

## INSTRUMENTI FINANSIRANJA OPŠTIH DRUŠTVENIH POTREBA I NJIHOVI ODNOSI

Finansijski instrumenti koji su u našoj zemlji namenjeni za ostvarivanje opšte društvene potrošnje jesu: budžeti, fondovi, a u ograničenoj meri i finansijski programi i posebni računi. U njima se utvrđuju i raspoređuju sredstva koja se izdvajaju iz narodnog dohotka i koriste za zadovoljavanje opštih društvenih potreba.

Međutim ovi instrumenti nemaju podjednak značaj za opšte društvene potrebe i njihovo finansiranje, ali su svi više ili manje uključeni u proces tog finansiranja. Ne bi se moglo govoriti o nekoj konkurentnosti među njima ali s obzirom na to da se u budžetu utvrđuje i preko njega raspoređuje najveći deo sredstava za ove potrebe moglo bi se reći da njemu pripada prvo mesto.

Institucionalizacija finansiranja opštih društvenih potreba ne može se ograničiti samo na budžet, fondove, finansijske programe i posebne račune, već mora obuhvatiti i procese i postupke putem kojih se iz budžeta i drugih navedenih instrumenata zadovoljavaju opšte društvene potrebe.

Nezavisno od mesta i uloge koju navedeni instrumenti finansiranja imaju u zadovoljenju opštih društvenih potreba mora se povećati računa i o bilansnim instrumentima kojima se izvršavaju odnosi u zadovoljavanju opštih društvenih potreba (i zajedničkih) na određenim nivoima društveno-političkih zajednica i za određene periode vremena. Njima se u stvari upotpunjavaju institucionalni okviri finansiranja opštih društvenih potreba.

Posle Ustavnih amandmana iz 1971. godine preovladava primarna uloga budžeta kao instrumenta finansiranja opštih društvenih potreba. Budžet počinje da odražava suštinske promene u finansiranju opštih društvenih potreba i ako se pojavljuju još uvek pitanja koja nisu dobila prava i zadovoljavajuća rešenja.

U postupku usaglašavanja republičkih i pokrajinskih propisa o finansiranju opštih društvenih potreba sa ustavom i Zakonom o udruženom radu posebno u toku 1977. godine ispoljavaju se određene tendencije preciznijeg definisanja opštih društvenih potreba i njihovog svođenja u realne granice ustavnih i zakonskih okvira. Istovremeno regulišu se dva pitanja od bitnog značaja za vertikalno povezane odnose u finansiranju opštih društvenih potreba između republika odnosno pokrajina i opština. To je pitanje šta ko finansira i pitanje sredstava za finansiranje. Pri tome se u sistem finansiranja opštih dru-

štenih potreba ugrađuju mere koje su i ranije bile zastupljene, kao što je ustupanje prihoda od administrativnih taksa opštinama i dopunska sredstva opštinama koje nisu u stanju da iz izvora sopstvenih prihoda finansiraju funkcije koje po ustavu i zakonu imaju. Pored toga neke republike obezbeđuju opštinama i prihod od poreza iz dohotka osnovnih organizacija udruženog rada.<sup>1</sup>

U pogledu obezbeđenja sredstava za finansiranje opštih društvenih potreba fiskalni suverenitet ustanovljavanja prihoda, u skladu sa ustavom, pripada republikama i pokrajinama. Opštine utvrđuju visinu svojih potreba od ustanovljenih poreza, taksa i drugih dažbina, podrazumevajući političku obavezu korišćenja tako vezanog suvereniteta u skladu sa društvenim planovima, ekonomskom i socijalnom politikom koja je utvrđena u tim planovima, i zaključenim društvenim dogovorima među društveno-političkim zajednicama.

Proširenjem nosioca društvenih sredstava za opšte društvene potrebe obrazovanjem međuopštinskih regionalnih zajednica otvorena su mnoga pitanja finansiranja ovih potreba u okviru tih zajednica. Međuopštinske regionalne zajednice su nosioci finansiranja opštih društvenih potreba koje su na njih prenele republika odnosno pokrajine i potreba koje proističu iz izvorne nadležnosti opština udruženih u međuopštinsku regionalnu zajednicu. Zato ove zajednice donose finansijske planove u kojima utvrđuju izvore sredstava i ta sredstva raspoređuju na pojedine potrebe.<sup>2</sup>

Slično je i sa mesnim zajednicama koje su i same nosioci finansiranja, pored zajedničkih, i nekih opštih društvenih potreba (narodna odbrana, civilna zaštita i dr.).

Udruživanje sredstava društveno-političkih zajednica predstavlja kvalitativno nov oblik finansiranja opštih društvenih potreba. Nov u tom smislu što, i ako je mogućnost udruživanja sredstva postojala i ranije, taj mehanizam nije bio dovoljno korišćen. Zato se dešavalo da se sredstva samo sporadično udružuju i to uglavnom među društveno-političkim zajednicama (opštinama) radi finansiranja zajedničkih organa i službi. Međutim ovaj oblik zajedništva i solidarnosti udruživanja, mogao bi da potpunije doprinese zadovoljenju čitavog niza opštih potreba.

## I. ODNOSI BUDŽETA I FONDOVA

### 1. Opšta razmatranja

Odnosi budžeta i fondova u finansiranju opštih društvenih potreba bili su neujednačeni. I iz jednog i iz drugog instrumenta odlazila su znatna sredstva za opšte društvene potrebe, što je posledica decentralizacije opšte društvene potrošnje u okviru samih društveno-političkih zajednica u kojima se konkurentno pojavljuju i budžet i fon-

<sup>1</sup> SR Srbija — čl. 25. Zakona o finansiranju opštih društvenih potreba, »Sl. glasnik SRS«, br. 54/77).

<sup>2</sup> Čl. 91. i 93. Zakona o finansiranju opštih društvenih potreba SR Srbije — (»Sl. glasnik SRS«, br. 54/77).

dovi. Ovo je bilo pomognuto i normativnim uređenjem fondova sa veoma liberalnim tretmanom i skoro neograničenom mogućnošću društveno-političkih zajednica u izboru budžeta ili fondova, kao instrumenta finansiranja. To je činilo da su se društveno-političke zajednice, posebno opštine, rado opredeljivale za izbor fondova, pri čemu se polazilo od praktičnih razloga namenjivanja i korišćenja sredstava, kao i mogućnosti većeg uticaja na to korišćenje s obzirom na način upravljanja sredstvima i fondovima. Centralno mesto u odnosima budžeta i fondova u horizontalnom smislu, a to znači u okviru jedne društveno-političke zajednice, zauzimao je način obrazovanja sredstava za fondove. U najvećem broju slučajeva ta su sredstva poticala od prihoda koji su bili namenjeni budžetu ali su ustupljeni fondovima. To je sprovedeno na različite načine: ustupanjem budžetskog prihoda u celini, ustupanjem dela prihoda, što se događalo najčešće, i ako nisu bili retki ni slučajevi da je određivano učešće fonda u svim приходима budžeta ili da je izuzetno davana dotacija u jedinstvenom iznosu. Izbor načina obezbeđenja sredstava za fondove je zavisio u prvome redu od opšteg obima zadataka fonda, vrste izvora prihoda koji se ustupa i njegove veličine i drugih činioca, koji su mogli uticati na opredeljenje društveno-političke zajednice da obrazuje prihode fonda i u zakonu odnosno odluci o ustanovljenju fonda, odredi njihov izvor i visinu.

Razloge koji su govorili u prilog ili protiv fondova moguće je razvrstati u finansijske, ekonomske i tehničke.

Finansijski razlozi koji su uticali na šire obrazovanje fondova su u tome da je finansiranje putem fondova elastičnije od finansiranja iz budžeta. Ovo zato što se sredstva fondova ne gase krajem godine, već se neutrošena prenose u narednu godinu, što kod budžeta nije slučaj. Sredstva fondova ne koriste se konkretno za više namena već samo za određenu namenu; prema tome ne postoji mogućnost da se upotrebe za druge namene, sem za one koje su utvrđene, i time namena radi koje je fond obrazovan zaobiđe. Sredstva koja su izdvojena u fond mogla su se poveriti na upravljanje nekome telu ili kolegijalnom organu van okvira državne uprave. Na taj način se ovi organi oslobađaju političke i materijalne odgovornosti za upotrebu sredstava. Osnivanjem fondova budžet se, po pravilu, rasterećuje finansiranja onih potreba koje preuzimaju fondovi. Tako može doći do povećanja sredstava za namene koje su ostale na finansiranju preko budžeta. U većem broju slučajeva ostvarivanje sredstava fonda jače je stimulisano nego što je to slučaj sa sredstvima koja pripadaju budžetu. Radi se o jednoj nameni zbog koje se obrazuje fond i za koju mogu imati posebni interes građani i radni ljudi, pa ih to stimulira na veća i blagovremenija davanja. Ovo se odnosi na fondove obrazovane za pružanje pomoći u slučaju požara, poplave, zemljotresa i nastanka prirodnih drugih stihija.

Razlozi ekonomske prirode koji su uticali na obrazovanje fonda pokazuju se naročito kad se kao namena fonda postavlja davanje pogodnosti u vidu regresa, dotacija, kompenzacija finansijskih subvencija i sl. Pored toga fond se može obrazovati i kao kreditni fond, čime na određeni način izvršava funkciju banke.

Finansijsko-tehnički razlozi za obrazovanje fonda su u olakšanom postupku planiranja, iskazivanja prihoda i rashoda (klasifikacija) i načinu korišćenja i trošenja sredstava fonda. Materijalno-finansijsko poslovanje fondova umnogome je uprošćenije i tehnički lakše nego što je to slučaj sa budžetom.

Ovim razlozima treba dodati i razlog političke prirode, da je kontrola smanjena u odnosu na kontrolu budžeta.

Pored ovih dosta uverljivih razloga, osnivanje fondova ima i negativne posledice. U prvome redu zato što fond izaziva atomiziranje sredstava koja se koriste za zadovoljenje opštih društvenih potreba. Tako dolazi do vezivanja sredstava i autonomnog poslovanja sa njima u odnosu na budžet. Potrebno je obrazovati u svakom fondu rezervna sredstva, tako da se imobilizuju. Zatim poslovanje fonda može biti završeno sa viškovima i manjkovima; što sprečava mogućnost preliivanja sredstava fonda i pokriva manjkova iz jednog izvora odnosno korišćenje viškova za druge potrebe. Posebno negativno svojstvo fond može ispoljiti i time što multiplicira instrumente finansiranja opštih društvenih potreba i tako remeti primenjivanje istih merila i kriterijuma finansiranja u jednoj kompleksnoj oblasti, kakva je oblast finansiranja tih potreba. To izaziva nejednako obezbeđenje sredstava za fondove i na taj način dolazi do neujednačenog raspoređivanja sredstava. Fondovi tako mogu biti i jedan od izvora inflacije, kako zbog decentralisanja sredstava i potrošnje, tako i zbog autonomnog odlučivanja o sredstvima i raspolaganja njima. Tu odlučnu ulogu mogu da imaju veći lični dohoci odnosno materijalna potrošnja (materijalni rashodi) u odnosu na prosek. Fondovi, s obzirom na njihovu brojnost, otežavaju preglednost i bilansiranje ukupnih sredstava koja su namenjena za opšte društvene potrebe.

Iako su svi ovi razlozi za i protiv fonda bili poznati u finansiranju opštih društvenih potreba fondovi su odigrali veoma značajnu ulogu. Naročito u komuni, smatralo se da fondovi bolje i potpunije rešavaju zadovoljenje određene opšte društvene potrebe i olakšavaju postupak tog zadovoljavanja na samoupravnim osnovama.

Konkurentnost budžeta i fondova kao instrumenata finansiranja opštih društvenih potreba prestaje posle donošenja ustavnih amandmana iz 1971. godine, što je razumljivo ako se uzmu u obzir promene u finansiranju zajedničkih i opštih društvenih potreba.

## *2. Odnosi u finansiranju opštih društvenih potreba iz budžeta i fondova*

U okviru ukupnih sredstava društveno-političkih zajednica u periodu od 1973. do 1976. godine izvršeno je raspoređivanje ovih sredstava i njihovo prenošenje u budžete i fondove društveno-političkih zajednica u sledećim iznosima:<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Na osnovu podataka iz Statističkog biltena Službe društvenog knjigovodstva za decembar 1977. godine, str. 51.

Namena i društveno-političke zajednice	g o d i n a			
	1973.	1974.	1975.	1976.
Budžeti ukupno <sup>4</sup>	54.753	66.006	81.209	95.773
opštine	11.658	13.323	15.697	18.727
republike i pokrajine	7.181	9.025	24.971	29.546
federacija	28.634	37.689	37.571	44.155
Fondovi	7.280	5.909	2.970	3.345

Odnosi u finansiranju opštih društvenih potreba iz budžeta koji se mogu dobiti analizom podataka o kretanju u okviru društveno-političkih zajednica pokazuju kao opšti trend znatno povećanje sredstava raspodeljenih na budžete. Razlika između početne i krajnje godine koje su evidentirane je velika. Za sve budžete iznosi 41.020 miliona dinara te su sredstva bez malo udvostručena. Ali i unutar pojedinih godina razlike su isto tako znatne što ukazuje na veliku progresivnost zahvatanja za opšte društvene potrebe koje se finansiraju iz budžeta.

Odnosi u vertikalnom smislu, između pojedinih društveno-političkih zajednica, karakterišu se pre svega većim izdvajanjima i prenošenjem sredstava u korist opština. Ovo je posledica porasta njihovih funkcija i zadataka u oblasti zadovoljenja opštih društvenih potreba, ali i većeg zahvatanja sredstava iz ličnih dohodaka radnika i građana i iz drugih izvora. Međutim, u poređenju sa dinamikom kretanja sredstava za budžete republika i pokrajina, tempo rasta budžeta opština je manji. Početne godine to ne pokazuju, ali se ovo očito može zaključiti iz 1974/75. godine gde su izdvajanja za republičke i pokrajinske budžete povećana za 15.946 miliona dinara. Razlika kod budžeta republika i pokrajina između 1975. i 1976. godine (4.575 miliona dinara) veća je nego između početnih 1973. i 1974. godine (1.844 miliona dinara). To je slučaj i kod opština, jer razlika između 1975. i 1976. godine iznosi 3.030, a između 1973. i 1974. godine 1.665 miliona dinara.

Dalji zaključak o odnosima finansiranja je da se sredstva budžeta federacije povećavaju iz godine u godinu. Tu se zapaža naročito velika razlika između početne i krajnje godine jer je ona — 15.521 milion dinara. Ali je ipak uočljivo da kretanja po godinama prilično stagniraju.

U odnosima sredstava za budžete i fondove društveno-političkih zajednica zapaža se tendencija opadanja sredstava izdvojenih za fondove.

U vezi sa ovim odnosima potrebno je upozoriti da su u izdvajanjima iz ukupnih sredstava po godinama za fondove obuhvaćena sredstva koja su preneti i interesnim zajednicama. Prema nekim proračunima

<sup>4</sup> Uračunata su i tz. neraspoređena sredstva, a kod fondova i sredstva preneti na samoupravne interesne zajednice.

prosečna stopa rasta izdvojenih sredstava za fondove u razdoblju od 1973. do 1976. godine iznosila je — 24,1% (minus dvadeset četiri koma jedan). Prema tim proračunima prosečna stopa rasta budžeta bila je 25,9%.

Sredstva za budžete i za fondove obrazovala su se u navedenim godinama od poreza iz dohotka i ličnih dohodaka, od poreza na promet, od taksa, od carina i posebnih dažbina, od prihoda organa i od drugih dažbina. Dinamika tako ostvarivanih sredstava za budžete i fondove pokazuje sledeće kretanje:<sup>5</sup>

godina	porez iz l. d.			porez na promet	takse	carine	prihodi organa	ostali prihodi
	iz rad. odnosa	od poljopr.	ostali					
1973.	5.315	1.069	2.934	29.874	1.265	12.682	859	755
1974.	6.333	884	1.669	34.495	1.322	18.714	1.453	1.136
1975.	8.279	920	1.772	41.770	1.644	23.450	2.073	1.301
1976.	10.292	870	2.140	42.214	1.731	22.858	2.206	1.462

Uočljive su velike oscilacije u izvorima sredstava. U nekima od njih dolazi do znatnijeg opadanja iz godine u godinu. Takav je slučaj sa sredstvima koja potiču od poreza iz ličnog dohotka iz poljoprivrede gde se u 1974. godini pokazuje opadanje prema 1973. godini, ali opet porast u 1975. i najzad najznatniji pad u 1976. godini. Slično je i kod ostalih poreza iz ličnog dohotka i na dohodak; sa srednjim godinama u padu prema početnoj i krajnjoj godini. Iz nekih izvora sredstava su konstantno u povećanju: kod poreza iz ličnog dohotka iz radnog odnosa, gde se sredstva čak gotovo udvostručavaju, zatim kod poreza na promet, carina, taksa i drugih. Posebno je do povećanja sredstava došlo kod poreza na promet gde je razlika između početne i krajnje godine — 12.340 miliona dinara a i kod carina gde je razlika 15.176 miliona dinara.

Pokazatelji o visini sredstava za opšte društvene potrebe u 1976/1973 godini izraženi u indeksima pokazuju:<sup>6</sup>

Namena	BiH	Crna Gora	Hrvatska	Makedonija
1. Budžeti	155,7	154,3	266,3	142,0
2. Ukupna sredstva za opštu potrošnju	154,9	154,9	161,9	118,9
3. Ustupljena sredstva fondovima i drugim korisnicima	84,8	162,5	10,8	64,6

<sup>5</sup> Izvori podataka kao pod 1.

<sup>6</sup> Podaci prema tab. 14. Analize ostvarenja dogovorene politike finansiranja opštih društvenih i zajedničkih potreba u periodu od 1973. do 1976. godine sa osvrtom na kretanje sredstava, razvoj sistema i odnosa u raspodeli.

Namena	Slovenija	Srbija	Vojvodina	Kosovo
1. Budžeti	140,6	171,6	155,9	144,4
2. Ukupna sredstva za opštu potrošnju	124,6	154,6	151,1	145,9
3. Ustupljena sredstva fondovima i drugim korisnicima	23,7	94,5	72,2	193,5

Za celu Jugoslaviju indeksi pokazuju sledeća kretanja:

	SFRJ	Federacija	Republike i pokrajine	opštine
1. Budžeti	198,0	212,9	187,7	171,0
2. Ukupna sredstva za opštu potrošnju	185,0			

Budžeti opština pokazuju sledeće indekse rasta sredstava za opšte društvene potrebe za 1976/73. godinu.<sup>7</sup>

SFRJ	BiH	Crna Gora	Hrvatska	Makedonija
171,0	162,2	207,2	187,5	135,3

SFRJ	Slovenija	Srbija	Vojvodina	Kosovo
171,0	131,1	185,4	174,4	179,0

Prema podacima postoje velike varijacije u indeksima kretanja i rasta sredstava u opštinama za 1976/73. godinu. Manji indeks od indeksa za SFRJ imaju Bosna i Hercegovina, Makedonija i Slovenija, pri čemu je izrazito manji za Makedoniju i Sloveniju. U opštinama ostalih društveno-političkih zajednica indeksi rasta pretežno se kreću oko indeksa rasta za SFRJ, i ne prelaze 180, ali znatniji porast pokazuje Crna Gora i donekle Srbija, jer i ona prelazi indeks od 180.

<sup>7</sup> Podaci kao pod 4.

Šredstva za opštu potrošnju u opštinama u godinama od 1973. do 1976. kretala su se na sledeći način:<sup>8</sup>

— u milionima dinara —

Društveno-politička zajednica	1973.	1974.	1975.	1976.
Bosna i Hercegovina	1.872	2.318,6	2.638,8	3.036,9
Crna Gora	200	281,5	355,0	414,4
Hrvatska	2.896	3.629,3	4.555,0	5.429,9
Makedonija	537	510,0	645,5	726,4
Slovenija	1.567	1.585,4	1.812,7	2.054,3
Srbija	2.580	3.402,4	3.730,0	4.783,2
Vojvodina	1.153	1.479,0	1.710,3	2.011,0
Kosoovo	251	306,6	404,8	449,3
SFRJ	11.056	13.512,8	15.852,5	18.905,4

Prema navedenim podacima sredstva opština za finansiranje opštih društvenih potreba iz budžeta su u kontinuelnom porastu. Međutim, prema izvršenim proračunima, prihodi opština su rasli po stopi od 19,6% godišnje, a prihodi republika i pokrajina po višoj stopi od 23,3%.

### 3. Izdvojena sredstva iz budžeta za fondove (ustupljena sredstva)

Za odnose budžeta i fondova karakteristični su iznosi sredstava koji su iz budžeta izdvojeni i ustupljeni fondovima. Međutim, za ovo se na osnovu raspoloživih statističkih materijala ne bi moglo pokazati apsolutno tačno stanje, jer se sa ovim podacima obuhvataju ukupna izdvojena sredstva za vanbudžetske namene. Pri tome je najveći deo izdvojenih sredstava namenjen baš fondovima, dok su iznosi za ostale namene toliko mali da se s pravom mogu zanemariti.

Fondovi su učestvovali u ukupnim sredstvima namenjenim za finansiranje opštih društvenih potreba u 1973. godini sa 9,4% a u 1976. godini samo sa 2,4%, što predstavlja znatno smanjenje.

U periodu od 1973. do 1976. godine ustupljeno je fondovima i drugim korisnicima (u znatno manjoj meri) iz budžeta društveno-političkih zajednica.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Razlike koje se pojavljuju u ukupnim iznosima sredstava opština su posledica promena u metodu obračunavanja, ali one nisu znatne.

<sup>9</sup> Podaci prema tabelama br. 10 do 14 Analize ostvarivanja dogovorene politike opštih društvenih i zajedničkih potreba u periodu od 1973. do 1976. godine sa osvrtom na kretanja sredstava, razvoj sistema i odnose u raspodeli.



ukupno u SFRJ					dinara
godina	1973.	1974.	1975.	1976.	indeks 1976/73
godina	4.882	3.616,3	2.030,5	2.109,7	43,2

od toga u republikama i pokrajinama ustupljeno je fondovima:

Godina	1973.	1974.	1975.	1976.	indeks 1976/73
Bosna i Hercegovina	46	48,3	49,2	39,0	48,8
Crna Gora	16	23,5	30,4	26,0	162,5
Hrvatska	2.522	1.561,6	194,1	277,8	10,8
Makedonija	362	117,7	151,8	233,9	64,6
Slovenija	475	679,4	125,8	112,7	23,7
Srbija	2.258	807,3	1.311,5	1.188,9	94,5
Vojvodina	129	77,3	62,1	93,2	72,2
Kosovo	74	301,2	105,6	143,2	193,5

Ovi podaci mogu poslužiti kao indikator za zaključak da su odnosi budžeta i fondova po osnovu ustupanja sredstava iz kojih se formiraju prihodi fondova znatno izmenjeni, počev od 1973. godine, kao godine transformacije fondova i njihovog uključivanja u samoupravne interesne zajednice. Kod republika u kojima je osnivanje samoupravnih interesnih zajednica otpočelo ranije smanjuje se izdvajanje budžeta za fondove, kao što je u Makedoniji. Međutim, ovaj zaključak nesumnjivo iz pruženih podataka ne bi se mogao prihvatiti za sve republike i pokrajine, jer su sredstva ustupljena ne samo fondovima već i drugim korisnicima. Tako se može pretpostaviti da i tamo gde je došlo do porasta ustupljenih sredstava posle 1973. godine, pretežni deo je ustupljen ne fondovima, već drugim korisnicima i za druge namene uglavnom u oblasti društvenih delatnosti.

U 1974. godini došlo je do povećanja iznosa prenetih sredstava prema 1973. godini u B. i Hercegovini, Crnoj Gori, Sloveniji i Kosovu. U ostalim republikama i u Vojvodini smanjenje je znatno. Ovo posebno važi za Hrvatsku i Srbiju.

U narednoj godini podaci su različiti. Tako se u 1975. godini zapaža veliko smanjenje u Hrvatskoj u kojoj se ta tendencija iz prethodne godine nastavlja, ali se u 1976. godini javlja ponovno nešto veći porast prenetih sredstava na fondove i druge korisnike. Slično je i u Makedoniji. U Sloveniji posle porasta u 1974. godini nastaje opadanje koje zahvata i 1976. godinu. U Srbiji se pokazuje izuzetno veliko kole-

banje, jer posle pada u 1974. godini, dolazi do porasta sredstava u 1975. godini, ali i u 1976. jedva da su ispod visine iz 1973. godine. Kolebanja u Vojvodini nisu tako izrazita, dok je na Kosovu kolebanje znatno, sa naglim porastom u 1974. i umanjnjima u naredne dve godine.

## II ODNOSI U KRETANJU SREDSTAVA ZA FINANSIRANJE OPŠTIH DRUŠTVENIH POTREBA I KRETANJA U PRIVREDI

Pravilo na kome je već duže vremena trebalo izgrađivati kretanje sredstava za opšte društvene potrebe bilo je da te potrebe treba uskladiti sa kretanjima u privredi. To bi u stvari značilo da se u ovoj sferi neprivredne potrošnje može trošiti samo u granicama ostvarenog dohotka i raspoloživih sredstava u privredi. Da bi se ovo obezbedilo u Društvenom planu Jugoslavije od 1971. do 1975. godine bilo je utvrđeno da se rast opšte potrošnje kreće po stopi »nižoj« od stope rasta društvenog proizvoda. Na taj način postignuti bi bili konkretni odnosi u kojima sporije rastu sredstva koja potiču od poreza iz dohotka udruženog rada i drugih dažbina, a kojima se zadovoljavaju opšte društvene potrebe, od društvenog proizvoda. Kao kompenzacija za sredstva koja bi nedostajala iz ovoga izvora trebalo bi zahvatanje jače orijentisati iz potrošnje i dohodaka i imovine građana.

Održavanje ovoga pravila dobilo je potvrdu i u narednom planu od 1976. do 1980. godine.

Ovakvo stanje u kretanju sredstava svakako je interesantno u pogledu opštih društvenih potreba posmatrati u svetlosti ostvarenja glavnih smernica koje su zastupljene u društvenim planovima razvoja Jugoslavije od 1971. do 1975. godine odnosno od 1976. do 1980. godine.

U ovim planovima i rezolucijama za njihovo sprovođenje u pojedinim godinama utvrđeno je da će se sredstva za zadovoljenje opštih društvenih potreba moći kretati u granicama ostvarenog dohotka. A to znači samo u skladu sa kretanjima u privredi, kako bi se održala i unapredila reproduktivna sposobnost privrede. Tako utvrđena politika obezbeđivanja sredstava za opšte društvene potrebe bila je praćena i merama za njenu realizaciju, sadržanim u propisima iz 1973. godine kojima je vršeno ograničavanje opšte društvene potrošnje i propisivanjem stopa od strane društveno-političkih zajednica koje su se kretale u dogovorenim granicama.<sup>10</sup> U 1974. godini su utvrđeni kriterijumi o visini opterećenja organizacija udruženog rada i građana. Rezultat primene ovih kriterijuma trebalo je da bude da sredstva za opšte društvene potrebe rastu najmanje za 1 procentni poen sporije od rasta društvenog proizvoda republike odnosno pokrajine.<sup>11</sup> U narednim godinama dolazi do zaključivanja društvenih dogovora na nivou

<sup>10</sup> Zakon o ograničavanju prihoda od poreza i doprinosa iz privrede i ograničavanju stopa poreza na promet u 1973. godini.

<sup>11</sup> Dogovor o kriterijumima i visini opterećenja organizacija i građana (»Sl. list SFRJ«, br. 33/74).

federacije kojima se utvrđuju mere za ostvarivanje politike opšte i zajedničke potrošnje (1975. godine), odnosno ostvaruju sredstva i politika finansiranja opštih i zajedničkih potreba (1976. godina).<sup>12</sup>

U 1975. godini obavezale su se republike i pokrajine da će svojim merama i politikom stopa, a prema svojim specifičnim uslovima, održavati nivo opšte potrošnje (kao i zajedničke) tako da raste sporije za 20% do 25% od nominalnog rasta društvenog proizvoda društvene privrede. U 1976. godini dogovorom je utvrđeno da prihodi za opšte društvene potrebe (kao i zajedničke) mogu, u odnosu na dogovoreni nivo iz 1975. godine, da rastu do nivoa planiranog rasta realnog društvenog proizvoda republike odnosno pokrajine koji se uvećava za preneti nivo cena iz 1975. godine za zemlju u celini.

Kao što je pomenuto sve ove mere u vezi dogovora republika i pokrajina imale su za cilj da postaknu akumulativnu i razviju reproduktivnu sposobnost udruženog rada. One su se u stvari svodile na ograničavanje izdvajanja sredstava iz dohotka osnovnih organizacija udruženog rada i ličnih dohodaka radnika u tim organizacijama što je ostalo kao intencija i sadašnje politike zahvatanja iz ovih izvora.<sup>13</sup>

Ostvarivanje dovoljnih sredstava za opšte društvene potrebe uslovljeno je odnosima u raspodeli društvenog proizvoda, narodnog dohotka, dohotka u udruženom radu i ličnih dohodaka radnika i drugih radnih ljudi.

Odnosi u raspodeli društvenog proizvoda i narodnog dohotka treba da budu tako uređeni da se ostvaruje optimalna funkcija između razvijenosti materijalne proizvodnje i zahvatanja sredstava namenjenih za zadovoljenje opštih društvenih potreba, putem društvenih prihoda (poreza i drugih oblika dažbina).

Zbog toga je rast društvenog proizvoda bitni preduslov rasta sredstava za finansiranje opštih društvenih potreba. Taj rast u periodu od 1973. do 1976. godine kretao se po sledećim stopama:

godina	1973.	1974.	1975.	1976.
društveni proizvod	24,77	32,95	23,58	18,38

Iz ovih podataka o stopi rasta društvenog proizvoda u navedenom periodu proizilazi da je taj rast dosta neujednačen i da oscilira između najnižeg procenta od 18,38 do najvišeg od 32,95, pri čemu je gotovo ujednačeno kretanje stope rasta u 1973. i 1975. godini. Ukupna

<sup>12</sup> Dogovor o ostvarivanju sredstava i politike finansiranja opštih i zajedničkih potreba u 1976. godini (»Sl. list SFRJ«, br. 5/76).

<sup>13</sup> U 1977. i 1978. godini primenjivana je i jedna racionalnija mera u nekim republikama i pokrajinama da bi se sprečilo zahvatanje iznad dogovorenog nivoa. Tako je u 1977. godini u SR Srbiji dogovoreno da se sredstva od poreza i doprinosa koja su naplaćena iznad dogovorenog nivoa vrata privredi. Međutim, za 1977. godinu to je učinjeno u malom obimu (samo je usmerenom obrazovanju ostalo više od 250 mil. dinara).

stopa rasta iznosila je 23,6%.<sup>14</sup> U okviru ovakve stope rasta društvenog proizvoda treba posmatrati i kretanje stope izdvajanja sredstava za opšte društvene potrebe.

Učešće u društvenom proizvodu sredstava za opšte i zajedničke društvene potrebe po godinama iznosi:

godina	1973.	1974.	1975.	1976.
prosečna stopa	32,8	33,8	35,4	37,7

Prosečna stopa rasta ovih sredstava za 1976/73 iznosila je 4,8%.

Iz ovih podataka se vidi da je prosečna stopa učešća sredstava za opšte društvene i zajedničke potrebe u društvenom proizvodu dosta ujednačena i da blaže raste iz godine u godinu, pri čemu je najmanji procenat učešća — u 1973., a najveći u 1976. godini.

I ako smo pokušali da prikažemo odnose u rastu društvenog proizvoda i sredstava za opšte društvene potrebe u periodu 1973. do 1976. godine nismo uspeli da pružimo pravu sliku iz dva glavna razloga pa se podaci koji su iskazani pojavljuju samo kao indikatori stanja sredstava za opšte društvene potrebe. Prvi razlog koji je u tome bio smetnja jeste da ne postoje odvojeni podaci za učešće sredstava za opšte društvene potrebe u društvenom proizvodu ukupne privrede, već su sredstva obračunata zajedno i za opšte i za zajedničke potrebe. Drugi je razlog opet metodološke prirode, a sastoji se u tome što se ukupna sredstva za finansiranje opštih društvenih i zajedničkih potreba obrazuju samo jednim i to većim delom iz primarne raspodele narodnog dohotka, dok drugim delom nastaju iz preraspodele tog dohotka, koji je u svakom slučaju manji deo. To ima za posledicu da dolazi do višestrukog uračunavanja jednih te istih sredstava. Ona se izražava u tome što se vrši transferisanje sredstava u društvenim delatnostima, pri čemu na primer organizacije društvenih delatnosti plaćaju doprinose za svoje samoupravne interesne zajednice, zatim usled multipliciranja prihoda od poreza.

Drugi ekonomski pokazatelj od koga zavisi mogućnost izdvajanja sredstava za opšte društvene, ali i zajedničke potrebe, jeste dohodak u udruženom radu.

Sledeći podaci za 1973. do 1976. godinu pokazuju ostvareni dohodak u udruženom radu i ukupne poreze i doprinose koji su izdvojeni iz tog dohotka:<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Analiza ostvarivanja dogovorene politike finansiranja opštih društvenih i zajedničkih potreba u periodu od 1973. do 1976. godine sa osvrtom na kretanja sredstava, razvoj sistema i odnose u raspodeli, str. 24.

<sup>15</sup> Podaci iz završnih računa organizacija udruženog rada materijalne proizvodnje za odgovarajuću godinu.

— u milionima dinara —

godina	1973.	1974.	1975.	1976.
ostvareni dohodak	181.408	250.997	306.772	361.676
porezi i doprinosi	39.734	68.412	77.278	100.861

Prema ovim pokazateljima prosečna stopa rasta dohotka iznosi 25,9%, a prosečna stopa rasta poreza i doprinosa — 36,4%. To znači da je prosečna stopa rasta poreza i doprinosa viša za 10,5 procentualnih poena od stope rasta ostvarenog dohotka.

Analizom odnosa izdvajanja poreza i doprinosa iz dohotka i ličnih dohodaka dobija se:

— u milionima dinara —

godina	1973.	1974.	1975.	1976.
iz dohotka	6.442	16.470	24.332	31.270
iz ličnih dohodaka	33.292	41.942	52.946	69.591

Prema ovim pokazateljima prosečna stopa rasta sredstava koja su izdvojena iz dohotka udruženog rada iznosi 104,4%, a iz ličnih dohodaka stopa rasta je manja i iznosi — 28,0%.

Razlog ovakvom stanju je prenošenje tereta izdvajanja iz ličnih dohodaka na dohodak, koji se počeo jače oporezivati porezom na dohodak od 1973. godine, pa otuda razlika između 1973. i 1974. godine za preko 10.000 miliona dinara.

Neto lični dohoci u društvenoj privredi dakle bez poreza i doprinosa, kretali su se u navedenim godinama na sledeći način:

godina	1973.	1974.	1975.	1976.
lični dohodak	81.678	106.614	137.809	170.553

Pri tome je prosečna stopa rasta za 1973/76. godinu iznosila 27,8.

Prema podacima za isti period vremena prosečna stopa rasta neto ličnih dohodaka bila je niža za 1,8 procentualnih poena od rasta prosečne stope poreza i doprinosa iz ličnih dohodaka, a to će reći da su lični dohoci brže rasli.

Isto je tako vidljivo da je prosečna stopa rasta ličnih dohodaka za 1,9 procentualnih poena viša od prosečne stope rasta ostvarenog

dohotka. U svemu dolazi znači do poremećaja u odnosima kretanja ostvarenog dohotka i ukupnog poreza i doprinosa iz dohotka, u odnosima ličnih dohodaka i poreza i doprinosa iz ličnih dohodaka, kao i u odnosima ličnih dohodaka prema ostvarenom dohotku.

Posledice ovakvog stanja, u kome se ispoljavaju navedene anomalije u kretanju osnovnih ekonomskih veličina društvenog proizvoda dohotka i ličnih dohodaka, s jedne strane, i poreza i doprinosa, s druge strane, je da se morala smanjivati akumulativna sposobnost privrede i to uticati na njenu reproduktivnu sposobnost. Ovo se danas još uvek održava i u javnosti stalno ističe uporedo sa nedovoljnom produktivnošću rada, kao jedan od osnovnih problema našeg privredivanja.

### III ODNOSI MEĐU BUDŽETIMA (DOPUNSKA SREDSTVA)

U međusobnim odnosima budžeta društveno-političkih zajednica zapaža se povezivanje koje se postepeno institucionalizovalo u okviru tzv. dopunskih sredstava. Dopunska sredstva su oblik prelivanja budžetskih sredstava po pravilu iz budžeta šire u budžet uže društveno-političke zajednice. Zato danas postoje dopunska sredstva koja se iz budžeta federacije daju privredno nedovoljno razvijenim republikama i pokrajinama odnosno sredstva koja se iz budžeta republika i pokrajina daju privredno nedovoljno razvijenim opštinama.

Poznato je da u našoj zemlji privredna razvijenost republika i pokrajina, a u okviru ovih i opština, nije ujednačena, što ima za posledicu i nizak stepen fiskalne sposobnosti ovih društveno-političkih zajednica, pa se sredstva za budžete i fondove u njima ostvaruju ispod proseka za celu zemlju. To je bio razlog za uspostavljanje mehanizma finansijskog izravnjanja na društveno prihvatljivom nivou koji obezbeđuje da i takve republike i pokrajina Kosovo ostvaruju sredstva koja će im omogućiti da zadovolje opšte i zajedničke potrebe u oblasti društvenih i drugih službi.

Treba imati u vidu da federacija uređuje i obezbeđuje kreditiranje razvoja nedovoljno privredno razvijenih republika i pokrajina i u tom smislu angažuje znatna sredstva društvene akumulacije iz privrede.

Pored toga federacija u sistemu finansiranja društvene reprodukcije interveniše i drugim instrumentima kojima se na selektivnim načelima utiče na obezbeđenje povoljnih uslova za brži privredni i društveni razvoj. Tu spadaju sve mere i rešenja u oblasti monetarno-kreditne politike, deviznog sistema, carinske zaštite, poreskog sistema, zatim davanje prioriteta u korišćenju inostranih kredita, međunarodne tehničke pomoći i sl. Međutim, i pored toga kao druga po značaju mera koja na načelima potpune solidarnosti deluje na ujednačenje uslova finansiranja društvenih službi jesu dopunska sredstva.<sup>16</sup>

<sup>16</sup> U budžetu federacije za 1979. godinu ukupan iznos ovih dopunskih sredstava je 7.823.200.000 dinara.

Karakteristika dopunskih sredstava iz budžeta federacije bespovratnost njihovog davanja. Ona se usmeravaju za finansiranje i razvoj društvenih delatnosti i službi koje su od značaja za opšti privredni i društveni razvoj republike i pokrajina koje primaju dopunska sredstva ali istovremeno omogućavaju da ove republike i pokrajine ne opterećuju svoju privredu suvišnim zahvatanjima za ove namene.

Do 1972. godine svi oblici dopunskih sredstava obezbeđivali su se u budžetu federacije u fiksnom iznosu i to svake godine i na osnovu godišnje ocene, ali od 1973. godine to se obezbeđivanje vrši u procentu od društvenog proizvoda (0,89%) i tako dobijaju karakter jednog planskog instrumenta.<sup>17</sup>

Dopunska sredstva obezbeđuje federacija za republike i pokrajine koje su zakonom proglašene kao nedovoljno privredno razvijene. Dopunska sredstva daju se u vidu opštih i namenskih dopunskih sredstava. Opšta dopunska sredstva daju se na osnovu kriterijuma i merila koja su isto tako utvrđena zakonom, i to za srednjeročni period (od 1976. do 1980. godine).<sup>18</sup> Ovi kriterijumi i merila zasnivaju se na kalkulativnom sistemu obračunavanja prihoda (kalkulativni prihodi), pri čemu se oni utvrđuju na jedinstveni način prema jednakom opterećenju ukupnog društvenog proizvoda nedovoljno razvijenih republika i pokrajina. Prema ovim parametrima kalkulativni prihodi za period od 1976. do 1980. godine određivani su na osnovu podataka o visini društvenog proizvoda ukupne privrede u 1976. godini i plana rasta u periodu od 1976. do 1980. godine, obračunatog po principu čiste delatnosti. Pored toga, uzimani su u obračun i podaci o visini sredstava koja su ostvarile nedovoljno razvijene republike i pokrajine u 1975. godini i o proceni njihovog obima i rasta u periodu od 1976. do 1980. godine u skladu sa planom rasta društvenog proizvoda svake republike i pokrajine, zatim podaci o učešću ukupnih sredstava za opštu i zajedničku potrošnju u društvenom proizvodu ukupne privrede Jugoslavije i svake republike i pokrajine u periodu od 1976. do 1980. godine. Vršena je i korekcija procenjenih sopstvenih sredstava republika i pokrajina za iznos kojim se učešće tih sredstava u društvenom proizvodu ukupne privrede svake republike i pokrajine svodi na nivo proseka tih sredstava u društvenom proizvodu Jugoslavije.

Uslovi pod kojima su ranije društvene i druge službe u nedovoljno razvijenim republikama i na Kosovu obavljale svoju delatnost bili su veoma nepovoljni. Pre svega postojao je veoma nizak nivo njihove opšte razvijenosti, sa nepovoljnom materijalnom osnovom rada, nedovoljnim kapacitetima i kadrovskom osnovom. Zatim, privredna sredina na koju su se oslanjale ove službe u svome razvoju bila je i sama

<sup>17</sup> Iz budžeta federacije za odgovarajuću godinu može se zaključiti da su dopunska sredstva obezbeđivana u sledećim iznosima: za 1971. — 1.484,2, za 1972. — 1.772,0, za 1973. — 2.543,0, za 1974. — 2.863,0 i za 1975. — 4.311,0 miliona dinara.

<sup>18</sup> Čl. 17. Zakona o finansiranju federacije (»Sl. list SFRJ«, br. 15/77), Zakon o dopunskim sredstvima republika i autonomnih pokrajina u periodu od 1976. do 1980. godine (»Sl. list SFRJ«, br. 33/76) i Zakon o republikama i pokrajinama koje se smatraju nedovoljno privredno razvijenim u periodu od 1976. do 1980. godine (»Sl. list SFRJ«, br. 33/76).

nedovoljno razvijena, tako da im nije mogla mnogo pružiti. Većina, a posebno Kosovo, imale su veoma jak priraštaj stanovništva, sa velikim stepenom smrtnosti, naročito dece, zbog nedovoljnog stepena zdravstvene i socijalne zaštite. S druge strane, obuhvat školovanja i opismenjavanja bio je nedovoljan kako zbog suženog školskog prostora, tako i zbog nedostatka kadrova u obrazovanju. U takvim okvirima ranije smanjene akumulacije iz sopstvene ekonomske sredine dopunska sredstva su jedino mogla pružiti pomoć u otklanjanju svih štetnih posledica ovih nepovoljnih uslova za rad i delovanje društvenih i drugih službi.<sup>19</sup>

U periodu od 1971. do 1975. godine iz budžeta federacije obezbeđena su dopunska sredstva za finansiranje društvenih i drugih službi po godinama u sledećim iznosima:<sup>20</sup>

— u milionima dinara —

1971.	1972.	1973.	1974.	1975.
1.484,2	1.772,0	2.543,0	2.863,0	4.311,0

Učešće pojedinih republika i Kosova u ovim sredstvima po godinama, pokazuje:

God.	BiH	Crna Gora	Makedonija	Kosovo
1971.	604,4	157,6	288,1	434,1
1972.	718,4	183,9	329,9	539,8
1973.	1.021,0	262,0	465,0	795,0
1974.	1.149,5	294,9	523,9	894,7
1975.	1.730,9	444,0	788,9	1.347,2

Iznosi ovih sredstava povećani su tz. posebnim namenskim sredstvima iz budžeta federacije za Crnu Goru i Kosovo, i to:

— u milionima dinara —

1971.	1972.	1973.	1974.	1975.
196,8	184,0	184,0	256,0	311,0

<sup>19</sup> Podaci iz Nacrta Zakona o dopunskim sredstvima socijalističkim republikama i socijalističkim autonomnim pokrajinama u periodu od 1976—1980. godine, str. 22 i dalje.

<sup>20</sup> Podaci iz Nacrta Zakona o dopunskim sredstvima socijalističkim republikama i socijalističkim autonomnim pokrajinama od 1976. do 1980. godine od 10. marta 1976. godine, str. 5.



Učešće Crne Gore i Kosova u ovim ukupnim sredstvima po godinama je sledeće:

— u milionima dinara —

godina	Crna Gora	Kosovo
1971.	96,8	100,0
1972.	84,0	100,0
1973.	84,0	100,0
1974.	130,0	126,0
1975.	146,0	165,0

Dopunska sredstva daju se pretežno u ukupnom iznosu i imaju karakter opšte dotacije. Ovo je posebno značajno zato što se u planiranju budžeta nedovoljno razvijenih uvek može izvršiti raspored sredstava za sve potrebe u okviru opšte namene dopunskog finansiranja.

Za dopunska sredstva bitno je da sopstveni prihodi korisnika nisu dovoljni da obezbede funkcionisanje službi. U tom smislu akumulativna sposobnost nedovoljno razvijenih predstavlja važan parametar jer je ona dokaz fiskalne snage. Međutim, sopstveni izvori prihoda imaju i širi značaj ako se ima u vidu da se oni uzimaju kao ekonomsko opravdanje za uvođenje dopunskih sredstava uopšte, pošto visina sopstvenih prihoda, posebno iz poreskih izvora, predstavlja granicu opterećenja preko koje nedovoljno razvijeni ne mogu ići, a da se pri tome ne povrede društvene usvojene proporcije, pa i sama prava radnika na lični dohodak odnosno dohodak u organizacijama koji zajemčuju reprodukciju radnika u udruženom radu. Nedovoljno razvijeni i sami nastoje da ulože određeni fiskalni napor i da obezbede maksimum sredstava u granicama koje su ekonomski i društveno-politički opravdane.

Karakteristični su odnosi budžeta u vezi sa međusobnim primanjima tj. transferisanim sredstvima prema podacima za 1975. i 1976. godinu.<sup>21</sup>

U 1975. godini primanja budžeta svih društveno-političkih zajednica iz osnova transfera (primljena sredstva) iznosila su 34.166.090 dinara, od toga savezni budžet je primio — 26.474.000 republički budžeti — 3.224.755, pokrajinski — 1.873.052, gradski i regionalni — 628.425 i opštinski — 1.965.858 dinara.

U 1976. godini ukupno je primljeno — 42.249.411 dinara, a od toga savezni budžet — 33.374.000, republički budžeti — 3.651.612, pokrajinski — 2.176.484, gradski i regionalni — 1.315.736 i opštinski budžeti — 1.731.570 dinara.

Na ime dopunskih sredstava raspoređeno je u 1975. godini u svim budžetima i dato užim društveno-političkim zajednicama ukupno — 8.289.418, od toga iz saveznog budžeta — 4.311.000, iz republičkih bu-

<sup>21</sup> Podaci iz završnih računa društveno-političkih zajednica u hiljadama dinara (str. 3).

džeta — 3.346.003, iz pokrajinskih budžeta — 274.777, iz gradskih i regionalnih budžeta — 314.370 i iz opštinskih budžeta — 43.268 dinara. U 1976. godini ukupna raspoređena sredstva za sve budžete iznosila su 9.157.713, od tog u saveznom budžetu raspoređeno je 4.935.000, u republičkim budžetima — 3.827.220, pokrajinskim budžetima — 300.954, u gradskim i regionalnim budžetima — 45.053 i u opštinskim budžetima — 49.486 hiljada dinara.

Indeks rasta se kretao za obe godine i budžete društveno-političkih zajednica na sledeći način:

ukupno	savezni	republički	pokrajinski	gradski i regionalni	opštinski
110	114	114	110	14	114

#### IV ODNOSI SREDSTAVA I NAMENA U OKVIRIMA BUDŽETA

Budžet u našem finansijskom sistemu, u odnosu na budžete drugih zemalja, imaju limitirajući karakter. To znači da se vrste i broj potreba koje se iz njega finansiraju umnogome sužavaju prema potrebama (rashoda) društveno-političkih zajednica koje se finansiraju iz budžeta tih drugih zemalja.

Ovo je potpuno razumljivo ako se ima u vidu pre svega razdvajanje opšte od zajedničke potrošnje i prelazak jednog pretežnog dela društvenih potreba i sredstava na samoupravno finansiranje u okviru samoupravnih interesnih zajednica. Prema približnim proračunima sredstva u samoupravnim interesnim zajednicama znatno prevazilaze ukupan iznos sredstava koja se preraspodeljuju budžetima društveno-političkih zajednica. Samo u 1976. godini od ukupnih sredstava za društvene potrebe u visini od 218.095 miliona dinara, 119.244 miliona odlazi na zajedničke potrebe, a 98.815 miliona na opšte društvene potrebe. U 1973. godini razlika je bila obrnuta, pa je preko budžeta za opšte društvene potrebe preraspodeljeno 53.440 milijardi dinara, a u zajedničke društvene potrebe usmereno 47.015 milijardi dinara, tj za 6.425 milijardi manje nego u opšte društvene potrebe.<sup>22</sup>

Za zajedničke društvene potrebe preko samoupravnih interesnih zajednica u periodu od 1973. do 1976. godine obezbeđeno je:<sup>23</sup>

<sup>22</sup> Podaci iz Analize dogovorene politike finansiranja opštih društvenih i zajedničkih potreba u periodu od 1973. do 1976. godine sa osvrtom na kretanja sredstava, razvoj sistema i odnose u raspodeli, juni 1977. godine.

<sup>23</sup> Podaci kao pod 20.

— u milijardama dinara —

S I Z	1973.	1974.	1975.	1976.
UKUPNO	47.015	71.036	94.516	119.244
za obrazovanje	11.139	16.865	22.481	27.746
za zdravstvo	14.532	20.364	26.868	33.683
za penziono i invalidsko osiguranje	17.267	25.661	32.222	40.325
za dečju zaštitu	3.346	4.819	6.300	8.096
za kulturu	—	—	1.734	2.622
za nauku	—	—	1.061	1.338
za fizičku kulturu	—	—	585	972
za zapošljavanje	731	1.049	1.252	1.364
za socijalnu zaštitu	—	—	1.351	1.993
ostali SIZ-ovi	—	2.278	662	1.105

Prosečna stopa rasta u periodu od 1973. do 1976. godine po samoupravnim interesnim zajednicama, iznosi: za obrazovanje — 35,6%; za zdravstvo — 32,3%; za invalidsko-penziono osiguranje — 32,7%; za dečju zaštitu — 34,3%, za zapošljavanje 23,1% odnosno ukupno 36,5%<sup>24</sup>

Treba istaći da je broj potreba koje se finansiraju preko samoupravnih interesnih zajednica u periodu od 1973. do 1976. godine udvostručen. To se vidi i iz ukupne prosečne stope rasta od 36,5%. Najniža prosečna stopa rasta je kod samoupravne interesne zajednice za zapošljavanje, a kod svih drugih ona se kreće iznad 30%.

Uporedno kretanje sredstava za zadovoljenje opštih društvenih i zajedničkih potreba u periodu od 1973. do 1976. godine, pokazuje:

— u milionima dinara —

Namena	1973.	1974.	1975.	1976.	porast prosečna stopa
UKUPNO	100.455	137.480	178.177	218.095	29,5
Opšte društvene potrebe	53.440	66.444	83.661	98.851	22,8
zajedničke potrebe	47.015	71.036	94.516	119.244	36,4

Iz pregleda se vidi da sredstva za opšte i zajedničke potrebe u svim godinama pokazuju visok porast. Odnosi prosečnih stopa rasta to najbolje potvrđuju.

Posebno za zajedničke potrebe značajno je to da se njihova stopa prosečnog rasta nalazi iznad stope rasta sredstava za opšte društvene

<sup>24</sup> Podaci kao pod 20.

potrebe. Istovremeno podaci o kretanju mase sredstava za zajedničke potrebe navode na nekoliko zaključaka. Prvi je da je razlika između sredstava za 1973. i sredstava za 1974. godinu veoma velika. To baš potvrđuje ranije dat zaključak da su iz domena opštih društvenih potreba sredstva prebačena u domen zajedničkih potreba. Drugi je zaključak da se ta razlika permanentno održava kroz ceo period od 1973. do 1976. godine. Treći je zaključak da je razlika između početne i krajnje godine u masi sredstava izrazito velika jer iznosi 72.129 milijardi dinara.

Nezavisno od ovakvih odnosa sredstava namenjenim za finansiranje opštih društvenih i zajedničkih potreba, budžet se i sam pojavljuje u relativno malim srazmerama kao instrument neposrednog finansiranja opštih društvenih potreba a mnogo više kao instrument preraspodeljivanja sredstava za druge potrebe. Ovo prirodno zavisi i od vrste budžeta. Budžeti opština su na prvom mestu po brojnosti potreba koje se neposredno iz njih finansiraju. To je potpuno razumljivo, ako se ima u vidu da su to budžeti iz kojih se najneposrednije zadovoljavaju opšte potrebe građana sa teritorije opštine. Preneta sredstva iz opštinskih budžeta u fondove i prenošenje sredstava za finansiranje mesnih zajednica su glavni transferni rashodi. Sva ostala sredstva idu na isključivo opšte društvene potrebe.

U republičkim budžetima transferisanje sredstava je mnogo veće. Tu pre svega dolazi do preliivanja sredstava u vidu dopunskog finansiranja opština koje nisu u stanju da svojim sredstvima finansiraju društvene delatnosti prema tome ovde se nalazi i najveći ukupan iznos prenetih sredstava.

U budžetu federacije smanjenje vrste i broja potreba koje su ranije finansirane iz ovoga budžeta usledilo je zbog umanjenja privrednih funkcija federacije, ali tu dolaze i preneti sredstva drugim društveno-političkim zajednicama u periodu od 1973. do 1976. godine.

Obim opštih društvenih potreba koje se finansiraju iz budžeta društveno-političke zajednice svodi se na one koje neposredno proističu iz funkcija društveno-političke zajednice tj. koje radni ljudi i građani zadovoljavaju u ovim zajednicama. Pri tome treba imati u vidu da se jedan deo sredstava budžeta još uvek koristi i za zajedničke potrebe. Ali isto tako treba računati i sa nespornom činjenicom da se za zajedničke potrebe sredstva obrazuju u daleko većem obimu van budžeta; na samoupravnim osnovama, odlučivanjem radnih ljudi u udruženom radu koji izdvajaju ta sredstva iz dohotka osnovne i druge organizacije udruženog rada odnosno iz svojih ličnih dohodaka.

U pogledu jačeg angažovanja budžeta za finansiranje potreba šireg privrednog karaktera nema razloga zbog toga što se za ove potrebe organizuju samoupravne interesne zajednice odnosno obrazuju samoupravni fondovi udružene privrede (kreditiranje plasmana opreme, trajnih potrošnih dobara, kreditiranje i osiguranje izvoza, unapređenje poljoprivrede i dr.). Angažovanje društveno-političkih zajednica u finansiranju ovakvih potreba vezano je i za mere podsticanja bržeg razvoja privredno nedovoljno razvijenih, kao i za budžetske intervencije u privredi.

U skladu sa ovim postavkama o obimu opštih društvenih potreba koje se finansiraju iz budžeta moguće je izvršiti njihovo razvrstavanje i utvrditi glavne kategorije tih potreba.

Osnovno obeležje obezbeđenja sredstava za opšte društvene potrebe jeste bespovratnost datih sredstava. U tom smislu potrebno je ukazati i na to da svi prihodi i raspored prihoda (rashodi) moraju biti iskazani u budžetu društveno-političke zajednice.

Ustavi republika i pokrajina uglavnom nabrajaju opšte društvene potrebe za koje se mogu uvoditi porezi iz dohotka osnovnih organizacija udruženog rada i iz ličnih dohodaka radnika i drugih radnih ljudi. Prema tome kao opšte društvene potrebe mogu se uzeti takve potrebe i one koje su utvrđene Zakonom o udruženom radu, pod uslovom da se sredstva za te potrebe mogu određivati samo u skladu sa društvenim planovima.<sup>25</sup>

Federacija finansira sledeće opšte društvene potrebe:

— Jugoslovensku narodnu armiju i druge potrebe narodne odbrane iz nadležnosti organa federacije,

— rad organa federacije,

— društvene i druge službe u republikama i pokrajinama koje te službe ne mogu finansirati svojim sredstvima, obezbeđujući dopunska sredstva za njih,

— ostvarivanje osnovnih prava boraca, ratnih vojnih invalida i porodica palih boraca,

— penzijsko i invalidsko osiguranje vojnih osiguranika i njihovih porodica obezbeđenjem dopunskih sredstava,

— obrazovanje potrebnih robnih i finansijskih rezervi federacije,

— izvršavanje obaveza po međunarodnim ugovorima, sporazumima i konvencijama,

— izvršavanje drugih obaveza, potreba i zadataka koje federacija ima po Ustavu SFRJ i zakonima i drugim opštim aktima federacije,

— izvršavanje obaveza federacije po unutrašnjim i inostranim zajmovima i po kreditima koje je zaključila federacija,

— izvršavanje obaveza po osnovu nacionalizovane imovine,

— određene zadatke društveno-političkih i društvenih organizacija koje su od interesa za ostvarivanje funkcija federacije.

Opšte društvene potrebe koje finansiraju republike jesu:

— obaveze republika u finansiranju funkcija federacije,

— rad skupštine, predsedništva republike, saveta republike, izvršnog veća, ustavnog suda, vrhovnog suda, suda udruženog rada, javnog tužilaštva, društvenog pravobranioca samoupravljanja, javnog pravobranilaštva, republičkih organa uprave i organizacija koje su od interesa za republiku, okružnih sudova, okružnih privrednih sudova, osnovnih sudova udruženog rada, okružnih javnih tužilaštava i veća za prekršaje,

<sup>25</sup> Čl. 54. st. 2. Zakona o udruženom radu.

— poslovi koji su iz okvira prava i dužnosti republike povereni međuopštinskim regionalnim zajednicama,

— narodna odbrana i društvena samozaštita iz okvira prava i dužnosti republike i obrazovanje robnih rezervi za slučaj rata,

— dopunska sredstva opštinama za izvršavanje prava i dužnosti utvrđenih ustavom i zakonom,

— zadaci i poslovi koje u skladu sa zakonom vrše opštinski organi iz okvira prava i dužnosti republike,

— obaveze republike utvrđene ustavom i zakonom u oblasti zdravstva, socijalne, boračke i invalidske zaštite, obrazovanja, nauke i kulture, javnog informisanja i drugih društvenih delatnosti, zaštite od štetnog dejstva vode, otklanjanje posledica od elementarnih nepogoda, zaštite vode i vazduha od zagađivanja, finansiranje bržeg razvoja nedovoljno razvijenog područja i Kosova obaveze republike u pogledu obezbeđenja materijalnih uslova za ostvarivanje ustavom utvrđenih funkcija SSRN, dopunsko finansiranje programa utvrđenih aktivnosti društveno-političkih i društvenih organizacija, ukoliko se sredstva za ove potrebe ne mogu da obezbede na osnovu društvenog dogovaranja, samoupravnog sporazumevanja putem doprinosa ili na drugi način,

— podsticanje razvoja privrede i intervencije u privredi na osnovu zakona,

— obaveze republike koje proizilaze iz međunarodnih sporazuma odnosno ugovora, obaveze republike koje proizilaze iz dogovora i društvenih dogovora u okviru prava i dužnosti republike i

— druge opšte društvene potrebe koje su od interesa za ostvarivanje prava i dužnosti republike.

Odgovarajuće opšte društvene potrebe u okviru svojih prava i dužnosti finansiraju iz svoga budžeta i pokrajine.

Opšte društvene potrebe koje finansira opština iz svog budžeta jesu:

— rad skupština opštine i njenih tela, opšteg sabora opštine, izvršnog organa skupština opštine, organa uprave i organizacija koji vrše poslove od interesa za opštinu, opštinskih redovnih sudova, opštinskog javnog tužilaštva i javnog pravobranilaštva i društvenog pravobranioca samoupravljanja,

— narodna odbrana i društvena samozaštita iz okvira prava i dužnosti opština,

— obaveze opštine u finansiranju međuopštinskih regionalnih zajednica,

— obaveze opštine utvrđene ustavom i zakonom u oblasti zdravstvene, socijalne, boračke i invalidske zaštite, opšte komunalne potrošnje, obrazovanja, nauke, kulture, javnog informisanja i drugih društvenih delatnosti, zaštite od štetnog dejstva voda i vazduha od zagađivanja, dopunsko finansiranje programa utvrđenih aktivnosti društveno-političkih i društvenih organizacija, obaveze opštine da u okviru svojih prava i dužnosti obezbeđuje materijalne uslove za ostvarivanje

ustavom utvrđenih funkcija SSRN, ukoliko se iz sredstava za ove potrebe ne mogu da obezbede na osnovu društvenog dogovaranja, samoupravnog sporazumevanja, putem doprinosa ili na drugi način,

— obaveze opština koje proizilaze iz međunarodnih sporazuma, odnosno ugovora u okviru njenih prava i dužnosti,

Obaveze koje je opština preuzela iz dogovora i društvenih dogovora u okviru njenih prava i dužnosti.

— druge potrebe koje su od interesa za ostvarivanje prava i dužnosti opština.<sup>26</sup>

Opšte društvene potrebe koje finansira međuopštinska regionalna zajednica iz sredstava koje obezbeđuju opštine sa područja zajednice, jesu:

— rad skupštine međuopštinske regionalne zajednice i njenih tela, kao i drugih organa i službi,

— zadaci utvrđeni ustavom, kao što je ostvarivanje trajne saradnje opština, donošenje zajedničkih planova i programa i ostvarivanje drugih zajedničkih interesa,

— vršenje određenih prava i dužnosti koje po društvenom dogovoru povere opštine međuopštinskoj regionalnoj zajednici iz okvira svojih prava i dužnosti i

— vršenje određenih prava i dužnosti koje poveri republika međuopštinskoj regionalnoj zajednici iz okvira svojih prava i dužnosti.

Odnosi unutar budžeta društveno-političkih zajednica posebno su karakteristični za budžet federacije i budžete republika i pokrajina. U tom smislu kretanje sredstava budžeta za 1974. i 1975. godinu pokazuje:<sup>27</sup>

— u milionima dinara —

god.	Federacija	BiH	Crna Gora	Hrvatska
1974.	40.245,6	3.581,2	455,8	5.153,2
1975.	52.585	4.333,5	536,2	8.658,6

god.	Makedonija	Slovenija	Srbija	Vojvodina	Kosovo
1974.	1.063,1	3.336,7	5.101,9	3.131	612,0
1975.	1.185,6	4.258,4	5.443,2	3.595,9	883,6

Ukupan iznos sredstava svih budžeta u SFRJ za 1974. godinu je — 62.680,9, a za 1975. godinu — 81.480,1.

Ovim su obuhvaćena isključivo sredstva u budžetima. Međutim treba računati sa sredstvima koja su ustupljena i predstavljaju zajedno sa sredstvima budžeta ukupna sredstva za finansiranje opštih dru-

<sup>26</sup> Prema čl. 10. Zakona o finansiranju opštih društvenih potreba SR Srbije.

<sup>27</sup> Podaci prema tabelama br. 11 i 12 iz izvora kao pod 20.

štvenih potreba u ovim društveno-političkim zajednicama. Ova ukupna sredstva za celu zemlju iznosila su u 1974. godini — 66.443,8 miliona dinara, a za 1975. godinu — 63.660,4 miliona dinara.

## V. BILANSIRANJE SREDSTAVA ZA FINANSIRANJE OPŠTIH DRUŠTVENIH POTREBA

Ciljevi bilansiranja sredstava za zadovoljenje opštih društvenih potreba uslovljeni su zahtevom za usklađivanje društveno-ekonomskih odnosa u politici razvoja, usklađivanjem potreba koje se zadovoljavaju sa mogućnostima njihovog finansiranja sa ciljevima i zadacima tekuće finansijske politike i posebno usklađivanjem dejstva instrumenata kojima se ostvaruje finansiranje zajedničkih i opštih društvenih potreba.

U tom smislu bilans se ne pokazuje kao instrument neposrednog finansiranja, pa prema tome ne može se komparirati sa budžetom ili fondom. Između ovih instrumenata i bilansa postoji razlika u tome što se u bilansu iskazuju planski odnosi utvrđeni na osnovu dogovora dok se aktima finansiranja, kao što su budžet i fondovi određuje nivo sredstava koja se preraspodeljuju, a koja su predviđena i planirana u bilansu zajedno sa drugim sredstvima društveno-političke zajednice.

Planski karakter bilansa uslovljava isto tako i izvršavanje obaveza udruženog rada, radnih ljudi i građana prema budžetima i samoupravnim interesnim zajednicama odnosno prema drugim korisnicima društvenih sredstava.

Međutim, još ne postoji jedinstveno utvrđene metodologije bilansiranja sredstava ni za zajedničke ni za opšte društvene potrebe. Na izradi takve metodologije učinjeni su određeni napori, ali oni još nisu dali konačne zadovoljavajuće rezultate. U praksi izrađuju se bilansi prema potrebama društveno-političkih zajednica, čiji je obuhvat opredeljen različitim kriterijumima i merilima o sadržini i načinu iskazivanja bilansnih veličina.

Ovo stvara šarolikost i nejednakost u bilansiranju i izaziva teškoće za rekonstrukciju ukupnih društvenih bilansa.

Bilans bi trebalo da bude uključen u društvene račune za jedinstvenom metodologijom iskazivanja bilansnih veličina, ali kao što je navedeno, za sada takva mogućnost nije potpuno ostvarljiva.

Pa ipak i pored tako različitih stavova o sadržini i obuhvatu bilansa sredstava za finansiranje zajedničkih i opštih društvenih potreba, kad se radi o delu bilansa koji iskazuje opšte društvene potrebe, moguće je konstruisati taj bilans na osnovu dosadašnjih iskustava i potreba. Pri tome se polazi od toga da ovaj bilans čini sastavni deo bilansa sredstava za zadovoljenje zajedničkih i opštih društvenih potreba i predstavlja značajan dokument za bilansiranje ukupnih sredstava u društveno-političkoj zajednici.<sup>28</sup> Ovaj bilans sastavlja nadležni organ u društveno-političkoj zajednici polazeći od glavnih elemenata privredne aktivnosti, od očekivanih rezultata fiskalnih instrumenata i fiskalne

<sup>28</sup> Prema metodologiji Instituta za finansiranje iz Zagreba, sveska br. 4/78.



politike, evidencije o ostvarivanju fiskalnih prihoda (poreskih i drugih dažbina) i izvršenih rashoda budžeta, kao i od knjigovodstvene evidencije organa i organizacije društveno-političke zajednice.

Po svojoj sadržini bilansiranih podataka ovaj bilans ne odudara od uobičajenih okvira bilansiranja. Zato se u bilansu iskazuju: preneti sredstva iz prethodne godine, prihodi iz sopstvenih izvora društveno-političke zajednice, uključujući sve izvore (porez iz dohotka osnovnih organizacija udruženog rada i sredstava radnih zajednica, poreza iz ličnih dohodaka, porez na promet, ostale vrste poreza, takse, carine i uvozne dažbine — kod federacije, i ostale izvorne prihode), kreditna i oslobođena sredstva, preneti sredstva od drugih društveno-političkih zajednica tj. primljene transfere, dopunska sredstva i doprinosi iz budžeta drugih društveno-političkih zajednica (data sredstva drugim društveno-političkim zajednicama tj. data transferna sredstva (dopunska sredstva, doprinosi, sredstva raspoređena mesnim zajednicama i samoupravnim interesnim zajednicama i fondovima za zajedničke potrebe).

U rashodnom delu bilansa iskazuju se sredstva za tekuće potrebe u vezi sa delatnošću organa i organizacija društveno-političkih zajednica, sredstva za radnu zajednicu, sredstva za funkcionalne rashode, za narodnu odbranu i društvenu samozaštitu, za društveno-političke i druge organizacije, za neprivredne investicije i za ostale tekuće potrebe, kao i sredstva tekuće budžetske rezerve. Zatim u rashodnom delu ovoga bilansa nalaze se i sredstva za namirenje obaveza iz ranijih godina, otplata kredita i ostale obaveze iz ranijih godina, stalna rezerva, i izdvojena i oročena sredstva i sredstva za razne oblike intervencije u privredi, a od ovih sredstava namenjena za unapređivanje spoljno-trgovinske razmene, za premije i kompenzacije, sredstva sa kojima društveno-politička zajednica učestvuje u finansiranju investicija i sredstava za ostale intervencije u privredi. Zatim dolazi višak prihoda nad rashodima i time se zaključuje evidentiranje sredstava u ovom bilansu.

LES INSTRUMENTS DE FINANCEMENT DES BESOINS SOCIAUX  
GÉNÉRAUX ET LEURS RAPPORTS

— R é s u m é —

Dans la sphère non-économique de la satisfaction des besoins sociaux en Yougoslavie se distinguent les besoins sociaux généraux et les besoins communs. Cette différence découle des différents modes et procédés de la réalisation des moyens par lesquels sont financés les uns et les autres besoins, du mode d'après lequel ils sont déterminés ainsi que des instruments dont ils sont financés. Les moyens de financement des besoins sociaux généraux se réalisent de la manière fiscale classique par la voie des impôts, des taxes et des droits de douane, et les moyens de financement des besoins communs réalisent les travailleurs dans la production matérielle (les entreprises) dans le travail associé et par l'échange direct du travail avec les travailleurs dans les institutions sanitaires, d'instruction, scientifiques, culturelles et dans les autres institutions, ou par le paiement de la contribution aux communautés autogestionnaires d'intérêts dans lesquels ils s'associent.

Les instruments de financement des besoins sociaux généraux sont les suivants: Les budgets, les fonds, les comptes spéciaux et les programmes financiers. Dans de tels cadres institutionnels prédomine le budget en tant qu'instrument général et fondamental dans lequel s'établissent les moyens et leurs sources et effectue la répartition des moyens entre les besoins sociaux généraux déterminés (les organes et les organisations, la défense nationale, les investissements non-économiques et les interventions dans l'économie et les services sociaux).

Jusqu'à l'adoption des Amendements constitutionnels de 1971 c'est-à-dire de la Constitution de 1974, à part le budget en tant qu'instrument financier concurrent des besoins sociaux généraux apparaissaient aussi les fonds. Les comptes spéciaux et les programmes financiers ont été toujours et sont restés les instruments sporadiques et spécifiques du financement, et de plus exclusivement pour les investissements non-économiques.

En partant d'une telle place et d'un tel rôle du budget et des fonds l'auteur suit le mouvement de leurs rapports depuis 1973 jusqu'en 1976 en constatant la diminution constante des moyens pour les fonds d'après le taux moyen de — 24,1% et l'augmentation des moyens pour les budgets de toutes les communautés socio-politiques (la fédération, les républiques fédérées, les provinces autonomes et les communes) quoique cette augmentation n'est pas uniformisée et qu'elle soit toujours la plus petite dans ces communes, car le taux moyen de la croissance dans les communes dans les années 1973/76 était de 19,6%, et dans les républiques fédérées et les provinces autonomes de 23,3%.

L'auteur a recherché aussi les rapports dans le mouvement des moyens pour le financements des besoins sociaux généraux et des mouvements dans l'économie ce qui a montré que les moyens pour le financement de ces besoins augmentent plus vite dans les années allant de 1973 à 1976 que l'augmentation du produit social. Ces moyens de concert avec les moyens pour les besoins communs augmentaient par les taux entre 32,8%, et 37,7%, quoique la croissance du produit social était plus basse quelque peu, malgré que les critères pour la possibilité de la croissance des moyens étaient ainsi établis qu'ils pouvaient croître par le taux qui est plus bas que le taux de la croissance du produit social (en 1974, par exemple pour 1 pour cent). La raison de ces critères sociaux était

d'empêcher les actions qui avaient pour but d'englober le revenu dans l'économie et de conserver sa capacité reproductrice.

Au centre des recherches l'auteur a placé ce que l'on appelle les rapports verticaux entre le budget et le transvasement des moyens dans le cadre de l'égalisation financière par la voie des dotations (les moyens complémentaires) dans les communautés socio-politiques qui n'ont pas la possibilité de financer de leurs propres sources les services publics (l'instruction, la science, la culture, la santé publique etc.). Les moyens complémentaires sont donnés de son budget à la fédération aux républiques fédérées et aux provinces autonomes, et celles-ci aux communes pour leurs budgets. En 1971 du budget de la fédération était donné 1.484,2 millions de dinars, et en 1976 — 4.311,0 millions de dinars.

L'auteur a englobé aussi les rapports des moyens et leurs destinations dans le cadre des budgets de certaines communautés socio-politiques, en analysant ces moyens et leur accroissement.

L'article se termine par l'explication de la nécessité d'adopter les bilans généraux des moyens et par la détermination de la structure du bilan des moyens pour les besoins sociaux généraux.

