

Mr ŽARKO RISTIĆ, asistent

## SAMOUPRAVNI SISTEM FINANSIRANJA OPŠTE I ZAJEDNIČKE POTROŠNJE

Sistem finansiranja opšte i zajedničke potrošnje podrazumeva samoupravno opredeljenje finansijskih instituta (poreza i doprinosa) i finansijskih institucija (budžeta i finansijskih planova) društveno-političkih zajednica i samoupravnih interesnih zajednica u funkciji alimentiranja dogovorenog nivoa i strukture opštedruštvenih i zajedničkih potreba, i realizovanja planiranih efekata u domenu redistribucije nacionalnog dohotka, alokacije privrednih resursa, ekonomskog stabiliteta nivoa cena i zaposlenosti, i globalnog i regionalnog privrednog razvoja. Prema tome, sistem finansiranja opšte i zajedničke potrošnje je uže definiciono koncipiran od sistema društvenog finansiranja, budući da ne anglobira podsystem finansiranja određenih zajedničkih potreba u sferi materijalne produkcije. S druge strane, sistem finansiranja DPZ ne poklapa se sa sistemom finansiranja opšte potrošnje, jer po našem konceptu opšta potrošnja ne uključuje budžetsku i fondovsku potrošnju DPZ, već određeni deo današnje tzv. budžetske potrošnje. Najzad, sistem finansiranja SIZ-ova ne poklapa se sa sistemom finansiranja zajedničkih potreba društvenih delatnosti, budući da, po našem konceptu, u zajedničku potrošnju ne ulaze zajedničke potrebe u okviru SIZ stanovanja, vodoprivrede, elektroprivrede i dr.

Naš koncept sistema finansiranja opšte i zajedničke potrošnje se, prema tome, razlikuje od brojnih koncepata, koji egzistiraju u finansijskoj teoriji i praksi u nas. Usled nemogućnosti i naučne ograničenosti u izgradnji novog kategorijskog sistema u nas se pojavljuju česte zbrke, konfuzije i lutanja u izboru novih institucionalnih rešenja. Zbog toga smo se opredelili da u ovom radu iznesemo naše poglede na celokupan sistem finansiranja opšte i zajedničke potrošnje, sa stanovišta njegovih sastavnih, konstitutivnih elemenata.

Sistem finansiranja opšt društvenih i zajedničkih potreba, po našem mišljenju, podrazumeva skup finansijskih mera, instrumenata, mehanizama, institucija i finansijskih tokova i odnosa u oblasti alimentiranja opšte i zajedničke potrošnje na područjima DPZ i SIZ, kao svojevrsne finansijske asocijacije u samoupravnom društveno-ekonomskom i finansijskom sistemu.

Finansijske institucije opšte i zajedničke potrošnje obuhvataju budžete, fondove, finansijske planove, finansijske programe i posebne račune. Na sadašnjoj etapi društveno-ekonomskog razvoja, dominiraju finansijski planovi samoupravnih interesnih zajednica u društvenim delatnostima i SIZ u materijalnoj sferi reprodukcija za alimentiranje zajedničkih potreba. Budžeti egzistiraju kao korelacioni metodološki oblici (modeli) finansiranja opšt društvenih potreba u okviru društveno-političkih zajednica. Fondovski model finansiranja ostao je kao akcesorni kvazi fiskalni oblik alimentiranja kvazi-društvenih potreba u okviru DPZ i parafiskalni rezidijum udružene privrede, koji u perspektivi treba da se transformiše u model interesnog finansiranja. Konačno, finansijski programi i posebni računi, kao posredni model finansiranja, aneksni budžetski model alociranja resursa i recediv administrativno-zamaskiranog finansiranja, i pored institucionalne osnove, u doglednoj perspektivi mogu biti napušteni. Perspektiva alociranja finansijskih resursa, prema tome, je u finansijskim planovima DPZ i SIZ kao sastavnog dela društvenog plana ekonomskog i socijalnog razvoja sa srednjoročnim i dugoročnim vremenskim dimenzijama. Po tome, dakle, i budžet, kao istorijski okoštalu finansijsku instituciju treba konvertovati u samoupravnu instituciju — finansijski plan DPZ za finansiranje opšt društvenih potreba.

U sistemu finansiranja opšt društvenih i zajedničkih potreba sticanje dohotka realizuje se (1) na fiskalnoj osnovi, (2) na osnovu slobode rada, (3) na osnovu pružanja usluga, (4) na kreditnoj osnovi, i (5) na osnovi uzajamnosti i solidarnosti. Fiskalna osnova sticanja dohotka efektuira se posredstvom posrednog i neposrednog fiskalnog zahvatanja dohotka, ličnih dohodaka, prometa roba i usluga, imovine i prihoda od imovine. U suštini, fiskalna osnova sticanja dohotka svodi se na finansijski predmet<sup>1</sup>, odnosno objekt (fiskalna baza ili oporeziva materija), kao materijalne činjenice i konkretizovane vrednosti po kvantitetu i kvalitetu svakog participijenda u mehanizmu alimentiranja opšt društvenih potreba. Konačno, fiskalna osnova sticanja dohotka u DPZ u neposrednoj je vezi sa finansijskim izvorima, čije se ishodište materijalizuje u nacionalnom dohotku, odnosno višku proizvoda, imovini i zaduživanju. Na finansijske izvore se dalje nadovezuju finansijski oblici (vrste), kao svojevrsni finansijski instituti: porezi, doprinosi, parafiskaliteti, takse, zajmovi i sl.

<sup>1</sup> Finansijsku predmetnost čini dohodak, lični dohodak, potrošnja, imovina i dr.

Međutim, pojam izvora u sistemu finansiranja opštedruštvenih i zajedničkih potreba nije istovetan sa pojmom prihoda. Prihodi predstavljaju finansijska sredstva, koja imaju svoje izvore i osnovu, dok je finansijska izvornost potencijal finansijskih (fiskalnih) predmeta i fiskalnih jedinica, koji čine fiskalnu bazu za kvantitativno odmeravanje društvenih obaveza. Izvori finansiranja nisu porezi i doprinosi, jer oni igraju ulogu instrumenta u sklopu finansijskog mehanizma opšte i zajedničke potrošnje. Porezi i doprinosi samo su oblici (vrste) društvenih obaveza sa stanovišta čiste finansijske funkcije i tehnike obračuna. Sa stanovišta preraspodele dohotka, porezi i doprinosi predstavljaju osnove sticanja dohotka u sektore DPZ i SIZ; dok sa stanovišta ekonomske politike oni predstavljaju instrumente za ostvarivanje ekonomskih i socijalnih funkcija u društvenoj reprodukciji. Prema tome, porezi i doprinosi su, u zavisnosti od stanovišta ekonomsko-finansijske optike, kategorije izvora prihoda, osnovi formiranja (mobilisanja) prihoda, oblici apsorpcije ili zahvatanja finansijskih predmeta i instrumenti preraspodele dohotka.

Sa stanovišta finansijske izvornosti nacionalni dohodak nije jedini izvor sredstava. Imovina, kao specifičan izraz individualiziranog i akumuliranog minulog rada, takođe, je finansijski izvor, mada sa stanovišta formiranja društvenih prihoda poprima marginalni karakter. Konačno, kreditni izvori su osnovi za mobilizaciju finansijskih resursa za alimentiranje opštedruštvenih i zajedničkih potreba, kao što su društveno zaduživanje i bankarski krediti. Društveno i bankarsko zaduživanje u funkciji je finansiranja dodatne potrošnje u sektorima DPZ i SIZ, što indirektno povlači porast fiskalnog opterećenja udružene privrede za iznos dospelih anuiteta. Trošak kamate, takođe, pada na teret budućeg dohotka privrede. S druge strane, porast fiskalnog opterećenja indirektno povlači porast bankarskih resursa za tekuće finansiranje OOUR sa novim kamatnim opterećenjem. Pri tome, svaki uplaćeni dinar na ime kamate predstavlja čist dohodni trošak po jedinici tekuće proizvodnje kome se korespondira odgovarajući priraštaj proizvodnje i dohotka. Dakle, korišćenjem bankarskih kredita od strane DPZ i SIZ, u krajnjoj instanci, se povećavaju troškovi fiskalnih obveznika, dok u rastu društvene potrošnje predstavlja multiplikatorski faktor.

Izvor finansiranja opšte i zajedničke potrošnje je, kao što je istaknuto, nacionalni dohodak, a ne njegovi strukturni delovi. Lični dohodak, prema tome, nije izraz, već osnov za društveno ubiranje sredstava, odnosno za sticanje dohotka u DPZ i SIZ.

Određivanje udela društvene potrošnje u okviru novostvorene vrednosti ne može biti zasnovano samo na parametru visine ličnog dohotka, kao atribucije fonda lične potrošnje, jer se time derogira pandan opšte i zajedničke potrošnje, koje atribuiraju fond viška rada.

Izvori lične potrošnje u samoupravnom načinu proizvodnje ne ograničavaju se samo na lične dohotke. Značajan deo izdvajanja

iz dohotka i ličnih dohodaka za obrazovanje, nauku, kulturu, zdravlje, penzije itd., neposredno ili posredno, proširuje obim i strukturu lične potrošnje radnika i njihovih porodica.<sup>2</sup>

U raspodeli novostvorene vrednosti u nas egzistira trostruka kategorijalnost društvenog konzuma u najširem smislu reči: lična potrošnja, investiciona potrošnja i opšta i zajednička potrošnja. Između ovih sfera potrošnje mora da postoji odgovarajući suodnos, objektivno dati, programirani korelacioni odnos, budući da su obim i struktura ovih potreba izraz materijalno-potencijalnih mogućnosti na kojima se zasniva društvena koncepcija i koncentracija razvoja konzuma. U tom smislu, politika razvoja opšte i zajedničke potrošnje treba biti zasnovana na određenoj, objektiviziranoj koncepciji korelacionih odnosa sa društvenim dohotkom i društvenom akumulacijom, ličnim dohotkom i ličnom potrošnjom, prometom roba i usluga, imovinom i sl.

Sticanje dohotka u SIZ po osnovu slobodne razmene rada ostvaruje se u obliku (a) neposredne razmene rada između radnika u OOUR materijalne proizvodnje i radnika u OOUR društvenih delatnosti i (b) slobodne razmene rada posredstvom ili u okviru samoupravnih interesnih zajednica. Sticanje dohotka slobodnom razmenom rada uključuje i principe uzajamnosti i solidarnosti u procesu alimentiranja zajedničkih potreba. Finansijski izraz slobodne razmene rada jesu doprinosi iz dohotka OOUR i ličnih dohodaka radnika i građana.

Sticanje dohotka po osnovu pružanja usluga valorizuje se posredstvom učinjenih usluga DPZ i SIZ i mesnih zajednica određenim sektorima (npr. sektoru organizacija udruženog rada, sektoru stanovništva i dr.), kao korisnici usluga.

Specifičan vid samofinansiranja društvenih potreba realizuje se i posredstvom plaćanja poreza i doprinosa iz ličnih dohodaka radnika u sektoru DPZ i SIZ. Isto tako, specifičan vid samofinansiranja opštedruštvenih i zajedničkih potreba ostvaruje se i posredstvom samooporezivanja i samodoprinosa u prostoru mesnih zajednica.

Sticanje dohotka po kreditnim osnovama svodi se na društveno zaduživanje, bankarsko uzajmljivanje i kratkoročno pozajmljivanje. Međutim, ove izvore, u perspektivi, treba koristiti isključivo za finansiranje neprivrednih investicija, prvenstveno objekata društvenih delatnosti.

Sticanje dohotka radnika u DPZ i SIZ, nakon usvajanja ZUR, može se ostvariti i na bazi udruživanja rada i sredstava i zajedničkog prihoda. No, ovaj osnov sticanja dohotka je karakterističan za društvene delatnosti, odnosno SIZ, a ne i za DPZ. U perspektivi, realno je očekivati ekspanziju ovog novoinstitucionalizovanog mehanizma sticanja dohotka. Isto tako, udruživanje sredstava zajedničke pot-

<sup>2</sup> Dr M. Korać, Socijalistički samoupravni način proizvodnje, I deo, Izd centar Komunistički, Beograd, 1977. godine, strana 223.

rošnje OOUR i radnih zajednica, sredstva rezervi OOUR i namenskih sredstava iz akumulacije OOUR (materijalna osnova udruženog rada), sa odgovarajućim sredstvima DPZ i SIZ, čini novinu u mehanizmu obezbeđivanja finansijskih resursa opšte i zajedničke potrošnje.

Finansijski tokovi opšte i zajedničke potrošnje u osnovi reprezentuju novčane (monetarne) odnose između osnovnih i složenih organizacija udruženog rada, radnih organizacija (u kojima nisu obrazovane osnovne OUR), ugovornih organizacija udruženog rada, zemljoradničkih i drugih zadruga, radnih i poslovnih zajednica u sastavu osnovnih i složenih OUR, radnih zajednica banaka i zajednica osiguranja i dr. finansijskih organizacija, radnih ljudi i građana, s jedne strane, i društveno-političkih zajednica (opštine, zajednice opština, međuopštinske regionalne zajednice, gradovi, pokrajine, republike i federacija), samoupravnih interesnih zajednica društvenih delatnosti (obrazovanja, nauke, kulture, fizičke kulture, socijalne zaštite, dečje zaštite, dečjeg dodatka, zapošljavanja, zdravstva i invalidsko-penzijskog osiguranja), SIZ materijalne proizvodnje, društvenih fondova i mesnih zajednica, s druge strane, u procesu zadovoljavanja opštedruštvenih i zajedničkih potreba u sveukupnim tokovima društvene reprodukcije.

Međutim, pored ovih novčanih tokova, (a) unutar i između DPZ i unutar i između SIZ funkcionišu novčani tokovi, koji se svode na plaćanje poreza i doprinosa za alimentiranje društvenih potreba, budući da radnici u radnim zajednicama DPZ i SIZ i u OOUR društvenih delatnosti izdvajaju ove finansijske obaveze za društvenu potrošnju. Isto tako, (b) radnici u tzv. neprivredi izdvajaju deo čistog dohotka za fondove zajedničke potrošnje, i (c) radnici u OOUR i radnim zajednicama i dr. samoupravnim organizacijama izdvajaju deo čistog dohotka za sredstva za fondove zajedničke potrošnje i za sredstva fondova rezervi, kao i u okviru materijalnih troškova, radi pokrivanja određenih opštedruštvenih (narodna odbrana i društvena samozaštita) i zajedničkih (obrazovanje, rekreacija, kultura i sl.) potreba.

Politika finansiranja opštedruštvenih i zajedničkih potreba implicira i skup principa (načela) na kojima se temelje i kojima se rukovode društvene akcije u procesu ostvarivanja ekonomskih, socijalnih, demografskih, kulturnih, obrazovnih, zdravstvenih i dr. ciljeva, radi osiguranja efikasnog i racionalnog stepena zadovoljavanja opštedruštvenih i zajedničkih potreba u okviru DPZ i SIZ, kao finansijskih subjekata i nosioca konkretne, operativne finansijske politike opšte i zajedničke potrošnje.

Principi (načela) izražavaju određene društvene vrednosti i klasni sadržaj opštedruštvenih i zajedničkih potreba u samoupravnom društvu. U domenu opšte i zajedničke potrošnje egzistiraju brojni principi: (1) princip decentralizacije i deetatizacije, (2) princip demokratičnosti i samoupravnosti, (3) princip debudžetizacije i defiskalizacije, (4) princip finansijske ravnoteže, (5) princip plura-

lizma samoupravnih interesa, (6) princip jednogodišnjosti, (7) princip finansijskog pokrića, (8) princip finansijskog federalizma, (9) princip bruto iskazivanja prihoda i rashoda, (10) princip efikasnosti i racionalnosti, (11) princip prioriteta i selektivnosti, (12) princip finansijske koordinacije i harmonizacije, (13) princip finansijskog suvereniteta i finansijske autonomije, (14) princip samofinansiranja, (15) princip solidarnosti i uzajamnosti itd.

U finansijske mehanizme opšte i zajedničke potrošnje svrstavamo različite modalitete formiranja finansijskih tokova, odnosno finansijske tražnje i ponude, oblike finansiranja i mere i instrumente finansijske politike DPZ i SIZ. U sistemu finansiranja opštedruštvenih i zajedničkih potreba porezi, doprinosi, takse, samodoprinosi i društveni zajmovi, valorizuju se kao finansijski instituti; dakle, kao oblici društvenih prihoda iz čije strukture isključujemo parafiskalitete i novu emisiju novca. U tom kontekstu, porezi i doprinosi su instrumenti samoupravne, dogovorene i planski utvrđene preraspodele društvenog dohotka, koji se u tzv. sistemu društvenog finansiranja valorizuju i kao osnovi sticanja dohotka DPZ i SIZ, odnosno sredstava za alimentiranje opštedruštvenih i zajedničkih potreba.

Za razliku od opšte potrošnje, područje mehanizma i instrumentalnosti finansiranja zajedničke potrošnje je najslabija tačka sistema, s obzirom da je fundiran na klasičnim principima: najpre na budžetskom, odnosno fondovskom modelu finansiranja (dok nisu institucionalizovani finansijski planovi), a, zatim, na doprinosnom sistemu (dok se ne supstituišu slobodnom razmenom rada). Proces kristalizacije novog mehanizma i instrumentalnosti finansiranja zaostaje za ubrzanim procesom samoupravnih društveno-ekonomskih i dohodovnih odnosa. Naučna razrada imanentnog instrumentarija i mehanizama finansiranja zajedničkih potreba, takođe, je izostala, budući da su važeći klasični potezi na principima doprinosne tehnike sa primesama administrativne raspodele. Sama okolnost finansijskog snabdevanja novcem zajedničkog konzuma modelom doprinosa nameće dilemu: da li takvo stanje znači potvrdu nužnosti ovog oblika, nemogućnost njegove transformacije i redukcije u zamišljenom intenzitetu, nerealnosti fundiranosti novog sistema, ili je, pak, u pitanju dejstvo neke druge faktornosti (faktori nedovoljne proučenosti i istraženosti, nepoznavanja i neznanja).

Prebacivanje zajedničke potrošnje sa budžetsko-fondovskog domena na kolosek samoupravno interesnog finansiranja u okviru ili posredstvom SIZ ne znači samo redukciju opšte potrošnje, već i transformaciju postojećih finansijskih institucija, mehanizama i instrumenata u kvalitativno izmenjeni instrument samoupravne raspodele i obezbeđenja materijalne osnove udruženog rada u društvenim delatnostima. Politika debudžetizacije i defiskalizacije u tom kontekstu reprezentuje proces transformacije fondovskog modela alimentiranja zajedničkih potreba u model interesnog finansiranja

posredstvom ili u okviru SIZ društvenih delatnosti, s jedne strane, i proces transformacije doprinosnog sistema u sistem slobodne razmene rada, s druge strane. U tom smislu, institucije fondova zamenjene su institucijom finansijskih planova SIZ. No, doprinosi iz dohotka OOUR i ličnih dohodaka radnika ostali su kao supstituti slobodne razmene rada, budući da i u postustavom periodu reprezentuju osnovne alimentatore zajedničkih potreba.

Finansijskim mehanizmima mobilizuju se potrebna finansijska sredstva za zadovoljavanja opštedruštvenih i zajedničkih potreba shodno materijalnim mogućnostima nacionalne privrede. Potrebna finansijska sredstva, koja uključuju obim, strukturu i dinamiku mogućih resursa reprezentuju tražnju za finansijskim sredstvima, koju kreiraju DPZ i SIZ u zavisnosti od ukupne potencijalne ili dogovorene društvene potrošnje. Potencijalna ili moguća finansijska sredstva reflektuju ponudu finansijskih resursa, koju kvantitativno opredeljuju materijalni okviri sektora organizacija udruženog rada i sektora stanovništva. Finansijska tražnja je u uskoj vezi sa samoupravo utvrđenom alokativnom i redistributivnom funkcijom opšte i zajedničke potrošnje u reprodukciji, dok je finansijska ponuda u neposrednoj vezi sa planiranom stabilizacionom i razvojnom funkcijom opšte i zajedničke potrošnje u društvenoj reprodukciji. Sučeljavanjem finansijske tražnje i finansijske ponude dijalektički se sintetizuju ekonomsko-socijalne funkcije opšte i zajedničke potrošnje i udružene privrede, uz simultano ostvarivanje finansijske ravnoteže, kao specifičnog izraza ekonomskog ekvilibrijuma.

U užem smislu, instrumenti i mere u okviru sistema društvenog finansiranja reprezentuju finansijski mehanizam opšte i zajedničke potrošnje. Porezi i doprinosi, kao finansijski instituti, instrumenti sa finansijskog mehanizma DPZ i SIZ, kao finansijskih asocijacija, za formiranje finansijskih sredstava (ubiranje društvenih prihoda), odnosno sticanje dohotka u DPZ i SIZ.

Po ekonomskim dejstvima i socijalnim efektima ne postoje razlike između poreza i doprinosa, iako su namenski usmereni, po sadržini, u međusobno različite sfere finansiranja. Stoga se doprinosi moraju dovesti u vezu sa materijalnim mogućnostima udružene privrede i sa ciljevima ekonomske politike, jer bi se, u protivnom, vodila politika „angažovanih“ finansija samo u fiskalnom domenu finansiranja opštedruštvenih potreba, dok bi se u samoupravnom, defiskalizovanom segmentu finansiranja zajedničkih potreba vodila politika „neutralnih“ finansija.

U poslednjoj deceniji kretanja opšte i zajedničke potrošnje prisutne su brojne kontradiktornosti između: (1) obima izdvojenih sredstava iz nacionalnog dohotka i stepena (nivoa) podmirivanja opštedruštvenih i zajedničkih potreba, usled neracionalne i neefikasne opšte i zajedničke potrošnje, (2) naplaćenih društvenih prihoda i ostvarenih finansijskih sredstava usled upotrebe „javnih“ zajmova, nove emisije novca, inostranog zaduživanja i neposredne naplate prihoda od usluga, (3) planiranih i ostvarenih finansijskih resursa usled

prenebregavanja dogovorenih proporcija i neegzaktnih metoda planiranja i bilansiranja opšte i zajedničke potrošnje, (4) ekonomskih mogućnosti i društvenih potreba usled permanentnog proširivanja obima i strukture opšte i zajedničke potrošnje nezavisno od tempa novostvorene vrednosti i (5) otuđenje viška rada predimenzioniranih društvenih potreba, neracionalnog trošenja sredstava, odsustva mera štednje i efikasnog poslovanja DPZ i SIZ.

U sektoru opšte i zajedničke potrošnje, najzad, oseća se pritisak mnoštva subjekata normativno nadležnih za organizovanje opštedruštvenih i zajedničkih potreba, komplikovanosti i brojnosti propisa (zakonskih tekstova, samoupravnih sporazuma i društvenih dogovora), nagle i česte promenljivosti sistemskih rešenja i neujednačenosti sistemskih programa. Time se negiraju objektivne ekonomske zakonitosti u opštoj i zajedničkoj potrošnji sa nepovoljnim posledicama u procesu readaptiranja nacionalne privrede novonastalim promenama.

U društveno-političkim zajednicama i samoupravnim interesnim zajednicama i dalje je sistem informisanja neizgrađen, društvena kontrola nezadovoljavajuća i samoupravni odnosi nedovoljno razvijeni. Otuda i potreba za formiranje generalne koncepcije pri fundiranju sistema finansiranja opštedruštvenih i zajedničkih potreba izbija u prvi plan.

## 1. SAMOUPRAVNI SISTEM FINANSIRANJA OPŠTE POTROŠNJE

Sistem finansiranja opšte potrošnje obuhvata dva ključna podsistema: poreski sistem i budžetski sistem. Poreski sistem reprezentuje institucionalnu osnovu mobilizacije finansijskih sredstava društveno-političkih zajednica za opštu potrošnju. Posredstvom poreskih prihoda deriviraju se finansijski tokovi opšte potrošnje iz fundamentalnih ekonomskih tokova socijalističke reprodukcije. Neposrednim fiskalitetima (porez na dohodak OOUR, porezi iz ličnih dohodaka zaposlenih i građana, porezi na imovinu i prihode od imovine) i posrednim fiskalitetima (porez na promet roba i usluga i carine) opredeljuje se finansijski potencijal budžetskih finansijskih institucija društveno-političkih zajednica za alimentiranje dogovorenih opštedruštvenih potreba.

Model finansiranja opšte potrošnje u periodu 1965—71. godine implicirao je brojne opštedruštvene potrebe. Pored opštedruštvenih potreba u okviru budžetskih finansijskih institucija društveno-političkih zajednica, opšta potrošnja je anglobirala i deo zajedničke potrošnje (obrazovanje i vaspitanje, naučna delatnost, socijalno staranje i socijalna zaštita) i deo potreba koje su po svom sadržaju van konteksta opšte potrošnje (komunalne delatnosti, privredne investicije i intervencije u privredi). Tako se opšta potrošnja identifikovala sa budžetskom potrošnjom. U zvaničnim statističkim publikacijama u opštu potrošnju se, pored budžetske potrošnje, svrstavala i potrošnja fondova DPZ. Takav pristup u definisanju opšte potrošnje reprezentovao je predimenzionirano učešće opšte potrošnje u nacionalnom



dohotku, pa, sledstveno tome, i preopterećenost dohotka privrede društvenog sektora. Opšta potrošnja, ovako opredeljena, predstavljala je konglomerat opštedruštvenih, zajedničkih, kvazi-društvenih i „privrednih“ potreba, pri čemu je društvo imalo uvida prvenstveno u budžetsku potrošnju i sasvim neadekvatan uvid u atomiziranost finansijskih sredstava brojnih fondova DPZ.

S obzirom da su „organizatori“ opštedruštvenih potreba i „potrošači“ opštedruštvenih potreba vremenom naviknuti na neadekvatan pristup u definisanju obima i strukture opšte potrošnje, to se i u postustavnom periodu prolongirala tendencija svodenja opšte potrošnje na budžetsku potrošnju, što je sasvim neprihvatljivo i, u krajnjoj instanci, nenaučno. Ako smo sa donošenjem Zakona o udruženom radu definitivno napustili „okoštalu“ budžetsku logiku u domenu SIZ-ova opravdano je očekivati zvanično opredeljenje opšte potrošnje u pravcu potpunog prenošenja dela zajedničke potrošnje iz budžeta na samoupravne interesne zajednice i dela privrednih potreba na udruženi rad.

Sistem finansiranja opštedruštvenih potreba svodio se na institucionalnu osnovu finansiranja društvenih sredstava po nivoima finansijskih institucija za alimentiranje opšte potrošnje u okviru DPZ. Osnovni alimentatori opštedruštvenih potreba bili su i ostali neposredni fiskaliteti (porez na dohodak OOUR, porez iz ličnog dohotka radnika udruženog rada, ostali porezi iz ličnih dohodaka, porezi na imovinu i prihode od imovine) i posredni fiskaliteti (porez na promet roba i usluga i carine). Od ostalih izvora prihoda DPZ, značajan akcenat treba staviti na prihode društvenih organa i organizacija po osnovu pružanja usluga građanima i radnim organizacijama. Jer, ovi prihodi u perspektivi mogu da reprezentuju samofinansirajući tok opšte potrošnje. Uбудuće, ovi prihodi treba da beleže znatno veću stopu rasta u odnosu na ostale prihode u okviru DPZ. Pored toga, krajnje je vreme da se kauzalni lanac u alimentiranju opšte potrošnje monetarnim kreacijama, odnosno sredstvima iz primarne emisije novca (ili kako se to u nas „lepo“ zove — zajam kod centralne banke) potpuno prekine. Ovakvo „telefonsko“ finansiranje saveznog budžeta treba isključiti iz dva ključna razloga: prvo, ovaj model alimentiranja tipična je reprezentanta inflacionističkog modela finansiranja opšte potrošnje (bez robnog kontrabalansiranja) sa brojnim negativnim implikacijama u ekonomskim tokovima društvene reprodukcije i, drugo, ovaj model budžetskog pokrića u direktnoj je koliziji sa samoupravnim ovladavanjem mehanizma monetarne emisije od strane organizacija udruženog rada, budući da se deficitarnim finansiranjem ovaploćuje državna koncepcija novca u negatorskom odnosu prema automatskoj monetizaciji potraživanja OOUR.

Razvoj ekonomske infrastrukture i prioritetni sektori sa deficitarnom akumulacijom su imperativi našeg sveukupnog razvoja, pri čemu javni dug ili, bolje reći, društveni zajam treba da dobije naglašeniju ulogu. Samo u tom kontekstu, društveni zajam se ekonomski ispravno verifikuje kao dopunski izvor akumulacije u raz-

vajnoj funkciji. U našim uslovima, razvojna funkcija je prioritetnija od čisto stabilizacione funkcije društvenog zajma, s obzirom da se time stvaraju uslovi za stabilan privredni rast. Ona, dakle, i inkorporira (integriše) stabilizacionu funkciju. U protivnom, pokrivanjem budžetskog deficita društvenim zajmom i dalje bi se sankcionisalo kanalisiranje ovog resursa u potrošnju, pa makar ono bilo motivisano i stabilizacionim zahtevima.

Emisijom dodatne novčane mase, koja nastaje kreditiranjem budžetskog deficita, van redovnih tokova stvaranja i upotrebe društvenog proizvoda, unosile su se disproporcije u robno-novčane odnose sa pritiskom na cene i dalji porast opšte potrošnje. Finansiranje budžetskog deficita iz primarne emisije podsticalo je neracionalnu potrošnju i slabilo je politiku sprovođenja budžetske štednje. Deficitarno finansiranje federacije prikrivalo je finansiranje deficita budžeta ostalih DPZ, koja primaju dopunska sredstva (dotacije i subvencije). Deficitarno finansiranje se, preko dotiranih SR i SAP, proširivalo i do opštinskih zajednica. Po ugledu na federaciju, i pojedine SR su prišle deficitarnom finansiranju (npr. SR Srbija i SAP Kosovo), koje se, takođe, preko opštih i namenskih dopunskih sredstava proširivalo na komune. Delimično pokrivanje emitovanih obveznica federacije i SR Srbije iz emisije NBJ i Narodne banke Srbije otkrivalo je zamaskirano deficitarno finansiranje. Preuzimanje „državnog kapitala“ federacije od strane SR i SAP, isto tako, je reprezentovalo zamagljeno deficitarno finansiranje, s obzirom da rasformirani državni kapital sa preko 20% potiče iz primarne emisije. Konačno, uzimanje pozamašnih kredita poslovnih banaka od strane lokaliteta (koja se, po pravilu, i u većem delu, nisu vraćali do kraja fiskalne godine, već na teret sredstava naredne godine) izraz je kreditnog popunjavanja budžetskog deficita na opštinskim nivoima.

Usled toga, bilansi primarne emisije i kreditni bilansi postali su prenapregnuti, tokovi emisije neelastični i monetarno-kreditna regulativa neefikasna. Deficitarnim finansiranjem oduzete su potencije selektivnom kreditiranju, pri čemu se njegoa nekontrolisana ekspanzija konvertovala u autonomni faktor monetarnog rasta. S druge strane, kreditni bilansi su probijani na teret kratkoročnog napajanja privrede kreditima za obrtna sredstva sa pritiskom na porast kredita za likvidnost.

No, u čitavom postustavnom periodu, dakle, i nakon usvajanja Zakona o udruženom radu, naglašeno je dodatno opterećenje dohotka OOUR u sferi materijalne proizvodnje, povećanje stopa posebnog poreza na promet na robe visokog standarda, povećanje poreza iz ličnih dohodaka od poljoprivredne delatnosti, redukcija fiskalnih beneficija OOUR u materijalnoj proizvodnji, dodatno oporezovanje natprosečnog dohotka OOUR u sferi prometa (kao supstitucija ukinutog osnovnog poreza na promet na naknade za usluge u spoljnoj trgovini, trgovini na veliko i bankarskim uslugama) u funkciji rešavanja bilansnih poteškoća. Pored toga, česte preraspodele finansijskih resursa

(tzv. predbudžetska raspodela prihoda i preraspodela prihoda u toku izvršenja budžeta), naročito u okviru republičkih finansija, otežavale su praćenje uzroka nastajanja bilansnih poteškoća pojedinih nivoa DPZ i načine njihovog razrešavanja.

Međutim, ni noviji zakonski tekstovi o finansiranju opštedruštvenih potreba u SR i SAP ne pružaju značajnije novine u smislu redefinisavanja finansijskog mehanizma opšte potrošnje. Fiskalna legislativa prilagođena je samo ustavnim rešenjima i načelima Zakona o udruženom radu. Ali, i dalje su društveni dogovori i samoupravni sporazumi u sklopu finansijske koordinacije između različitih nivoa DPZ, harmonizacije fiskalne strukture, unifikacije finansijskih parametara, bilansiranja sredstava i troškova opšte potrošnje, planiranja obima, strukture i dinamike opšte potrošnje (u skladu sa materijalnim mogućnostima nacionalne privrede) praktično nesaživljeni u finansijskoj praksi i operativnoj politici finansiranja opštedruštvenih potreba sa brojnim i nesagledivim negativnim implikacijama u društvenoj reprodukciji.

### *1.1. Samoupravni koncept budžetskog sistema*

Osnovna promena koja se zbila u budžetskom sistemu u 1971. godini odnosi se na novi model finansiranja budžeta federacije. U novom svetlu, savezni budžet pokriva se sredstvima (prvih 50%) po osnovu institucionalizovanog modela kvota, tj. doprinosa republika i pokrajina, i sredstvima (drugih 50%) po osnovu sopstvenih, izvornih prihoda. Naime, federacija propisuje osnovni porez na promet, odnosno parametre ovog fiskaliteta. Republike i pokrajine ubiraju prihode od osnovnog poreza na promet i prema dogovorenom kriterijumu (prvenstveno nacionalnim dohotkom po glavi stanovnika i učešćem pojedinih republika i pokrajina u ukupno naplaćenom osnovnom porezu na promet) uplaćuju kotizacije federalnom budžetu. Druga polovina budžetskih prihoda na nivou federacije formirala se po osnovu carina, taksa i prihoda od usluga saveznih organa i organizacija. Mada je konstituisan paritetni odnos (proporcija 50 : 50) između dva dela prihoda saveznog budžeta, u praksi je često dolazilo do povećanja prihoda budžeta federacije na račun povećanih doprinosa republika i pokrajina. Sa ovakvim modelom finansiranja, federaciji su praktično bile „vezane ruke“ da se budžetskom politikom efikasno služi u sklopu instrumentarija tekuće ekonomske politike. U svim godinama od 1971. do 1977. godine postavljao se isti problem — povećanje prihoda saveznog budžeta. Republike i pokrajine redovno su „dizale svoj glas“ protiv povećanja njihovih doprinosa, motivišući svoje „protiv“ sopstvenim problemima u obezbeđenju potrebnih finansijskih sredstava u odnosu na permanentno rastuće društvene obaveze (potrebe). S druge strane, usled vezivanja uvoza za izvoz iz poznatih razloga uravnotežavanja spoljnotrgovinskog bilansa i odvajanja znatnog dela sredstava od carina za stimulisanje izvoza i pokrivanje kursnih razlika,

prihodi od carina, i pored uvećanja, nisu efektivno mogli da kompenziraju rastuće potrebe u prihodima budžeta federacije.

Najzad, ostali prihodi, po svojoj prirodi nisu takvog karaktera da ostvare preokret u formiranju finansijskog potencijala saveznog budžeta. Prema tome, iz problema išlo se u problem. Rešenja su uglavnom nađena nakon brojnih „natezanja“ između republika i pokrajina, u porastu njihovog doprinosa.<sup>3</sup> Očigledno je da se problem nalazi u opredeljenom modelu (kvotnom) finansiranja federacije. No, i novije rešenje od 1978. godine po kome se 50% osnovnog poreza na promet „vratio“ u izvorne prihode federaciji, ne rešava problem u celini, jer je federacija istovremeno izgubila 45,19% prihoda od carina. Problem trajnih, stabilnih i izdašnih izvora prihoda federacije time ostaje otvoren.

Budžet federacije, stoga, u buduće treba finansirati sledećim prihodima: (1) osnovni porez na promet proizvoda i usluga u celini, (2) carine u iznosu od 30% ukupnih prihoda od carina (a drugih 70% prihoda od carina prekanalisati fondu, odnosno SIZ za podsticanje izvozne privrede i (3) prihodi od usluga saveznih organa i organizacija u čiju cenu mogu, u perspektivi, da se ukalkulišu „obaveze po osnovu kojih se danas plaćaju takse“. Ovi prihodi funkcionisali bi pod uslovom striktnog izlučivanja napred navedenih potreba iz domena opšte potrošnje na saveznom nivou. Međutim, ukoliko određene funkcije ne pređu u kompetenciju republika i pokrajina, odnosno udruženog rada, tada bi, za iznos „troškova pokrića ovih funkcija“ trebalo predvideti mogućnost uvođenja doprinosa republika i pokrajina sa destiniiranom funkcijom, tj. za namensko finansiranje dogovorenih potreba koje su zadržane na najvišem nivou DPZ.

Smatramo da ovaj mehanizam finansiranja budžeta federacije ima svoje prednosti: (1) osnovnim porezom na promet federacija bi na jedinstvenom jugoslovenskom tržištu regulisala promet robe i usluga, ličnu tražnju u maloprodajnom prometu i ličnu potrošnju sektora stanovništva; što je u uslovima koegzistencije inflacije troškova ekonomski potrebno i socijalno opravdano; (2) prenošenjem dela prihoda od carina u iznosu od 70% u kompetenciju fonda udruženog rada za podsticanje izvoza, redukuje se administrativna ingerencija federacije u izvoznoj privredi i rasterećuje se savezni budžet za iznos izvoznih stimulacija i kompenzacija kursnih razlika; (3) stavlja se veći akcenat na razvoj usluga saveznih organa, koje bi u perspektivi reprezentovale znatan procenat samofinansiranja opšte potrošnje na nivou federacije i (4) ubrzava se proces decentralizacije opšte potrošnje u smislu prenošenja jednog njenog dela, koji u biti u nije njena komponenta, na nivo nižih DPZ (republika i pokrajina) i na udruženi rad (samoupravni fondovi privrede).

<sup>3</sup> No, i tada ukupan porast doprinosa republika i pokrajina po dogovoru nije obezbeđivao programirani porast prihoda shodno predlogu budžeta. Stoga je rešenje traženo i nađeno u korišćenju zajma kod centralne banke i emisiji obveznica federacije, kao i u kumuliranju budžetskih obaveza iz godine u godinu.

Opštu potrošnju treba osloboditi od svih primesa zajedničke i „privredne“ potrošnje na svim nivoima društveno-političkih zajednica; dakle, od opština do federacije. Pri tome, potrebna je jasno opredeljena specifikacija finansijskih resursa za alimentiranje troškova opštedruštvenih potreba, koje nisu izraz konvencionalnosti već rezultat naučnog istraživanja i ekonomske analize. Specifikacija finansijskih resursa za pokriće troškova budžetskih institucija u domenu opšte potrošnje, posredstvom bilansa opšte potrošnje, reprezentovala bi plansku opciju globalne i strukturne projekcije društvenih prihoda društveno-političkih zajednica, komparirane sa izabranim ekonomskim indikatorom (nacionalnim dohotkom) i sa dogovorenim iznosom u rezolucijama ekonomske politike. DPZ kao instrument udruženog rada, i radnici u udruženom radu na području mesnih zajednica i društveno-političkih zajednica usaglašavali bi potrebe i mogućnosti na bazi zajednički utvrđenih planskih bilansa opšte potrošnje u kojima bi se „konfrontirale“ potrebe OOUR i radnika udruženog rada (koje se zadovoljavaju u okviru DPZ) i mogućnosti OOUR i radnika udruženog rada (sredstva koja svi ovi subjekti „udružuju“ za finansiranje dogovorenih funkcija dotične DPZ). Samo u takvim uslovima DPZ ne mogu biti iznad udruženog rada; samo u takvim uslovima sredstva se ne otuđuju od udruženog rada i samo u takvim uslovima budžetski model finansiranja ne valorizuje se kao etatistički model finansiranja, već kao decentralizovani i samoupravni instrument alimentiranja opštedruštvenih potreba.

Upravo sa ovim pristupom, potrebno je dugoročno opredeljenje ključnih fiskaliteta shodno nivou DPZ. Na nivou republika i pokrajina, porez na dohodak bi ostao u njihovim kompetencijama, shodno ustavom opredeljenog fiskalnog suvereniteta ovih DPZ, radi efikasnijeg regulisanja uslova privređivanja OOUR, jedinstvenog jugoslovenskog tržišta, mobiliteta faktora proizvodnje, nivoa produktivnosti rada i stepena akumulativnosti, likvidnosti i samofinansiranja, konkurencije i dohodovnih odnosa. Na najnižem nivou DPZ (komunalna zajednica) porezi iz ličnih dohodaka reprezentovali bi osnovni instrument poreske politike u domenu regulisanja raspodele prema radu, nivoa ličnih dohodaka u odnosu na produktivnost rada, ličnu tražnju i ličnu potrošnju u datom području.

Paralelno sa redefinicijom sistema opštedruštvenih potreba sa stanovišta društvenih prihoda i društvenih rashoda potrebno je učiniti i sledeće: (1) intervencije u privredi iz budžeta preneti na udruženi rad, tj. na fond za tekuću ekonomsku korekturu, koji treba institucionalizovati na nivou republika i pokrajina, iz već logičnog razloga što ove DPZ porezom na dohodak regulišu uslove privređivanja, (2) privredne investicije DPZ, ali samo koje se odnose na izgradnju objekata ekonomske infrastrukture, preneti, isto tako, na udruženi rad, tj. na fond za finansiranje infrastrukture na nivou republika i pokrajina iz razloga što na ovim nivoima već funkcionišu razvojne institucije (fondovi za nerazvijena područja) i (3) intervencije u poljoprivredi preneti na fond za unapređenje poljoprivrede

na nivou opština sve dok udruživanje rada i sredstava individualnih poljoprivrednika sa društvenim sektorom i njegovo povezivanje sa drugim sektorima (industrijom, trgovinom, turizmom) u okviru reprodukcioni celina ne dobije zaokruženu formu. Od ostalih fondova treba zadržati opštinske fondove za zajedničke rezerve OOUR, savezni fond za unapređenje spoljnotrgovinske razmene i savezni fond za nerazvijene republike i pokrajine, dok ostale brojne fondove treba potpuno ukinuti ili eventualno transformisati u poslovne interesne zajednice. Time bismo se oslobodili brojnih poteškoća koje su nam donosili fondovi: (1) broj od 6000 fondova frapantno bi se reducirao; (2) atominiziranost i rascepanost društvenih sredstava bi se eliminisala; (3) nekoordiniranost u finansijskim akcijama sa ostalim subjektima bi izčezla; (4) redukovala bi se znatno tzv. fondovska potrošnja; (5) društvu bi se obezbedio veći uvid u sredstva postojećih fondova kao i ekonomsko trošenje sredstava; (6) obezbedila bi se veća koordinacija između instrumenata finansiranja u okviru ekonomske politike sa stanovišta alokacije resursa, redistribucije dohotka, ekonomske stabilizacije i privrednog razvoja; (7) obezbedio bi se veći stepen podružljavanja funkcija fondova; (8) obezbedila bi se veća sinhronizacija samoupravnog donošenja finansijskih odluka; (9) trajnost, stabilnost i izdašnost sredstava finansijskih institucija na svim nivoima DPZ bili bi time osigurani.

Već smo istakli potrebu isključivanja troškova budžeta na svim nivoima DPZ na ime pokrića rashoda nauke, kulture, prosvete, socijalne zaštite, vaspitanja, obrazovanja i socijalnog staranja, budući da je za alimentiranje ovih funkcija institucionalizovan sistem samoupravnih interesnih zajednica u domenu zajedničke potrošnje. Istu sudbinu treba da deli i stambeno-komunalna delatnost, s obzirom da su konstituisane zajednice stanovanja i interesne zajednice komunalnih delatnosti.

Pored toga, potrebno je preciznije (u strukturi) definisati budžetske obaveze iz ranijih godina, koja se često, usled neizvršavanja, fiktivno odražavaju na porast budžetskog suficita. Budući da ova stavka u svim budžetima DPZ od 1965. do 1975. god. permanentno beleži kvantitativni porast, potrebno je iz nje, najpre, izlučiti deo koji otpada na tzv. privredne potrebe (obaveze DPZ prema OOR) i, zatim, prekinuti lanac kumuliranja finansijskih obaveza budžeta iz ranijih godina. Argument za to nalazi se u potrebi preciznijeg odvajanja stvarnog od fiktivnog suficita budžetskog finansiranja, koji, uz izdvajanja u budžetski rezervni fond i tekuću budžetsku rezervu, treba da dobije veći objektivni prostor u budžetskoj politici radi adekvatnijeg rešavanja problema stabilizacionog karaktera, tj. ispunjenja više puta akcentovane stabilizacione funkcije budžeta.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Realizovane budžetske suficite treba udruživati ili na nivou međuopštinskih zajednica ili na nivou republika, odnosno pokrajina za potpomaganje napora razvojne funkcije budžetske politike (npr. za razvoj prioritarnih sektora ili ekonomske infrastrukture ili za korekturu ekonomskih inegaliteta u društvenoj reprodukciji. Ova sredstva mogu se plasirati posredstvom

Prema tome, prema predloženom konceptu, budžetski rashodi bi se mobilisali isključivo neposrednim (porez na dohodak, porez iz ličnih dohodaka, porezi na imovinu i porezi na prihode od imovine) i posrednim (porez na promet — osnovni i posebni, i carine — 30%) fiskalitetima, prihodima od pružanja usluga građanima, OUR i SIZ, taksama (koje bi se u perspektivi „pretopile“ u prihode od pružanja usluga) i prenetim sredstvima po bilansu. Ustupljena sredstva, koja danas figuriraju u sistemu finansiranja međuopštinskih regionalnih zajednica (npr. u SR Srbiji), glavnih gradova (npr. grad Beograd), mesnih zajednica (u pojedinim opštinama) i samoupravnih interesnih zajednica, treba redefinisati u smislu kvantitativnog opredeljenja globalnog iznosa, autonomnosti i izvornosti. Naime, shodno preraspodeljenim funkcijama između opština u okviru regionalne zajednice, između opština i grada, grada i republika, i između opštine i mesne zajednice, treba precizirati globalni iznos sredstava za pokriće ovih funkcija; zatim, precizno utvrditi izvore prihoda za finansiranje ovih funkcija i, najzad, utvrditi autonomnost u formiranju finansijskih sredstava. U protivnome, „vezale bi se ruke“ ovim nosiocima brojnih funkcija u domenu opštedruštvenih potreba. Konačno, dopunska sredstva (opšta i namenska), kao mehanizmi finansijskih preliivanja na relaciji: viša — niža DPZ (Federacija — republika i pokrajine, i republike i pokrajine — opštine) za alimentiranje opšte potrošnje u nerazvijenim područjima i dalje treba verifikovati kao transferne oblike društvenih rashoda, s tim što ih treba preciznije prikazivati u bilansima opšte potrošnje odgovarajućih DPZ (primalaca i davalaca) radi eliminisanja dupliciteta u statističkim dokumentacijama.

Prihode po osnovu društvenih zajmova (npr. obveznice federacije), kratkoročnih kredita poslovnih banaka i nove emisije novca (npr. krediti Narodne banke budžetu federacije) u funkciji balansiranja budžetskih prihoda i rashoda, treba isključiti iz mehanizma finansiranja DPZ, odnosno alimentiranja opšte potrošnje. To je potrebno iz više razloga: (1) u nas postoje brojne mere za uravnoteženje budžeta u toku njegovog izvršenja (virmani, dotacije, kratkoročne pozajmice, budžetska rezerva, ograničenja budžetskih rashoda); (2) za raspisivanje društvenih zajmova imamo daleko važnije potrebe (infrastruktura, društveni standard, prioritetni sektori, ekonomska stabilizacija) od kanalsanja bonitetnih sredstava akumulacije direktno u opštu potrošnju; (3) sa uzimanjem kratkoročnih kredita stvaraju se izvedeni depoziti, pokreće se proces mikrokreditne multi-

fondova udruženog rada za finansiranje infrastrukture, ili fondova za tekuću privrednu korekturu, ili fonda za razvoj nerazvijenih područja u uslovima deficitarne akumulacije, kakav je slučaj u nas, nije preporučljiv metod imobilizacije viškova budžetskih resursa, jer bi se ionako taj deo „zamrznutih“ sredstava pokrio kreditnim mehanizmima bankarskog sektora sa multiplikatorskim efektima. U alternativni, moguće je (1) budžetski suficit vratiti privredni isključivo za jačanje materijalne osnove rada, (2) budžetski suficit koristiti kao udružena sredstva za neprivredne investicije i (3) budžetski suficit preneti u narednu godinu.

plikacije, pothranjuje se inflatorni apetiti i stvaraju se nepotrebne obaveze po osnovu kamatnog troška i (4) monetarne kreacije centralnog emisionog instituta, pored toga što pothranjuju inflatorne tendencije, u direktnoj su koliziji sa samoupravnim modelom ovladavanja emisijom primarnog novca od strane organizacija udruženog rada, budući da sankcionišu državnu koncepciju novca.

Time ukazujemo na neumitnu potrebu eliminisanja deficitarnog finansiranja opšte potrošnje, za čiju se praksu već duže vremena verbalno izjašnjavamo. Izuzetno bi se primenjivao u slučaju odbrane nacionalnih interesa. Sa eliminisanjem deficitarnog finansiranja i reduciranjem današnje budžetske potrošnje (prenošenjem na SIZ i samoupravne fondove) prekinuo bi se lanac autonomnog formiranja budžetskih rashoda i neizvesnost ostvarivanja planiranih budžetskih prihoda na svim nivoima DPZ. Jer, sa redukcijom budžetskih rashoda realizovala bi se dugo željena politika budžetskog rasterećenja sektora privrede, pa, sledstveno tome, i „strahujuća“ politika pripreme, donošenja i izvršenja budžeta. Budući da se novi budžet donosi pre konačnog sagledavanja obima i strukture budžetske potrošnje (dakle, pre usvajanja završnog računa budžeta), i pre sagledavanja ostvarenih konačnih rezultata u privredi (dakle, pre usvajanja završnih računa OOUR) uvek se postavljaju pitanja: koliko budžet treba da iznosi, za koje sve potrebe planirati rashode, i kako obezbediti budžetske prihode u odgovarajućoj fiskalnoj godini? U predloženom, redefinisanom konceptu opšte potrošnje ova pitanja imaju već (unapred) dat odgovor, s obzirom da je utvrđena sadržina (obim i struktura) opšte potrošnje i da su utvrđeni metodi obezbeđenja finansijskih sredstava za njeno pokrće.

Tek sa ovim brojnim pomeranjima u obimu i strukturi opštedruštvenih potreba, budžetskim приходima i rashodima društveno-političkih zajednica, dolazimo do definitivnog opredeljenja opšte potrošnje u samoupravnom društvu. Sa svođenjem budžetskih rashoda na društvene rashode opšte potrošnje i budžetskih prihoda na društvene prihode opšte potrošnje, dolazimo do identifikacije opšte potrošnje sa fiskalnim sistemom u užem smislu. U aktuelnom trenutku, ovaj pristup može da posluži kao solidna osnova za dalju naučnu dogradnju ekonomije opšte potrošnje.

Prema iznetom konceptu ekonomije opšte potrošnje, znatno bi se reducirala redistributivna i alokativna funkcija budžetskih finansijskih institucija, što je u skladu sa prihvaćenim društvenim opcijama u samoupravnom modelu finansiranja opštedruštvenih potreba. Paralelno s tim, znatno bi se reducirali potencijalni destabilizacioni efekti budžetske ekonomije i eliminisale administrativne ingerencije DPZ u razvojnim tokovima društvene reprodukcije. S druge strane, olakšali bi smo mogućnost da, u zavisnosti od tekuće ekonomske situacije, delujemo i na rigidne rashode opšte potrošnje (troškovi društvene uprave, narodne odbrane, neprivredne investicije, društveno-političke organizacije i dopunska sredstva), koje u krajnjoj instanci mora da dele sudbinu dohotka udruženog rada. U protiv-



nom, udruženi rad bi i dalje bio subordiniran neekonomskom i etatiškom ponašanju DPZ. A to znači da politika kresanja rashoda opšte potrošnje mora da nađe svoje mesto u sklopu instrumentacija tekuće ekonomske politike. Jer, ukoliko, najpre, planiramo finansijske resurse opšte potrošnje, onda politika trošenja sredstava neminovno se mora uklapati u okviru dogovorenih proporcija. A to je jedino ekonomski opravdan pristup u dimenzionisanju ukupnog volumena opšte potrošnje. Nikako obrnuto: izdejstvovati ogroman iznos rashoda, kao izraz personificiranih potreba, i pred privredom isticati neophodnost odgovarajućih prihoda za pokriće naduvanih rashoda. Time svakako ne eliminišemo stabilizacione i razvojne potencije budžetske politike. Stalna i tekuća budžetska rezerva, budžetski suficiti, neprivredne investicije, narodna odbrana, nabavke iz budžeta i dr. predstavljaju objektivni prostor za inkorporiranje budžetske politike u stabilizacione i razvojne mehanizme ekonomske politike.

Konačno, sa ovim promenama došlo bi i do revizija dosadašnjih budžetskih principa: (1) princip budžetske ravnoteže striktno bi se poštovao sa isključivanjem deficitarnog finansiranja; (2) princip budžetskog jedinstva bi se restaurirao sa isključivanjem dela fondovske potrošnje i dela zajedničke potrošnje iz sadašnje opšte potrošnje; (3) princip veličine budžeta imao bi drugojačije verifikovanje sa redukcijom današnjeg nivoa opšte potrošnje; (4) princip budžetskog pokrića dobio bi drukčiji tretman sa isključivanjem društvenog zajma i nove emisije novca iz sistema alimentiranja opštedruštvenih potreba; (5) princip budžetskog federalizma, samoupravne koordinacije i finansijske autonomnosti dobio bi naglašeniji tretman u izgradnji samoupravnih finansijskih odnosa između DPZ u vertikalnom i horizontalnom smislu; (6) načelo planske proporcije i samoupravne raspodele finansijskih resursa reprezentovao bi društvene opcije u bilansima opšte potrošnje koreliranim sa fiskalnim kapacitetom i fiskalnom presijom, i zajednički dogovorene proporcije u raspodeli sredstava opšte potrošnje između različitih nivoa DPZ; (7) principi potpunosti, preglednosti i specijalizacije, u korelaciji sa prethodnim principima, (8) princip godišnjosti došao bi do potpunijeg ispoljavanja sa eliminisanjem finansijskih programa i posebnih računa, iz postojeće prakse, budući da tekući budžet reprezentuje jednogodišnju tranšu srednjoročno programiranih budžeta DPZ; (9) princip decentralizacije, deatizacije, demokratičnosti i samoupravnosti u perspektivi više bi ispoljavao svoju snagu u procesu alimentiranja opštedruštvenih potreba, s obzirom da se znatan deo sadašnjeg nivoa opšte potrošnje prenosi na udruženi rad (samoupravni fondovi), na SIZ u tzv. društvenim delatnostima i na SIZ u materijalnoj proizvodnji; i (10) princip finansijskog suvereniteta, uzajamnosti i solidarnosti, i samofinansiranja samim tim bi se u finansijskoj praksi opšte potrošnje empirijski verifikovali. No, u institucionalnu osnovu opšte potrošnje potrebno je utisnuti i ekonomsko načelo, koje bi se posredstvom posrednih i neposrednih fiskalitetu adekvatno inkorpo-

riralo u razvojnu i stabilizacionu politiku, s jedne strane, i nabavka iz budžeta, rezervi, neprivrednih investicija i viškova, s druge strane, adekvatno inkorporiralo u stabilizacionu i razvojnu politiku.

## 2. SAMOUPRAVNI SISTEM FINANSIRANJA ZAJEDNIČKE POTROŠNJE

Zajednička potrošnja svojim društvenim implikacijama i ekonomskim efektima prevazilazi uski — finansijski tretman. Mnogo značne su funkcije zajedničke potrošnje: formiranje činioca razvoja proizvodnih snaga, podizanje društvene produktivnosti rada, povećanje životnog standarda, ublažavanje socijalnih nejednakosti, postizanje materijalno-socijalne sigurnosti, povećanje tempa privrednog rasta, itd.

Razvoj zajedničke potrošnje, stoga, treba posmatrati kao suštinski deo vizije izgradnje novog tipa društva i društvene nadgradnje, budući da predstavlja komponentu, posrednog ili neposrednog, uspostavljanja određene ravnoteže između materijalnih i nematerijalnih faktora ekonomskog razvoja. Zajednička potrošnja sadrži početne, embrionalne oblike raspodele prema potrebama i predstavlja protivtežu širenju socijalnih diferencija, kao rezultat nagrađivanja prema radu i tržišnih principa privređivanja. Zajednička potrošnja, nadalje, predodređena je da osigurava i potpomaže svestraniji razvoj socijalističke ličnosti, zadovoljavanja njenih autentičnih potreba, da unosi značajne elemente humanizacije u područje potrošnje i da formira nove obrasce života i novi tip građanina. Zajednička potrošnja, takode, vrši ulogu egalizirajućeg faktora, koji deluje u pravcu ublažavanja razlika u životnom standardu, relativiziranje regionalnih konflikata u nivou zadovoljavanja zajedničkih potreba, reduciranja razlika između sela i grada i eliminisanje socijalnih razlika između jednakih.<sup>5</sup> Zajednička potrošnja, isto tako, posredstvom organizovane mreže društvenih delatnosti snabdeva privredu sa neophodnim elementima za sopstveni razvoj u obliku novih stručnih znanja, novih naučnih i tehničkih otkrića, novih metoda upravljanja resursima, novih načina proizvodnje. Zajednička potrošnja podjednako je motivisana i razlozima ekonomske efikasnosti, potrebom podizanja nivoa obrazovanja, kvaliteta znanja i proizvodne sposobnosti neposrednih proizvođača i radnih ljudi. Motivisana je, dakle, zahtevima ekonomskog rasta, koji postaje funkcija obrazovanja, naučno-istraživačkog rada, tehničko-tehnološkog progressa, novatorstva i racionalizatorstva.

Zadovoljenje zajedničkih potreba vrši se na principu jednakih potreba.<sup>6</sup> Međutim, udeo pojedinih kategorija i socijalnih grupa

<sup>5</sup> Dr N. Čobeljić, O potrebi kompleksnijeg i dugoročnog pristupa kolektivnoj potrošnji, *Ekonomika* misao 1/78, st. 45—53.

<sup>6</sup> Dr J. Štahan, Zadaci i problemi realizacije socijalne politike, *Ekonomist* 2—3/78, st. 370—380.

stanovništva u korišćenju usluga društvenih delatnosti je neujednačen, budući da je ovo učešće često povezano sa materijalnim mogućnostima, kupovnom snagom, mestom stanovanja korisnika usluga, izgrađenim kapacitetima davalaca usluga itd. Korišćenje usluga obrazovanja, kulture, zdravstva i nauke, prema tome, nije rezultat samo prava na upotrebu tih usluga. Dugoročan je proces stvaranja približno jednakih šansi za sve korisnike usluga, što je osnovni preduslov ujednačavanja socio-ekonomskih nejednakosti i porasta društvenog blagostanja radnih ljudi i građana.

Formiranje i raspodela sredstava „fonda“ zajedničke potrošnje upravo predstavlja predmet društvenog finansiranja, kao područje obezbeđenja materijalno-finansijske baze socijalnog, kulturnog, naučnog, obrazovnog, prosvetnog i zdravstvenog razvoja u kontekstu društveno-ekonomskog razvoja, pri čemu formulisanje objektivnih kriterijuma zajedničkih potreba i planskih proporcija zakonomernog razvoja zajedničke potrošnje, podrazumeva samoupravno utvrđivanje sledeće relacije: ciljevi—potrebe—prioriteti—vrednosni sistem—ekonomska politika—resursi—potrošnja—efekti.

Izgrađivanje podsistema samoupravnog finansiranja zajedničkih potreba izvršeno je izdvajanjem iz budžetskih i fondovskih okvira. Sa debudžetizacijom zajedničke potrošnje i njenim prebacivanjem na samoupravni kolosek finansiranja, zadovoljenje zajedničkih potreba dobija karakter namenske raspodele. Pri tome, doprinosi izrastaju u osnovni defiskalizovani oblik ostvarivanja finansijskih resursa za alimentiranje zajedničkih potreba i razvoja društvenih delatnosti, odnosno u kvalitativno novu kategoriju društvenog finansiranja zasnovanu na samoupravnim sporazumima i slobodnoj razmeni rada.<sup>7</sup>

Novčani tokovi zajedničke potrošnje sastavni su deo robno-novčanih odnosa u celini i principa ekvivalentne razmene rezultata rada radnika u različitim sferama društvenog procesa rada. Materijalna baza društvenih delatnosti, prema tome, obezbeđuje se neposrednim (direktnim) i posrednim (indirektnim) povezivanjem radnika u društvenim delatnostima sa radnicima u materijalnoj sferi društvene reprodukcije, a mehanizmi finansiranja zajedničkih potreba nadograđuju se na integrisanim dohodovnim odnosima, poprimajući karakter orginerne kategorije (u sastavu primarne raspodele — npr. obrazovanje, nauka, kultura i zdravstvo) ili karakter izvedene kategorije (u sastavu sekundarne raspodele — npr. socijalna zaštita, dečja zaštita, fizička kultura, zapošljavanje i invalidsko-penzijsko osiguranje). Konceptiju izvora sredstava za zadovoljavanje zajedničkih potreba, stoga, treba fundirati na karakteru, prirodi i specifičnostima različitih potreba zajedničkog konzuma.

Finansiranje zajedničkih potreba na principu zavisnosti, podređenosti ili nadređenosti u osnovi derogira princip samoupravnosti,

<sup>7</sup> Dr K. Bogoev, Institucionalne i ekonomske osnove sistema društvenog finansiranja, *Ekonomist* 3/77, st. 324 i Specifičnost i efikasnost jugoslovenskog sistema društvenog finansiranja, *Ekonomiska misao* 1/78, st. 13—32.

s obzirom da bez materijalne baze sa samostalnim okvirima nema samoupravljanja. No, samostalnost ne znači izvan ili iznad udruženog rada, već samostalnost u određenim samoupravnim okvirima, tj. u okvirima samoupravne asocijacije jedinstva interesa, ali i konfliktnosti.

Sredstva za zajedničku potrošnju imaju svoj izvor u nacionalnom dohotku, kao novčanom izrazu rezultata rada uloženog u materijalnoj sferi. Deo nacionalnog dohotka se preraspodeljuje određenim mehanizmima (uglavnom doprinosima) za finansiranje zajedničkih potreba i „realizuje se u neprivrednim delatnostima, ali se u svima ne stvara“.<sup>8</sup> Ovim se ne negira društvena korisnost rada u neprivrednim delatnostima, niti to znači njegovo svodenje na niži rang od proizvodnog rada, već, naprotiv, diferenciran tretman alocirano rada u društvenim delatnostima sa stanovišta doprinosa društvenoj produktivnosti rada i društvenom dohotku, odnosno sa stanovišta doprinosa društvenom standardu. U tom kontekstu, zajednička potrošnja ne može se isključivo posmatrati kao deo ukupne društvene potrošnje i kao komponenta raspodele nacionalnog dohotka, već kao i komponenta društvenog, ekonomskog i socijalnog razvoja.

Međutim, u dosadašnjem razvoju privreda je vanprivrednu sferu rada tretirala kao finansijsko opterećenje, jer je sa njom komunicirala isključivo preko troškova. U takvim uslovima, neprivreda se razvijala kao izdržavana delatnost, pri čemu su njeni rashodi imali tretman nereproduktivnih troškova — „neproduktivan danak društvu“, sa činovničkim profilom radnika. Apsurdna teza i antagonizam između privrede i neprivrede razrešavani su posredstvom države i dijalogima u skupštinskim odborima.

Koncept finansiranja društvenih delatnosti do 1974. isključivo je bio vezan za bruto lični dohodak. Smatralo se, naime, da najveći deo sredstava društvenih delatnosti ulaze u vrednost radne snage i da ova sredstva ne mogu biti vezana za kretanje i razmeštaj sredstava za proizvodnju, već za živi rad, tj. za lične dohotke.<sup>9</sup> Posledica ovoga koncepta je jednostrano tretiranje društvenih delatnosti, budući da su kao elementi životnog standarda dobile atribut sfere čiste potrošnje. Otuda su u nas funkcionisali različiti sistemi finansiranja pojedinih segmenata zajedničke potrošnje, odnosno zajedničkih potreba.

Za sistem finansiranja obrazovanja u nas karakteristične su četiri etape: (1) period budžetskog finansiranja do 1960. godine, (2) period društvenih fondova za školstvo od 1961—66. godine, (3) period zajednica obrazovanja od 1967—73. godine i (4) period samoupravnih interesnih zajednica od 1974. godine. No, za našu analizu interesantna su poslednja dva perioda. Period 1966—73. god. karak-

<sup>8</sup> Dr M. Trklja, Razvojni nivo finansiranja opšte i zajedničke potrošnje u SR Srbiji, Institut društvenih nauka, Beograd, 1968, st. 216.

<sup>9</sup> Mr Lj. Tatović, Interesne zajednice — interes radničke klase, Radnička štampa, Beograd, 1974, st. 11—12.

terističan je po tome što se sistem alimentiranja zajednica obrazovanja bazirao na doprinosima iz ličnih dohodaka, budžetskim dotacijama i ustupljenim sredstvima DPZ-a. Doprinosi iz ličnih dohodaka iskazivani su u okviru budžetskih sredstava DPZ (opštine, pokrajine i republike), odnosno uplaćivani su zajedno sa doprinosima iz ličnih dohodaka za opštu potrošnju u budžete DPZ.

Period institucionalizacije SIZ obrazovanja na opštinskim i republičkim nivoima od 1974. godine karakteriše se uvođenjem doprinosa iz dohotka OOUR, doprinosa iz ličnih dohodaka radnika u udruženom radu, doprinosa iz ličnih dohodaka od vršenja poljoprivredne delatnosti, doprinosa iz ličnih dohodaka od samostalnog vršenja zanatskih i dr. privrednih i neprivrednih delatnosti i doprinosa iz ličnih dohodaka od vršenja intelektualnih usluga, autorskih prava, patenata i tehničkih unapređenja, samodoprinosa građana i prihoda od usluga OOUR. Prema tome, SIZ obrazovanja dobile su samostalnu materijalnu bazu za obavljanje obrazovne delatnosti na osnovama slobodne razmene rada između OOUR u materijalnoj proizvodnji i OOUR u obrazovnoj delatnosti u okviru ili posredstvom SIZ obrazovanja i na osnovama neposredne razmene rada između OOUR materijalne sfere reprodukcije i sektora stanovništva i OOUR obrazovanja. Međutim, u sistemu finansiranja obrazovanja i dalje su zadržane fiskalne primese, budući da su zadržani delovi posebnog poreza na promet, ustupljena sredstva DPZ i dopunska sredstva iz budžeta kao sastavni delovi društvenih prihoda SIZ obrazovanja. Ovi fiskalni segmenti egzistiraju na opštinskim, pokrajinskim i republičkim nivoima SIZ od strane odgovarajućih nivoa DPZ. Pored toga, zadržani su i dalje budžetski transferi SIZ-a obrazovanja u sklopu dopunskih sredstava iz budžeta DPZ za alimentiranje opštedruštvenih i zajedničkih potreba u nedovoljno razvijenim područjima.

Za sistem finansiranja socijalnog osiguranja u nas karakteristične su sledeće etape: (1) period do 1952. godine (2) period od 1952. do 1962. god., (3) period od 1962—73. godine i (4) period od 1973. godine. Budžetski model finansiranja bio je zastupljen do 1952. god. Od 1952. do 1973. god. zastupljen je bio model fondovskog finansiranja, a od 1973. godine institucionalizovano je interesno finansiranje posredstvom SIZ. Kao što je poznato, prethodni sistem finansiranja socijalnog osiguranja računao se na pet grana socijalnog osiguranja (zdravstveno osiguranje radnika i zemljoradnika, invalidsko i penzijsko osiguranje, socijalna i dečja zaštita, dečji dodatak i zapošljavanje). U današnjem sistemu finansiranja socijalnog osiguranja institucionalizovane su samostalne (autonomne) SIZ za svaki segment zajedničkih potreba ove vrste: SIZ zdravstvenog osiguranja radnika, SIZ zdravstvenog osiguranja zemljoradnika, SIZ invalidsko-penzijskog osiguranja, SIZ socijalne zaštite, SIZ dečje zaštite, SIZ dečjeg dohotka i SIZ zapošljavanja.

Ostale zajedničke potrebe (nauka, kultura i fizička kultura) finansirale su se u periodu 1966—72. godine posredstvom društvenih

fondova i budžetskim resursima DPZ. SIZ kulture i SIZ fizičke kulture funkcionišu od 1973. godine, odnosno 1974. godine. Njihovi alimentatori, kao i u prethodnim slučajevima, su doprinosi iz dohotka OOUR i ličnih dohodaka radnika, radnih ljudi i građana.

Međutim, doprinosi nisu kvalitativno novi, defiskalizovani alimentatori zajedničkih potreba. Doprinosi kao instrumenti finansiranja zajedničke potrošnje egzistiraju od 1965. godine. U periodu 1965—1971. godine, oni su istovremeno reprezentovali resurse i opšte i zajedničke potrošnje. Doprinosi iz ličnih dohodaka, zapravo, u osnovi su reprezentovali tipičan fiskalitet. U periodu 1972/73. god. izvršena je inovacija sistema doprinosa time što je, pored doprinosa iz ličnih dohodaka, institucionalizovan doprinos iz dohotka OOUR.

Poznato je da je sadašnjim ustrojstvom finansijskog mehanizma, minimiziran uticaj zajedničke potrošnje u sklopu strategije ekonomske stabilizacije i privrednog razvoja. U uslovima dominacije alokativne i redistributivne funkcije zajedničke potrošnje u celini, sistemom doprinosa objektivno se ne mogu adekvatno efektivirati stabilizaciona i razvojna funkcija. Doprinosima se u sistemu finansiranja zajedničkih potreba, uglavnom, alimentiraju lične potrebe radnika u OOUR društvenih delatnosti. Time se značajan segment resursa zajedničke potrošnje transformiše u sredstva lične potrošnje. Iz ovih sredstava ponovo se regrutuju doprinosi iz ličnih dohodaka radnika u društvenim delatnostima. Dakle, doprinosi privrede su izvor doprinosa neprivrede. No, doprinosi, kao alimentatori zajedničke potrošnje, su izvor i socijalnih primanja određenih kategorija stanovništva. Oni su, prema tome, postali elemenat socijalističke egalizacije.<sup>10</sup>

Utvrđivanje društvenih kriterija za obavljene društveno priznati rad i realizaciju dogovorenih programa razvoja; opredeljivanje instrumentarija za formiranje finansijskog potencijala SIZ i njegove redistribucije između SIZ i društvenih delatnosti, između SIZ-ova i između OOUR društvenih delatnosti; utvrđivanje društvenih merila za procenjivanje troškova društvenih delatnosti i vrednovanje zdravstvenih, naučnih, obrazovnih, kulturnih i socijalnih usluga; harmoničan i skladan razvoj društvenih delatnosti integrisanih s proizvodnim radom u društvenoj reprodukciji; jačanje materijalne osnove društvenih delatnosti u skladu s društvenom produktivnošću rada, društvenim dohotkom i društvenom akumulacijom; usaglašeni dugoročni planovi razvoja društvenih delatnosti s dugoročnim planovima društveno-ekonomskog i socijalnog razvoja društva; iznalaženje ekonomskih kriterija integracije SIZ na teritorijalnom, granskom i funkcionalnom principu; utvrđivanje modaliteta slobodne razmene rada i dohodovnih odnosa itd. su zajednička društvena briga korisnika i davalaca usluga, kao i ostalih korisnika društvenih sredstava i imovine. Međutim, oko 10.496 mesnih zajednica, oko 11.634 OOUR i rad-

<sup>10</sup> V. Brus, Pogled na ulogu opšte potrošnje u socijalizmu, Gledišta 7—8/11, st. 1060—1071.

nih zajednica društvenih delatnosti, oko 4.602 organa DPZ, oko 5.647 SIZ, oko 571 DPZ, oko 18.791 OOUR materijalne proizvodnje i oko 85.168 korisnika društvene imovine<sup>11</sup> otežavaju koordinaciju u politici društvenog finansiranja zajedničke potrošnje. Društveni dogovori i samoupravni sporazumi, kao instrumenti finansijske koordinacije u finansijskim odnosima između različitih organizacionih nivoa zajedničkih potreba, instrumenti harmonizovanja finansijske strukture i instrumenti planskog usklađivanja i usmeravanja zajedničke potrošnje, usled brojnih slabosti, nisu dali očekivane rezultate.

Na ekonomičniju proizvodnju i sniženje proizvodnih troškova, racionalniji uvoz i efikasniji izvoz, smanjenje deficita spoljnotrgovinske razmene, sprovođenje antiinflacione politike i svođenje svih vidova potrošnje u realne okvire, razvoj prioritetnih sektora privrede i skladniji regionalni razvoj utiču i doprinose iz dohotka OOUR i ličnih dohodaka radnika. No, različito institucionalno ustrojstvo sistema doprinosi, umesto očekivanih efekata u društvenoj reprodukciji, inducira je brojne negativne implikacije u domenu privređivanja, dohodovnih odnosa, jedinstvenog tržišta, cena, raspodele dohotka ekonomske stabilizacije i privrednog razvoja.

Plansko institucionalizovano objedinjavanje finansijskih parametara, društvene kontrole ukupne kompozicije zajedničke potrošnje, društveno opredeljene cene usluga društvenih delatnosti, zajednički dogovorenog nivoa finansijskih resursa i troškova zajedničke potrošnje obezbeđuje društveno racionalnu i efikasnu politiku zadovoljavanja zajedničkih potreba i planiranih efekata u društvenoj reprodukciji. Time se sistem finansiranja zajedničkih potreba praktično potiskuje i isključuje iz repertoara mera i instrumenata samoupravne ekonomske politike u domenu alokacije resursa, redistribucije dohotka, ekonomske stabilizacije i privrednog razvoja.

Međutim, period 1973—77. god. karakteriše se po tome što su SIZ postali skuplji i neefikasniji organizacioni subjekti zajedničke potrošnje. S razvitkom SIZ-ova postala je sve naglašenija unutarsektorska razudjenost finansiranja i fragmentacija zajedničkih potreba u horizontali. Struktura zajedničke potrošnje pokazuje sve veći udeo ličnih dohodaka i udeo davanja stanovništvu, mada i materijalni i investicioni troškovi neobuzdano rastu, usled nicanja i ekspanzije objekata društvenog standarda i neracionalnosti alokativnog mehanizma. Značajan deo zajedničke potrošnje transformiše se u ličnu potrošnju i, stoga, malo doprinosi ekonomskom razvoju. Svi vidovi zajedničke potrošnje prevazilaze realne ekonomske mogućnosti, koje obezbeđuje materijalni razvoj privrede.

No, i pri tome se efektivna potrošnja kreće ispod potrebnog nivoa zajedničkih potreba. Otuda i stalni pritisci za nekontrolisano proširivanje obima zajedničkih potreba. Ova dihotomija, pre ili kasnije, vodi anarhičnosti i kompromitaciji dohodovnih odnosa, koji

<sup>11</sup> Dr I. Maksimović, Teorijski i sistemski problemi opšte i zajedničke potrošnje, *Ekonomist* 2—3/78, st. 353—362 i SGJ 78, st. 98.

proističu iz elemenata kao shvaćenih mehanizama slobodne razmene rada. Samim tim pojavljuju se i kritičke kontraverze, koje se kreću od stavova, po kojima alokativna i distributivna funkcija zajedničke potrošnje ne može biti podređena zakonima robne proizvodnje, do stavova, po kojima mehanizam sticanja dohotka slobodnom razmenom rada nije u koliziji sa tržišnim mehanizmom. Otuda slede i konflikti u raspodeli dohotka između OOUR materijalne proizvodnje i OOUR društvenih delatnosti. Usled permanentnog bujanja zajedničkih potreba, jednak društveno-ekonomski položaj radnika u društvenim delatnostima s radnicima u materijalnoj proizvodnji postaje fiktivna. Time se negira samoupravno interesno organizovanje, kao oblik dohodovnog povezivanja davalaca i korisnika usluga radi ostvarivanja dogovorenog nivoa zajedničkih potreba. Doduše, radnici u OOUR, koji ustupaju sredstva iz dohotka i ličnih dohodaka, dobijaju određeni obim, strukturu, kvalitet i asortiman naučnih, obrazovnih, kulturnih, zdravstvenih i socijalnih usluga; no, radnici u društvenim delatnostima ne dobijaju alikvotni deo sredstava za udruženi rad.<sup>12</sup> Time se negira slobodna razmena rada, budući da izdvojena sredstva privreda (iako su iznad mogućnosti) nisu ekvivalentna radu radnika u društvenim delatnostima, jer permanentno proširenje potreba i prava idu na štetu ličnih dohodaka davalaca usluga. S druge strane, kvantitativni porast usluga društvenih delatnosti ni po strukturi ni po kvalitetu nije adaptiran zajedničkim potrebama. Usled toga, troškovi ovih delatnosti su iznad društveno normalnih ili opravdanih standarda i normativa i merila. Neadekvatan materijalni položaj društvenih delatnosti, uslovljen, pored navedenog, i usitnjenošću i atomiziranošću sredstava, po pravilu, je dovodio do toga da se na pojedinim punktovima sva sredstva ne utroše i da se ne podmiri i zadovolje programirane potrebe. Stihijnost u razvoju, nepostojanje programa razvoja, distribucija sredstava bez objektivnih merila i kriterija granske i regionalne alokacije resursa, distribucija sredstava po korisnicima bez prioriteta i selekcija, budžetski i fondovski model koncentracije i transmisije sredstava u osnovi karakterišu celokupnu zajedničku potrošnju čak i u postustavnom periodu

Komplementarnost u vođenju zajedničke politike organizovanja i zadovoljavanja zajedničkih potreba na urbano — prostorno — regionalnoj (teritorijalnoj), funkcionalno — granskoj, organizaciono — kadrovskoj i tehničko — tehnološkoj osnovi podrazumeva uspostavljanje neposrednih dohodovnih odnosa OOUR društvenih delatnosti s OOUR materijalne proizvodnje. Uspostavljanjem direktnih dohodovnih odnosa reducira se slobodna razmena rada u okviru SIZ i isključuju se posrednici. U tome je i smisao ustavne odredbe, po kojoj se društveno-ekonomski položaj radnika u društvenim delatnostima izjednačava s radnicima u materijalnoj proizvodnji; odnosno samo se u takvim uslovima može efektuirati ustavna odredba,

<sup>12</sup> Dr L. Antić, Samoupravno interesno organizovanje, oblik demokratiskog pluralizma samoupravnih interesa, *Ekonomist* 2—3/78, st. 364—369.



po kojoj se rezultati rada radnika društvenih delatnosti iskazuju rezultatima rada radnika u materijalnoj proizvodnji. Stoga, slobodna razmena rada posredstvom SIZ-ova, kao posrednika u dohodovnim odnosima, treba da ima, dakle, samo komplementarnu funkciju u domenu sticanja dohotka društvenih delatnosti.

Ekonomski racionalna, prostorna i funkcionalna organizovanost, tehničko-tehnološka opremljenost, kadrovska struktura, korišćenje kapaciteta, efikasnost zadovoljenja potreba, racionalizacija rada i vremena, ekonomsko sučeljavanje zahteva davalaca usluga s mogućnostima korisnika usluga upravo su pitanja iz domena neposrednog, ravnopravnog, dugoročnog, zajedničkog i samoupravnog uređivanja društvenih, ekonomskih, finansijskih i socijalnih odnosa između društvenih delatnosti i materijalne proizvodnje.

### *2.1. Sistem samoupravnih interesnih zajednica*

Predistorija samoupravnih interesnih zajednica u domenu zajedničke potrošnje, do ustavnih amandmana iz 1971. godine (za period 1965—1971. god.), otpočela je sa funkcionisanjem zajednica obrazovanja i zajednica socijalnog osiguranja. Institucionalizacijom ovih zajednica i njihovog fondovskog modela finansiranja na osnovu doprinosa iz ličnog dohotka praktično je otpočeo proces debudžetizacije i defiskalizacije sistema alimentiranja zajedničkih potreba u domenu socijalnog osiguranja i obrazovanja. Zajednice socijalnog osiguranja i obrazovanja su, prema tome, preteče samoupravnih interesnih zajednica, budući da je ustavni koncept SIZ-ova proizašao iz rezultata desetogodišnjeg delovanja zajednica, koje su u društvenoj praksi sukcesivno nastajale od 1962. godine.<sup>13</sup>

Ustavnim konceptom samoupravnih interesnih zajednica suštinski se smanjuje i ukida podvojenost u društvenom položaju dve vrste rada — materijalno proizvodnog rada i rada u društvenim delatnostima, koji je u prošlosti zavisio u osnovi od budžetske i fondovske intervencije. Obe oblasti društvenog rada sada se dovode u odnos neposrednog povezivanja, uzajamne zavisnosti i slobodne, posredne ili neposredne, razmene rada. Novoinstitucionalizovani samoupravni odnosi u procesu povezivanja i udruživanja „proizvođača“ (davalaca usluga) i „potrošača“ (korisnika) usluga ne uspostavljaju se ni posredstvom tržišta ni posredstvom budžeta već posredstvom međusobnog dogovaranja i sporazumevanja na principima slobodne razmene rada, uzajamnosti i solidarnosti. Time radnici u neposrednom procesu materijalne proizvodnje upravljaju ne samo sredstvima

<sup>13</sup> M. Đorđević, Mesto i uloga samoupravnih interesnih zajednica u daljem razvoju jugoslovenskog socijalizma, Samoupravljačka iskustva 1/79, st. 198.

za proizvodnju nego i onim delom viška rada koji je destiničan za alimentiranje zajedničkih potreba u okviru SIZ.<sup>14</sup>

Istorijski posmatrano, društvene delatnosti, kao što su nauka, obrazovanje, kultura i zdravstvo, konstituisale su se vremenom, usled društvene podele rada, u zasebne delatnosti, oslonjene na DPZ i njihov fiskalni instrumentarij u pogledu materijalne osnove rada. Proces deatizacije društvenih delatnosti, usled toga, tekao je više od dve decenije. Sistemom društvenih fondova, finansiranje društvenih delatnosti samo je jednim delom bila odvojena od države, budući da su fondovi oponašali budžetski model upravljanja, zajedničkim delom društvene akumulacije. Društveni fondovi predstavljali su utoliko novi oblik posredovanja između materijalne proizvodnje i društvenih delatnosti, s naglašenom distributivnom funkcijom viška rada, ukoliko su potisnuli budžetsko-poresku formulu snabdevanja novcem zajedničke potrošnje.

Nastojanja da se društvenim upravljanjem osiguraju novi društveno-ekonomski odnosi između materijalne sfere društvene reprodukcije i društvenih delatnosti, transformisanjem društvenim fondovima u zajednice za finansiranje društvenih delatnosti, reprezentovala su dalju etapu u razgrađivanju etatističke osnove reprodukcije društvenih delatnosti i eliminisanje tradicionalne odvojenosti ovih delatnosti od sfere udruženog rada, s kojim su objektivno u sve većoj funkcionalnoj i materijalnoj međuzavisnosti. Istovremeno, napuštene su formule iz ranijih razdoblja: „obrazovne institucije — prosvetnim radnicima“, „kulturne institucije — kulturnim radnicima“, „zdravstvene institucije — zdravstvenim radnicima“, i sasečeni su zahtevi za povratak u okrilje budžetskog i fondovskog finansiranja na autonomnim osnovama, nezavisno od sopstvene i društvene produktivnosti rada. Nekonrolisana ekspanzija društvenih delatnosti na podlozi niskog dohotka i produktivnosti rada, s druge strane, izbacila je na površinu činjenicu da nije bilo više moguće rasterećenje privrede na račun ovih delatnosti (jer bi to značilo snižavanje dostignutog standarda u zdravstvu, kulturi, nauci, obrazovanju s nepovoljnim socijalnim implikacijama) niti je bilo moguće povećanje preraspodele dohotka u korist prenaplašene ekspanzije društvenih delatnosti (jer bi to ugrozilo ionako slabu reproduktivnu i akumulativnu sposobnost privrede s nepovoljnim posledicama na tempo rasta). U društvenim delatnostima, prema tome, ostao je jedini izlaz u povećanju društvene produktivnosti rada i dohotka, uz primenu načela da svako u raspodeli društvenog dohotka može učestvovati u onoj proporciji u kojoj je, neposredno ili posredno, pridonosio ostvarenom dohotku. Društvene delatnosti samim uticajem (neposrednim ili posrednim) na stvaranje i uvećavanje nove vrednosti u materijalnoj proizvodnji pretvaraju se (naročito, obrazovanje, nauka i zdrav-

<sup>14</sup> E. Kardelj, Neka aktuelna pitanja razvoja samoupravnih interesnih zajednica, Samoupravna interesna zajednica 1/75, st. 5—9 i Društveno-ekonomski odnosi u samoupravno udruženom radu, Škola samoupravljača „Milentije Popović“, Beograd, 1978, st. 110—113.

stvo) u proizvodnu snagu društva i suodgovoran subjekt u društveno-ekonomskom razvoju. U tom kontekstu, samoupravne interesne zajednice predstavljaju svojevrsnu samoupravnu reintegraciju odgovarajućih oblika društvene „proizvodnje“, koje vode cilju da udruženi rad izvrši istorijski čin podruštvljavanja funkcija politike razvoja i materijalne reprodukcije društvenih delatnosti i preovladavanja podvojenosti baze i nadgradnje i klasnog karaktera društvene podele rada. U tom smislu, SIZ-ovi nastaju kao negacija svakog posredovanja između različitih oblasti društvenog rada, potrošačkog tretmana društvenih delatnosti, otuđivanja viška rada i horizontalne i vertikalne dezintegriranosti društvenog, udruženog rada.

Institucije samoupravnih interesnih zajednica, u tom kontekstu, jesu oblast demokratskog uređivanja samoupravnih interesa radnika u materijalnoj sferi reprodukcije i radnika u društvenim delatnostima, kao što su zdravstvo, nauka, obrazovanje, kultura i sl. Samoupravne interesne zajednice, prema tome, ne predstavljaju nikakvu superstrukturu i udruženom radu suprotstavljenu formaciju sa budžetsko-fondovskim posredovanjem i poreskom tehnikom snabdevanja novca u procesu zadovoljavanja zajedničkih potreba.

Samoupravne interesne zajednice u oblasti obrazovanja, nauke, kulture, zdravstva, socijalne zaštite i drugih društvenih delatnosti osnivaju radnici i radni ljudi neposredno ili preko svoje samoupravne organizacije i zajednice, kao korisnici usluga, zajedno sa radnicima u OOUR koje obavljaju poslove u tim delatnostima, kao davaoci usluga. Korisnici i davaoci usluga u samoupravnoj interesnoj zajednici sporazumno odlučuju o vrstama, kvalitetu i obimu usluga, kriterijumima za obezbeđenje sredstava, udružuju rad i sredstva i slobodnom razmenom rada ostvaruju jednak društveno-ekonomski položaj (čl. 390 ZUR-a).

Društvena suština samoupravnih interesnih zajednica sastoji se u podruštvljavanju i oslobođenju rada od etatičkih i tržišnih uticaja, u uspostavljanju ekonomskih veza između pojedinih relativno samostalnih delova jedinstvenog i složenog udruženog rada, u razvoju integralnog sistema samoupravljanja, u sporazumevanju i dogovaranju i zajedništvu.

Samoupravne interesne zajednice jesu organizacioni oblik samoupravnog integrisanja proizvodnog i neproizvodnog rada u sistem jedinstvenog udruženog rada i prevladavanja protivurečnosti postojeće društvene podele rada. Ekonomska osnova ove integracije je slobodna razmena rada kao izraz samoupravne osnove sticanja dohotka i samoupravne alokacije dogovorenog kvantuma rada u određene oblasti, grane i grupacije društvenih delatnosti. Socijalna osnova, pak, date integracije je ostvarivanja principa solidarnosti i uzajamnosti u domenu zajedničkih potreba u skladu sa humanim, etičkim i vrednosnim principima socijalističkog samoupravnog društva.

U okviru institucionalizovanih samoupravnih interesnih zajednica po određenim segmentima zajedničke potrošnje, isto tako, obezbe-

đuju se sredstva za materijalne troškove, amortizaciju, lične dohotke, ugovorne i zakonske obaveze, poreze i doprinose iz ličnih dohodaka, i materijalna osnova udruženog rada u društvenim delatnostima prema standardima, merilima i pokazateljima u okviru zajednički dogovorene, definisane i planirane visine i strukture cena usluga. Nadalje, u SIZ-ovima se utvrđuju planovi rada i programi razvoja društvenih delatnosti po granama, grupacijama i oblastima. U samoupravnim interesnim zajednicama se utvrđuju bilansi sredstava zajedničke potrošnje na principu slobodne razmene rada, solidarnosti i uzajamnosti, i u skladu sa materijalnim mogućnostima nacionalne privrede.

U jugoslovenskoj finansijskoj praksi, samoupravna interesna zajednica osniva se na teritorijalnom i funkcionalnom principu. Osnovni organizacioni oblici ovih SIZ su opštinski kao osnovni i matični i republički nivoi. Osnovna samoupravna interesna zajednica osniva se za određene delatnosti i programe delatnosti (funkcionalni princip) na teritoriji dve ili više opština (teritorijalni principi). Jedinica samoupravne interesne zajednice osniva se za određene programe na području jedne ili više mesnih zajednica. Udružena samoupravna interesna zajednica za određene svodne programe formira se na području međuopštinskih regionalnih zajednica ili zajednica opština. Udruženje SIZ na nivou SR i SAP formira se obaveznim udruživanjem SIZ određenih delatnosti. Savez SIZ na nivou federacije nije institucionalno regulisan, mada bi trebao postojati obaveznim udruživanjem republičkih i međurepubličkih, pokrajinskih i međupokrajinskih SIZ.

Prema dosadašnjoj praksi, samoupravne interesne zajednice možemo klasifikovati sa stanovišta delatnosti, teritorijalnog principa, funkcionalnog principa, granskog principa, organizacionog i institucionalnog principa. Sa stanovišta obavljanja delatnosti, institucionalizovane su (1) samoupravne interesne zajednice u društvenim delatnostima u kojima se obavlja slobodna razmena rada (obrazovanje, nauka, kultura, zdravstvo i fizička kultura), (2) SIZ-ovi solidarnosti i uzajamnosti (invalidsko-penzijsko osiguranje, socijalna zaštita, dečja zaštita, dečji dodatak, zapošljavanje i stanovanje) i (3) SIZ-ovi materijalne proizvodnje (vodoprivreda, putna privreda, saobraćaj, elektroprivreda, komunalna delatnost) za zadovoljenje zajedničkih potreba na principu slobodne razmene rada, solidarnosti, uzajamnosti i udruživanja rada i sredstava. Sa teritorijalnog aspekta, institucionalizovane su samoupravne interesne zajednice na opštinskim i međuopštinskim nivoima, regionalnim nivoima, pokrajinskim i republičkim nivoima radi efikasnije, racionalnije i dostupnije „potrošnje“ zajedničkih potreba u jedinstvenom jugoslovenskom prostoru i vremenu.

Teritorijalno načelo institucionalizacije SIZ, dakle, implicira organizovanje SIZ u prostoru od samoupravne mesne zajednice do socijalističke republike, odnosno pokrajine. Teritorijalni princip nadalje podrazumeva funkcionisanje samoupravnih interesnih zajednica (odnosno osnivanje jedinica SIZ, osnovnih zajednica, udruženja

i saveza) na području jedne ili više mesnih zajednica, jedne ili više opština, zajednica opština ili međuopštinskih interesnih zajednica, republika i pokrajina.

Funkcionalni princip, odnosno načelo organizovanja SIZ-ova podrazumeva osnivanje interesnih zajednica za određene programe ili za više srodnih programa rada u nauci, obrazovanju, kulturi, zdravstvu i dr. društvenim delatnostima za zajedničke potrebe određenih grana, delatnosti i grupacija sa različitih teritorijalnih zajednica.

Međutim, u dosadašnjem mehanizmu samoupravne institucionalizacije SIZ funkcionalno načelo ne isključuje primenu teritorijalnog načela. Jer, osnivanje jedinica ili osnovnih interesnih zajednica u jednoj ili više mesnih zajednica, ili u jednoj ili više opština, i njihovo obavezno udruživanje, preko opštinskih, regionalnih, republičkih i pokrajinskih SIZ, u republičke i pokrajinske interesne zajednice, odnosno udruženja ili saveze samoupravnih interesnih zajednica istovremeno podrazumeva i paralelnu egzistenciju funkcionalnog principa.

Granski princip polazi od toga da samoupravne interesne zajednice treba obrazovati oko pojedinih organizacija udruženog rada društvenih delatnosti, odnosno materijalne proizvodnje, ili više takvih organizacija, odnosno asocijacija OOUR, ili jednog ili više srodnih programa, radi neposrednijeg zadovoljavanja zajedničkih potreba, kojima se unapređuje produktivnost rada, ekonomski razvoj i društveni standard, i radi afirmisanja interesnog organizovanja na integrisanom funkcionalnom i granskom principu. Budući da je u dosadašnjoj praksi prenaplašen teritorijalni princip, integracija funkcionalnog i granskog principa osnivanja i funkcionisanja SIZ-ova, vodila bi u pravcu smanjenja broja SIZ-ova i njihovih institucionalnih i organizacionih nivoa, uz istovremeno spuštanje određenih zajedničkih potreba na udruženi rad.

Međutim, mogućnost granskog i intergranskog konstituisanja SIZ na sadašnjem stepenu dostignutog društveno-ekonomskog razvoja nije prihvatljivo rešenje, s obzirom da dalja parcelizacija zajedničkih potreba na gransko-grupacijskim osnovama može znatno da poveća ionako visoke troškove zajedničke potrošnje po osnovu izgradnje novih kapaciteta, opreme i upošljavanja novih radnika u društvenim delatnostima. Doduše, granska i intergranska distribucija kapaciteta društvenih delatnosti podiže nivo dostupnosti potreba korisnicima usluga i omogućava viši nivo zadovoljavanja zajedničkih potreba, ali istovremeno poskupljuje cenu usluga i podiže nivo opterećenja dohotka za umnožene i disperzirane zajedničke potrebe, odnosno SIZ-ove. Perspektiva je očigledno na strani granske distribucije SIZ i granske alokacije OOUR društvenih delatnosti s tendencijom daljeg spuštavanja zajedničkih potreba na grupacije unutar grana i delatnosti, i na OOUR unutar grupacija. No, granski, intergranski i unutargranski raspored SIZ i grupacijski, intergrupacijski i unutargrupacijski raspored SIZ podrazumevaju specifičnu topolo-

giju SIZ u zavisnosti od toga da li se radi o privredi proizvodnog tipa, privredi indirektnog proizvodnog tipa, privredi neproizvodnog tipa, neprivredi indirektnog proizvodnog tipa i neprivredi neproizvodnog tipa.

U perspektivi, realno je očekivati dalji stepen decentralizacije i područstvljavanja zajedničke potrošnje. U tom duhu, realno je pretpostaviti dalje spuštanje pojedinih organizacionih oblika SIZ na relaciji: s republičkog nivoa na opštinski nivo, s opštinskog nivoa na nivo mesnih zajednica, sa nivoa mesnih zajednica na OOUR. Rezultat ovih pomeranja je spuštanje jedinica SIZ na radne i složene organizacije udruženog rada i njihove asocijacije, uz simultano ostvarivanje samofinansirajućeg toka zajedničkih potreba u okviru namenski izdvojenog dela dohotka i sredstava zajedničke potrošnje. Radi se, naime, o jedinicama SIZ naučno-istraživačkog rada, jedinicama SIZ zdravstva, jedinicama SIZ dečje zaštite, jedinicama SIZ kulturno-prosvetne delatnosti, jedinicama sportsko-rekreativnih delatnosti i jedinicama SIZ obrazovanja, budući da reprezentuju određene potrebe i interese radnika u udruženom radu.

Korelativno tome, osnovne zajednice u okviru opštinskih nivoa SIZ funkcionisale bi na nivou mesnih zajednica. U ovom slučaju radi se o osnovnim zajednicama predškolskog i osnovnog obrazovanja, kulture, fizičke kulture, dečje zaštite i socijalne zaštite. Osnovne zajednice na nivou mesnih zajednica udruživale bi se u opštinsku samoupravnu interesnu zajednicu, shodno karakteru i sadržaju zajedničkih potreba. Opštinski nivoi SIZ, prema tome, funkcionisali bi u domenu osnovnog obrazovanja, kulture, fizičke kulture, dečje i socijalne zaštite i zdravstva.

U okviru regionalnih SIZ na nivou međuregionalnih opštinskih zajednica ili zajednica opština funkcionisali bi SIZ srednjeg usmerenog obrazovanja, SIZ kulture, SIZ zdravstva, SIZ zapošljavanja. U domenu ovih zajedničkih potreba, osnovne zajednice funkcionisale bi na nivou opština, dok bi jedinice egzistirale na nivou mesnih zajednica.

Republički nivoi SIZ-a egzistirali bi u domenu invalidsko-penzijskog osiguranja, nauke, višeg i visokog usmerenog obrazovanja i zdravstva. U sastavu republičkih SIZ funkcionisale bi osnovne zajednice navedenih oblika zajedničkih potreba na nivou međuopštinskih regionalnih zajednica ili zajednica opština, i jedinice SIZ na opštinskim nivoima.

Republički, odnosno pokrajinski SIZ-ovi formiraju na nivou federacije odgovarajuće oblike samoupravnog interesnog organizovanja (udruženja ili savez SIZ-ova) za pojedine društvene delatnosti radi koordinacije rada u slobodnoj razmeni rada i vrednovanju rada i rezultata rada, usklađivanja mogućnosti zadovoljavanja zajedničkih potreba u jedinstvenom prostoru, ujednačavanja uslova privređivanja društvenih delatnosti, obrazovanja solidarnosti i uzajamnosti, unificiranja modaliteta obezbeđenja finansijskih sredstava, usaglašavanja institucionalnih rešenja i osnova funkcionisanja SIZ i har-

monizovanja mera i instrumenata politike finansiranja zajedničkih potreba sa stanovišta ekonomskih i socijalnih efekata u društvenoj reprodukciji i potreba zajedničke ekonomske politike.

Po našem konceptu, na nivou mesnih zajednica, odnosno udruženja mesnih zajednica zadovoljavale bi zajedničke potrebe u domenu predškolskog obrazovanja, dečje zaštite, socijalne zaštite, kulture, fizičke kulture, posredstvom jedinica SIZ-ova. Na nivou opštinskih samoupravnih interesnih zajednica organizovale bi se zajedničke potrebe u domenu osnovnog i srednjeg obrazovanja, socijalne i dečje zaštite, zapošljavanje, kulture, fizičke kulture, zdravstvenog osiguranja i dečjeg dodatka. Na nivou regionalnih, međuopštinskih SIZ-ova alimentirale bi se zajedničke potrebe u domenu srednjeg obrazovanja, zdravlja, kulture, fizičke kulture, zapošljavanja, dečjeg dodatka, nauke i invalidsko-penzijskog osiguranja. Najzad, na nivou republičkih, odnosno pokrajinskih SIZ-ova finansirale bi se zajedničke potrebe u oblasti višeg i visokog obrazovanja, zdravlja, nauke i invalidsko-penzijskog osiguranja.

Shodno dogovorenom nivou finansiranja zajedničkih potreba bila bi opredeljena organizaciona struktura SIZ. Ukoliko je, npr., institucionalizovana interesna zajednica na nivou republika, odnosno pokrajina, onda osnovne zajednice funkcionisale bi na nivou međuopštinskih regionalnih zajednica, dok bi jedinice SIZ-a funkcionisale na nivou opština. Isto tako, ukoliko je institucionalizovana regionalna interesna zajednica na nivou međuopštinskih regionalnih zajednica, osnovna zajednica bi funkcionisala na opštinskom nivou, dok bi zajednice funkcionisale na nivou mesnih zajednica, itd.

Sledeći istu logiku, jedinice SIZ-ova udruživale bi se u osnovne zajednice SIZ-ova, a osnovne zajednice udruživale bi se SIZ u zavisnosti od organizacionog nivoa, tj. da li se radi o opštinskoj, regionalnoj ili republičkoj interesnoj zajednici. Nadalje, svi SIZ-ovi se udružuju i čine udruženje SIZ-ova na nivou opština ili republika. Udruženja republičkih, odnosno pokrajinskih SIZ-ova čine savez samoupravnih interesnih zajednica.

Organizaciona struktura sistema samoupravnih interesnih zajednica (Si SIZ), prema tome, komponovala bi se od: (1) jedinica samoupravnih interesnih zajednica (J SIZ), (2) osnovnih samoupravnih interesnih zajednica (O SIZ), (3) samoupravnih interesnih zajednica (SIZ), (4) udruženih samoupravnih interesnih zajednica (Ud SIZ), (5) udruženja samoupravnih interesnih zajednica (U SIZ) i (6) saveza samoupravnih interesnih zajednica (Sa SIZ).

Time dolazimo do integrativnijeg povezivanja funkcionalnog i teritorijalnog načela u institucionalizovanju i funkcionisanju SIZ-a: (1) pošto funkcionalni princip podrazumeva konstituisanje specijalizovanih SIZ prema oblicima zajedničkih potreba i interesima udruženog rada i prema podvrstama homogenizovanih potreba unutar istog SIZ-a i (2) pošto teritorijalni princip implicira vertikalno povezivanje jedinica SIZ, osnovnih zajednica SIZ i SIZ u prostoru od

mesne zajednice, preko opština i zajednica opština, do republičkih nivoa i horizontalno povezivanje jedinica SIZ unutar mesne zajednice, osnovnih zajednica SIZ unutar opštinskog prostora i SIZ unutar zajednica opština, regija i republika. Istovremeno bismo time ostvarivali politiku dalje decentralizacije i podruštvljavanje zajedničkih potreba njihovim spuštanjem na OOUR i njihove asocijacije, što bi sa svoje strane vodilo politici samofinansiranja zajedničkih potreba u okviru sredstava fondova zajedničke potrošnje radnika u OOUR materijalne proizvodnje, s jedne strane, i doslednijoj valorizaciji granskog načela funkcionisanja samoupravnih interesnih zajednica i njihovih jedinica i osnovnih zajednica, s druge strane. Konačno, time dobijamo integralnije povezivanje društvenih delatnosti s materijalnom proizvodnjom posredstvom realizovanja programa neposredne razmene rada i planova udruživanja rada i sredstava, uz korelativnu redukciju slobodne razmene, koja se u aktuelnom trenutku pojednostavljeno svodi na institut doprinosa u okviru ili posredstvom SIZ-ova.

Funkcionisanje novoinstitucionalizovanih oblika SIZ u praksi je pokazalo ovu glomaznost, nepotrebnu indiferenciranost i pre naglašen pluralizam. Stoga, određene SIZ međusobno treba integrisati, tako da umesto deset dobijamo koherentnije grupacije SIZ, po našem mišljenju, pet oblika SIZ. U tom smislu, potrebno je objediniti SIZ socijalne zaštite, SIZ dečje zaštite, SIZ dečjeg dodatka i SIZ zapošljavanja u SIZ društvene zaštite, materijalnog obezbeđenja i socijalne sigurnosti, koja bi funkcionisala preko svojih podorganizacionih oblika: osnovnih zajednica ili jedinica, odnosno „potsizova“ (uslovno upotrebljen termin), ukoliko se prethodni (postojeći) SIZ-ovi obavezno udruže u zajednicu SIZ-a društvene zaštite, materijalnog obezbeđenja i socijalne sigurnosti. U tom sklopu, dakle, funkcionisale bi zajednice zapošljavanja, zajednice socijalne zaštite, zajednice dečje zaštite i zajednice dečjeg dodatka. Isto tako, potrebno je integrisati SIZ nauke sa SIZ obrazovanja, budući da je perspektiva naučno-istraživačkog rada u OOUR materijalne sfere reprodukcije u okviru proizvodnih programa i razvoja privrednih delatnosti, i delatnostima OOUR visokog usmerenog obrazovanja (fakulteti, visoke škole i akademije). U okviru SIZ obrazovanja i nauke funkcionisale bi zajednice predškolskog obrazovanja, zajednice osnovnog usmerenog obrazovanja, zajednice srednjeg usmerenog obrazovanja, zajednice višeg usmerenog obrazovanja, zajednice visokog usmerenog obrazovanja, zajednice poslediplomsko-specijalističkog obrazovanja i zajednice naučno-istraživačkog rada, koje bi reprezentovale funkcionalne delove matične samoupravne interesne zajednice obrazovanja i nauke.

SIZ zdravstva, odnosno zdravstvenog osiguranja treba da objedini zdravstvenu zaštitu radnika, zdravstvenu zaštitu ostalih radnih ljudi (poljoprivrednika, zanatlija, ugostitelja, prevoznika i sl.), zdravstvenu zaštitu samostalnih profesionalnih lica i zdravstvenu zaštitu



dece, omladine, odraslih lica i ostalih građana; dakle, kompletnu zdravstvenu zaštitu radnika u društvenom sektoru, radnih ljudi u individualnom sektoru i građana.<sup>15</sup> U okviru zdravstvenog osiguranja funkcionisale bi zajednice zdravstvene zaštite radnika društvenog sektora, zajednice zdravstvenog osiguranja radnih ljudi individualnog sektora i zajednice zdravstvenog osiguranja građana. U okviru ovih zajednica SIZ zdravstvenog osiguranja postojale bi osnovne zajednice za preventivu, osnovne zajednice za kulturu i osnovne zajednice za rehabilitaciju.

U okviru SIZ invalidskog i penzijskog osiguranja potrebno je zapošljavanje invalida rada preneti u kompetenciju zajednice zapošljavanja, isto kao i rehabilitaciju u SIZ zdravstvenog osiguranja. U strukturi zajednice SIZ penzijskog osiguranja funkcionisale bi zajednice korisnika invalidskih penzija i zajednice korisnika stvarnih penzija.

Konačno, potrebno je integrisati SIZ kulture i SIZ fizičke kulture u SIZ kulturnih delatnosti i delatnosti fizičke kulture. U okviru ove interesne zajednice funkcionisale bi zajednice kulturno-prosvetnih delatnosti, zajednice umetničko-zabavnih delatnosti i zajednice sportsko-rekreativnih delatnosti.

Predloženim integrativnim rešenjima dobijamo pet grupacija SIZ umesto sadašnjih deset institucionalnih oblika SIZ. Time se, sa stanovišta efikasnije koordinacije i sinhronizacije finansijskih odluka, razbija neekonomska razuđenost SIZ i suvišna parcelizacija zajedničkih potreba. S druge strane, grupacijska harmonizacija SIZ olakšava unifikaciju parametara doprinosa i koheziju samoupravnih interesa u procesu alimentiranja zajedničke potrošnje. Pri tome se politika finansiranja zajedničkih potreba efikasnije može koristiti kao instrument ekonomske politike u domenu alokacije resursa, redistribucije dohotka, ekonomske stabilizacije i privrednog razvoja. Konačno rekonstrukcijom institucionalnih oblika i formi SIZ dolazimo do homogenizacije u predloženoj klasifikaciji SIZ, endogenizacije u sistematizaciji društvenih delatnosti i koherentnosti unutar punktova zajedničkih potreba.

U okviru novopredložene sistematizacije SIZ-ova potrebno je, takođe, klasifikovati SIZ-ove shodno prirodi i karakteru zajedničkih potreba. U tom smislu, zalažemo se za sledeće grupacije zajedničkih potreba, pa, sledstveno tome, i samoupravnih interesnih zajednica: (1) zajedničke potrebe u funkciji povećanja društvene produktivnosti rada i društvenog dohotka, i podsticanja ekonomskog i socijalnog razvoja; (2) zajedničke potrebe u funkciji povećanja životnog standarda i (3) zajedničke potrebe u funkciji ostvarivanja socijalističkog principa solidarnosti i uzajamnosti. U prvu grupaciju SIZ-ova, po našem konceptu, razvrstavamo SIZ obrazovanja, SIZ nauke i SIZ zdravstvenog osiguranja. U drugu grupu SIZ-ova ubrajamo SIZ kul-

<sup>15</sup> U SIZ zdravstvenog osiguranja treba preneti profesionalnu rehabilitaciju iz delokruga SIZ invalidsko-penzijskog osiguranja.

ture, SIZ fizičke kulture, SIZ dečje zaštite, SIZ zapošljavanja. Konkretno, u treću grupaciju SIZ-ova, svrstavamo SIZ socijalne zaštite, SIZ invalidsko-penzijskog osiguranja i SIZ dečjeg dodatka.

Međutim, poput ove klasifikacije SIZ-ova, možemo i društvene delatnosti, sa stanovišta zadovoljavanja potreba i društveno-ekonomskog razvoja, razvrstati u sledeće tri grupacije: (1) grupacija vodećih delatnosti (obrazovanje, nauka i zdravstvo), tj. delatnosti koje pokreću društveno-ekonomski razvoj sa stanovišta doprinosa uvećavanja društvenog dohotka i društvene produktivnosti rada, (2) grupacije pratećih delatnosti (kulturno-prosvetne delatnosti, umetničko-zabavne delatnosti i fizičke kulture), tj. delatnosti kao posledica društveno-ekonomskog razvoja i (3) grupacija tzv. čistih socijalnih delatnosti, koje su zasnovane na principu uzajamnosti i solidarnosti (socijalna zaštita, dečja zaštita, dečji dodatak, zapošljavanje i invalidsko-penzijsko osiguranje).

Shodno ovoj klasifikaciji samoupravnih interesnih zajednica opredeljujemo finansijske alimentatore zajedničkih potreba. Po našem konceptu, doprinose SIZ-ovima obrazovanja, nauke i zdravstva treba vezati za dohodak OOUR, budući da se radi o zajedničkim potrebama koje su u funkciji povećanja društvenog dohotka i društvene produktivnosti rada. Doprinose SIZ-ovima kulture, fizičke kulture, dečje zaštite i zapošljavanja treba vezati za lične dohotke radnika, radnih ljudi i građana, s obzirom da se radi o zajedničkim potrebama koje su u funkciji obezbeđenja životnog standarda. Najzad, doprinose SIZ-ovima socijalne zaštite, dečjeg dodatka i invalidsko-penzijskog osiguranja treba vezati, delimično, za lične dohotke, a delimično za sredstva zajedničke potrošnje radnika u OOUR i radnim zajednicama, budući da se radi o zajedničkim potrebama, koje su u funkciji obezbeđenja društvene solidarnosti i uzajamnosti.

Mr ŽARKO RISTIĆ

THE SELF-MANAGING SYSTEM UNDERLYING THE FINANCING  
OF THE PUBLIC EXPENDITURE

S u m m a r y

The system of the public expenditure financing reflects the self-managing character of financial resources (taxes and contributions, in the first place) and of instruments aimed at the collection of financial resources for the satisfaction of common needs at all levels of socio-political communities and self-managing communities of interest alongside the achievement of economic

and social effects in reproduction (the allocation of economic resources, the redistribution of the national income, the economic and social stabilization as well as the global and regional economic development). The expenditure out of earmarked funds has been left aside, being no part of the public expenditure. According to our concept, it ought to be within the competence of associated labour. On the other hand, we advocate a cut in the collective expenditure so as to boil it down to the expenditure of self-managing communities of interest for non-economic activities. Further, the so-called budgetary expenditure ought to be cleaned from the impurities of the so-called economic expenditure such as investments in the economy, interventions in the economy, earmarked additional funds (economic investments in under-developed regions) and cumulated budgetary commitments. The consequence is the cut in the public expenditure, accompanied by a lower fiscal pressure. We also advocate a revision of the existing financial mechanism of the public expenditure. Sources of revenue ought to be classified in the following way: the turnover tax would be used to finance the budgetary expenditure at the federal level (in order to secure a uniform Yugoslav market and a uniform regulation of the personal demand and expenditure); the income tax of basic organizations of associated labour would be used to finance the budgetary expenditure at republican and provincial levels in order to regulate the uniform performance of the economy; personal income taxes would be used to finance the budgetary expenditure at local levels (in order to regulate the distribution according to work). We also advocate the distribution of revenue from customs duty in the proportion of 70% (to the benefit of the self-managing community of interest for economic relations with foreign countries) to 30% (to the benefit of the federal budget); we call for the abandonment of the deficit-financing of the budgetary expenditure out of the primary issue and, finally, for a different function of the public debt (to the benefit of the development of the society). We hold that the ten existing self-managing communities of interest ought to be reorganized into five communities. Self-managing communities of interest should be reorganized on territorial and functional principles. It is also evident that non-economic activities should be organized so as to raise the national income and the labour productivity (science, education and the health service), to improve the social standard (culture and physical culture) and the social security of working people and citizens on the principle of solidarity (social insurance and protection of children). We have to change, therefore, the financial mechanism underlying the system of collective needs so as to earmark income taxes of basic organizations of associated labour for self-managing communities of interest in the field of education, science and health; personal income taxes for self-managing communities of interest in the field of culture and physical culture and so on. In this context we also suggest that public loans and self-contributions should be used solely to finance the social standard and investment projects of self-managing communities of interest for non-economic activities.

ЖАРКО РИСТИЧ, кандидат наук, ассистент

## САМОУПРАВЛЕНЧЕСКАЯ СИСТЕМА ФИНАНСИРОВАНИЯ ОБЩЕГО И СОВМЕСТНОГО ПОТРЕБЛЕНИЯ

### Резюме

Система финансирования общего и совместного потребления подразумевает самоуправленческое определение финансовых ресурсов (налогов и вкладов, в первую очередь) и инструментов содержания (бюджета и финансовых планов — финансовые институции) программированного уровня и структуры общих общественных и совместных потребностей на всех уровнях общественно-политических содружеств и самоуправленческих содружеств, основанных на общности интересов, при одновременной реализации программированных экономическо-социальных эффектов в общественном воспроизводстве (расставление хозяйственных ресурсов, Урераспределение национального дохода, экономическая и социальная стабилизации и глобальное и региональное хозяйственное развитие). В этом контексте исключаем так называемое фондовое потребление, поскольку оно по своей природе и характеру потребностей вне содержания экономики общего и совместного потребления. Поэтому общее и совместное потребление в целом принимает редуцированную форму с точки зрения ресурсов и затрат. По нашему мнению, именно так называемое фондовое потребление нужно отдать объединенному труду, в их компетенцию. С другой стороны, выступаем за редуцирование совместного потребления в смысле его исключительного сведения к потреблению самоуправленческих содружеств, основанных на общности интересов по общественным деятельности (значит при исключении ресурсов самоуправленческих содружеств, основанных на общности интересов — ССОНО — для содержания потребностей в материальной сфере общественного воспроизводства). В дальнейшем, так называемое бюджетное потребление, по нашему мнению, надо очистить от примесей хозяйственного потребления, как например инвестиции в хозяйство, вмешательство в хозяйство, целенаправленные дополнительные средства (часть, которая относится к нехозяйственным инвестициям в слаборазвитые районы) и накопленные бюджетные обязательства) часть, которая относится к невыполненным обязательствам к хозяйству). Оттуда происходит редуцированная форма (количественная) общего и совместного потребления с коррелятивной редуциацией фискального давления национального дохода. Параллельно с этим, выступаем за ревизию существующего финансового механизма общего и совместного потребления. По нашему мнению, распределение финансовых содержателей развертывалась бы в следующем направлении: налог с оборота явился бы основным содержанием общего потребления на уровне Федерации (для сохранения единого югославского рынка и единого регулирования личного спроса, точнее потребления); налог с дохода основных организаций объединенного труда (ОООТ) представлял бы собой основного содержателя общего потребления на уровне СР (социалистических республик) и САК (социалистических автономных краев) с целью регулирования уравнивания условий хозяйственно-

вания и осуществления дохода; налоги с личных доходов представляли бы основные содержатели общего потребления на местном уровне общественно-политических содружеств (ОПС) для регулирования распределения по труду, т. е. личных доходов в соответствии с производительностью труда). Притом выступаем за распределение таможенных доходов в соотношении 70% (в пользу ССООИ в экономических отношениях с границей) к 30% (в пользу бюджета Федерации); затем за полное исключение дефицитного финансирования общего потребления средствами из первичной эмиссии (имея в виду, что отстаиваем политику экономии и суффицитного финансирования с экономическим прераспределением излишков в пользу фондов для текущей хозяйственной корректировки или в пользу фондов для развития экономической инфраструктуры) и, наконец, выступаем за изменение ориентации функции публичного долга (элиминирование функции балансирования бюджетных доходов и расходов в пользу развивающейся функции общества с дефицитной аккумуляцией). Одновременно отстаиваем срочную повторную интеграцию самоуправленческих содружеств, основанных на общности интересов, в смысле сведения их с десяти группировок в настоящее время, к пяти группировкам организации по общности интересов (что объяснено в докладе). Речь идет именно об экономически более целесообразной институционализации ССООИ в повторной интеграции по территориальному, функциональному и отраслевому принципам, и внутренней общественно более однородной организации звеньев, основных содружеств, содружеств, основанных на общности интересов, и объединения ССООИ. Одновременно, очевидна и необходимость устройства общественных деятельностей по отраслям и группировкам содействующим росту общественного дохода и общественной производительности труда (наука, образование и здравоохранение), по отраслям и группировкам, содействующим росту общественного уровня жизни (культура и физическая культура) и по отраслям и группировкам, содействующим социальной обеспеченности трудящихся и граждан на принципе взаимности и солидарности (социальное страхование и охрана детства. Оттуда проистекает и необходимость снова формулировать финансовый механизм системы совместных потребностей в направлении „увязки” вкладов из дохода ООТ) основных организаций объединенного труда (с ССООИ общественных деятельностей в сфере образования, науки и здравоохранения; вклада из личных доходов трудящихся в ССООИ общественных деятельностей в сфере культуры и физической культуры; необходима увязка средств из фондов совместного потребления в организациях объединенного труда и трудовых содружествах с ССООИ общественных деятельностей в области социального страхования и охраны детства. Наконец, в этом контексте, выступаем за использование общественных займов и самовзносов только в функции финансирования объектов общественного стандарта и инвестиционных проектов ССООИ общественных деятельностей.

