је при изласку привремено изнео из земље.

Тужени орган је стао на становиште да је у том случају реч о непријави робе па је путника огласио кривим за прекршај из члана 152. Царинског закона.

Решавајући по тужби коју је путник поднео против решења туженог органа Врховни суд Југославије уважио је тужбу и заузео супротно становиште које је образложио на следећи начин:

„Из записника о царинском прегледу од 10. јуна 1970. год. несумњиво се види да је у њему царински службеник записао да је тужилац, на питање царинског службеника да ли има шта да пријави царини, изјавио да има једну хармонику. Према томе не стоји утврђење туженог органа да тужилац није пријавио хармонику коју је том приликом собом носио. Остале изјаве тужиоца које су уследиле тек пошто је извршена пријава хармонике нису од значаја за питање постојања одговорности за прекршај из члана 152. Царинског закона, јер тим накнадним изјавама и показивањем списка ствари тужилац је у ствари хтео да прикаже да хармоника „DALAPPE“ коју је собом носио не подлеже плаћању царине. Пошто је тужилац међутим, на одређени начин пријавио предметну хармонику, по мишљењу Врховног суда Југославије, у овом случају нису испуњени сви битни елементи прекршаја из члана 152. Царинског закона“. — Пресуда У бр. 1343/70. од 22. јануара 1971. године.“

Очигледно тужени орган и суд различито су тумачили пропис члана 152. Царинског закона о овом случају с тим што ми сматрамо да је правилније становиште суда јер је ближе духу поменутог прописа.

У другом предмету истог суда спорно је било да ли постоји прекршај непријаве робе када се непријављена роба налазила на видљивом месту и доступно царинском органу.

У тужби коју је поднео путник Врховном суду Југославије против решења туженог органа истицано је, да нема прекршаја непријаве робе јер је роба била смештена на видљивом месту на крову аутомобила и задњем седишту, те је царински радник исту могао видети и извршити царинску контролу.

Суд је, међутим, одбио тужбу и заузео је следећи став:

„Прекршај из чл. 152. Царинског закона извршен је непријавом робе од стране путника — власника робе без обзира на чињеницу што се роба налазила на видљивом месту доступно царинском органу“ — Пресуда У-122/67 од 20. маја 1967. године.

Овакав став, по нашем мишљењу, не само да се заснива на строгом поштовању законског прописа (члана 127. Царинског закона) већ има и велики практичан значај у условима интензивног путничког саобраћаја са иностранством, када царински органи често немају ни објективне могућности да сваком путнику врше преглед свих ствари које собом носи. Стога потребно је да путник сам пријави царинском раднику робу коју собом носи па и ону коју би царински радник могао видети када би приступно прегледу ствари путника.

б) Прекршаји по Закону о девизном пословању

Закон о девизном пословању предвиђа три прекршаја из области путничког промета. Тако, у члану 112. тач. 5, 6. и 12. овог Закона, предвиђено је да ће се казнити за прекршај новчаном казном од 100 до 10.000 динара појединац:

„ако покуша да изнесе или унесе девизе у путничком промету са иностранством противно одредбама чл. 13. овог закона”, односно, „ако покуша да изнесе или унесе односно изнесе или унесе динаре у путничком промету са иностранством противно члану 14. овог закона”, као и „ако покуша да изнесе или изнесе односно извезе или изнесе злато у непрерађеном или кованом облику без одобрења Народне банке Југославије (чл. 67)”.

У смислу чл. 113. овог Закона, за ове прекршаје може се, уз новчану казну, изрећи и заштитна мера одузимања предмета прекршаја, а изриче се обавезно и заштитна мера одузимања имовинске користи у целини стечене извршењем прекршаја.

Изузетно од одредбе става 1. овог члана, може се извршити делимично одузимање предмета прекршаја ако побуде или друге околности под којима је прекршај извршен указују да није оправдано да се предмет прекршаја одузме у целини — став 2. истог члана.

За прекршаје из чл. 112. тач. 5, 6 и 12. овог Закона, може се изрећи и заштитна мера одузимања превозног средства ако су његова тајна односно скривита места била искоришћена за скривање предмета прекршаја — став 3. члана 113. овог Закона.

Поступак по прекршајима из овог Закона води у првом степену и решење доноси Савезни девизни инспекторат, а у другом степену (по жалби) Савезни секретаријат за финансије — чл. 115. истог Закона.

Против другостепеног решења може се покренути управни спор пред Савезним судом у року од 30 дана од дана доставе решења (чл. 18. и 24. Закона о управним споровима).

Ради бољег увида како су се поменути девизни прописи тумачили и примењивали у пракси изнећемо један случај из судске праксе.

У управном спору пред Савезним судом у предмету Ус-825/74. оспоравано је постојање прекршаја из чл. 90, тач. 11 ранијег Закона о девизном пословању „Сл. лист СФРЈ”, бр. 29/66), чија обележја одговарају прекршају из чл. 112, тач. 5. важећег Закона о девизном пословању”.

У жалби против првостепеног решења жалилац, коме је поред новчане казне изречена и заштитна мера одузимања DM 300, истицао је да је до предметних девиза дошао легалним путем, подизањем са свог девизног рачуна.

Савезни секретаријат за финансије, као другостепени орган, решавајући по жалби преиначио је првостепено решење утолико што се предмет прекршаја враћа у целини, а у осталом делу решење се потврђује, уз следеће образложење:

„Околност да тужилац поседује девизни рачун не даје му право да девизе износи из земље како хоће. У том смислу постоје прописи, Закон о девизном пословању и Одлука о располагању девизама које остваре грађани, који регулишу како и под којим условима грађани могу да располажу оствареним девизама. Прво, легално остварене девизе грађани полажу на свој девизни рачун код овлашћене банке и код сваког путовања у иностранство подижу жељену количину о чему им банка издаје потврду. Ова потврда служи као одобрење надлежног девизног органа за изношење одређене количине и врсте валуте. Пошто жалилац тако није поступио јасно је да је извршио прекршај у питању и да није имао право да изнесе из земље DM 300, односно правилно су му царински радници исте привремено задржали.

Но како жалилац уз жалбу прилаже и оригиналну потврду горењске кредитне банке из Крања о подизању DM 300 дана 31. маја 1971, односно истог дана када је обавио и критично путовање, Секретаријат је нашао да именованом тај девизни износ треба вратити”. — Реш. Сав. секретаријата за финансије Бр. Пр. II-8-306/74 од 3. VI 1974.

У управном спору по тужби Ј. Ј. ради поништања другостепеног решења Савезни суд је тужбу одбио као неосновану и заузео следеће становиште:

„Постоји прекршај из чл. 90, ст. 1, тач. 11. Закона о девизном пословању ако појединац приликом изласка из СФРЈ не пријави девизе односно не оправда њихово изношење потврдом надлежне банке о томе да су та средства са девизног рачуна, без обзира што је тужени орган у вези накнадног подношења наведене потврде уз жалбу одлучио да се врате девизе које су према решењу прво-

степеног органа биле одузете на основу чл. 91 истог закона као предмет наведеног прекршаја". — Пресуда Ус-825,74 од 6. XI 1974.

Дакле, другостепени орган и суд полазе од становишта да је касније оправдање износа девиза потврдом овлашћене банке да девизе потичу са сопственог девизног рачуна, без утицаја на постојање прекршаја из чл. 90, тач. 11. поменутог Закона, што сматрамо потпуно исправним јер је пријава девиза, у смислу члана 98. истог Закона, потребна за све врсте девиза које су домаћи путници прибавили или којима располажу, у смислу одредаба овог Закона и прописа донесених на основу савезног закона.

в) Прекршаји по Закону о промету робе и услуга са иностранством

Повреду прописа о промету робе и услуга са иностранством који се тичу путничког промета Закон о промету робе и услуга са иностранством предвиђа као прекршај у чл. 148. који гласи:

„Новчаном казном од 10.000 динара казниће се за прекршај југословенски грађанин или странац ако увезе, унесе, прими или извезе, изнесе или пошаље предмете противно одредби чл. 131-б овог закона или се не придржава прописа Савезног извршног већа донесеног на основу тог члана”.

Члан 131-б Закона цитирали смо већ раније када смо говорили о овом Закону као о пропису који делом регулише и једну област путничког промета, а пропис Савезног извршног већа је Одлука о условима под којима грађани могу уносити одређене предмете из иностранства, о којој смо такође говорили напред.

Прекршајни поступак по прекршајима из овог Закона у првом степену води Савезни девизни инспекторат. По жалби против решења Савезног девизног инспектората решава Савезни секретаријат за финансије — чл. 151. Закона о промету роба и услуга са иностранством.

По тужби против другостепеног решења одлучује Савезни суд.

Навешћемо и овде један случај из праксе ранијег Врховног суда Југославије :

Напомињемо, да у случају који ћемо навести није реч о прекршају, јер је роба била уредно пријављена, већ о забрани увоза одређене робе коју је путник собом носио из иностранства.

Савезна управа царина одбила је жалбу грађанина С. Ј. против првостепеног решења којим му се забрањује увоз 17 комада фармерица, и наређује да у року од 48 часова наведену робу врати у иностранство.

Грађанин је поднео тужбу против другостепеног решења и покренуо је управни спор пред Врховним судом Југославије. Суд је тужбу уважио и поништио оспорено решење уз следеће образложење:

„Према образложењу оспореног решења, тужени орган је закључно да спорна роба 17 комада фармерица у вредности од 2.040 динара по својој количини и намени не представља предмете намењене за личне потребе тужиоца и за потребе чланова његове уже породице. Ово је закључено без проверавања жалбених навода. Наиме, тужилац у жалби против првостепеног решења истицао да има 11 чланова домаћинства те да је спорну робу унео за своју породицу. Тај навод тужени орган није ценио, па се није водило рачуна о правилима поступка која би била од утицаја на решење ствари (члан 39, став 2. Закона о управним споровима).

У вези с тим, у поновном поступку треба проверити и оценити наводе жалбе па уколико би се могло узети да би одређена количина (имајући у виду број комада фармерица) могла послужити за задовољење потреба чланова тужиоцеве уже породице, онда се, по схватању овог суда са становишта примене прописа које цитира оспорено решење није могла изрећи мера враћања све робе у иностранство. Враћање у иностранство би се могло односити само на вишак робе, наравно ако би било вишка односне робе”. — Пресуда У-225/73 од 15. марта 1973. године.

Дакле, очигледно, тужени орган и суд различито тумаче поменуће прописе. Док тужени орган сматра да уколико је реч о већој количини одређених предмета они не би могли представљати предмете намењене за личне потребе грађанина и потребе његове уже породице и да у том случају треба изрећи меру враћања све робе у иностранство, докле, суд сматра да би се и у таквом случају могло бити речи о предметима за личне потребе грађанина и његове уже породице те да би се мера враћања робе могла односити само на вишак робе, уколико га буде било.

Сматрамо да је став суда правилнији мада се такво решење у пракси може злоупотребљавати од стране несавесних грађана јер царински органи немају могућности да на лицу места проверавају њихове наводе које би дали у погледу броја чланова њихове уже породице, тако да ће такви грађани увек приказивати бројнију своју ужу породицу како би пренели што већу количину предмета.

III. Закључак

Циљ овог излагања је био да укажемо на правно регулисање царинског поступка у путничком промету као дела царинског система наше земље са освртом на судску праксу у вези са појединим законским решењима тога поступка која су се у пракси најчешће појављивала као спорна (пријављивање робе, појам личног пртљага, предмети за личне потребе и сл.).

Ако пажљивије погледамо царинске прописе од првог Царинског закона (1948) до Царинског закона од 1973. године уочићемо да царински поступак у путничком промету у својој еволуцији прописа, па према томе и у пракси, није доживео неканова квалитативна решења, односно да правна регулатива није у довољној мери пратила фактички развој и потребе путничког промета. Када то кажемо, пре свега, мислимо на поједине класичне мере царинског надзора у овом поступку које у данашњим условима развијеног туристичког промета са иностранством може се рећи успоравају фреквенцију путничког промета на граничним прелазима земље. Тако, нпр. преглед ствари које путник собом носи, као мера царинског надзора, врши се на начин како је то било предвиђено првим царинским прописима с тим што се ова мера сада предузима „по потреби”. Међутим, начин на који се извршава остао је исти, класичан. Не примењују се никаква техничка средства (нпр. електронска контрола) која би могла доћи у обзир код предузимања појединих мера царинског надзора (нпр. претреса превозних и преносних средстава у циљу проналажења сакривеног оружја, дрога, техничке робе), и која би поступак учинила ефикаснијим а путнички промет на границама бржим.

Сматрамо, такође, а то се види и из судске праксе, да је пропис недовољно јасно одредио појам личног пртљага. Наиме, питање личног пртљага практично је ценио царински орган од случаја до случаја будући да пропис није појединачно набројао предмете личног пртљага, па је често у пракси долазило до неспоразума и судских спорова око тога да ли се одређени предмет може сматрати делом личног пртљага путника или је то роба трговачког карактера.

Слично је у пракси изазивало спорове и питање пријављивања робе коју путник собом носи јер пропис ни по овом питању не садржи детаљније одредбе.

С тим у вези ваља истаћи да је Законом о управним споровима (1952) обезбеђена грађанима судска заштита против незаконитих аката органа савезне управе па и против незаконитих аката донетих у овом поступку. Таква заштита остварује се, према овом Закону, код суда федерације. Према томе, грађани су у овом поступку имали гаранцију највишег суда у земљи да ће њихова права у том поступку бити максимално заштићена.

На крају ваља истаћи да се у припреми налази нови Царински закон којим ће се извршити усклађивање одредби постојећег Царинског закона са новим Уставом СФРЈ, али да се у нацрту новог закона не предвиђају измене које би се односиле на царински поступак у путничком промету.

Владимир Михајловски

ВЕЛИКА АДМИНИСТРАТИВНА РЕФОРМА У ПОЉСКОЈ

1. јуна 1975. године ступила је на снагу двостепена административна подела Пољске. Правни акти који регулишу ту у досадашњој историји земље највећу реформу, изгласао је пољски Сејм 28. маја т.г. Посланички дом је прихватио законе: о изменама Устава Н.Р.П., о двостепеној административној подели земље, о изменама закона о образовању Министарства теренског газдовања и заштите средине.

ЦК ПУРП на својој XVII пленарној седници (12. 5. 1975) донео је одлуку о даљој модернизацији организационе структуре земље. Прихваћена је концепција двостепене организације органа власти и администрације те нове територијалне поделе земље. Суштина ове концепције заснива се на томе, да између централних државних власти и основних карика власти на терену (општине и градови) постоји сада само једна посредна карика — војводство, уместо досадашње две карике — среза и војводства. Резултат тога је уместо постојећих досад 314 срезова, 17 војводства и 5 извојених градова, формирање 46 војводства средње величине и 3 градске агломерације — то јест укупно 49 нових територијалних јединица. Те одлуке имају огроман значај за друштвено-привредни развој земље. Оне отварају ново поглавље у организацији државног и друштвеног живота.

I. Традиција војводства задире у XVI век.

Тростепена територијална подела била је прихваћена пре 30 година у моменту стварања народне власти. Та је подела формирана у другим условима и другим епохама (које још досежу времена поделâ Пољске и сл.) била прихваћена од стране буржоаске Пољске, привредно заостале земље. О томе како далеко досежу традиције војводства сведочи чињеница, да се већ у XVI веку први земаљски достојанственик, који је вршио власт на одређеној територији (војводство), звао војвода и аутоматски заседао у сенату.

Назив војводства сачувао се такође и у међуратној Пољској (1),

(1) Mała Encyklopedia Powszechna PWN, Warszawa 1974, 894.

док је подела на војводства у њиховим постојећим границама досадашње реформе, настала пре четврт века. Одговарала је она ондашњем просторном систему. У том се периоду земља бурно развила. Родили су се и рађају се даље нови индустријски центри. Развили су се градови. Примера градова, који су добили своју животну шансу и чији је број становништва порастао у току 25 година неколико пута, има на претек. Нарочито се брзо мењала функција средњих и великих градова. Већина од њих су већ сада велики центри, који се динамично развијају.

II. Три етапе реформе

Реформа теренске администрације спада несумњиво у највеће реформе у пољској администрацији. Према стању на дан 31. XII 1973. г. (2), било је свега 392 среза (у томе 78 градских и 33 рејона у 5 највећих градова). Укупно је са градовима издвојеним из војводства и градовима, који су представљали градске срезове, било у Пољској 836 градова. Реформа се у мањем или већем степену односила на скоро све те јединице. Остале су само недирнуте општине, којих има 2365. Толико велики подухват је захтевао читав низ организационих радова и вршења разних испитивања и анализа. Морали су се свестрано испитати могућности решења, предвидети различите друштвено-политичке и привредне последице.

У припреми реформе коришћена су прочавања пољских научних центара, искуства других земаља, а такође и резултати испитивања вршена у преко 200 срезова и 500 општина. Сем тога већ су неколико година вршена испитивања административне поделе. Пројекти измена у структури теренске власти су били консултовани са активом 100 огледних општина, 164 индустријска предузећа, а такође и са среским и војводским активом. Резултати тих консултација су били позитивни а концепције реформе су наишле на подршку. Треба подсетити, да је актуелна реформа III најважнија етапа. Прва етапа била је започета 1972. г. убрзо после VI Конгреса ПУРП-а и односила се на основне карике државне теренске администрације, те се везивала за измене територијалне поделе села. Биле су ликвидиране сеоске општине, а уместо њих су основане веће јединице — општине (gminy) као самостални друштвено-привредни микро-региони. На ове општине пребачена је сва тежина административних задатака I инстанције. Друга етапа реформе наступила је 1973. г. и односила се на реконструкцију организационе структуре и функционисање власти и државне администрације на нивоу среза и војводства. Срески и војводски народни одбори били су ослобођени административних функција, а представници ових одбора постали су I секретари среских и војводских комитета ПУРП-а. То је ојачало улогу и ауторитет народних одбора. Истовремено су именовани начелници општина, срезова и градова те у војводствима војводе, а у великим градовима издвојеним из војводства — председници.

(2) Rocznik statystyczny 1974, GUS, Warszawa 1974, tabl. 17 str. 55.

III. Оснивање општина (*gminā*) омогућило је ликвидацију срезова.

Стварање 1972. г. већих и снажнијих територијалних јединица — општина погодовало је бржем друштвеном развоју и бољем, ефективнијем газдовању. Довољно је подсетити да у садашњим административним границама општина живи 15,3 мил. становника, постоји преко 3 мил. индивидуалних пољопривредних газдинстава, 1,5 хиљада многоструких државних пољопривредних добара, 1,1 хиљада произвођачких пољопривредних задруга, 1,6 хиљада пољопривредних центара и пољопривредних кружока. На терену општина ради преко 150 хиљада индустријских предузећа, трговина, занатлијских радиона и сл.

Општина, како се процењује, свршава брже и ефикасније послове грађана, јер опште узевши поштује њихово време; оперативнија је и одговорнија. Има — у поређењу са давним сеоским општинама — већа права и веће обавезе. Вреди подвући да се годину дана после оснивања општина број жалби са села смањило у неким војводствима за око 50 процената.

Општине и градове, који нису представљали срез опслуживао је досада обиман срески апарат, који је бројао 121 хиљаду службеника. У среским властима на једну општину припадало је 44 службеника, а у неким срезovima тај је показатељ досегао 100. Оваквих срезова, који су поседовали на свом терену мање од 10 општина било је чак 85 посто. Неки су срезови (42 проц. од општег броја) бројали једва 4 до 6 општина; овде је број службеника среских уреда у односу на број службеника општина износио 1:1. Таква је ситуација водила често дуплирању послова. Нарочито се то запазило у последње време при доношењу координационих општинских одлука, које су произилазиле из њиховог овлашћења. Срез је представљао у претходном тростепеном систему органа власти и теренске администрације — основну карик у систему руковођења и планирања. Након прве етапе реформе улогу ове карике преузеле су општине: срез је, дакле, испунио своју историјску улогу. На његовом се терену ојачала народна власт и извршио друштвени културно-привредни напредак. У срезovima су израсле чете људи оданих ствари социјалистичке изградње, људи са високим квалификацијама, који ће бити искористишћени у новим војводствима и општинама.

IV. Друштвено-привредне измене биле су важан разлог реорганизације администрације.

Како произилази из досадашњих разматрања — ликвидација среза у његовом досадашњем облику била је питање објективне нужности. Нису то ипак једини узроци велике реформе. Најосновнији од њих јесу преображаји стварних економских и друштвених структура, који су се извршили током 30 година. У том су периоду настале нове индустријске области, распростраиле су се великоградске агломерације. Променила се привредна и друштвена карта земље. Сада се једна четвртина површине

Пољске убраја у градска подручја. Та су подручја већ толико урбанизована да су изгубила обележје села, премда још не улазе сасвим у градска подручја. Нови рејони и индустријске групације често су настајале на ледини. На карти се могу приметити нови насеобински системи, који се супротстављају досадашњим хијерархијама у класификацији важности градова. Срећамо друкчија него пре неколико година производна и саобраћајна повезивања, те правце миграције. До темеља се изменила економска географија Пољске. Те су премисе изазвале потребу административне поделе земље.

V. Какве ће користи донети реализација треће етапе реформе?

Реформа теренске власти и територијалне поделе земље пружа услове за утемељивање функционисања државе и привреде као и даљу динамизацију развојних процеса у свим областима живота друштва. Требало би да се у резултату реформе постигне следеће:

1. Потпуно ослобађање развојних могућности општина и градова. — Општина већ данас није више забито село у традиционалном смислу, већ државно-правна јединица, друштвено-привредни организам. Напори партије и владе сада и у наредним месецима ће се концентрисати око организовања ових војводства. Основни, ипак, и дуготрајни циљ реформе јесте јачање општина и градова. Од њихове делатности у великој мери зависи реализација друштвене политике државе. У овим се карикама остварује свакодневни контакт власти са друштвом и људима. Тамо се решавају главни просветни и културни проблеми. Због тога рад основних карика теренске власти захтева поклањање највеће пажње.

2. Стварање оптималних друштвено-привредних услова развоја појединих региона. Прилагођавање административних граница војводства већ обликованим великим друштвено-привредним системима. — Нови облик војводства одговара садашњем економском опсегу макрорегиона након узимања у обзир развојних перспектива индустрије и пољопривреде. При обради нове територијалне поделе земље примљена је премиса, да би свако војводство морало имати индустријско-пољопривредни карактер и да ће издвојене градске агломерације *Варшаве, Лођа и Кракова* бити спојене са њиховим непосредним залеђем. Полазило се при томе од тога, да треба створити такву војводску структуру, која би била у стању да ефективно руководи новим основним јединицама.

Та је премиса одлучила о томе, да нова војводства нису могла бити нарочито велике јединице.

3. Повећање ефективности удела радног човека у управљању. — у новој ће ситуацији карике теренске власти морати развијати форме и методе своје делатности, који погодују јачању веза са становништвом и продубљују самоуправност. Постигнут ниво производних снага, припрема кадрова, друштвено-политички морал становништва — створио је потенцијалну могућност проширења демократије у целом систему управља-

ња. Већ је само скраћивање дистанце између грађана и власти фактор који демократизује систем управљања.

4. Учвршћивање веза између централне власти и грађана општина и војводства. — Томе погодује двостепена структура, између осталог, због тога што је она једноставнија, боље прилагођена актуелним захтевима руковођења и олакшава логичну и изразитију поделу компетенција. У условима, када је лествица општина одељења од лествице начелне власти само једном „баријером“ — масе добијају вернију слику ставова „горе“, а „горе“ ће имати вернију слику терена. Тај је проблем разрадио својевремено Оскар Ланге⁽³⁾.

5. Рационалније искоришћавање кадрова у администрацији уз истовремено смањење запослења и трошкова административних делатности.

6. Побољшање функционисања државе као целине. — Сем ових 6 главних достигнућа, реформа предвиђа да ће се у резултату њене реализације створити одговарајући услови ефикасније, модерније и компетентније делатности органа државне администрације. Реформисана администрација може боље решавати проблеме појединих грађана. Државна ће се администрација захваљујући реформи приближити грађанима и њиховим проблемима.

VI. Задачи пред општинама, градовима и војводствима.

Укидање средске карике утицало је начелно на овлашћења и компетенције осталих степена администрације.

Градови и општине су преузеле од срезова главнину овлашћења и обавеза. Постали су они, захваљујући томе, основна карика на подручју организације и реализације општедржавних и локалних циљева. Градови и општине су преузели нарочито сав комплекс питања везаних за планирање, финансије, пољопривреду, просвету и услуге. Сумирајући, могло би се упрошћено рећи, да су на нивоу општине и града решавани сада безмало сви индивидуални случајеви грађана те локални проблеми општине (града). У делокруг војводства, пак, спадају проблеми везани за функције управљања и координације деловања јединица основног степена. Зрше они такође функције програмирања тј. планирају правце развоја свог региона и осигуравају реализацију основних друштвено-привредних и политичких задатака. Поврх тога се у компетенцији војводства налазе ствари, чије решавање захтева специјалистичко знање. Војводе су, такође, као представници теренских органа државне администрације, апелациони органи у погледу одлука које издају начелници градова и општина.

(3) О niektórych zagadnieniach centralizacji i decentralizacji w zarządzaniu — Materiały prakseologiczne, 1962, kwiecień.

VII. Стабилизација услужне инфраструктуре општина и градова.

Ликвидација срезова и оснивање нових војводства захтевало је ротацију и организационе промене судства, здравства, просвете, трговине итд. Аутори реформе су закључили — што је прихваћено — да ће сва услужна инфраструктура остати нетакнута. Тако су нпр. општи судови сада војводски и рејонски, који чувају све досадашње компетенције војводских и среских судова. Слично — функције среских тужилаштва преузимају рејонска тужилаштва. Нису извршене веће територијалне измене у погледу уврштавања општина, градова и срезова у једно војводство. У нова је војводства уврштено у целини 209 досадашњих срезова; из 76 срезова издвајају се једна или две велике јединице основног степена.

Веће промене су само извршене у 29 срезова. У односу на општине и градове прихваћен је принцип њиховог очувања у досадашњим границама.

Повећање броја војводства и проширење компетенција теренских органа захтева обезбеђење од стране владе одговарајуће помоћи и координације. Ти су задаци у надлештву Савета министара и новооснованог Министарства администрације, теренског газдовања и заштите средине⁽⁴⁾. Општа је координациона делатност теренских органа државне администрације и усмеравања њиховог рада у надлештву Савета министара.

Надзор делатности тих органа врши Председник Савета министара, који је добио такође овлашћења постављања и опозивања војвода.

Редовна координација и контрола рада теренских органа државне администрације, помагања у вршењу њима поверених задатака спада у надлежност Министра администрације, теренског газдовања и заштите средине.

(4) Dziennik Ustaw PRL Nr 16, 1975 poz. 90.

О МЕТОДУ ПРАВНОГ НОРМИРАЊА

— *запажања поводом припремања кривичних закона Федерације, република и покрајина —*

1. Новом расподелом надлежности између Федерације, република и покрајина, у надлежност Федерације у области материјалног кривичног права дати су општи део кривичног закона и одређене групе кривичних дела (чл. 281 тач. 12 Савезног устава).

Овако уређена надлежност захтева доношење девет нових кривичних закона (Савезног, шест републичких и два покрајинска) којим би се регулисала она материја која спада у њихову надлежност. Доношење ових закона везано је за рок, који је продужаван и који још тече.

Радови на припремању кривичних закона теку од 1974 године у оквиру стручних комисија, са консултацијама у ужем кругу. О дефинитивним решењима се још не може говорити, иако су нека довољно претресна и са свим изгледима да буду коначно усвојена, но свакако се може и треба говорити о методу коришћеном у припремању ових закона. Разговор о том методу би могао имати неког утицаја на даљи начин рада.

2. Задржавању у надлежности република и покрајина прописивања највећег броја кривичних дела и санкција за њих, био је циљ (поред основног политичког) омогућити републикама и покрајинама одређивање онаквих инкриминација и прописивање за њих онаквих санкција какве одговарају приликама републике односно покрајине (могло би се рећи: стварање прописа по мери, уместо конфекционираних).

У том правцу, посматрано објективно, имало је свакако шта да се ради, али не много. Кривични законик од 1951 године, није био наметнут. У доношењу Кривичног законика републике су учествовале преко својих представника, и при томе, сукоба, неслагања и спорова није било. С друге стране, санкције предвиђене у Кривичном законнику и прописани начин њиховог одмеравања, били су постављени тако широко и са таквим овлашћењем за судију, да је свака република односно покрајина могла постићи онаква криминалополитичка решења, каква јој одговарају. Према томе веће промене изостављањем појединих кривичних дела, уношењем нових кривичних дела или реконструкцијом постојећих кривичних дела, у овом моменту нису се могле очекивати.

У пракси се међутим догодило супротно: ако се узму у обзир одступања од досадањег Кривичног законика, укупно у свим нацртима кривичних закона република и покрајина, види се да је само мали број досадањих одредаба остао неизмењен — често изменама невеликог теоријског, и још мање практичног значаја. Добија се утисак да су измене више израз тежње за доказивање своје самосталности и државности, потврда оправданости стављања овог законодавства у надлежност република и покрајина, некад да су настале игром случаја или упоришћу неког од учесника у припремању нацрта, — него што су израз стварних потреба и специфичности средине. Тиме, а не специфичношћу прилика се само може објаснити велика сличност која постоји између нацрта кривичних закона Македоније и Словеније.

Одлукама република и покрајина да на овај начин поступе, не може се са правног становишта ништа приговорити. У пракси, многобројне, често непотребне, ситне, неусклађене измене, захтеваће у свакој републици један дужи период прилагођавања (учења новог и заборављања старог), онемогућаваће коришћење драгоценог искуства садржаног у пракси врховних судова, и отежаваће правни саобраћај између република и покрајина, у много већој мери од оне која се није могла избећи.

3. Сваки сложен и обиман нормативни акт, морао би бити надахнут одређеном, доследно спроведеном концепцијом, јединством принципа и јединством циљева које треба да оствари. Без тога уместо законика или закона, добија се механички скуп, идејно и циљно хетерогених делова, из којих се не може извући никаква општа линија, која би служила као директива пракси у њеном раду, скуп који контрадикторношћу ставова при решавању појединих ситуација збуњује и дезоријентише. Стављање у основе закона, и доследно спровођење кроз закон, одређене основне концепције, није само захтев теоријске идејне чистоте, нити захтев чистог задовољења форме при конструкцији закона, већ и важан захтев практичног реда.

Првобитни текст Кривичног законика од 1951 године, почивао је на једној доследно спроведеној концепцији. Крупне измене од 1959 године биле су такође израз одређене концепције, коју је било релативно лако укључити у законик, јер се састојала у уношењу већих целина (поглавља) у општи део Кривичног законика.

За остале многобројне измене и допуне, нарочито оне вршене у посебном делу Кривичног законика, то се не може рећи. Ситне, многобројне, временски раздвојене, са циљем да задовоље неку не много значајну потребу (некад и само уображену потребу), без вођења рачуна о целини, о репеккусијама на остале одредбе, и основним идејама законика, оне су одударале од те основне идеје и сударале се са осталим одредбама.

Припремање нових кривичних закона данас, омогућавало би да се при конструисању кривичноправних установа и инкриминацији појединих дела, доследно спроведе одређена концепција, али ће изгледа то и сада изостати, и још више, изгледа да ће се постојеће стање и погоршати.

Ради се и сада без икакве унапред утврђене концепције, идући од члана до члана досадашњег Кривичног законика, скоро физички нагнуто над текст, па се одузимају или додају делови реченица, речи или интерпункција, због тога и због неодмакнутости од текста губи се перспектива и неувива несклад између појединих решења. Упознат са тешкоћама са којима се овај рад обавља, и без и најмање намере да омаловажим напоре који се у њега улажу, мене тај начин неодољиво потсећа на Рјепинову слику „Запорошци пишу писмо турском султану“: група људи нагнула се над писаром, и сваки додаје по неку реч које се сети и за коју верује да ће добро доћи.

Осуство концепције доводи до противречних ставова: док се на једној страни остаје при досадањем решењу, да протек времена кушње код условне осуде нема значај законске рехабилитације, као што су првобитни текст КЗ и Кривични законик од 1929 године узимали, већ има само значај издржане казне, тј. инсистира се на трајној стигматизацији све до евентуалне судске рехабилитације, — на другој страни, у одредби о изрицању условне осуде, инсистира се на празном, компликованом вербализму: одбацује се изрицање казне, већ тражи само њено утврђивање, да би се избегло, уображено „стигматизирање“ окривљеног.

4. У досадашњем раду на овом послу доминирао је један логичко-апстрактан метод: решења су изналажена чисто логичким путем, стављањем прста на чело, са великим занемаривањем досадашњег искуства у примени установа Кривичног законика. То је искуство мало консултовано и коришћено. Убеђени смо међутим да би многе одредбе нацрта биле друкчије, ако би се узело у обзир искуство досадашње примене, ако би се знало да нека установа није примењивана, односно у којој је мери примењивана и са којим резултатима, а ако су резултати изостали, онда због чега су изостали. Признајемо да коришћење тога искуства није лако: систематског праћења живота једног нормативног акта и установа садржаних у њему, код нас не постоји, и упознавање са тим искуством захтева увећани труд и увећани утрошак времена, али није искључено.

Појачани надзор, на пример, као васпитна мера према малолетницима веома је широко изрицан (углавном због тога што његово извршење не повлачи никакве трошкове), његово извршење и постигнути резултати по правилу нису били праћени, а уколико су праћени нису били задовољавајући (мера се сводила на изрицање, без бриге за извршење). Нису чињени никакви покушаји да се недостаци проуче и отклоне. Упркос томе ова је мера проширена на млађа пунолетна лица (чл. 79ј КЗ), а сада се у виду заштитног надзора проширује и на условно осуђене. — По прописима који важе, васпитна мера изречена малолетнику, може за време њеног трајања, према резултатима који се покажу, бити замењена другом, погоднијом васпитном мером. Иако је та одредба остала мртва, могућност такве замене се сада предвиђа у погледу услова који се постављају осуђеном код условне осуде. — Такав рад, без вођења рачуна о нашем досадашњем искуству, је рад на слепо, из кога се могу очекивати разна изненађења.

5. Законодавац, односно стручни састављач нацрта није суверен у конструисању правних установа и изналажењу решења, водећи рачуна једино о рационалности решења. Конструкције правних установа мора да се поставе на шире и разноврсније основе криминолошке, социолошке, етичке и друге, и на расположење оних којима су намењене, да их прихвате. Законодавац не може да се ослања само на схватања маса, која могу бити погрешна, површна и примитивна, али не може ни потпуно да их занемари, јер та схватања и кад нису потпуно у складу са науком имају значај за односе у друштву. Од тога да ли ће се о њима водити рачуна или се неће водити, зависи да ли ће се створене установе и решења морати наметати масама или ће од њих бити прихваћене. Законик о кривичном поступку од 1953 године, водио је о томе рачуна, и још тада искључио примену медицинских интервенција према окривљеном и сведоцима, и употребу средстава којима би се утицало на вољу при давању исказа, — полазећи од тога да је, према стању духова, такав поступак неприхватљив у Југославији, без обзира да ли би се њим могао добити неки резултат користан за кривични поступак или не.

6. Свуда се приликом припреме нормативних аката преузимају у мери корисног, идеје и установе нормативних текстова других земаља. Преузимање може да користи ако се у исто време узму у обзир политичке, економске, кадровске и друге прилике једне и друге земље, култура и менталитет становништва, и што је нарочито важно, ако се располаже пуним сазнањем о искуству које те земље имају са установама, које смо спремни да преуземо. Колико год да су те установе апстрактно гледано савршене, важно је знати шта оне дају у пракси. У неким нацртима то искуство није у довољној мери узимано у обзир. У неким од њих предвиђа се стављање условно осуђеног под надзор његове радне организације, односно неког руководног радника у радној организацији, иако та мера у руском законодавству одакле је узета, није могла да се оствари у пракси.

У погледу коришћења идеја и установа страног права Југославија је данас у посебном положају. Друштвено политички систем, којим је условљен правни поредак, разликује се и смањује не само могућност коришћења права несоцијалистичких земаља, него знатно ограничава и могућност коришћења кривичног права појединих социјалистичких земаља (појединих земаља јер неког јединственог социјалистичког права нема). Поједине установе кривичног права неких социјалистичких земаља за нас су исто тако неприхватљиве, као и неке установе неких несоцијалистичких земаља, само из суштински различитих разлога. То чини да у место да се крећемо путевима које су други прокрчили, у великој мери сами морамо да крчимо путеве.

Угледање на стране узоре, може бити и штетно. Ако је неко решење прихваћено у више позитивних права, у релативно кратком времену, онда се јавља расположење да се другде прихвати, не толико због унутрашње вредности новог, већ зато „што сви то раде“, у некој врсти страха да се не заостане за прогресом.

Мислимо да би се под ову рубрику могло подвести свођење казне лишења слободе само на једну казну те врсте, што се код нас образлаже фактичним и правним непостојањем скоро никаквих разлика између казне затвора и казне строгог затвора. Но такво стање би пре могло упућивати на друго решење: начинити стварну разлику између ових казни. Та разлика већ постоји путем правних последица осуде, које се неједнако везују за затвор и строги затвор. Добра традиција европског законодавства у већем броју земаља је у постојању бар две казне лишења слободе, и то разликовање одговара поред осталог и односу јавности тј. степену неодобравања појединих кривичних дела. Разлике које се између појединих казни лишења слободе бришу у кривичним законима односно свођење тих казни, на само једну казну доводи до давања различитог садржаја тој јединственој казни приликом извршења, где казнено заводска администрација чини разликовања по својим мерилима, у место законодавца.

7. Допунама је потребно прописати нове инкриминације, које изазива савремени криминалитет, његови нови појавни облици и његове нове димензије (оружани препади на банке, организовани промет дрогама на велико, отмице лица у циљу изнуде, отмице авиона, трговина продајом деце, кривична дела у вези са трансплантациом делова људског тела и др.). Неке манифестације тога криминалитета се већ јављају у нашој земљи. Појава даљих може се очекивати са сигурношћу. То захтева конструисање нових кривичних дела (за неке је то већ било учињено), друга се морају реконструисати и погледу својих конститутивних елемената или у погледу санкције.

Даље измене и допуне односиле би се на постојеће установе које очигледно не дају оно што се од њих очекивало. На пр. циљ казне је дат у Кривичном законнику као циљ будућности: постизање ресоцијализације осуђеног учиниоца, и то свакако треба и да остане основни циљ, али кад нам свакодневна пракса показује да на известан број осуђених казна нема никаквог позитивног утицаја, да је окривљени на основу 10—12 узастопних пресуда био на издржавању казни лишења слободе, са краћим прекидима, десет и више година, и да наставља и даље са криминалном делатношћу — онда се мора узети у обзир таква стварност, и покушати са изналажењем других, ефикаснијих мера.

При стварању нових инкриминација у републичким односно покрајинским кривичним законима, и при каснијим допунама, морала би се избећи, из времена важења Кривичног законика, пракса која се састојала у томе да се под утиском једног конкретног случаја, који је одјекнуо у јавности, конструише посебно кривично дело, иако би се то чињенично стање не само лако могло подвести под једну постојећу ширу инкриминацију, под коју иначе спада, него би та широко предвиђена санкција задовољавала и све потребе и омогућавала адекватно кажњавање. Број кривичних дела се не би тако без потребе повећавао, избегли би се спорови при разграничавању између издвојеног и основног кривичног дела, а избегло би се исто тако да се касније, када се заборави на случај који

је изазвао нову инкриминацију, пита коме је пало на ум да доноси такву одредбу.

Требало би избегавати уколико је могуће уношење у кривичне законе оних инкриминација које предвиђају кажњавање због повреде прописа подложних по природи ствари честим променама (на пр. из области привредне политике). Промене чине да та кривична дела, после релативно кратког времена губе разлог за постојање и остају у кривичном закону као баласт без примене или захтевају измену закона да би била одстрањена.

Изгледа да би код стварања нових инкриминација требало бацити поглед у садашње прекршаје, и испитати потребу пребацавања неких прекршаја у категорију кривичних дела. Неки садашњи прекршаји у ствари су кривична дела, њихов опис се подудара или сасвим незнатно разликује од описа кривичног дела. Те радње нису квалификоване као прекршај грешком законодавца, већ по правилу свесно, да би се избегла примена неких установа Кривичних законика, односно да се омогући примена неких материјалноправних одредаба прекршајног права, а нарочито да се избегне примена одредаба Законика о кривичном поступку које су сматране неадекватним односно неефикасним.

8. Поставило се питање, у неким републикама расправљано, широко и веома оштро, брисања неких кривичних дела (декриминација), јер се сматра да кривичноправна заштита за односна правна добра није потребна, или чак да је штетна. Покушаји иду нарочито у правцу укидања појединих кривичних дела ради остварења потпуније слободе личности, у главном сексуалне слободе (на пр. противприродни блуд између лица мушког пола, родоскврњење и обрнуто, у том се циљу предлаже проширење појмова неких кривичних дела, на пр. принуда на обљубу брачног другач). Тај став је рефлекс принципијелног става, да кривичноправну реакцију треба свести на најнужнију меру, а на одребене појаве, које такође изазивају неодобравање јавности, деловати (превентивно или накнадно) другим некривичним мерама, које су у исто време и погодније. У начелу исправност те идеје је ван спора. Казна се користи данас не због тога што се верује у њену вредност, већ због тога што нерасполажемо бољим, али сматрамо да су поменута кривична дела лоше изабрана за примену ове идеје.

Потпуно је сигурно да југословенско друштво, данас не би било расположено да прихвати некажњавање ових радњи и њихово свођење на прост акт неодобравања јавности, без икакве кривичне санкције. Повод за инкриминисање ових радњи и прописивање санкција, има у осталом и друге циљеве, који излазе ван области личних слобода, и не могу се занемарити.

Мислим да не би било добро изоставити из кривичних закона поједине инкриминације, због тога што одредбе по њима нису примењиване или су ретко примењиване. Између потребе инкриминисања и учесталости појаве инкриминисане радње нема никакве везе зависности. Напротив инкриминација мора да постоји пре него што се случај, ма колико редак, појави.

Мало је кривичних дела (питање је да ли уопште има), која би могла бити укинута без претходног стварања одговарајуће кривичне мере, која би послужила оном циљу који се дотле покушавао постићи казном. Без тога настаје опасан вакуум, у коме је кривични закон престао да важи, а његова замена још не делује.

9. Разумљиво је да законодавац иде на што савршенију дефиницију својих установа, на њихову што суптилнију разраду у закону. У теоријским наукама такав поступак потпуно је разумљив. У примењеним наукама, па и у кривичном праву морају постојати границе до којих се са тим може ићи. У противном добија се резултат супротан оном који се жели. Компликоване законске конструкције тешко је идентификовати у стварности. Теоријске дефиниције кривичне одговорности: умишљаја и разних варијаната умишљаја, нехата и разних варијаната нехата у кривичном праву, степеновање уверења судије у погледу доказаности чињеница на основу сумње, основану сумњу, вероватноћу, извесност, теоријски је потпуно оправдано и мора се поштовати, али је идентификовање таквих ситуација у пракси веома тешко, јер нема поузданих мерила за њихово утврђивање. Због тога, тамо где то није неопходно, као што је неопходно у наведеним случајевима, такве конструкције треба избегавати.

Сувишно инсистирање на захтевима теоријског реда, који се не могу или се само са великим напором или са произвољношћу могу остварити, захтевима који граниче са цепидлачењем, без већих користи, суђење постаје компликовано и споро, управо у време кад је под притиском пораста криминалитета, брзина суђења постала изузетно важан фактор, у толикој мери важан, да се нека кривична дела претварају, упркос својој природи у прекршаје, да би се добило брже суђење, у огромном броју случајева са објективном одговорношћу (кажњавање на лицу места, мандатне казне) по самом закону, или по пракси која се ствара у суђењу прекршаја. Тако је у нашем праву а тако је и у другим правима (треба видети установу *l'amande de composition* и *l'amande forfaitaire* — чл. 524—528 и 529 француског *СРР*, или *giudizio per decreto* — чл. 506 итал. ЗКП).

Наше је уверење да ће у догледно време морати да дође до прихватања објективне кривичне одговорности у кривичном праву за неке групе кривичних дела (на пр. за нека кривична дела угрожавања јавног саобраћаја) због њихове велике и све веће бројности, чије кажњавање и данас више почива на опасности радње него на виности учиниоца, природно уз измену карактера санкције. Квалификовање истих ситуација у погледу виности учиниоца ових кривичних дела у једној нашој републици по правилу као нехата, које се у, другим републикама квалификују као умишљај изгледа нам да већ чини извесно скретање у том правцу. У осталом код нас већ постоји изрицање кривичних санкција без утврђивања кривичне одговорности (утврђује се само материјални акт извршења), и замена кривичне одговорности утврђивањем опасности за будући развој учиниоца (малолетници) или примена санкције и поред утврђене кривичне неодговорности учиниоца (према учиниоцу неурачунљивом а, опасном за околину), где су у питању васпитне мере и мере безбедности.

10. Поред доктриране чистоте идеја, формалне дотераности, добре систематике, тј. онога што чини теоријску односно спољну страну у нормирању, особита пажња мора бити концентрисана на усвајање таквих материјалних решења која ће најсигурније, најбрже и најекономичније за заједницу и за учеснике поступка довести до циља. Позитивно право има одређени практични циљ, и вреди онолико колико омогућава остварење тога циља. Остваривање циља не зависи само од материјалног права; оно много више зависи од процедуре и организације правосудних органа, у првом реду суда. Са радом суда све мање су задовољни они који му се обраћају. У току је један лаган али продужен процес у коме се надлежност суда све више сужава, суд губи једну по једну своју надлежност, које прелазе на специјализоване судове, пред друге правосудне организме, и пред недржавне вансудске организме (фаворизовање мировних већа). Добија се утисак да се судске надлежности распадају. Судска материја се потискује из свог природног лежишта разним експедијентима, пред органе који дају мање гаранције за правилност суђења и за пуну заштиту права грађана, али за то одлучују брже и ефикасније. Заједница налази да је за општи интерес то боље, а често се то подударно и са интересима странака.

Данас се више не може говорити о судовима опште надлежности: постоји више судова са деловима судске надлежности. И сам закон не говори више о судовима опште надлежности, већ о редовним судовима. Претпоставља се излазак и пред друга судећа тела, ван судова, која су можда мање стручна, пред којима је могућност грешака у суђењу већа, али је суђење много ефикасније, и због тога се свесно улази у извесан ризик. Природно разлози за распадање судских надлежности нису само ови. Друкчије постављање надлежности за суђење последица је и усвојењих политичких принципа.

Нормативно окретање од суда, праћено је много опаснијим окретањем самих грађана од суда, не због сумње у савесност судија, већ због сумње да се помоћу тог механизма ствари дају корисно и благовремено расправити, а опасно је ако грађанин добе до уверења да своје право не може остварити на задовољавајући начин преко суда, и од свог права диже руке или покушава да га сам прибави.

Заључак је из овога да се ствар не може сматрати окончана ни доношењем најбољих републичких и покрајинских кривичних закона, ако се у исто време судови не организују тако да удовоље брзој и ефикасној примени тих закона.

11. Кривични Законик је отворио могућности за судску индивидуализацију казне, тј. за прилагођавање кривичне санкције учиниоцу, што претпоставља да суд има могућности потпуног упознавања личности окривљеног не само у моменту извршења кривичног дела. Такво потпуно упознавање је технички неизводљиво, а и непотребно код маловажних веома бројних кривичних дела, али код тешких кривичних дела то је неопходно. Кривични Законик нема за пунолетна лица о томе никаквих одредаба. Питање је пребачено на терен кривичног поступка. По чл. 160 ст. 1 ЗКП

истражни судија на завршетку истраге прибавља потребне податке о личности окривљеног. Истражни судија по правилу сматра да су довољни подаци из казнене евиденције, који о личности окривљеног не казују скоро ништа (преписи пресуда би могли да кажу много, ако би се њихови одговарајући делови користили на главном претресу). Тако је постављен у закону један значајан задатак, за чије остварење нису предвиђени одговарајући инструменти. У одредбама општег дела кривичног закона морало би наћи место одредба која би, у границама могућег, попунила ову празнину.

12. Систем кривичних санкција нашег Кривичног законика чиниле су казнене мере безбедности и васпитне мере. Њима је касније додата судска опомена, која је у Кривичном законнику означена просто као „мера” без неког ближег квалификатива. У теорији, судска опомена је означена као „специфична казнена мера у систему кривичних санкција”. Неки нацрти уводе у ред кривичних санкција сада и условну осуду. Мислимо да условна осуда није санкција, санкција је изречена казна, а условљавање је један модалитет извршења, са одређеним криминално-политичким циљем. Уложено је много труда да се покаже да је условна осуда санкција за себе, али нису чињени покушаји објашњења чему та конструкција треба да послужи.

У сваком случају и судска опомена и условна осуда ако буде уведена у систем санкција, не могу бити смештене у тај систем механички, већ се морају (ако је то уопште могуће) припојити једној од постојећих категорија санкција, или ако је то немогуће морају образовати нову категорију санкција за себе, чији би се појам одредио и поставили основи разликовања од осталих категорија санкција. Оне свакако не могу бити остављене да висе свака за себе неукључене у неки виши појам.

др Тихомир Васиљевић

Ernst Höhn, Steuerrecht; EIN GRUNDRISS DES SCHWEIZERISCHEN STEUERRECHTS FÜR UNTERICHT UND SELBSTSTUDIEN; 2. ÜBERARBEITETE AUFLAGE; Verl. Paul Haupt, Bern und Stuttgart; 1975: S.XL/363.

Подсетићемо да је данас проблем пореза предмет посматрања неколико финансијских дисциплина; да пореска наука (*Steuerlehre*) на порез гледа претежно као на феномен јавно-привредног живота, истичући у њему економски елемент (на пр. преваљивање), а да наука о пореском праву (*Steuerrecht*) порез испитује у систему правног поретка, као правни институт, са задатком до нормира узајамне односе, што актом опорезивања настају међу њиховим партнерима.

Наука о пореском праву је нова наука: из овога је века. Истина, изолованих написа о њој, прагматичног типа, било је и раније (Италија: 16. и 17. век), али развијене, модерне студије о пореском праву датирају углавном из времена између два светска рата. Од пореско-правних анализа млађе су само још пореска социологија и пореска психологија, но оне су још увек на свом почетку.

За узмах науке о пореском праву у земљама централне Европе заслугу имају немачки и швајцарски теоретичари. Уџбеници и текстови *Hensel-a*, *Bühler-a* или *Becker-a* и данас су у Немачкој извори знања универзитетског света о анатомији пореског права. У Швајцарској, по одвајању дисциплина пореског права, поред познатих догматичара као што су *Landmann*, *Weyermann*, *Grossmann* и др., без сумње највећи научни углед и највредносије научно наслеђе из те области (5 *Schanz*-ових књига историјског су карактера!) за собом оставио је проф. *E. Blumstein* (Басел). Његов *System des Steuerrechts* сматра се класичним делом немачког језичког израза у тој материји (III издање, 1972, приредила супруга му, проф. *Irene B.*). С друге стране, и немачка и швајцарска доктрина непосредно су утицале на развој пореско-правне науке у другим земљама: то је нарочито случај са Италијом. Данас у италијанској науци, том „центру распрострањања“ фискалних студија у свету, доминира правни аспект пореског феномена.

Проф. *Höhn* последник је *Blumstein*-овог опуса, с тим што његова књига има ужи задатак. Није из домена „чисте“ науке већ „примењене теорије“: садржи у Швајцарској важеће пореско право. Књига је, као увод у науку, оперативна, намењена у правом реду настави али исто тако и пракси. Што је посебно у њој, није само њен идеолошки састав већ и техника излагања. Поред главног задатка, приказа фискално-правне архитектуре територијалних заједница, сажето је дат и преглед главних проблема из теорије опорезивања. Стога је у првим поделџима (гл. 1. и 2.) реч о моделима и правним основама дајбинских врсти као и њиховим елементима. Поред шематског излагања појмова о објекту и субјекту пореза, о стопама, о типовима разреза и др., објашњена је и државно-правна категорија пореског суверенитета. У Швајцарској пореским суверените-

том (*Steuerhoheit*) располаже не само савез, већ и кантони и општине. Ови носиоци компетенције опорезивања имају права да уводе разне, али и идентичне пореске врсте. Порези који припадају савезу изриком су наведени у уставу федерације. Мада устав, изван фискалне сфере, не садржи прописе којима би савез вршио утицај на кантоне, ови немају права да оснивају порезе које савез основним законом резервише за себе; ако тог ограничења нема, могу имати чак и исте порезе. Кантонални пак порези не заснивају се на уставу већ на законима кантона. Општине у Швајцарској имају врло широку аутономију која је, међутим, у погледу фискалитета ограничена; стога могу установљавати само оне порезе (изведен суверенитет) за које добију одобрење у законима кантона.

Питање пореске надлежности додирује и питање двоструког опорезивања. Ту материју не регулише савезно законодавство већ „колизивне норме“ које доноси Врховни суд, према којима кантони не могу опорезивати објекте који подлежу праву терећења по прописима других кантона. Ова забрана спада међу најзнатнија ограничења фискалне моћи кантона, али истодобно доприноси постизању спољњивих односа између органа и цензита. Да избегну двоструко опорезивање кантони су овлашћени да међу собом уговарају „конкордате“. Сем тога имају право да и сами постижу међудржавне споразуме у циљу елиминисања дуплог опорезивања.

Већи део приручника (гл. 3—6) садржи излагања материјалног права (суштина института) швајцарских пореза и њиховог режима, који предвиђа и решења по којечему различита од оних у другим федерацијама.

Непосредни порези разматрани су подробније од посредних не само што су издашнији (дају 2/3 свих пореских прихода) него и што је законодавство о њима врло хетерогено. Кантони (22), наиме, развијају, на основу своје самоуправности, широку законодавну активност. Имају права (уз поменуту ограду) да користе порезе свих врста, нарочито непосредне; та слобода, међутим, узрок је осетних разлика међу кантонима, како у обиму тако и садржини њихових пореских прописа. То шаренило више у детаљима него у принципима) отежава постизање кохезије у научном раду, као што смета и слагању пореза у систему. Разни кантони, на пример, на различите начине опорезују добит од продате некретнине. У опорезивању правних лица једни кантони служе се пропорционалним, други прогресивним стопама. Извесни кантони опорезују наслеђа и поклоне, други само наслеђа. Скоро сваки кантон по свом нахођењу нормира пореско-казнене одредбе. И.Т.Д. О неминовности хармонизације, која би довела до измене закона о непосредним порезима, у књизи је мало говора. Међутим, на њој се справо сада активно ради.

Са систематско-тематског становишта упадљиву партију у књизи представља излагање водећих пореза у Швајцарској. Њен „фискални договор“ није замршен. Савезу припадају претежно посредни порези (царине и порези на потрошњу). У компетенцији савеза је и порез на промет (на гросте, њих 83 500); предвиђа се прелаз на порез на „додату вредност“. Но бунд има и неке мање непосредне порезе. Један од њих је (са роком до 1982) дажбина у вези са војном службом (*Wehrsteuer*). Постоји и друга група орочених пореза из ратних периода: од тада су савезни порез на доходак и порез на имовину физичких лица. Овај последњи порез у новије време изгубио је од свог значаја (постао је више контролни но финансијски инструмент) и од 1959 савез је обуставио да га наплаћује; али је задржан у кантонима. Од 1965 савезни порез је и *Verrechnungssteuer*: то је порез који се наплаћује антиципирано, на извору, на приходе од капитала или покретне имовине; али који се обвезнику враћа кад пријави порез на доходак (по природи је стога „сигурносни“ порез).

Непосредни, као најглавнији порези у Швајцарској, уставом савеза додељени су буџетима кантона и општина. Данас сви кантони опорезују физичка лица порезом на доходак, као основним и порезом на имовину (*Vermögensteuer*), као допунским. То су редовне обавезе за сваког швајцарског грађанина. Код опорезивања дохотка (имовине) примењује се „породично опорезивање“: додају се приходи (имовина) жене и малолетне деце; то, међутим, није „сплитинг“-систем који постоји у САД или СР Немачкој. Напомињемо да је техника пореза на нето доходак врло инструктивна, али за један приказ предетаљна. Многи кантони имају и парцијалне порезе, а то је случај кад је само један део дохотка одн. имовине захваћен (на пр. на посед некретнине, или на остварену добит, кад се имовина отуђи). Као обвезници непосредних пореза кантона и општина појављују се и правна лица која плаћају порез на приход и порез на капитал. Норме из овог сектора прилично су својеврсне, зависно од кантона; у општинама те специфичности су још изразитије.

Поменуто је да се пореско право општина креће у оквирима кантоналних закона: самоуправни прописи општина из овог домена су реткост. Зато су тамо општински порези махом одсев кантоналних пореза (прирези). Само неке сопствене дажбине постоје у општинама: у Швајцарској и данас становници плаћају „главарину“ (доказ традицијом ошвештан, о поштовању пореског принципа општости).

Реткост је у финансијама-а има је Швајцарска — да дажбине стоје у законима али у пракси не: пример су „новчани контингенти“ (доприноси) кантона, које по уставу савез „може“ да наплаћује, али до сада то није чинио.

Поглавља о формалном пореском праву (гл. 18. и 19.) на крају су књиге, где је реч о нормама које регулишу природу апарата ангажованог у извршењу процеса опорезивања. Пада у очи да због свог практичног значаја у швајцарском пореском систему и судско право заузима угледно место (колизилне норме).

У пошадџи о овој књизи изложено је шта је у њој. Сад у две речи о самој њој. Приручник проф. *Höhn-a* је врло добра књига. Са дидактичким задатком, она ни у садржини ни у техници нема слабих места: компонована је са смислом за систем и синтезу, повезана је и врло прегледна. Она плени својим кристално јасним излагањем (што није увек врлина немачких текстова). Она је без трунке снобизма у свом стилу (бољка младих аутора, и код нас). Подешена за студиј, сваки параграф у њој праћен је исцрпном стручном литературом и сваком од њих су придодата „питања за проверу знања“. Речју, нов начин писања који подсећа на онај код модерних америчких уџбеника. Заиста, несватљиво би било не рећи лепу реч о оваквој књизи.

Ј. Ловчевић

Анте Ромац, ИЗВОРИ РИМСКОГ ПРАВА, Латински текстови с пријеводом, Загреб, 1973.

Данашњи тренутак литературе из римског права у знаку је многих недоумица. Преиспитује се улога Римског права у образовању правника. Римско право је под двоструким ударом. С једне стране, потискивањем цивилистике смањује се улога овог предмета као традиционалног увода у Грабанско право, а с друге, општа повика на историју и историзам погађа и Римско право као део те историје (1). У самој науци не може се рећи да постоји „криза продукције“. Треба само бацити поглед на новије томове *Collectio bibliographica operum ad ius romanum pertinentium* па да читалац буде импресиониран обиљем и разноврсношћу наслова. Ово обиље не мора бити знак постојања нових и необраћених питања, открића нових извора или битно нових методолошких приступа. Оно је, чини се, у некој мери последица експанзије универзитетског образовања које укључује и нове делове света, повећања броја професора и познатог императива универзитетске каријере „publish or perish“. Ипак се у неким земљама, Француској нпр., запажа осека или бар другачији, више упоредно-правни приступ. Нарочито пада у очи одсуство новијих методолошких прилаза, тако да још увек већина романиста примењује „стари-добри“ историјскоправни метод. Само се спорадично јављају наговештаји методолошких новина, као што је, примера ради, случај са методом квантитативне анализе коју је применио Оноре (2). Историјски материјализам још није видљивије присутан, иако га примењује и један број научника на Западу (de Martino). У Совјетском Савезу, после Перетерског, није се појавило неко значајније име. Мали број научника из социјалистичких земаља је успео да изађе из релативне анонимности, која је често последица и језичких баријера. Мађарска академија наука почела је нека дела својих чланова да издаје на светским језицима. Захваљујући томе студија о својини недавно прерано преминулог Диоджија изазвала је пажњу и задобила похвале (3). Да би премостили ову препреку италијанске колеге са Универзитета у Камерину дошли су на идеју да издају часопис у коме сарадници из земаља ван главних токова светске науке или са „егзотичних“ језичких подручја приказују литературу своје земље на француском, енглеском, немачком или италијанском језику (4).

Наша три дојена Римског права успела су да дођу до несумњиве репутације у међународним романистичким круговима: Виктор Корощец, као један од светских експерата за клинопис, Драгомир Стојчевић, који је низ година члан највиших тела међународне организације, и Маријан

(1) Не бих овом приликом желео да понављам неке ствари о којима сам већ писао: *О месту историје и римског права у новом наставном програму*, *Анали*, 1974/4, стр. 503—506.

(2) *Honoré World Frequency and the Study of Roman Law*, *Cambridge Law Journal*, 1972, A, part 2, стр. 280—293.

(3) *Diosdi, Ownership in ancient and preclassical Roman Law*, Budapest, 1970.

(4) *Index, Quaderni camerati di studio romanistici, International Survey of Roman Law*, Camerino, почев од 1971.

Хорват, радо виђен учесник на међународним симпозијумима. Највише захваљујући овој тројци, као својеврсно признање њима и Југославији, организована је 1961. г. у Сплиту једна сесија Међународног удружења за античка права.

Међу научницима средње генерације истиче се Анте Ромац. Као официр правне службе, он је веома успешно одбранио на Правном факултету у Београду дисертацију посвећену феудализацији римске империје (1963.). Када је, после смрти Маријана Хорвата, загребачки факултет позвао Ромаца, показало се да је то добро решење и добит за ову угледну универзитетску установу. Упркос заузетости, Ромац је за релативно кратко време објавио више расправа и три обимне књиге: *Dicta et regulae iuris* (заједно са проф. Стојчевићем), *Извори римског права* (1973) и *Рјечник Римског права* (1975). Заиста задивљујућа продукција! Једном раније, написао сам осврт на *Dicta et regulae iuris* (5), а овом приликом задржаћу се на *Изворима*.

У време када у науци доминира једна хиперпродукција коју не одликују ни тематска ни методолошка свежина, када се многи опредељују за бизарне теме или покушавају да унесу нешто светлости бавећи се питањима којима се вековима бавило, већина страница чланака и монографија подсећа на ледени брег, јер се само мањи део налази изнад црпе која дели текст од фуснота. Многе расправе о неким питањима (нексум, кондикције, суштина разлика *ius in rem* и *ius ad rem*) значе побијање постојећих мишљења, не у име неких нових, већ у име рехабилитације старих и давно одбачених. Зато је један од путева литературе враћање на изворе — *semper ad fontes!*

Народи који су се развијали под срећнијим околностима управо су почели своје прве кораке изучавајући римско право кроз изворе. „Скоро свуда осим у Енглеској темељи правне науке нису произишли из размишљања поводом домаћих обичаја, или чак, као што је било у јужној Европи, из оних елемената писаног права које са сачувало још од римских времена. Уместо тога они су настали из завршеног система римског права које је чинила Јустинијанова компилација” — пише Френклин (6). Касније интерпретације су понекад запретале јаловим схоластичким размишљањем живи дух римског права, иако се не може одрећи извесан допринос глосатора и постглосатора јуриспруденцији. То је још давно навело Раблеа да тврди како су коментари римског права упрљали „раскошне и елегантне књиге” Јустинијановог корпуса, тако да су Дигеста „хаљине од злата које за нажит имају бубре (тј. глосе)” (7). Објављивање извора нарочито је оправдано онде где постоји скучени круг људи који непосредно прати научну литературу из римског права, док за овакву врсту књига постоји шире интересовање историчара, цивилиста, доктранада и студената.

Још почетком овог века издао је Лујо Бакотић текст и превод Јустинијанових Институција, који је и данас употребљив. Непосредно пред други светски рат Бисаловић је штампао превод прве две књиге Гајевих Институција, без латинског текста, са предговором Албертарија. Повремено су, обично за потребе вежби, умножавани материјали у којима је било нешто извора са коментаром и преводом. Пре извесног времена Јелена Даниловић и писац ових редова су објавили *Текстове из римског*

(5) *Гледишта*, 1970/5, стр. 855—867.

(6) *Гледишта*, 1970/5, стр. 855—867.

(6) Franklin, Jean Bodin and the sixteenth-century Revolution in the Methodology of Law and History, New York, 1963, стр. 7.

(7) „Јер на свету нема тако фише, тако раскошне и елегантне књиге, али оно што их уоквирује, тј. Акурсијева Глоса, тако је прљаво, скандалозно и смрдљиво да није ништа друго до бубре и неваљалство” (*Гиганту и Пантагруел*).

права као практикум за вежбе. Међутим, књига која је пред нама представља нешто ново, нешто што се може упоредити са Текстовима Жирара⁽⁸⁾. Довољно је упоредити обим ове Ромчеве књиге са предходним сличним збиркама. Док *Текстови римског права* (Ј. Даниловић и О. Станојевић) имају 276 страница, *Извори римског права* обухватају 605 страница ситно штампаног текста.

Када смо већ код упоређивања, можемо утврдити извесне сличности у концепцији ове две збирке. Како је знање латинског језика наших студената оскудно (нарочито зато што овај језик уче у првом и другом разреду гимназије па га до уписа на студије забораве), а према неким видовима предложене реформе школства може да буде још оскудније или никако, наши текстови не могу да следе Жирарове који дају само латинске оригинале уз нешто мало коментара. И у једном и у другом случају дат је превод, с том разликом што *Текстови* имају двостубачне странице, тако да је на свакој и латински оригинал и његов превод, док Ромчеви *Извори* једну страну посвећују латинском, а на другој дају превод. Нешто се одступило од тога у насловима који на обе стране гласе исто, било да су оригинали или преведени. Постоји још једна сличност. Обе збирке, уопштено говорећи, имају два дела. У првом су дати извори мање-више хронолошки, а у другом су текстови, претежно из *Corpus iuris civilis*, сређени по материји. Наравно да у појединостима има одступања, јер су *Текстови* следили план књиге Д. Стојчевића, док су извори прилагођени нешто другачијем распореду материје Хорватовог уџбеника. Разлика је и у томе што се Ромац строго држао правних извора, тако да у његовој књизи готово и нема другог материјала (запазили смо фрагмент Тита Ливија који говори о доношењу Закона 12 таблица на стр. 16), док се у *Текстовима* налази један број страна са фрагментима из Катона, Варона, Цицерона, Колумеле, Тита Ливија, и Тацита, што можда има везе и са нешто различитим концепцијама предмета и уџбеника на два наша правна факултета.

Садржина *Извора римског права* изгледа овако: уводни део (стр. 3 — 9) у коме је реч о праву, правној науци, деоба права и извора права; затим закони (стр. 13 — 39) где се налазе важније *leges regiae*, закон 12 таблица⁽⁹⁾ и скупштински закони из доба републике и раног принципата. Од стр. 39 до 83 дат је, први пут у нас, текст вечитог едикта градског претора и едикти курулских едила. Следеће странице посвећене су мишљењима сената (*Senatus consulta*) и царским одлукама (*constitutiones principum*). Посебно је, с правом, извојен закон о цитирању (*Lex citationis*) (стр. 91). На крају овог одељка су уводне конституције предјустинијанских кодификација и свих делова Јустинијанове кодификације (стр. 93 — 135).

Други, знатно обимнији део садржи фрагменте претежно из Јустинијановог корпуса, а нешто мање из Гајевих Институција, Паулових Сентенција, Закона дванаест таблица и других извора сређених по материји и то оним редом који има Хорватов уџбеник, тако да се почело статусним правом (стр. 141 — 160), да би се завршило грађанским поступком (стр. 537 — 570). Највише пажње, што је и разумљиво посвећено је облигационом праву, тако да оно обухвата готово трећину књиге (стр. 287 — 463).

Ова збирка даје богату грађу за проучавање римског права, за мишљање и упоређивање. Први део показује раст и опадање римског права од легендарних *leges regiae* и Закона 12 таблица, преко преторског права и права јуриспрудената, до царинских наредби и Јустинијановог

(8) Girard, *Textes de Droit romain*, Paris, 1974 (VII изд.)

(9) Ромац употребљава назив *Законик 12 плоча* (стр. 18 — тако и Хорват, стр. 19). Овај зборник заиста има велики значај за Римљане, али није уобичајено називати га закоником најпре због скромног обима, затим што га ни Римљани ни већина савремених романиста не називају другачије до закон (*lex duodecim tabularum*).

корпуса. Право, као део цивилизације, слика је свих фаза кроз коју су римско друштво и култура прошли, нарочито једно тако конкретно право, тако везано за појединачни случај, као што је римско. Може се најпре видети друштво, на ступњу који није сувише далек од оног коме су Хомерови Грци, како решава углавном питања везана за суседске односе ситносопственика, земљорадника и сточара, бави се проблемом бацања чини на усеве, напасањем стоке на туђој ливади, сечењем дрвета и заштитом личности од грубог насртаја на физички интегритет. Затим се постепено мало насеље земљорадника и сточара претвара у велику и моћну државу. Право штити имовину робовласника и прописује накнаде за убиство роба и стоке истим законом у оквиру истог параграфа (*lex Aquilia*), а претор настоји да заштити од преварних радњи, јер се трговина све више развија. Постепено република постаје светска империја, плејада учених правника у једном релативно мирном периоду, развија римско приватно право од оних висина које су чак и надмашивале скуп конкретних компоненти које одређују правни систем (јер се поред стварног случаја решавају и имагинарни). У то време владари се труде да спрече опадање морала и кризу породице, предвиђајући санкције за нежење и предности за оне у браку и са децом (кадукарни закони Августа). После тога, више наслућујемо него што непосредно можемо утврдити опадање, неред, самовољу појединих магната и слабост централне власти⁽¹⁰⁾. Ово наслућивање последица је околности да се право на неки начин удаљује од живота, традиционализам и „класицистичка“ тенденција правника чували су већи део некадашњег права, иако оно добрим делом не одговара новим условима. Ово се нарочито односи на *ius*, док су *leges* биле ближе животу и у већој мери показивале симптоме опадања и дегенерације.

И сам стил је трпео велике промене. Од старог, готово ритуалног речника старих закона, једног свечаног начина изражавања у коме сажетост често иде на уштрб јасноће, преко службеног, нелепог али функционалног и још увек концизног језика едиката римских магистрата, до развијене, али економичне у изразу реченице римске јуриспруденције, и на крају до административног речника познатог римског царства, пуног бомбастике и синонима, са разумењем реченицом. Велики број одредаби закона од дванаест таблица нема више од десетак речи које одзивају као псалми: *Si in ius vocat, ito. Agversus hostem aeterna auctoritas. Uti legassit super pecunia tutelave suae rei, ita ius esto. Si membrum repsit, ni cum eo pacit, talio esto*. Упоредимо то са Јустинијановим уводним конституцијама уз делове његове кодификације. Конституција *Summa rei publice*, 1 садржи реченицу од 165 речи, и још неколико од преко сто речи! Као да се једном реченицом жели све рећи и то на један благоглагољив начин. Не бисмо се сложили са оним романистима који овакав стил тумаче као импорт са Истока, као грчки, односно византијски изум. То је чиновнички језик и стил бирократизованог државног апарата.

Док је први део драгоцен за оне који желе да прате раст и опадање римског права, други пружа једно обиље материјала о разним правним институтима. Сам Ромац примећује: „Сретна је околност што је начин рада римских правника (чија дјела, сачувана у Дигестама, представљају најопсежнији и најважнији дио извора римског права) био далеко од апстрактних теоретизирања, што су они своја мишљења и ставове увијек заснивали на анализи конкретних случајева узетих из свакодневног живота, излажући то непосредно и једноставно, у лако разумљивом облику. Стога ће студент почетник, када у изворима нађе објашњење како се, на примјер, ловџи дивљег вепра или хватајући рој пчела — стјече посјед, односно власништво; да ли и зашто одговара особа која потресује грање дрвећа или поправља кров куће, па повриједи или убије пролазника; што треба подузети против такмичара који у спорту повриједи противника,

(10) Вид. С. 4. 30. 3; h. t. 10 и 14; С. 1. 54. 1; а још пре тога: С. Th. 7. 12. 1.

иако је овај изјавио да одустаје од даљњег натјечања ... односне појмове лако схватити и без тешкоће примењивати, како у дајњем току студија, тако и касније у пракси". (стр. V). Нашим студентима заиста недостаје способност конкретног размишљања, они радије репродукују странице него што схватају практичан домаћај неког правног принципа.

Због овог конкретног прилаза и практичног духа римског правника, са страница *Извора* се осећа дах свакодневног живота. Види се да су и у давно доба људи решавали питања за које верујемо да су тековина модерне цивилизације, као што је проблем заштите природне средине човека (прописи о сахрањивању Закона 12 таблица, проблем загађивања ваздуха — стр. 223), да су и онда студије трајале најпре четири, а затим пет година и да су владари приговарали што се наставници конзервативно држе уџбеника који садрже неактуелан материјал (9). И тада се захтевало да разлика између усвојиоца и усвојеника буде 18 година. (стр. 183), а државни орган је, као и данас, странки могао по службеној дужности дати адвоката (стр. 41). Прелиставајући Изворе на многим страницама се уверавамо у исправност Шуццовог мишљења: Ако се неко не би задовољио Гајевим Институцијама, већ узео да чита оно што је остало од *Digesta* или *Responsa* Цервидија Сцеволе или Помпонијевих *Responsa* и *Quaestiones*, Улпијанових *Libri ad edictum*, био би задивљен једним неисцрпним богатством проблема и идеја⁽¹¹⁾. Поготову ако имамо у виду да су то само фрагменти и остаци једне богате литературе који су још прошли кроз руке компилатора.

Организација обимног материјала је спретна. Сналажење је олакшано регистрима извора и материје на крају књиге, као и бројевима фрагмената поред текста. Аутор је исте поднасловне користио и и на једној (латинској) и на другој (преведеној) страни. То можда олакшава сналажење у материјалу. Свакако је тешко за сваки данашњи појам наћи одговарајући латински, поготову што је један број тих латинских назива творевина средњег века, нити је потребно преводити сваки латински израз, али би ипак у евентуалном другом издању требало избећи ову недоследност⁽¹²⁾.

Избор текстова је добар тако да задовољава и многе веће захтеве од оних које поставља рад на вежбама⁽¹³⁾.

Преводити латински текст, нарочито, онај из прекласичног периода, није лак посао. А Ромац га је добро обавио. Он се свесно определио за један дословнији превод, што иде на уштрб лепоте реченице, али је од користи онима који у коришћењу *Извора* стављају тежиште на непарне странице, тј. на оне са латинским оригиналом. Разумевању текста доприносе и бројне примедбе при дну странице које објашњавају неке речи и изразе, упућују на друге странице или данашњи одговарајући термин.

У књизи оваквог обима, у којој је половина текста на латинском, уз постојећи ниво графичких и коректорских услуга, немогуће је избећи један број техничких омашки и превида. Тога у књизи има мање него што би се очекивало, иако има неких омашки и ван оних које садржи списак errata на крају књиге, што је исто тако разумљиво.

(11) Const. Omnem. 1.

(12) Schultz, History of Roman legal Science, Oxford, 1953, стр. 122.

(13) Ипак нас изненади када над латинским текстом налазимо Законик 12 плоча (оčekујемо (lex duodecim tabularum) или најамна погодба (уместо locatioconductio), а затим и над оригиналом и над преводом: thesaurus, accessio, fructus. На стр. 421: rasta adiecta, а на следећој: преторска пакта. Мишљења смо да се овде могло одступити од манира Хорватовог уџбеника и наслова који се тамо налазе.

(14) Наравно, као и сваки избор или антологија у некој мери је подложен и личним опредељењима. Примери ради: уместо D. 8. 5. 3. 6 (фрагмент у коме нема ограничења својине) мислимо да би више одговарао наслову претходни D. 8. 5. 8. 5. у коме се говори о ограничењима својине.

Усвему то је једна од значајнијих књига романистичке литературе. Она омогућује непосредан увид у изворе римског права у једном обиму који раније није постојао у нашој литератури. Избор материјала, његов распоред, превод и апаратура заслужују сваку похвалу. *Извори* представљају драгоцену помоћ не само у раду са студентима, већ и свима који желе да се ближе обавесте о неким решењима које је римско право дало.

др Обрад Станојевић

САДРЖАЈ

ЧЛАНЦИ

- Др Ратко Марковић*: Директоријална влада — — — — — 135
Мр Мирољуб Лабус: Методолошко разматрање Марксовог закона
пада профитне стопе — — — — — 149

ПРИЛОЗИ

- Др Марко Младеновић*: Социјална заштита у савременим друштвено
економским условима — — — — — 167
Др Војислав Божић: Понашање потрошача у социјалистичкој тржиш-
ној привреди у условима инфелаторног кретања — — — — 177
Емилија Петровић: Економска улога државе у земљама прелазног
перода — — — — — 187
Весна Ракић: Нека питања поступка у споровима мале вредности — 201
Владимир Михајловски: Царински поступак у путничком промету са
иностранством — — — — — 218

ИЗ СТРАНОГ ПРАВА

- Др Бранислав Рис*: Велика административна реформа у Пољској — 235

ДИСКУСИЈА

- Др Тихомир Васиљевић*: О методу правног нормирања — — — — 241

ПРИКАЗИ

- Др Јован Ловчевић*: Ernst Höhn, Steuerrecht, Ein Grundriss des
schweizerischen Steuerrechts für Unterricht und Selbststudien — 250
Др Обрад Станојевић: Анте Ромац, Извори римског права — — 253

СОДЕРЖАНИЕ

СТАТЬИ

- Др Ратко Марковић:* Директорат как вид правительственной организации — — — — — 135
- Мирољуб Лабус, канд. наук:* Методологическое рассмотрение закона о снижении нормы прибыли К. Маркса — — — — — 149

ПРИЛОЖЕНИЯ

- Др Марко Младеновић:* Социальное обеспечение в современных общественно-экономических условиях — — — — — 167
- Др Војислав Божић:* Поведение потребителей в социалистической рыночной экономике в условиях инфляционных тенденций — 177
- Емилија Петровић:* Хозяйственная роль государства в странах переходного периода — — — — — 187
- Весна Ракић:* Некоторые процедуральные вопросы, связанные с иском небольшой стоимости — — — — — 201
- Владимир Михајловски:* Таможенная процедура в пассажирском обороте с зарубежными странами — — — — — 218

ИЗ ЗАРУБЕЖНОГО ПРАВА

- Др Бранислав Рис:* Большая административная реформа в Польше 235

ДИСКУССИЯ

- Др Тихомир Васиљевић:* О методах правового нормирования — — 241

ОБЗОРЫ

- Др Јован Ловчевић:* Ernst Höhn, Steuerrecht, Ein Grundriss des schweizerischen Steuerrechts für Unterricht und Selbststudien — 250
- Др Обрад Станојевић:* Анте Ромац, Источники римского права — — 253

CONTENTS

ARTICLES

- Dr Ratko Marković:* The Directorial type of organization of executive power — — — — — — — — — — — — — — — — 135
- Mr Miroljub Labus:* A methodological discussion on Marx's law of decrease of profit rate. — — — — — — — — — — — — — — — — 149

SUPPLEMENTS

- Dr Marko Mladenović:* Social welfare in contemporary socioeconomic conditions — — — — — — — — — — — — — — — — 167
- Dr Vojislav Bogić:* Consumer behavior in socialist market economy in inflatory conditions — — — — — — — — — — — — — — — — 177
- Emilija Petrović:* The economic role of the State in the countries of the transition period — — — — — — — — — — — — — — — — 187
- Vesna Rakić:* Some questions concerning legal proceedings in cases of little importance — — — — — — — — — — — — — — — — 201
- Vladimir Mihailovski:* Customs proceedings in passenger traffic with other countries — — — — — — — — — — — — — — — — 218

FOREIGN LAW

- Dr Branislav Ris:* The great administrative reform in Poland — — — — — 235

DISCUSSION

- Dr Tihomir Vasiljević:* On the method of legal standardization — — — — — 241

REVIEWS

- Dr Jovan Lovčević:* Ernst Höhn, *Steuerrecht, Ein Grundriss, des schweizerischen Steuerrechts für Unterricht und Selbststudien.* — — — — — 250
- Dr Obrad Stanojević:* The sources of Roman law — — — — — — — — — — — 253

ARTICLES

- Dr Ratko Marković:* Le gouvernement directorial — — — — — 135
Mr Miroljub Labus: La considération méthodologique de la loi sur la
chute du taux de profit de Marx — — — — — 149

VARIETÉS

- Dr Marko Mladenović:* La protection sociale dans les conditions socio-
économiques contemporaines — — — — — 167
Dr Vojislav Bogić: La conduite des consommateurs dans l'économie de
marché socialiste dans les conditions du mouvement inflatoire — 177
Emilija Petrović: Le rôle économique de l'Etat dans les pays de la
période transitoire — — — — — 187
Vesna Rakić: Quelques questions du procédé dans les contestations de
la valeur menue — — — — — 201
Vladimir Mihajlovski: Le procédé douanier dans le trafic voyageur
avec l'étranger — — — — — 218

DE DROIT ÉTRANGER

- Dr Branislav Ris:* La grande réforme administrative en Pologne — — 235

DISCUSSION

- Dr Tihomir Vasiljević:* De la méthode des normes juridiques — — — 241

COMPTES RENDUS DES LIVRES

- Dr Jovan Lovčević:* Ernst Höhn, Steuerrecht, Ein Grundriss des
schweizerischen Steuerrechts für Unterricht und Selbststudien — 250
Dr Obrad Stanojević: Les sources du droit romain — — — — — 253

Уредништво АНАЛА моли своје сараднике да рукописе достављају откупце 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 двомесечно.

Претплата за часопис „Анали Правног факултета у Београду” у 1976. за целу годину износи:

| | |
|---|--------------|
| 1. За правна лица | Н. дин. 90.— |
| 2. За појединце | ” ” 60.— |
| 3. За студенте (редовне и ванредне) | ” ” 20.— |
| 4. За један примерак | ” ” 15.— |

Претплата за иностранство износи н. д. 140.—

Претплату слати на рачун Правног факултета у Београду број
60803-740-032-4356

Уредништво и администрација АНАЛА ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА
БЕОГРАД — Булевар револуције 67, тел. 341-501

