

Dr MIODRAG MATEJIC,
redovni profesor

NASTANAK I RAZVOJ DOPRINOSA U SISTEMU DRUŠTVENIH PRIHODA U JUGOSLAVIJI

Danas poznajemo doprinose kao vrstu društvenih prihoda koji su na osnovu ustava, zakona i samoupravnih društvenih akata namenjeni za zadovoljenje zajedničkih društvenih potreba radnih ljudi i građana u različitim oblastima društvenih delatnosti (obrazovanju, kulturi, nauci, zdravstvu, socijalnoj zaštiti i dr.). Oni se obrazuju samoupravnim odlukama u udruženom radu i samoupravnim interesnim zajednicama kojima se utvrđuje njihova vrsta i visina, a izdvajaju se iz dohotka osnovnih organizacija udruženog rada i ličnih dohodaka radnika i građana.

Međutim, razvojni put doprinosa kao društvenih prihoda, dug skoro trideset godina, poznao je više rešenja o karakteru, načinu ustanovljenja, nameni i elementima ovoga prihoda, koja se znatno razlikuju od današnjih. One su bila uslovljena različitim pristupom ustavnog i zakonskog uređivanja sistema društvenih prihoda i pojedinih vrsta i oblika prihoda u tom sistemu što je posledica dinamičnog razvoja društveno ekonomskih i samoupravnih odnosa u ovoj oblasti.¹⁾

Pokušaj da se nastanak i razvoj doprinosa globalno prikažu u okvirima dva perioda društveno-ekonomskog razvoja u našoj zemlji — periodu administrativnog i periodu radničkog upravljanja ne bi bio dovoljno dobar put za uočavanje suštine, prirode, društveno-političkog, ekonomskog i pravnog značaja doprinosa, ma da je do sada tako više puta postupano. U vezi s tim potrebno je ukazati da su promene u doprinosima bile uslovljene i specifičnim promenama u samoupravljanju i samoupravnim odnosima u neprivrednim delatnostima. Zato analiza postanka i razvoja doprinosa treba da bude iscrpnija i povezana sa odgovarajućim društvenim promenama, koje su nastajale i u sferi materijalne proizvodnje i u sferi društvenih delatnosti van materijalne proizvodnje.

¹⁾ Neposredni motiv za prikazivanje razvoja doprinosa našli smo u činjenici da ni u jednoj zemlji u svetu nije doprinos tako prihvaćen i uključen u sistem prihoda kao u našoj zemlji. Tome treba dodati i činjenicu da takvo prihvatanje doprinosa omogućavaju i posebni uslovi pod kojima je on nastajao i menjao se, uslovi koji su najtešnje povezani sa društveno-političkim sistemom i razvijanjem samoupravnih odnosa.

Zato kad se u ovo vreme o doprinosu vodi veoma intenzivna i široko postavljena rasprava, smatrali smo da nije bez značaja ukazati na njegov razvojni put, veoma bogat promenama koje su izvršene i koje su dovele do onoga što doprinos predstavlja danas.

I. Da li su doprinosi parafiskaliteti

Bilo je pokušaja u našoj ranijoj teoriji, pa i praksi, da se doprinosi uključe u parafiskalitete. Ovo se posebno ispoljilo kod doprinosa za socijalno osiguranje kod je ova oblast društvene delatnosti izdvojena iz budžeta i budžetskog načina finansiranja i postala u izvesnom smislu samoupravno organizovana delatnost.

Međutim, već i tada su na ovo činjeni prigovori o nespojivosti pojma doprinosa sa parafiskalitetima. Razlozi ovih prigovora kasnije su se potvrdili izvršenim promenama u fiskalnom sistemu kad je zakon federacije (Osnovni zakon o doprinosima i porezima građana) identifikovao doprinose sa pravim porezima. Na taj način doprinosi su postali glavni prihod budžeta i tako se održali sve do Ustavnih amandmana iz 1971. god. i donošenja republičkih zakona o porezima građana. Time je njihova namena iz oblasti zajedničke prešla u oblast opšte društvene potrošnje, kao što je u međuvremenu postala i investiciona.

Da bi se mogao odrediti odnos doprinosa prema parafiskalitetima bilo bi potrebno izložiti prirodu i suštinu parafiskaliteta kao prihoda koji pripadaju lokalnim državnim kolektivitetima ili nedržavnim organizacijama od opšteg interesa.

1. Parafiskaliteti kao lokalni prihodi

Uobičajeno je u nauci i praksi da se parafiskalitetima daje dvojako — šire i uže značenje.

U širem smislu parafiskaliteti predstavljaju lokalne prihode. Čak i lokalni porezi, kao izraziti fiskalni instrumenti zahvatanja, ako ih uvode lokalni kolektiviteti, smatraju se parafiskalitetima. U toliko više kao parafiskaliteti smatraju se oni sa pravim elementima ovih prihoda. Ukratko rečeno, sve u oblasti preraspodele što predstavlja oblik zahvatanja imovine, dohotka ili potrošnje a regulisano je lokalnim propisima, od lokalnih organa, jeste parafiskalni prihod.

Struktura ovakvih prihoda može biti gotovo ista kao i kod prihoda pravog fiskalnog sistema države. To znači da se i lokalni porezi smatraju parafiskalitetima, kao što je slučaj sa porezom na promet, lokalnim porezima na nepokretnosti, čak i na dohodak, lokalnim taksama, eventualno akcizama (trošarinom) i dr.

Međutim, struktura parafiskaliteta može biti i takva da u njoj budu zastupljeni, pored čistih „kvazi fiskalnih prihoda” i parafiskaliteti čije karakteristike nisu iste, pa čak i ne podsećaju na fiskalne prihode. Tu bi spadale razne vrste naknada za usluge ili naknade za koncesije (vađenje šljunka, peska, vršenje prevoza i sl.).

Pitanje otkuda je to tako. Odgovor se dobija analizom odnosa koji postoji u utvrđivanju fiskalnog suvereniteta. Fiskalni suverenitet, po pravilu, pripada isključivo centralnim organima vlasti i on je pravi i potpuni. Takav suverenitet ne poseduju lokalni kolektiviteti, i pošto ga nemaju ne mogu uvoditi prave „prihode”, već samo kvazi prihode, pomoćnog i palijativnog karaktera, te su to parafiskaliteti. Prirodno da se ovde ima u vidu uobičajeni odnos u ustavnoj i zakonskoj regula-

tivi poreskih i drugih dažbinskih davanja koji postoji u unitarnim državama ili federativnim državama, ali sa izrazito centralistički organizovanim finansijskim sistemom. To drugim rečima znači da je uređivanje fiskalnih odnosa takvo da isključivi fiskalni suverenitet pripada centralnim državnim organima.

Pod pravim, potpunim ili isključivim fiskalnim suverenitetom podrazumevaju se u teoriji ovlašćenja na ustanovljenje, uvođenje i određivanje visine jednog fiskalnog prihoda. Prema tome ovakav suverenitet ima onaj nosilac finansiranja u državi koji može najpre da odlučuje o tome da će u zemlji postojati takav i takav fiskalni prihod, kao deo sistema fiskalnih prihoda. Pri tome organ će utvrditi sve elemente toga prihoda tj. predmet, obveznika, osnovicu i stope. U tom smislu treba razumeti ustanovljenje prihoda. Ono se znači sastoji u pravu određivanja svih karakteristika i elemenata prihoda. Zatim je za ovakav potpuni suverenitet u fiskalnom domenu potrebno da organ koji je ustanovio prihod ovaj i uvede kao svoj prihod odnosno, u koliko to ne želi, iz ekonomskih ili političkih razloga, da odredi kome će on nosiocu finansiranja pripasti.

Najzad za potpuni fiskalni suverenitet potrebno je i da organ koji je ustanovio prihod i uveo ga kao svoj, odnosno prepustio drugome, utvrdi i visinu u kojoj će se naplaćivati tj. propiše visinu stope.

Fiskalni suverenitet sa ovakvim ovlašćenjima izraz je veoma čvrste fiskalne centralizacije ako se ima u vidu mogućnost da on isključivo pripada centralnim organima vlasti. Međutim, ovaj vid fiskalnog suvereniteta može biti zastupljen i u decentralizovanim fiskalnim sistemima, ako je raspoređen na različite nosioce finansiranja. U takvom slučaju nosioci finansiranja mogu imati ovlašćenja potpunog fiskalnog suvereniteta za pojedine vrste oblike ili podoblike prihoda.

Delimičan dakle nepotpun fiskalni suverenitet postoji kod nosilac finansiranja ima samo neka od navedenih ovlašćenja. Najčešći je slučaj da ima ovlašćenje za uvođenje fiskalnog prihoda koji je već ustanovljen i za određivanje njegove visine. Po pravilu ovakav suverenitet imaju opštine, gotovo u svim sistemima u svetu. Međutim, on može biti i još više ograničen, ako opštini pripada samo pravo da određuje visinu prihoda tj. da propisuje stope (tzv. vezani fiskalni suverenitet). I ovo se može smatrati kao idealno rešenje za opštine, jer u mnogim fiskalnim sistemima njima ne pripada ni pravo da propisivanjem stopa određuju visinu prihoda. Stope su tu već unapred propisali organi viših vlasti, tako da opštinama pripada prihod po tako utvrđenim stopama.

Parafiskaliteti su, prema naučnoj i stručnoj koncepciji, van domašaja fiskalnog suvereniteta. Zato i pripada lokalnim organima pravo da ih uvodi.

2. Parafiskaliteti kao prihodi vandržavnih organizacija

Parafiskaliteti u užem značenju predstavljaju samo onu vrstu prihoda koji su svojstveni vandržavnim kolektivitetima. Takvi kolektiviteti i ako vrše poslove od opšteg interesa ne moraju biti ni osnovani ni organizovani od državnih organa. Ako to jesu, onda imaju određeni stepen samoupravnosti i finansijske samostalnosti tako da

od obima te samostalnosti zavisi i njihov način alimetiranja. To alimetiranje u nekim slučajevima je mešovito: sa parafiskalnim prihodima kao izvornim i sa sredstvima koja u vidu dotacija ili na drugi način obezbeđuju državni organi.

3. Parafiskaliteti u primeni

Parafiskalni prihodi dobijaju u kapitalističkim državama veoma široku primenu. U sistemima prihoda ovih zemalja nalaze se pod različitim nazivima, a najčešće kao: takse, doprinosi članarine i kotizacije, dodatni ili dopunski porez. Teorija sve ove prihode globalno svrstava u ekonomske i socijalne profesionalne, prema oblastima društvenog života u kojoj se pojavljuju odnosno prema ciljevima koji se njime ostvaruju.

Parafiskalni prihodi mogu biti dvojaki. S obzirom na to da li je obaveza plaćanja utvrđena zakonom ili drugim aktom države ili obaveza nastupa po pristanku obaveznika, postoje dve vrste parafiskalnih prihoda. Prihodi prve vrste su oni koje je uvela država, ali prihodi ne služe opštedržavnim ciljevima, već ciljevima određene grupe građana. Druga vrsta parafiskalnih prihoda može čak i biti regulisana od strane države i predstavljati zakonsku obavezu, ali ipak uslovno, a to znači ako se budući obveznik sam i dobrovoljno podvrgne obavezi plaćanja dažbine.

Parafiskalnim prihodima mogu biti podjednako opterećeni organizacije i stanovništvo.

Kotizacije za razna profesionalna i druga udruženja plaćaju organizacije. Doprinosi sa karakterom parafiskalnog prihoda predstavljaju obavezu građana, na primer doprinos za socijalno osiguranje. U teoriji se tvrdi da postoji određena sličnost između parafiskalnih taksa i pravih taksa. Ova sličnost se ogleda u tome što se obe vrste taksa naplaćuju u korist određene službe (takse mogu naplaćivati samo te službe ili ih može naplaćivati država za račun tih službi) i što takse plaćaju lica koja koriste usluge službi i za takvo plaćanje primaju protivnaku. Postoji znači protivčinidba, ali baš ta protivčinidba izaziva sporove. Doprinos za socijalno osiguranje i dodatak na decu u nekim zemljama plaća poslodavac, a usluge socijalnog osiguranja koristi radnik. Otuda teorija izvodi zaključak da doprinos odgovara delu dopunske zarade koju poslodavac treba da plati kako bi radnik mogao biti obezbeđen u slučaju bolesti (zdravstveno osiguranje), odnosno u slučaju nesposobnosti za dalji rad ili doživljenja starosti (penziono osiguranje).

Osnovne karakteristike svih parafiskalnih prihoda prema zapadnoj teoriji su sledeći: da prihodi imaju karakter obaveznog davanja; da se prihodi naplaćuju u korist javnih organizacija, koje nisu administrativno-političke organizacije ili u korist organizacija opšteg interesa; da ih plaćaju pripadnici tih organizacija ili korisnici njihovih usluga; da su obavezu u visini davanja ustanovili same te organizacije ili državni organi; da se prihodi od takvih davanja ne unose u opštedržavni budžet niti se iskazuju u tom budžetu i da se prihodima podmiruju određene potrebe navedenih organizacija.

Ima pokušaja da se postanak parafiskalnih prihoda poveže sa ustupanjem državnih ovlašćenja određenim organizacijama. Međutim izgleda da postoji malo osnova za takvo tumačenje. Država ne poverava vršenje određenih funkcija posebnim organizacijama, već se te organizacije najčešće spontano stvaraju a država reguliše samo opšte odnose pripadnika tih organizacija, mada to ne mora biti u svakom slučaju. Samim tim država se ne odriče nekog svog fiskalnog prava u korist ovih organizacija, jer takva prava nije ni kreirala.

4. Odnos fiskalnih i parafiskalnih prihoda

Kvalitativni i kvantitativni odnos fiskalnih i parafiskalnih prihoda u lokalnim organima vlasti pokazuje dve karakteristike.

Prvo da su za lokalne organe važniji fiskalni od parafiskalnih prihoda i drugo da je finansijski efekat prihoda veći. Prema tome, posmatrajući fiskalne i parafiskalne prihode u njihovom uzajamnom odnosu pre svega se mora dati fiskalnim prihodima.

Međutim, ovo nikako ne znači da u strukturi prihoda lokalnih organa mora bezuslovno postojati veća zastupljenost fiskalnih prihoda. Čak obrnuto, uvek je, po pravilu, broj parafiskalnih prihoda veći, ali je njihov ukupan fiskalni efekat manji tj. ispod efekta fiskalnih prihoda.

Ovako mesto parafiskalnih prihoda u lokalnim razmerama ima svoje opravdanje. Pre svega, polazeći od fiskalnog kapaciteta obveznika, mora se računati na veliki stepen njegove iscrpljenosti fiskalnim zahvatanjima. Zbog toga ostaje veoma mali prostor za zahvatanje parafiskalitetima, ma kako različiti bili njihovi izvori. Znači i ako postoji izbor većeg broja predmeta koji mogu biti korišćeni za uvođenje parafiskalnih davanja, oni se ne mogu koristiti jer postoji opasnost prelaska moguće granice opterećenja obveznika. S druge strane i sa već zahvaćenim predmetima treba biti oprezan da se suviše ne optereće, kako se ne bi izazvao veliki pritisak na ekonomske uslove obveznika. Tako se pojavljuje dvostruko ograničenje.

Sve to nije ništa neobično ako se imaju u vidu veoma ograničene mogućnosti koje za lokalne organe postoje i u pogledu zahvatanja fiskalnim instrumentima. Pravo lokalnih organa da određuju visinu poreskih i drugih dažbinskih zahvatanja, propisivanjem stopa, uvek je uslovljeno visinom već izvršenog zahvatanja od strane viših organa. Tako manevarsko polje postaje uzano za lokalne organe. Ako pokušaju da se kompenziraju parafiskalnim prihodima, čeka ih ista nezgoda koju čini granica mogućeg zahvatanja u odnosu na ukupan fiskalni kapacitet obveznika.

5. Razvrstavanje parafiskaliteta

Polazna osnova razvrstavanja parafiskaliteta može biti veoma različita. Najčešće se ona traži u odnosima koji postoje između državne centralne vlasti i institucija kojima parafiskaliteti služe za podmirenje njihovih potreba. Zato se prvi kriterijum za razvrstavanje nalazi u ov-

lašćenjima za regulisanje odnosa u vezi sa parafiskalnim prihodom. Drugi kriterijum jeste pripadnost parafiskalnog prihoda, treći namena za koju se prihod uvodi itd.

Po osnovu regulisanja tj. propisivanja prihoda, parafiskaliteti mogu biti dvojaki. Jedne od njih reguliše država ili njen organ svojim propisom. To biva na isti način kao što se regulišu i svi drugi fiskalni prihodi sa tom razlikom što su destiniрани tj. namenjeni kao izvor prihoda određenog kolektivnog tela. Ovi prihodi ne pripadaju vrsti tzv. ustupljenih državnih prihoda, jer ustupanja nema. Pri propisivanju ovih prihoda namera nije ni bila da oni postanu državni i da kao takvi budu ustupljeni, već su državnu „vizu“ dobili iz drugih razloga. Pre svega iz razloga što država, prepuštajući određene poslove nekom kolektivitetu, koje bi i sama mogla organizovati i obavljati u okviru rada svojih organa, obezbeđuje sredstva za te poslove, ali ne kao svoja već kao sredstva tog kolektiviteta. Ona to čini da bi osigurala određeni nivo ostvarenja tih sredstava i na taj način i sama bila sigurna da će posao i delatnost za koju sredstva tako obezbeđuje biti izvršeni. Pri svemu tome država ipak koristi svoj fiskalni suverenitet, jer obavezu plaćanja parafiskalnih prihoda uvodi po tom osnovu što može regulisati prihode za podmirenje društvenih potreba. Prirodno da se u pogledu upotrebe sredstava remete i zaobilaze neka načela budžetske discipline, kao što je načelo da se svi prihodi koje država uvodi unose u budžet i druga. Ali takvo zaobilaženje ovog i drugih načela samo je posledica dezintegracije poslova i delatnosti.

Kao primer za ovo mogu poslužiti prihodi namenjeni socijalnom osiguranju tj. zdravstvenom, penzionom i invalidskom u većini zemalja koje i inače obezbeđuju takvo osiguranje svojim građanima. One uvode obavezu plaćanja posebnih doprinosa („socijalni doprinos“), ali mogu regulisati i obim prava iz socijalnog osiguranja. Ovo čak i pod uslovima da to osiguranje posluje po principu privrednog računa.

Drugu vrstu parafiskalnih prihoda čine oni koje uvode tj. propisuju vandržavne organizacije za vršenje poslova i zadataka koje im je državni propis odredio. Samo tada država, da bi obezbedila određenu meru samostalnosti takvom kolektivitetu, daje ovlašćenje organima tog kolektiviteta da uvedu obavezu plaćanja parafiskaliteta, pri čemu i da regulišu sve odnose koji proističu iz obaveze plaćanja: vrstu, visinu, rokove i dr.

Ovakvi odnosi u pogledu parafiskaliteta mogu postojati i u drugim okvirima na primer u okviru odnosa centralne i lokalne državne vlasti. To znači da centralna vlast može da ovlasti lokalni kolektivitet da uvede parafiskalno davanje i reguliše, u okviru opštih fiskalnih uslova, sve odnose. Tu se ne mora raditi o prenetom „fiskalnom suverenitetu“, jer parafiskalni prihod ne mora ni da bude identičan sa onim fiskalnim. Radi se često o takvom lokalnom prihodu koji je „sui generis“, na primer da opština preko čije teritorije protiče reka reguliše visinu naknade za vađenje peska iz rečnog korita. Nije znači to „opštinski porez“, već prihod koji ima karakteristike različite od poreza.

Po pripadnosti parafiskaliteti mogu se razvrstati u dve velike grupe.

Jednu grupu čine parafiskaliteti koji pripadaju državnim samoupravnim jedinicama tj. lokalnim kolektivitetima — opštinama, zajednicama opština (savezima) ili drugim višim administrativnim jedinicama koje su prema državnoj organizaciji strukturi predviđene (srežovi, oblasti, okruzi itd).

Drugu grupu čine parafiskaliteti koji pripadaju vandržavnim organizacijama, bez obzira ko ih uvodi da li centralna državna vlast, lokalni organi, same te organizacije, na osnovu državnog ovlašćenja ili bez takvog ovlašćenja, kao naknadu za uslugu ili za drugi oblik vršenja delatnosti. Bitno je to da ove organizacije rade u opštem tj. javnom interesu. Njihov osnivač ne mora biti državni organ. One se mogu organizovati i udruživanjem ljudi koji imaju zajedničke interese neprivrednog karaktera. To udruživanje može biti regulisano zakonom ili drugim aktom državnog organa koji propisuje uslove osnivanja i organizovanja.

Kriterijum namene za razvrstavanje parafiskalnih prihoda izgleda najlakše postaviti, ali ga zbog obilja namena nije lako utvrditi.

Pre svega sva parafiskalna davanja mogu poslužiti za podmirenje užih lokalnih potreba iz budžeta ili drugog fonda lokalnog kolektiviteta. Tu se radi o brojnim vrstama parafiskalnih prihoda lokalnih kolektiviteta koji imaju kvazi poreski karakter.

Druga opšta namena parafiskalnih prihoda jeste da služe za podmirenje zajedničkih socijalnih, kulturnih, zdravstvenih i drugih potreba bilo da ove potrebe podmiruju državne organizacije bilo organizacije na osnovu udruživanja i solidarnosti.

Treća i veoma izuzetna namena jeste da parafiskaliteti služe za finansiranje kakvih investicionih poduhvata, ali gotovo uvek u oblastima društvenih i javnih službi. Tu se znači radi uglavnom o neprivrednim investicijama.

6. Zaključak

Izložene karakteristike parafiskaliteta pružaju potpuni dokaz o tome da u našem sistemu društvenih prihoda ne postoje uslovi da se bilo koji od njih uvrsti u parafiskalitete.

Parafiskaliteta ne može biti u okvirima komunalnog prihoda, među koje se občno svrstavaju, posebno onih koji pripadaju budžetima. Tu ne može biti najpre zbog ustavnih načela o prihodima društveno-političkih zajednica, za koje su utvrđeni izvori i oblici zahvatanja. Ustavima se kao izvori predviđaju dohodak i lični dohodak, a kao oblici porezi, takse i druge dažbine. Ustavi ne razlikuju prihode opština od prihoda drugih društveno-političkih zajednica da bi u njima mogli tražiti one koji su fiskalni i one koji to nisu. Ustav SFRJ samo propisuje da u okvirima zakonom utvrđenog sistema izvora i vrste poreza, taksa i ostalih davanja radni ljudi u opštini samostalno odlučuju o obimu i načinu finansiranja opštih društvenih potreba (čl. 118. st. 2

Ustava). Zato bi njihovo izdvajanje iz sistema poreza, taksa i drugih dažbina koji se reguliše republičkim odnosno pokrajinskim zakonom bilo u suprotnosti sa osnovnim ustavnim postavkama o društvenim prihodima, koji su namenjeni za podmirivanje opštih društvenih potreba. Usled toga neka afirmacija parafiskaliteta u okviru opština ne bi mogla biti ubedljiva.

Parafiskaliteta ne može tako isto biti ni u oblasti zadovoljenja zajedničkih društvenih potreba, gde se doprinosi pojavljuju kao važan izvor prihoda samoupravnih interesnih zajednica. Samoupravni način ostvarivanja doprinosa koji se koriste u društvenim delatnostima isključuje postojanje glavnih uslova za parafiskalitete i njihov postanak gde „zainteresovani“ odlučuju o njima. U doprinosima je oličen društveni samoupravni mehanizam ovladavanja dohotkom i njegovim raspoređivanjem od strane radnika u udruženom radu. Prema tome svako upoređivanje bilo bi sa takvog društveno-političkog aspekta neprihvatljivo. Kad se zna da je sfera podmirjenja zajedničkih potreba u nekim oblastima kao što je socijalno osiguranje glavno polje primene parafiskaliteta, onda je baš tu kod nas najmanje moguće doprinose izjednačavati sa parafiskalitetima jer se radi o ustavnim načelima udruživanja sredstava i društvenoj solidarnosti (čl. 53. Ustava SFRJ).

Ovaj sumaran zaključak o odnosima parafiskaliteta i doprinosa biće u daljem izlaganju potvrđen iznošenjem razvoja i bitnih karakteristika doprinosa u našoj zemlji.

II. Razvoj doprinosa

1. Razvojne karakteristike doprinosa

Možda ni jedan društveni prihod u našoj zemlji nije pretrpeo toliko izmena kao doprinos. Pre svega ovo se odnosi na njegov društveno-politički aspekt, zatim namenu, korisnike, nosioce obaveza, obračunavanje i plaćanje, tehničke elemente i dr.

Prirodno da su takve promene morale imati uticaja i na teoretska shvatanja pojma i suštine doprinosa.

Kod određivanja mesta doprinosu u raznim periodima njegovog razvoja kao bitno se pojavljuje utvrđivanje njegovog odnosa prema porezima i drugim fiskalnim prihodima. U tom komparativnom posmatranju pojavljuju se neke specifičnosti doprinosa koji ga čas približavaju porezima, a čas od njega udaljuju. Dovoljno je podsetiti na ceo period od donošenja Osnovnog zakona o doprinosima i porezima građana do 1971. godine i donošenje ustavnih amandmana.

Stiče se utisak da je kod doprinosa postajala terminološka neodređenost, koja je i izazivala različita tumačenja doprinosa izjednačavajući ga sa porezom, odnosno, smatrajući ga specifičnim oblikom društvenog zahvatanja za različite ciljeve investicionog karaktera (doprinosi investicionim fondovima), opšte ili zajedničke potrošnje.

Poznato je da je takvu neodređenost povećavala stalno prisutna težnja da se doprinosi, posebno oni iz ličnog dohotka, istaknu u sistemu društvenih prihoda kao davanja koja nemaju fiskalni karakter

prinude i koja se razlikuju od poreskih davanja. Međutim, baš tu nije bilo uvek uspeha. Pre svega zato što su porezi u samoj legislativi tretirani kao doprinos (pomenuti Osnovni zakon o doprinosima i porezima građana), pošto su sva izdvajanja iz ličnog dohotka građana kako ona koji potiču iz ličnog dohotka ostvarenog radom u radnom odnosu tako i ona koja potiču iz ličnog dohotka ostvarenog van radnog odnosa, vršenjem samostalnih privrednih i neprivrednih delatnosti, inače se izrazitim karakteristikama fiskalnih davanja, nazivani doprinosima.

Može se reći da se bila javila ideja o potrebi „socijalizacije” doprinosa. Takva „socijalizacija” doprinosa bila je postepena. Ako apstrahujemo tzv. stalne doprinose društvenoj zajednici, koji su postajali u sistemu prihoda još ranije kao skup različitih prihoda (kamata na osnovna i obrtna sredstva i zemljarina), doprinos je prvi put korišćen kao termin za označavanje obaveza koju izvršavaju lica u radnom odnosu iz svojih ličnih dohodaka (doprinos budžetima iz ličnog dohotka radnika uveden Zakonom federacije 1958. godine). Docnije je Zakon o doprinosima i porezima građana iz 1964. godine ovaj termin proširio na sve obaveze građana koje imaju izvor u ličnom dohotku koji potiče iz rada, bez obzira da li se taj rad obavlja u radnom odnosu ili samostalnim vršenjem kakve delatnosti (poljoprivrede, zanatske, intelektualne i sl.). Ovim je završena jedna faza u razvoju termina doprinos.

Zakon je izvršio razgraničenje doprinosa od poreza na toj osnovi što je utvrdio kao izvor doprinosa lični dohodak ostvaren radom, a kao izvor poreza imovinu, imovinska prava i prihod od imovine. Ovim se ipak ništa nije promenilo u suštini stvari niti je doprinosu dat novi kvalitet, koji ga razlikuje od poreza. Apstrahujući izvor koji je kriterijum za razlikovanje po načinu stvaranja dohotka, suština doprinosa je ravna onoj poreskoj. Suštinski društveno-politički elementi (obaveznost, nepovratnost i beznaknadnost) doprinosa sa nesumnjivo isti.

Jedini opravdan razlog za „socijalizaciju” doprinosa u takvom obliku moguće je tražiti u uslovima rada koji su postojali u našem ustavnom i društveno-ekonomskom sistemu. U tom sistemu rad je taj činilac u društvu koji „određuje materijalni i društveni položaj čoveka”. Iz tako shvaćenog rada kao društvene kategorije iz koga jedino može građanin, kao radni čovek, da stiče materijalne i druge koristi (član 7. Ustava SFRJ iz 1963. godine), opravdano je da on „doprinosi” podmiirenju društvenih potreba putem izdvajanja sredstava iz ličnog dohotka ostvarenog radom. Ali mehanizam izdvajanja je bio poreski, jer se sva ekonomska i tehnička pravila primenjuju na doprinose koji i na poreze.²⁾

²⁾ Naučna i stručna literatura nije uvek zednodušna kod ocene doprinosa. Objašnjavanju doprinosa i njegovih kvaliteta češće se prilazi sa gledišta društveno-političkih karakteristika, o kojima i autor ovde govori, nego sa gledišta podvrgavanja realnoj kritičkoj oceni elemenata doprinosa.

2. Razlike u objašnjavanju razvoja doprinosa

Šta je u stvari bio doprinos. U vreme važenja sistema doprinosa kao društvenog prihoda koji je namenjen podjednako za opšte, zajedničke i investicione potrebe, postojala su u našoj teoriji dva shvatanja o njihovoj prirodi i dejstvu. Prema jednom, koje je zastupao R. Radovanović, doprinosi su isto što i porezi.³⁾ Radovanović priznaje da u našem sistemu prihoda za zahvatanje viška proizvoda namenjenog za potrebe društvene zajednice postoji više oblika i da ovi oblici zahvatanja, po svojoj prirodi, predstavljaju poreze. Njegovo objašnjenje je da su pored poreza predviđeni i drugi oblici zahvatanja viška proizvoda, koji ne nose naziv poreza, ali koje treba shvatiti kao davanja privrednih organizacija za društvene potrebe tj. kao poreze. U tom smislu su porezi i kamata na fond osnovnih sredstava i svi doprinosi koje plaćaju privredne organizacije. Svi ovi prihodi imaju ista obeležja koja imaju porezi.

Suprotno ovome shvatanju L. Karli smatrao je da je „nepravilna sredstva našeg finansijskog sistema, koja služe za ostvarivanje planom utvrđene raspodele nacionalnog dohotka koji postoje u socijalističkom delu naše privrede, makar se neka od tih sredstava u praksi nazivala i porezima, smatrati porezima i tretirati kao poreze”.⁴⁾ U skladu sa ovim kamata na fond osnovnih sredstava, kamata na fond obrtnih sredstava i svi doprinosi koje plaćaju privredne organizacije nisu porezi.

Karli je razlikovao dva oblika zahvatanja iz privrede za društvene potrebe: jedno je oblik zahvatanja kojim se vrši raspodela nacionalnog dohotka i drugo je oblik zahvatanja kojima se vrši preraspodela nacionalnog dohotka. Zato se u okviru prvog oblika zahvatanja pojavljuju: porez na promet, kamata na fond osnovnih i kamata na fond obrtnih sredstava (u pitanju je vreme pre spajanja fondova 1961. godine), doprinos budžetima iz ličnog dohotka radnika zaposlenih u društvenoj privredi, doprinos iz dohotka privrednih organizacija i zemljarina. U okviru drugoga oblika pojavljuju se: porez na dohodak, porez na nasleđa i porez na poklone, opštinski prerez, opštinski doprinos, porez na promet koji plaćaju građani, opštinski porez na promet, takse, opštinske takse, carine i sopstveni prihodi organa i ustanova. Jasno je znači da se prvi oblik zahvatanja pojavljuje u privredi, a drugi u neprivredi tj. kod građana i organa uprave, kao i kod ustanova javnih (društvenih) službi. Dosledno ovoj podeli na dva oblika zahvatanja svi oblici zahvatanja prve grupe nisu porezi, a društveni prihodi druge grupe zahvatanja su porezi odnosno imaju karakter poreza. Po Karliju čak i porez na promet koji plaćaju privredne organizacije nije porez u pravom smislu, ali zato ako ga plaćaju građani on je pravi klasični porez.

Izjašnjavajući se o prirodi doprinosa prof. Toša Tišma ukazuje na interesantnu pojavu da se često u praksi i porezi eufemistički nazivaju doprinosima, jer se očekuje izvestan psihološki efekat samog naziva pa se „računa na manji otpor obveznika naročito ako se uvođenje takvog prihoda poveže s nekim određenim rashodom, najčešće investi-

³⁾ R. Radovanović: *Finansije-kratki kurs*, Beograd, 1957. str. 77.

⁴⁾ L. Karli: *Uvod u sistem društvenih finansija „FNR“*, Zagreb, 1956. str. 43.

cionim".⁵⁾ On smatra da se doprinosi nalaze između taksa i poreza. Štaksama imaju zajedničko to što se doprinosi naplaćuju uz postojanje neke realne protiv vrednosti, koju obveznik doprinosu ima ili očekuje od javnopravnog tela kome plaća doprinos. Od poreza doprinos se razlikuje po tome što kod ovoga u odnosu prema obveznicima uvek postoji konkretna protivusluga, odnosno neka ekonomska protivrednost, dok kod poreza, gde se može govoriti samo o „opštoj naknadi“ takva konkretna ekonomska protivčinidba ne postoji. Zato je doprinos uvek strogo namenski prihod, jer to je u samoj prirodi njegovog uvođenja i opravdanja.

U pogledu međusobnog smenjivanja naziva poreza i doprinosu i uvođenja doprinosu iz ličnih dohodaka ostvarenih radom u radnom odnosu ili radom van radnog odnosa, pros. Tišma naglašava da se „tyme povećava nepreglednost i otežava klasifikacija svih javnopravnih prihoda u smislu krterijuma usvojenih u nauci o finansijama“.

Treba imati u vidu da su ova izjašnjavanja o doprinosima data na čitavih deset godina pre nego što su priroda i kvalifikacije doprinosu utvrđeni amandmanima 1971. odnosno ustavima 1974. godine.

Još od ovoga vremena pokazuje se mali uspeh u iznalaženju i otkrivanju prave prirode doprinosu. To se posebno vidi iz relativno slabo objašnjenog odnosa koji postoji između poreza i doprinosu.

U to vreme i zastupano je gledište da se u našem sistemu društvenih prihoda jasno izdvajaju doprinosi koje plaćaju privredne organizacije i radnici iz svog ličnog dohotka, od poreza koje plaćaju građani. Doprinosi nisu isto što i porezi ni po svojoj suštini, ni po svojim ciljevima, ni po svojim političkim, ekonomskim i društvenim funkcijama. Doprinosi koje plaćaju privredne organizacije iz ukupnog prihoda i svog dohotka i radnici iz svog ličnog dohotka utvrđeni su propisima o njihovom ustanovljenju kao posebne vrste i posebni oblici društvenih prihoda. Zato doprinosi po ovome prvome formalno-pravnom obeležju nisu porezi. Doprinosi i porezi mogu imati jedan zajednički cilj u širem smislu reči da obezbeđuju sredstva za finansiranje društvenih potreba. Međutim, baš u postavljanju i ostvarivanju ovih ciljeva oni se jasno razlikuju. Za poreze postoji pretpostavka da se vrši prenošenje tj. preraspodela sredstava iz privatnog vlasništva u društvenu svojinu. Zbog toga porezi u pravom smislu postoje samo u onim oblastima gde postoji privatna svojina. Porez plaćaju građani iz dohotka ili imovine. Prema tome porezom na dohodak zahvata se deo dohotka (ličnog dohotka) u poljoprivredi, zanatstvu i drugim delatnostima u kojima se radi sa sredstvima u privatnoj svojini. S obzirom na takvo opredeljenje u pogledu poreza, privredne organizacije ne plaćaju poreze, jer se sredstva privrednih organizacija nalaze u društvenoj svojini. Doprinosi su prema tome samo oblik zahvatanja viška proizvoda koji se koristi kao finansijski instrument za raspodelu nacionalnog dohotka. Zato kod plaćanja doprinosu nema nikakvih promena u pogledu svojine sredstava.

U zaključku bi se moglo reći da su doprinosi predstavljali poseban vid davanja privrednih organizacija za opšte društvene potrebe. Doprinosi su u tom smislu zauzimali veoma značajno mesto u siste-

⁵⁾ T. Tišma: Javne finansije, Zagreb, Informator, 1964.

mu društvenih prihoda. Ali istovremeno sa ovakvom namenom doprinosa u tom periodu povezuje se još jedna posebno značajna namena. Ona je da se doprinosima obezbeđuju sredstva za razvoj privrede tj. za proširenu društvenu reprodukciju. Doprinosi su se većim delom uplaćivali u društvene investicione fondove, a iz ovih fondova davali su se krediti za proširenje materijalne osnove proizvodnje odnosno sredstvima ovih fondova finansirala su se ulaganja u mnoge veoma značajne objekte kako u oblasti materijalne proizvodnje tako i u oblasti infrastrukture (garantovane investicije nedovoljno razvijenim republikama).

Druga karakteristika doprinosa bila je u već naznačenoj mogućnosti da se izdvajanje koristi kao instrument preraspodele nacionalnog dohotka i dobijena sredstva namenjena za određene društvene potrebe.

U osnovi najvažnija karakteristika koja proizilazi iz ove jeste da se sredstva koja se izdavajaju iz privrede putem doprinosa vraćaju natrag privredi, ali ovoga puta preraspodeljena, i locirana, tamo gde je postojala potreba za njihovim ulaganjem u investicije. U tom smislu samo manji deo sredstava dobivenih od doprinosa preraspodeljivao se ne za privredne već za druge društvene potrebe. Takav je slučaj bio sa sredstvima dobivenim od doprinosa koji se uplaćuju u budžete društveno-političkih zajednica (doprinos budžetima iz ličnog dohotka radnika) a iz ovoga se u to vreme finansiraju, pored organa uprave, i ustanove društvenih službi u oblasti obrazovanja i vaspitanja, nauke, kulture, zdravlja i dr. S druge strane, sredstva ostvarena od doprinosa za socijalno osiguranje korišćena su, kao što se čini i danas, za zdravstveno penzijsko i invalidsko osiguranje i za dodatak za decu. U isto vreme sredstva doprinosa za stambenu izgradnju upotrebljavana su preko fondova stambene izgradnje za stambene i komunalne potrebe. Pa ipak namenski privredni karakter zadržavala su sredstva doprinosa za kadrove u privredi, pošto se njihovom upotrebom omogućavalo osposobljavanje i usavršavanje radnika u privredi.

Ako se pogledaju definicije poreza u vremenu prvih poreskih zakona može se primetiti nastojanje da se porez prikaže kao vrsta doprinosa državnih privrednih preduzeća i ustanova, zadruga, organizacija i građana iz prihoda, zarada, dohotka i imovine. Doprinosi se „daju” državi za privrednu izgradnju, materijalno i kulturno podizanje i socijalno osiguranje narodnih masa, za jačanje državne nezavisnosti i njene odbrambene moći i za izdržavanje državnog aparata.⁶⁾

Znači i dalje se ostaje terminološki pa i u suštini na porezima, ali se njihovo plaćanje izražava kao doprinošenje pomenutih obveznika za namene koje su od opšteg nacionalnog i društvenog interesa. Od takvih doprinosa karakter pravog doprinosa zadržavaju samo mesni samodoprinosi.

⁶⁾ Dr. Miodrag Matejić: Javne finansije, Beograd, 1958. izdanje „Savremene administracije“, str. 66—68.

3. Raznovrsnost doprinosa prema namenama i izvorima

Prateći doprinose kroz različite periode u razvitku društvenih i ekonomskih odnosa zapaža se da postoje veoma raznovrsne namene za koje su se sredstva doprinosa koristila. Pri tome je od značaja da su bile zastupljene investicione namene, zatim namena zadovoljenje opštih društvenih potreba iz budžeta i fondova i namene zadovoljenja zajedničkih društvenih potreba. Ove namene doprinosa nisu striktno vremenski razgraničene tako da bi se moglo utvrditi od koje do koje godine je postojala jedna ili druga namena. Najčešće su se te namene prepletale i bile istovremeno prisutne. Jedino se investiciona namena može izdvojiti i staviti u period vremena funkcionisanja investicionih fondova (Opšteg i društvenih investicionih fondova).

Pored ove karakteristike koja proizilazi iz raznovrsnosti namena doprinosa, druga karakteristika je u raznolikosti izvora iz kojih doprinosi potiču. U tome trebalo bi poći od sistema raspodele koji je primenjivan u privredi. Izvori doprinosa najtešnje su povezani sa oblicima raspodele koji su u raznim periodima razvitka privrede postojali.

Uzimati i druge karakteristike koje postoje kod doprinosa otežalo bi prikazivanje jedinstvenog procesa njihovog nastajanja i razvoja. Tu bi se moglo poći i od finansijskog efekta i kvantifikacije kao karakteristike, bar za pojedine vrste i oblike doprinosa, ali zbog već istaknute raznovrsnosti namene doprinosa teško bi podaci bili uporedivi, a time se ne postiže željeni cilj.

Polazeći od toga da se u društvenoj raspodeli izvršavanje obaveza prema društvenoj zajednici u vidu doprinosa povezuje sa glavnim izvorima društvenih prihoda tj. dohotkom odnosno dobiti i ličnim dohocima, moguće je posmatrati oblike i vrste doprinosa koji su poticali iz ovih izvora.

Dohodak kao kategorija raspodele pojavljuje se u dva osnovna oblika: kao dohodak organizacija udruženog rada i kao lični dohodak radnih ljudi i građana. Dobit, koja je ranije bila kategorija raspodele, postojala je isključivo u materijalnoj sferi društvene proizvodnje i iz nje su izvršavane obaveze prema društvenoj zajednici, pored drugih oblika izdvajanja i putem doprinosa. Međutim, ukupan prihod, koji je i sam duže vreme bio izvor određenih društvenih prihoda uključivao je u sebe i obaveze sa karakterom doprinosa. Tako da bi se stvari svele može se zaključiti da su izvori doprinosa bili: ukupan prihod, dobit i dohodak odnosno lični dohodak.

III. Oblici i vrste doprinosa

1. Doprinosi koji se izdvajaju iz ukupnog prihoda privrednih organizacija pojavili su se prvi put u našem privrednom i finansijskom sistemu 1954. godine.⁷⁾ Kao ukupan prihod smatrala su u novcu izražena realizacija koja proističe iz celokupne delatnosti privred-

⁷⁾ Uredba o ukupnom prihodu privrednih organizacija i njegovoj raspodeli („Sl. list FNRJ“ br. 51/53).

ne organizacije.⁸⁾ Iz ovako utvrđenog ukupnog prihoda organizacija je plaćala tzv. stalne doprinose društvenoj zajednici i druge doprinose, tako da su doprinosi zauzimali centralno mesto u njegovoj raspodeli i na taj način predstavljali poseban oblik učešća zajednice u ukupnom prihodu za podmirenje opštih zajedničkih i investicionih potreba.

Stalni doprinosi društvenoj zajednici obuhvatali su više vrsta društvenih prihoda: investicioni ulog u vidu kamate na osnovna sredstva i na obrtna sredstva, porez na promet i zemljarinu. Zatim dolazi — doprinos za kadrove, doprinos za stambenu izgradnju, doprinos komorama i drugim udruženjima i doprinos za unapređenje privredne delatnosti. Namene ovih prihoda nisu bile istovetne, jer je kamata na osnovna sredstva služila za investicije, a zemljarina, kao budžetski prihod, za finansiranje opštih društvenih potreba, dok su neki od doprinosa korišćeni za zajedničku potrošnju (za kadrove i stambenu izgradnju).

Iz ukupnog prihoda pre obračunavanja dohotka plaćale su privredne organizacije i doprinos za eksploataciju rudnog blaga. Ovaj tzv. rudnički doprinos uveden je 1961. godine radi zahvatanja dela rente koja nastaje u eksploataciji rudnog blaga od strane onih rudnika u kojima su prirodni uslovi posebno povoljni. Cilj je znači bio da se oduzme deo profita koji su organizacije ostvarivale ne toliko zaslugom radnog kolektiva koliko na osnovu prirodnih bogatstava eksploatacionog područja. Ali prirodno da je u ovome veliku ulogu imala mogućnost što egzaktnijeg izračunavanja i što celishodnija primena odgovarajućeg oblika zahvatanja. Međutim, tu baš nisu postignuti zadovoljavajući rezultati. Ukinut je 1963. godine.

Doprinos je bio prihod Opšteg investicionog fonda i investicionih fondova republika i opština, na čijem je području vršena eksploatacija rude.

I ovde se radi o vrsti doprinosa čiji je karakter izrazito ekonomske prirode. Ne samo da je doprinos kao prihod investicionih fondova korišćen za investicije u privredi nego je smisao uvođenja doprinosa bio u otklanjanje razlike u uslovima poslovanja, nastajanja rente. S druge strane, računalo se i na to da se komune zainteresuju i stimulišu za ulaganje sredstava u investicije namenjene iskošćavanju rudnog blaga tamo, gde za to, postoje prirodni uslovi. Zbog toga je i bilo određeno da opštini pripadne 15% doprinosa naplaćenog na njenoj teritoriji.

2. Iz dobiti, počev od 1954. do 1957. godine izdvajani su doprinosi u vidu minimalnih zakonskih obaveza. Ovi doprinosi su se podmirivali iz tzv. ostatka dobiti koji je posle izdavanja iz dobiti saveznog poreza na dobit. Iz tog dela dobiti su se izdavajali doprinosi najpre za budžete srezova, opština i gradskih opština sa posebnim pravima i naplaćivali po postupku koji je važio za naplatu poreza.⁹⁾ Ta-

⁸⁾ Radi bolje identifikacije zadržan je naziv „privredna organizacija“, koji je bio tada u upotrebi.

⁹⁾ Uredba o raspodeli dobiti i porezu na dobit privrednih organizacija („Sl. list FNRJ“, br. 51/53) i Uredba o obračunavanju, raspodeli i naplati prihoda budžeta i fondova od privrednih organizacija („Sl. list FNRJ“, br. 25/54).

kvo izdvajanje u vidu doprinosa imalo je naziv učešća ovih društveno-političkih zajednica u dobiti, ma da je karakter u osnovi bio fiskalni.

Komunalni sistem počeo se znatnije razvijati oko 1955. godine. Da bi se obezbedila materijalna osnova za rad komune, koje su dobijale nove funkcije i zadatke prenošenjem poslova sa sreza, ova vrsta doprinosa u vidu učešća u dobiti bila je predviđena kao prihod samo opštinskog budžeta. Dobit se formirala posle podmirjenja iz ukupnog prihoda materijalnih troškova i amortizacije, doprinosa za socijalno osiguranje, neto plata i stalnih doprinosa, a deo za učešće i posle izdvajanja saveznog poreza na dobit koji je podmirivan iz dobiti.

Od 1966. godine i federacija dobija pravo učešća u ovom doprinosu budžetima iz dobiti, čiju je visinu utvrđivao savezni društveni plan. U ostatku učestvovali su budžeti republika, srezova i opština.¹⁰⁾ Republika je određivala visinu svoga učešća opet isto tako društvenim planom, s tim da je to učešće bilo obezbeđivano iz dela koji je pripadao srezu.

3. Počev od 1958. godine uvedena je saveznim zakonom kao nova vrsta doprinosa, doprinos iz dohotka privrednih organizacija koji se raspoređivao na društvene investicione fondove kojima upravlja federacija i na investicione fondove ostalih društveno-političkih zajednica. Prema tome ovaj doprinos služio je za investicione svrhe. Raspodela doprinosa vršena je prema odnosu uloženi sredstava privrednih organizacija i doprinosa iz dohotka.

Pod uloženi sredstvima privrednih organizacija podrazumevala se neotpisana vrednost stvari iz osnovnih sredstava za koje se obračunavala amortizacija i iznos prosečno raspoloživih obrtnih sredstava u toku godine.

Šta je opredelilo uvođenje doprinosa iz dohotka privrednih organizacija. Pre svega to što su dohoci ovih organizacija posle plaćanja doprinosa u vidu kamate na fond osnovnih i na fond obrtnih sredstava, zatim zemljarine i poreza na promet ostajali dosta različiti. Ta razlika u ostvarenom dohotku bila je posledica niza posebnih okolnosti: veličine i sastava sredstava, produktivnosti rada, položaja na tržištu, načinu obrazovanja cena i dr. Mehanizam raspodele dohotka iz 1958. godine bio je postavljen tako da se raspodela zasnivala na progresivnom izdvajanju dela dohotka koji se u vidu doprinosa namenjuje za potrebe društva. Tako je bilo postupljeno, u prvom redu zato, što je za finansiranje tih potreba trebalo obezbediti dovoljna sredstva i drugo što je dohodak bio neravnomerno raspoređen među pojedine privredne delatnosti, grane i grupacije. Progresija se nije primenjivala na ceo ostvareni dohodak, već samo na deo koji prelazi minimalne lične dohotke radnika u organizaciji. Pod ovim minimalnim ličnim dohocima podrazumevali su se dohoci utvrđeni prema vremenu koje je radnik proveo na radu u toku jednog meseca i na koje ima pravo bez obzira na veličinu dohotka koji je organizacija ostvarila.¹¹⁾ U minimalne lične dohotke bili su uraču-

¹⁰⁾ Čl. 17. do 21. Zakona o budžetima („Sl. list FNRJ“, br. 13/56).

¹¹⁾ Čl. 207. Zakona o radnim odnosima („Sl. list FNRJ“, br. 53/57).

nati i doprinosi za socijalno osiguranje, stambenu izgradnju i doprinos budžetima iz ličnog dohotka radnika.

Nešto kasnijim promenama u doprinosu iz dohotka zamenjene su progresivne proporcionalnim stopama izdvajanja.¹²⁾ Ta je stopa iznosila 15% a bila je jedinstvena za sve privredne organizacije. Osnovicu je predstavljao ostvareni dohodak.¹³⁾

Izmene su bile izvršene i u raspodeli sredstava ostvarenih od doprinosa. Doprinos je pripadao federaciji i uplaćivao se u budžet federacije i fondove kojima upravlja federacija (Opšti investicioni fond).

Postojala je i mogućnost smanjivanja doprinosa za privredne organizacije koje nisu mogle da ostvare čist prihod deo ukupnog prihoda koji je preostajao posle naknađivanja vrednosti sredstava utrošenih u vršenju privredne delatnosti i izdvajanja sredstava za opšte društvene potrebe i raspoređivao se na deo za lične dohotke radnika i na deo za proširivanje materijalne osnove delatnosti privredne organizacije i zadovoljenje društvenih potreba, do iznosa garantovanih ličnih dohodaka radnika.¹⁴⁾ Doprinos se smanjivao za razliku do punog iznosa garantovanih ličnih dohodaka. Tako je organizacija trebalo da bude zaštićena od toga da doprinosom bude zahvaćen deo dohotka koji je potreban i namenjen za isplatu garantovanih ličnih dohodaka radnika.

Opštine su imale učešće u raspodeli sredstava doprinosa u tom smislu što im je pripadao prihod ostvaren od doprinosa koji su plaćale komunalne privredne organizacije, privredne organizacije uslužnog zanatstva, ugostiteljske i manje trgovinske radnje i druge trgovinske organizacije u manjim mestima, bez obzira da li je obaveza plaćanja izvršavana primenom jedinstvenih stopa ili u paušalnom iznosu.

Pošto je doprinos iz dohotka privrednih organizacija ostao samo prihod federacije, fondovi za investicije ostalih društveno-političkih zajednica ostale su bez toga prihoda. Zato da bi se i njima utvrdili stalniji izvori prihoda uveden je doprinos društvenim investicionim fondovima.¹⁵⁾

Ovaj doprinos plaćale su privredne organizacije iz čistog prihoda koji izdvoje za svoj poslovni fond i fond zajedničke potrošnje. Stopa je bila proporcionalna (30%).¹⁶⁾ Sredstva od doprinosa su raspoređivana po stopi od 10% investicionom fondu opštine i po stopi od 20% investicionom fondu repulike. Međutim, do visine ovih stopa svaka društveno-politička zajednica utvrđivala je stopu doprinosa za svoj investicioni fond. Stope su mogle biti različito određene za privredne

¹²⁾ Zakon o doprinosu iz dohotka privrednih organizacija („Sl. list FNRJ“, br. 8/61, 15/61, 18/61, 26/61, 12/62, 12/63, 52/63 i 4/64).

¹³⁾ Odluka o stopama doprinosa iz dohotka privrednih organizacija („Sl. list FNRJ“, br. 8/61).

¹⁴⁾ Čl. 6. st. 2. Zakona o sredstvima privrednih organizacija („Sl. list SFRJ“, br. 54/57, 48/58, 17/59, 48/59, 52/59 i 8/61).

¹⁵⁾ Zakon o doprinosu društvenim investicionim fondovima („Sl. list FNRJ“, br. 8/61 i 52/61).

¹⁶⁾ Ova stopa primenjivala se tek od 1963. godine, a dotle su važile stope od 20% i 10%.

organizacije s obzirom na uslove i rezultate rada odnosno s obzirom na veličinu fondova prema ličnim dohocima i raspoloživim sredstvima. Ako bi republika odredila nižu stopu za svoj investicioni fond za razliku mogla se povećati stopa doprinosa za opštinski investicioni fond. Ovaj doprinos znači trebalo je da obezbedi veći priliv sredstava radi jačanja materijalne osnove privređivanja u komuni. SR Srbija određivala je u okviru svoje stope, stope za investicione fondove autonomnih pokrajina. (tada autonomnih jedinica).

Promene do kojih je došlo uvođenjem proporcionalne umesto progresivne stope doprinosa iz dohotka privrednih organizacija imale su za posledice znatno smanjenje prihoda federacije. Proporcionalna stopa davala je samo 194,5 milijardi dinara dok je primenom progresivne stope u 1960. godini federacija za svoj budžet dobivala — 357,7 milijardi dinara. Tu razliku trebalo je naknaditi novom vrstom doprinosa *tz. doprinosom na vanredni prihod*. Uveden 1961. godine, ovaj doprinos zahvatao je vanredan prihod ostvarivan kod privrednih organizacija koje su pored sredstava za lične dohotke ostvarivale i čisti prihod koji je veći od ličnih dohodaka i 6% od ukupne vrednosti osnovnih i obrtnih sredstava kojima raspoložu odnosno čist prihod koji je veći za 30% od iznosa određenih ličnih dohodaka radnika.

Ovaj doprinos naplaćivan je tri godine (1961. do 1963. godine), po stopi od 25% i ako je prvobitno bilo predviđeno da će se naplaćivati samo u 1961. godini.

U ovom slučaju radi se o doprinosu koji je prihod budžeta i koji potiče iz privrede, pa je zato i imao karakter doprinosa, a ne poreza, što je s obzirom na sve karakteristike koje je imao i bio.

4. Pred privrednu reformu 1965. godine u našem privrednom sistemu počelo je dobijati sve značajnije mesto udruživanje sredstava privrednih organizacija. Udruživanja sredstava bilo je i ranije, posebno u oblasti stambene izgradnje, za fiskulturne i druge objekte društvenog standarda, ali od toga vremena udruživanje sredstava dobija konkretnije oblike ekonomskog instrumenta čiji je cilj bio otklanjanje poslovnih rizika, ako bi privredne organizacije došle u teškoće plaćanja. Prilikom takvog udruživanja naročito je bilo potrebno da se ona obrazuju za pokriće poslovnih gubitaka, za sanacije i za druge potrebe kojima se unapređuje delatnost organizacija. Takvo udruživanje bilo je organizovano uvođenjem posebnog doprinosa rezervnim fondovima za potrebe privrednih organizacija.

Doprinos je izdvajan iz čistog prihoda i uplaćivan u rezervni fond opštine i republike (zajedničke rezerve privrednih organizacija.¹⁷⁾

5. U pogledu doprinosa koji se plaćaju iz ličnog dohotka može se zapaziti da predstavljaju gotovo u svim promenama doprinosa uvek ako ne centralan, a ono veoma važan prihod. Uz napomenu da od 1952. do 1953. godine ovaj doprinos ne postoji kao samostalan prihod već se uključuje u društveni doprinos on od 1953. dobija sve više u značaju zbog obilja oblika u kome se pojavljuje i posebno zbog svoga fiskal-

¹⁷⁾ Zakon o obrazovanju i upotrebi sredstava republičkih i opštinskih rezervnih fondova za potrebe privrednih organizacija („Sl. list SFRJ“ br. 9/61, 22/62 i 47/63).

nog i društveno-političkog značaja. U stvari doprinos iz ličnog dohotka tada je i dobio prve temelje na kojima se kasnije izgrađivao u veoma različitim oblicima zahvatanja čak i onih koje imaju poreski karakter.

Početak pojavljivanja doprinosa za mnoge namene kojima on danas služi ne treba vezivati za lične dohotke ili plate. Doprinos za socijalno osiguranje u 1954. do 1957. godine plaćale su organizacije iz tzv. fonda obračunskih plata, a na isplaćene plate radnika i službenika koji je predstavljao plate u bruto iznosu. Međutim, postojali su i drugi doprinosi koji su plaćani iz ukupnog prihoda, kao što je doprinos za stambenu izgradnju i dr. U vezi s tim doprinosi iz ličnih dohodaka imali su veoma različite namene počev od korišćenja za opšte društvene potrebe (doprinos budžetima iz ličnog dohotka) pa do korišćenja za zajedničke potrebe koje se pojavljuju u različitim oblastima društvenih delatnosti, kao, što su obrazovanje, vaspitanje, nauka, zdravstveno, penzijsko i invalidsko osiguranje, stambena izgradnja i dr.

a. U vremenu od 1958. godine doprinos budžetima iz ličnog dohotka predstavljao je glavni prihod budžeta svih društveno-političkih zajednica. U privrednom sistemu koji je tada važio, privredna organizacija samostalno je raspedeljivala čisti prihod, kao deo ukupnog prihoda koji preostane posle naknađivanja vrednosti sredstava utrošenih u privrednoj delatnosti i posle izdvajanja sredstava za opšte društvene potrebe, na lične dohotke radnika i na deo za proširenje materijalne osnove delatnosti koju obavlja. Uzimajući za osnovu 1958. godinu kao godinu uvođenja ovoga doprinosa (indeks 100), kretanja naplate do 1963. godine pokazivalo je sve veći porast (u 1959. — indeks 140,2, u 1960. — indeks 184,0, u 1961. indeks 295,2, u 1962. — indeks 339,5 i u 1963. — indeks 398,9).

Kod ovoga doprinosa pojavljuje se kao obveznik radnik tj. fizičko lice, a ne organizacija. To i jeste nova karakteristika i novi kvalitet doprinosa, po kome i građani „doprinosu” podmirenju društvenih potreba, a ne plaćaju poreze, kad ostvaruju dohodak ličnim radom u radnom odnosu. Na taj način sva davanja iz radnog odnosa i davanja iz privrede imaju karakter doprinosa.

Doprinosi budžetima iz ličnog dohotka radnika zaposlenih u društvenoj privredi i van nje imali su tri glavna oblika: redovan doprinos, dopunski doprinos i vanredan doprinos. Osnovica za obračunavanje redovnog doprinosa bio je ostvareni lični dohodak radnika.¹⁸⁾ Stopa je u 1958. godini, kad je prvi put doprinos uveden, bila progresivna, ali je naredne 1959. zamenjena sa proporcionalnom stopom, koja se iz godine u godinu povećavala (u 1959. iznosila je 11%, u 1960 — 13%, u 1961. 15% od bitno iznosa ličnog dohotka). Lica koja nisu bila u stalnom radnom odnosu plaćala su na ostvareni lični dohodak doprinos po stopi od 26% ili manjoj, zavisno od toga da li im je takav lični dohodak predstavljao jedini izvor sredstava za život (13% ili 15%).

Ovaj doprinos bio je tzv. zajednički prihod budžeta svih društveno-političkih zajednica u sistemu podele prihoda poznatom kao sistem „zajedničkih izvora” prihoda budžeta. Podela prihoda iz ovoga zajedničkog izvora vršila se po ključu koji je utvrđivao zakon.

¹⁸⁾ Zakon o doprinosu budžetima iz ličnog dohotka radnika („Sl. list FNRJ“, br. 52/57).

Dopunski doprinos budžetima iz ličnog dohotka mogao je uvesti opštinski narodni odbor za pojedne grane privrede, grupe privrednih organizacija ili za pojedine privredne organizacije, kao i za pojedine delatnosti na svome području. Dopunski doprinos nije mogao biti veći od 10% od iznosa redovnog doprinosu.

Vanredni doprinos naplaćivao se u izuzetnim slučajevima ostvarenja ličnih dohodaka preko 160% od minimalnih ličnih dohodaka bilo da je to postignuto za sve ili neke radnike u privrednoj organizaciji. Prema tome njegova funkcija bila je da služi kao korektiv u raspodeli čistog prihoda. Ovaj doprinos mogao je uvesti narodni odbor opštine primenom proporcionalne stope od 25% od dela ličnog dohotka koji prelazi 160% minimalnog ličnog dohotka. Ukinut je 1965. godine, u stvari formalno, jer u praksi nije nikada primenjen, pošto sem zakona nisu bili doneti drugi potrebni propisi.

b. Od 1965. godine nastaju značajne promene u sistemu doprinosa. One su u tome što se doprinosi plaćaju iz svih izvora ličnog dohotka građana. Tako se, u mesto ranijih poreza uvode doprinosi i obuhvataju: doprinos iz ličnog dohotka iz radnog odnosa, doprinos iz ličnog dohotka od poljoprivredne delatnosti, doprinos iz ličnog dohotka od samostalnog vršenja zanatskih i drugih privrednih delatnosti, doprinos iz ličnog dohotka od autorskih prava, patenata i tehničkih napredjenja. Pored tog postojao je doprinos za korišćenje gradskog zemljišta, doprinos iz ukupnog prihoda građana i doprinos koji plaćaju strani prevoznici robe i putnika.¹⁹⁾

Zadržavaju se i dalje doprinosi za socijalno osiguranje i doprinos za stambenu izgradnju, sa manje više istom strukturom kao i ranije. Tu nije bilo onako velikih promena kao kod doprinosu iz ličnog dohotka, sa svim oblicima i podoblicima koji su do ovog vremena obuhvaćeni porezima građana.

Pošto su doprinosi društvenim investicionim fondovima bili ranije ukinuti doprinosi privrede svode se samo na doprinose za zajedničke rezerve, vodni doprinos i još neke manje važne oblike.²⁰⁾

c. Pored doprinosu iz ličnog dohotka iz radnog odnosa kao prihoda namenjenog za opšte društvene potrebe dugo su iz ličnog dohotka izdvajani za zajedničke potrebe doprinos za socijalno osiguranje i doprinos za stambenu izgradnju. U periodu od 1958. do 1963. godine indeks kretanja doprinosu za socijalno osiguranje bio je: 1958. indeks = 100, u 1959. indeks = 130,0, u 1960. indeks = 166,9, u 1961. indeks = 214,1, u 1962. indeks = 242,8 i u 1963. indeks = 295,0. Doprinos je kao namenski prihod korišćen isključivo za finansiranje zdravstvenog, penzijskog i invalidskog osiguranja. Pored redovnog doprinosu postojao je doprinos koji se plaćao po dopunskoj stopi, kao i vanredni doprinos.

Doprinos za stambenu izgradnju uveden je 1956. godine obračunavan je i plaćan na osnovicu koja je u početku bila neto isplaćeni iznos ličnih dohodaka. Počev od 1959. godine osnovica za obračun je izmenjena, tako da se doprinos plaćao na bruto iznos ličnih dohodaka.

¹⁹⁾ Osnovni zakon o doprinosima i porezima građana („Sl. list SFRJ“, br. 32/64)

²⁰⁾ Zakon o obrazovanju i upotrebi sredstava zajedničkih rezervi privrednih organizacija („Sl. list SFRJ“, br. 6/61, 22/62, 47/63 i 14/65).

Ukinut je 1966. godine. Za stambenu izgradnju bili su obrazovani posebni fondovi u republici i opštinama. Obveznici su bili isplatioci dohotka. Samo neke velike organizacije (železnica, ptt i dr.) uplaćivale su sredstva doprinosa neposredno u republički fond (80% od naplaćenih sredstava), a svi ostali isplatioci u opštinski fond.

d. Više vrsta doprinosa namenjenih za zajedničku potrošnju iz dohotka i iz ličnog dohotka pojavljuje se tek u vreme donošenja Ustavnih amandmana iz 1971. godine, kao i Ustava iz 1974. godine. Zakon o udruženom radu reguliše dohodovne odnose, pa u vezi s njima i odnose u raspodeli, obuhvatajući i izdvajanja za zadovoljenje zajedničkih potreba u vidu doprinosa.

IV. Doprinosi i dohodovni odnosi

A. Opšte karakteristike

Dohodovni odnosi u udruženom radu i odnosi zadovoljenja zajedničkih potreba radnih ljudi izražavaju se u prvome redu u razmeni rada i zatim u izdvajanju doprinosa iz dohotka osnovne organizacije udruženog rada i drugih samoupravnih organizacija i iz ličnih dohodaka radnika u tim organizacijama. Prema tome dva su osnova ustanovljenja i ostvarivanja društvenih prihoda za zadovoljenje zajedničkih potreba. Razmena rada i doprinosa.

Doprinos se pojavljuje kao oblik zahvatanja dela dohotka u osnovnoj organizaciji udruženog rada i samoupravnim organizacijama i zajednicama i zahvatanje dela ličnih dohodaka radnika u njima. Prema tome doprinos ima dva glavna izvora: jedan je u dohotku udruženog rada, a drugi je u ličnim dohotcima radnika u udruženom radu.

Ekonomsko-politička i društvena suština doprinosa ogleda se u načinu ustanovljenja doprinosa i utvrđivanju njegove visine.

Doprinos nije fiskalni prihod. On nema potrebne elemente za to. To se vidi u prvome redu iz ustavnih odredaba o doprinosu. Doprinos po ustavu nije prihod ni jedne društveno-političke zajednice. Zbog toga ne postoje uslovi ni za jednu društveno-političku zajednicu da koristeći svoja fiskalna ovlašćenja uvodi doprinos kao svoj prihod. Međutim, treba istaći da je doprinos ustavna kategorija. On to jeste jer postoje norme koje regulišu odnose u zadovoljenju zajedničkih potreba i koje definišu doprinos kao vid društvenog prihoda namenjenog za zadovoljenje zajedničkih potreba u oblasti obrazovanja, nauke, kulture, socijalnog osiguranja, zdravstva, socijalne zaštite i drugim oblastima društvenih delatnosti. Tako čl. 51. Ustava SFRJ propisuje obavezu plaćanja doprinosa, ali se takva obaveza ni po svome pravom ni materijalnom dejstvu ne može izjednačiti sa obavezom kojom se nalaže plaćanje poreza.

Društveno-politička i samoupravna obeležja doprinosa povezana su sa načelom slobodnog i samoupravnog sporazumevanja i društvenog dogovaranja na najširim demokratskim osnovama, zatim sa načelom solidarnosti i načelom uzajamnosti koja su ustavnim normama

ugrađene u izvršavanje obaveza plaćanja doprinosa, što sa svoje strane čini da se doprinos u mnogome razlikuju od poreza i drugih dažbina.

Sa tehničkog aspekta posmatrani doprinosi mogu imati neke elemente slične onim kod poreza i drugih dažbina. Međutim, u uslovima samoupravnog odlučivanja o doprinosu, ti elementi proizvode dejstva koja nisu ista kao dejstva takvih elemenata kod poreza.

Pre svega tu dolazi u obzir obveznik, koji kod poreza predstavlja pravno ili fizičko lice koje je obavezno da porez plati. Kod doprinosa obveznika u tom smislu nema. Obveznik doprinosa nije potpuno identifikovan, jer ustavi predviđaju da doprinos plaćaju ljudi i to iz dohotka osnovne organizacije udruženog rada i iz svojih ličnih dohodaka. Radni ljudi da bi mogli odgovoriti ovoj obavezi i plaćati doprinos iz dohotka osnovne organizacije udruženog rada, moraju imati posebna samoupravna ovlašćenja, kako bi mogli vršiti uticaj na dohodak u tom smislu da njime upravljaju i da ga raspoređuju.

Ni jedan radnik nije vlasnik dohotka, već su udruživanjem rada i sredstava u društvenoj reprodukciji koju obezbeđuje udruženi rad, svi radnici zajedno stekli ovlašćenja da „uređuju međusobne odnose u radu, odlučuju o dohotku koji ostvare u različitim oblicima udruživanja rada i sredstava i da stižu dohodak (čl. 14. Ustava SFRJ), to znači da obaveza plaćanja doprinosa iz dohotka ne tereti pojedinog radnika već sve radnike zajedno u odnosima međusobne povezanosti i uzajamnosti.

Sličan je položaj i radnika koji plaća doprinos iz ličnog dohotka koji ostvaruje u udruženom radu sa društvenim sredstvima. Izdvajanja iz ovoga dohotka u vidu doprinosa za utvrđena samoupravnim sporazumima i društvenim dogovorima. Prema tome, doprinos se na ovde ne pojavljuje kao fiskalna kategorija, pa za doprinos nema ni obveznika u fiskalnom smislu reči, ni sa posledicama koje povlače fiskalna obeležja obveznika.

U pogledu osnovice doprinosa ustavi su je utvrdili samo u najopštijem obliku. To će reći da su svojim normama utvrdili pre izvor iz koga se izdvaja doprinos nego njegovu konkretnu osnovicu. U tom smislu treba razumeti dohodak i lične dohotke, iz kojih radnici u udruženom radu plaćaju doprinose za zadovoljenje zajedničkih potreba. U praktičnoj primeni osnovice i utvrđivanja njene veličine, međutim, ipak su iskrsla neka pitanja koja su omogućila različiti pristup njihovom rešavanju. Polazeći od ustavne postavke da se samoupravne interesne zajednice mogu uređivati i zakonom ili odlukom koja je na zakonu zasnovana (čl. 58. Ustava SFRJ), što znači da se ovim aktima može utvrđivati obaveza osnivanja ili osnovati zajednica i propisati obaveza plaćanja doprinosa, realizovanje ove mogućnosti republičkim i pokrajinskim zakonima u praksi imalo je za posledcu konkretizovane nekih odnosa vezanih za elemente doprinosa, pa i za utvrđivanje osnovice. Stopa koja je isto tako jedan tehnički element doprinosa takva je da je u njoj najmanje izražen vid fiskalnog zahvatanja. Ovo zato što stope doprinosa određuju skupština samoupravne interesne zajednice čiji je ona prihodi i to, po pravilu, bez intervencije društveno-političke zajednice. Prema tome, stopa je samoupravno utvrđeni ele-

ment doprinosa, pa se tim putem u pogledu visine doprinosa, koja u najvećem delu zavisi od visine stope (pored osnovice), obezbeđuje pravo samoupravnog odlučivanja interesnih zajednica i delegata radnika u tim zajednicama.

B. Vrste i elementi doprinosa

Sa karakteristikama koje su izložene i sa ekonomskim i društveno-političkim dejstvima koje imaju, doprinosi predstavljaju glavni izvor prihoda za zadovoljenje zajedničkih društvenih potreba u svim oblastima društvenih delatnosti. Prema tome iz doprinosa se podmiruju potrebe radnih ljudi i građana u oblasti obrazovanja i vaspitanja, kulture, fizičke kulture, nauke, penzionog i invalidskog osiguranja, zdravstvene zaštite i zdravstvenog osiguranja, socijalne zaštite, dečje zaštite i zapošljavanja.

I do donošenja ustava SFRJ iz 1974. godine zadovoljenje zajedničkih potreba u navedenim oblastima društvenih delatnosti vršeno je na osnovu prihoda koji su poticali iz autonomnih izvora, odvojenih od budžeta i budžetskih sredstava. Ovi prihodi bili su obezbeđeni iz dva izvora: iz ličnih dohodaka radnika i građana u vidu doprinosa i od poreza na promet, čiji je deo namenski izdvajan za finansiranje određenih zajedničkih potreba.

Posle donošenja Ustavnih amandmana SFRJ i republičkih i pokrajinskih ustava i donošenja novih ustava iz 1974. godine, primene fiskalnih metoda za obezbeđenje sredstava za zadovoljenje zajedničkih potreba napušta se i zamenjuje samoupravnim odlučivanjem radnika u osnovnim i drugim organizacijama udruženog rada o tim sredstvima putem samoupravnih sporazuma i društvenih dogovora.

Međutim putem potpune transformacije sistema obezbeđivanja sredstava za zadovoljenje zajedničkih potreba na samoupravnim osnovama nije bilo moguće tako lako preći i savladati. U jednom prelaznom periodu, potrebnom za usklađivanje odnosa koji znače prelazak na potpuni samoupravni sistem obezbeđenja sredstava za zajedničke potrebe, putem razmene rada radnika u materijalnoj proizvodnji i radnih ljudi u organizacijama društvenih delatnosti, doprinosi su morali biti još uvek zadržani kao glavni oblik i izvor sredstava za zajedničke potrebe. U tom svetlu treba posmatrati i doprinose koji su ustanovljeni republičkim zakonima i zakonima pokrajina za pojedine društvene delatnosti, a koji su prihodi samoupravnih interesnih zajednica koje se obrazuju za finansiranje tih delatnosti. Takvi doprinosi nisu isti oni iz ranijih perioda i njihova samoupravna funkcija je dovoljno iscrpno objašnjena, ali su ipak to vrsta društvenog prihoda koji su regulisani zakonima republika i pokrajina u okvirima koji su postavljeni ustavima.

Činjenica je da su sve zajedničke potrebe do ustavne reforme finansiranja iz doprinosa koji su isključivo poticali iz ličnog dohotka radnika i građana. To je značilo da su jedino radnici i građani bili obveznici doprinosa i da su na taj način sami snosili sav teret finansiranja zajedničkih potreba koje međutim podjednako postoje i u udru-

ženom radu i zadovoljavaju ih organizacije udruženog rada i druge samoupravne organizacije i zajednice iz čistih sredstava.

Otuda je nastala potreba za srazmernim zahvatajnem sredstava iz dohotka u udruženom radu i ličnih dohodaka radnika u udruženom radu i drugih radnih ljudi i građana. U uslovima razvijanja dohodovnih odnosa na načelima postavljenim ustavima i posebno Zakonom o udruženom radu, prihvaćeno je takvo rešenje da se doprinos za zadovoljenje zajedničkih potreba izdvaja iplaća iz dohotka organizacija udruženog rada.

Na osnovu ovakvih rešenja u oblasti obrazovanja sredstava iz doprinosa, zahvatanjem i dohotka u udruženom radu, postavilo se pitanje koje će se zajedničke potrebe finansirati iz doprinosa iz ličnog dohotka, a koje iz doprinosa iz dohotka organizacija udruženog rada. Pošto se finansiranje samoupravnih interesnih zajednica u različitim oblastima društvenih delatnosti reguliše republičkim i pokrajinskim zakonima, to se u ovim zakonima predviđaju i različita rešenja.

Međutim, načelne stavove za ovo treba tražiti u alternativnom izboru i usvajanju jednog od dva moguća metoda. Prvi metod polazi od toga da se uspostave odgovarajući bilansni odnosi u pogledu opterećenja privrede i rasterećenja građana, pa da se izvrši prenošenjem obaveza plaćanja doprinosa iz ličnih dohodaka na dohodak udruženog rada. Drugi metod se sastoji u tome da se na osnovu funkcija i značaja delatnosti za udruženi rad, iz dohotka finansiraju one delatnosti koje su neposredno povezane za udruženi rad i doprinose poboljšanje uslova tog rada, kao što je slučaj sa usmerenim obrazovanjem, naukom i sl. Iz ličnih dohodaka radnika i građana finansirale bi se ostale društvene delatnosti.

Danas je u praksi većim delom prihvaćen ovaj drugi metod.

LA NAISSANCE ET LE DÉVELOPPEMENT DES CONTRIBUTIONS DANS LE SYSTÈME DES REVENUS SOCIAUX EN YUGOSLAVIE

— R é s u m é —

Les contributions représentent aujourd'hui dans notre pays la forme la plus importante de l'exécution des obligations des ouvriers et des citoyens et de l'économie pour la satisfaction des besoins sociaux communs dans le domaine de l'instruction, de la science, de la culture, de l'assurance santé, l'assurance de retraite et l'assurance invalidité, la sécurité sociale, la culture physique et les autres domaines des activités en dehors de l'économie. Ces contributions ont une place et un rôle tout à fait différents dans les revenus sociaux en Yougoslavie que ne l'ont les contributions dans les systèmes de revenu des autres pays. Généralement les contributions dans ces pays sont considérées comme parafiscalité et dans la plupart des cas elles appartiennent aux organes locaux du pouvoir d'Etat ou à des organisations en dehors des cadres de l'Etat qui exercent les services publics ou qui sont d'un intérêt social général. Les contributions en Yougoslavie ne peuvent pas être intégrées dans de telles parafiscalités.

L'auteur a essayé de reconstruire par ces principes la naissance et le développement des contributions en Yougoslavie et de signaler leur lien étroit avec le développement général de la société, de l'économie et de l'autogestion. En poursuivant cette tâche il est parti des sources desquelles les contributions découlent et des destinations pour lesquelles elles ont été utilisées, dans les différentes périodes de leur application.

Dans ces cadres, l'auteur a constaté que la destination des contributions était très variée. Les contributions ont été utilisées pour la reproduction élargie, en tant que revenus des fonds d'investissement (de la fédération, des républiques fédérées, des provinces autonomes et des communes); en tant que revenus du budget, parce qu'elles étaient égalisées pendant un certain temps avec les impôts des citoyens (dans la période allant de 1964 à 1971), pour le financement des besoins sociaux généraux et, comme aujourd'hui, pour la satisfaction des besoins dans les différents domaines des services sociaux. Etant donné qu'au paiement des contributions taient astreints tant les entreprises économiques (le travail associé) que les citoyens, il en est résulté que les contributions étaient de même différentes. Quand les contributions payaient les entreprises, alors les obligations de paiement étaient effectuées du revenu global et du revenu net. Les obligations des citoyens sous forme de contribution étaient effectuées du revenu personnel réalisé par le travail dans le rapport de travail et par le travail personnel dans les activités autonomes: dans l'agriculture, l'artisanat, l'exécution des services intellectuels, les travaux d'auteur etc.

Après les changements constitutionnels de 1971 et 1974, les contributions sont défiscalisées et fixées en tant que revenus décentralisés et décentralisés en particulier des communautés élémentaires et autogestionnaires dans lesquelles s'associent les différentes institutions des services sociaux (services publics), tels que les écoles, les hôpitaux, les instituts etc.

En relation avec ce qui précède, les contributions sont introduites et réglées par les décisions autogestionnaires des ouvriers dans les entreprises et les citoyens, qui par leurs délégués dans de telles communautés exercent une grande influence sur la consommation commune tout entière. De telles contributions n'ont rien de commun avec les impôts ni avec les revenus parafiscaux. L'auteur a constaté ce fait par l'analyse de tous les aspects des contributions — socio-politique, fiscal et économique, ainsi que de la technique d'impôt.