

**CENTAR ZA EKONOMSKA I FINANSIJSKA ISTRAŽIVANJA  
BEOGRAD**

# **ODITOR**

Časopis za menadžment, pravo i finansije

Beograd, 03/2012.

**Izdavač – Publisher**  
CENTAR ZA EKONOMSKA I FINANSIJSKA ISTRAŽIVANJA  
Prvomajska 48/6, 11080 Zemun, Beograd  
Tel. 062/707863, 060/5201985  
[www.cefi.edu.rs](http://www.cefi.edu.rs)  
[cefibeograd@gmail.com](mailto:cefibeograd@gmail.com)

**ISSN 2217- 401X**

**PREDSEDNIK SAVETA – EDITORIAL BOARD PRESIDENT**  
dr Dragomir Đorđević

**GLAVNI I ODGOVORNI UREDNIK – EDITOR IN CHIEF**  
dr Slavko Vukša

**Izdavački savet – Editorial Board**

dr Dragomir Đorđević  
dr Predrag Jovićević  
dr Ivan Milojević

dr Svetlana Ignjatijević  
dr Slavko Vukša  
dr Marjan Mirčevski

**Redakcija – Editors**

dr Dragomir Đorđević  
dr Slavko Vukša  
dr Jovan Sejmenović  
dr Duško Vejnović  
dr Svetlana Ignjatijević  
dr Aleksandar Majstorović  
dr Ivan Milojević  
dr Branislav Jakić

dr Radič Vučićević  
dr Predrag Jovićević  
dr Vera Minić  
dr Ilija Galjak  
dr Milan Jovanović  
dr Marjan Mirčevski  
dr Vesna Zuber  
dr Radovan Ilić

**Lektor – Proofreader**  
Predrag Šarić

**Tehnički urednik - Technical editor**  
Ilija Kolarski

**Časopis izlazi tri puta godišnje – The magazine is published three times a year**  
(april, avgust, decembar)

## SADRŽAJ ČASOPISA BROJ 03/2012

prof. dr Milica Župljanić .....	4
POJAM REGIONALNE DRŽAVE .....	4
doc. dr Snežana Krstić .....	12
doc. dr Slobodan Andžić .....	12
NASTANAK JAVNOG DUGA I DRŽAVNOG DEFICITA U SRBIJI – istorijski aspekt.....	12
dr Millisav Terzić .....	20
NARODNA BANKA I JAVNI DUG REPUBLIKE SRBIJE .....	20
Dr Radovan Damjanović.....	26
MSc Milan Mihajlović.....	<b>Ошибка! Закладка не определена.</b>
KOMPARATIVNI PRIKAZ RAZLIČITIH KONCEPCIJA PLANIRANJA I PRIPREME BUDZETA .....	26

## POJAM REGIONALNE DRŽAVE

### Rezime:

U opusu akademika Miodraga Jovičića, ideja o Srbiji kao regionalnoj državi (obliku državnog uređenja koji je "tertium genus" između unitarno uređene države i federacije), javlja se nakon krize jugoslovenskog ustavnog sistema koja je kulminirala u događajima 1990-1992. godine (secesija četiri federalne jedinice i donošenje Ustava SR Jugoslavije kojim je učinjen pokušaj stvaranja harmonične federacije sa dve federalne jedinice, Srbijom i Crnom Gorom). Za prevazilaženje nagomilanih problema i kao jedino racionalno rešenje teritorijalne organizacije zemlje, Jovičić je, nakon pažljive i temeljne konsultacije najvažnijih komparativnih uzora, ponudio koncept jedinstvene, jake, demokratske, pravne, države zasnovane na vladavini prava i ravnopravnosti građana.

Ključne reči: regionalna država, regioni, autonomne pokrajine.

### UVOD

Akademik Miodrag Jovičić (7.1.1925 - 16.10.1999.) je dao izuzetan doprinos pravnoj nauci u proučavanju mnoštva ustavnopravnih pitanja, o čemu je objavio niz radova u kojima je kritički analizirao ideje, načela, ustanove i praksu komparativnih uzora, kao i našeg ustavnog i političkog sistema.

U početku, njegove studije su bile uglavnom posvećene pitanju federalizma, što je i razumljivo s obzirom da je se, posebno nakon Drugog svetskog rata, u petoj i šestoj deceniji XX veka, broj federalno uređenih država u svetu brzo uvećavao menjajući društveno-političku mapu sveta. Federalizam je postao fenomen koji je tangirao gotovo svakog drugog stanovnika planete.

U toku rada, a nakon analize aktuelnih ustavnopravnih rešenja federalno uređenih država (u Evropi: Švajcarska, SR Nemačka, Austrija, SSSR, Čehoslovačka, na američkom kontinentu: SAD, Kanada, Meksiko, Venecuela, Argentina, Brazil, u Aziji: Indija i Pakistan), Jovičić uočava mnoštvo problema pravne prirode (mada je, da bi izbegao donošenje jednostranih zaključaka, ukazao i na političke, ekonomske i socijalne probleme zemalja) koji se najčešće javljaju u federalno uređenim državama XX veka. Svestan činjenice da šarolikost društveno-političkih sistema isključuje mogućnost stvaranja jednog za svagda utvrđenog modela federalizma, te da se uspeh ovog oblika državnog uređenja može utvrđivati samo spram njegove upodobljenosti konkretnom društvu, autor zapaža da je federacija, kao oblik državnog uređenja, u mnogim slučajevima sve manje davala doprinos u rešavanju značajnih pitanja.

I u našoj, nekadašnjoj federalno uređenoj državi, federalizam je izgubio svoj dinamičan i prilagodljiv karakter i umnogome je postao udaljen od životne stvarnosti. Od federacije kakva je uspostavljena Ustavom FNRJ 1946. godine vremenom je nastao rogovatan i teško održiv sistem sa nizom mana i slabosti. Neke od njih bile su imanentne mnogim federacijama u svetu, poput sporog i neefikasnog donošenja odluka na svim nivoima vlasti, strogosti i neprilagodljivosti u definisanju mnoštva federalnih ustanova, gašenja jedinstvenog tržišta i zatvaranja (ekonomskog fragmentisanja) nacionalnih ekonomija u okvirima federalnih jedinica, otvaranja mogućnosti da zaostala područja mnogih zemalja parazitski sputavaju ona koja žele napredak. Pored ovih nedostataka, Jovičić je u našoj hipertrofiranoj opciji federalnog uređenja, zapazio konkretne probleme koje stoje na putu uspešnog razvoja zemlje (u radovima nastalim nakon donošenja Ustava SFRJ iz 1974. godine, Jovičić posebno upozorava na status naših autonomnih pokrajina, koje su suprotno logici federalnog uređenja, postale konstitutivni element federacije sa nadležnostima istovetnim onima koje imaju federalne jedinice).

Kao jedino rešenje za prevazilaženje očigledne krize federalizma na prostorima tadašnje Jugoslavije, Jovičić je predlagao reorganizaciju federalno uređene države u regionalnu državu podeljenu na autonomne jedinice-regione. Ove teritorijalne jedinice bi bile organizovane prema iskustvima najboljih komparativnih modela (poput italijanskog i španskog), uz uvažavanje svih istorijskih, tradicionalnih i kulturnih osobnosti pojedinih područja zemlje i u kojima bi se razvijao demokratski režim, parlamentarizam, slobodna tržišna utakmica i vladavina prava.

<sup>1</sup> Profesor, dr Milica Župljanić, Univerzitet u Kragujevcu, Pravni fakultet, Jovana Cvijića 1, Kragujevac, Srbija

## 1. REGIONALNA DRŽAVA - OSNOVNA SVOJSTVA I KOMPARATIVNI UZORI

Pre nego što je uvideo mnoštvo problema sa kojima se suočavaju federalno uređene zemlje, Jovičić je dugo federalizam smatrao vrlo pogodnim političkim oblikom<sup>2</sup>. Nastao u raznim krajevima sveta usled uzroka toliko različitih da nema istovetnih ni u slučaju dve federacije<sup>3</sup>, federalizam je se činio kao pravi izbor za dobro uređenje, oblik državnog uređenja koji, adekvatno "doziran", može biti prava mera federalizma<sup>4</sup>. Međutim, postavljen na loše temelje, u mnogim zemljama neprilagođen društvenim prilikama i stvarnosti, federalizam često nije mogao rešiti ono što se od njega očekivalo. Svestan činjenice i da tadašnja jugoslovenska federacija, u besmislu ustavnopravnih rešenja, upada u očiglednu egzistencijalnu krizu, Jovičić se okreće ideji regionalne države<sup>5</sup>.

Tamo gde postoje uslovi i razlozi za njeno formiranje, regionalna država je kao oblik državnog uređenja na samoj liniji koja razdvaja unitarne od federalno uređenih država, adekvatan državni oblik koji "obezbeđuje čvrstinu državne celine, ostavljajući mogućnost njenim delovima da izraze sopstveni identitet"<sup>6</sup>.

Budući savestan naučni radnik, Jovičić je argumentaciju za regionalnu državu pribavljao pažljivim proučavanjem unitarnih država i federacija, da bi tek analizom dobrih i loših strana dva državna oblika, došao do zaključka o prednosti regionalne države koja "više od federacije obezbeđuje jedinstvo u različitosti.....izbegavajući preteranu koncentraciju vlasti na jednom mestu, svojstvenu unitarnoj državi"[4]. Ne isključujući a priori jedan ili drugi oblik državnog uređenja, autor je sublimirajući njihova svojstva, zaključio da potrebe života u savremenom svetu dovode sve češće do konvergencije dva oblika<sup>7</sup>....."u unitarnim državama jačaju procesi decentralizacije, u federacijama se pak vrši postepena preraspodela nadležnosti u korist centralnih organa, a na račun organa federalnih jedinica.....pa se dva oblika državnog uređenja približavaju crti koja ih deli, ali je ne prelazi"<sup>8</sup>.

U uobličavanju teorijskog modela regionalne države Jovičić je konsultovao bogata iskustva u razvoju italijanske i španske regionalne države<sup>9</sup>, u kojima se ovaj, poseban oblik državnog uređenja, uvodi nakon Drugog svetskog rata. Na osnovu tih saznanja Jovičić je predstavio svoje viđenje regionalne države, čiju fizionomiju kao oblika državnog uređenja opredeljuju jasni i precizni kriterijumi.

Prvi kriterijum se odnosi na status i organizaciju regiona. Iako je i u Španiji i u Italiji, s`obzirom na izražene specifičnosti istorijske, etničke, jezičke, geografske i ekonomske prirode pojedinih područja<sup>10</sup>, bilo osnova za uspostavljanje federalnog državnog uređenja, obe zemlje su, pozivajući se upravo na mnoštvo navedenih osobenosti, sprovele regionalizaciju zemlje sa davanjem najšire autonomije regionima (svi regioni su, uglavnom, obrazovani u skladu sa tradicionalnim pretečama, ali su nastali i

<sup>2</sup> Jovičić, M.: "Savremeni federalizam", u: Savremeni federalizam, Beograd, Službeni glasnik, 2006, str. 7-277.

<sup>3</sup> Jovičić je neretko ukazivao na činjenicu da nema federacije u svetu koja je obrazovana samo zbog istorijskih ili kulturnih ili samo usled etničkih uzroka, već kumulacijom više njih.

<sup>4</sup> Prava mera federalizma je, prema Jovičiću, nemerljiva veličina, ona koja odgovara jednom društvu u tom trenutku, a zavisi od niza faktora...od razvoja demokratije, osećanja kompromisa, odnosno svesti o korisnosti zajedničkog života u okviru federacije-trajno svojstvo federalizma koje mora da postoji u federalno uređenoj državi u toku celog njenog života, od stepena prilagodljivosti federalizma živom stvarnosti i sl.

<sup>5</sup> Jovičić, M.: "O suverenosti republika i razlikovanju opštih i zajedničkih interesa", Pravna misao, broj 5-8, 1988, str. 220-225. U decenijama postojanja jugoslovenske federacije, vremenom su gubili na snazi svi oni argumenti izneti u prilog njenog obrazovanja, a Jovičić je bio mišljenja da je najveću štetu ideji federalizma nanela ideja o republičkoj "državnosti" s`kraja 60-tih godina prošlog veka koja je kulminirala donošenjem Ustava SFRJ iz 1974. godine kada republike postaju bastioni nacionalizma, etatizma i separatizma. U odredbama tog ustava, posebno u onim u kojima se široko postavlja pravo naroda Jugoslavije na samoopredeljenje, četiri jugoslovenske republike pronalaze pravni osnov za oцепljenje. Sa nastankom dvočlane federacije koja je bila pokušaj da se održi privid federalizma, Jovičić postaje sve sigurniji u stavu da je zemlji potrebna hitna rekonstrukcija državnog uređenja.

<sup>6</sup> Jovičić, M.: "Kuda ideš, Srbijo?", u: Srbija na prelomu vekova, Beograd, Službeni glasnik, 2006, str. 419.

<sup>7</sup> Jovičić je uočio trend usporavanja procesa širenja federacija na račun unitarno uređenih država u svetu, procesa koji je značio naturanje federalnog rešenja u državama gde ne postoje razlozi za uspostavljanje ovog oblika državnog uređenja, zaključivši da se federacija neće više širiti onom silinom kao u petoj i šestoj deceniji XX veka (u nekim državama federalno uređenje je upravo i napušteno jer više nisu postojali uslovi za njegov opstanak, a u pojedinim je nastavilo da živi na užtrb nekih drugih vrednosti)

<sup>8</sup> Jovičić, M.: "Regionalna država", u: Savremeni federalizam, Beograd, Službeni glasnik, 2006, str. 353

<sup>9</sup> Jovičić, M.: "Novi ustavi Portugalije i Španje: značajan korak na putu demokratizacije u ovim zemljama", Arhiv za pravne i društvene nauke, 1979, str. 1-20 U obe države, regionalizam je nastao nakon ukidanja autoritativnih režima koje je karakterisao snažan centralizam. Federalističke ideje su gotovo odmah odbačene bez obzira na tradicionalnost u razvoju nekih državnopravnih jedinica.

<sup>10</sup> U Italiji je Ustavom iz 1947. godine uveden izvestan oblik asimetrije u državno uređenje, pa je pored 15 regiona sa redovnim statusom uvedeno pet regiona sa posebnim statusom. Tako su zbog privrednih i kulturnih specifičnosti poseban status dobila dva ostrva Sicilija (Sicilia) i Sardinija (Sardegna), dok je u slučaju preostala tri regiona, reč o pograničnim područjima zemlje nastanjenim francuskom, nemačkom i slovenačkom nacionalnom manjinom: Valle d'Aosta (Dolina Aoste na granici sa Francuskom), Trentino-Altoadige (Trentino-Južni Tirol na granici sa Austrijom) i Friuli-Venezia Giulia (Friulija-Julijska Venecija na granici sa Slovenijom). U Španiji su Ustavom iz 1978. godine uvedene "autonomne zajednice" (comunidades autonomas) kao jedinice koje raspolažu širokom autonomijom, na način da je ustavom predviđena mogućnost da se, na inicijativu pokrajinskih organa, obrazuju autonomne jedinice pod pretpostavkom da je reč o susednim pokrajinama sa zajedničkim istorijskim, kulturnim i ekonomskim karakteristikama ili pokrajinama koje predstavljaju istorijsku regionalnu jedinicu. Tako je i obrazovano 17 španskih autonomnih zajednica, koje u ustupku njihovih posebnosti raspolažu pravom na sopstvena obeležja poput zastave i amblema, kao i pravom da zvanični jezik u upotrebi, pored kastiljskog, bude i jezik odgovarajuće autonomne zajednice.

novi, uobličeni tek u postupku regionalizacije). Regioni su u obe zemlje ustavna kategorija (u Italiji je ustavom navedeno svih 20 regiona, u Španiji su autonomne zajednice obrazovane prema ustavom jasno utvrđenim pravilima : da je reč o pokrajinama sa određenim svojstvima i da za njihovo obrazovanje postoji inicijativa lokalnog stanovništva). Najviši konstitutivni akt regiona nosi naziv statut<sup>11</sup>, a nadležnosti ovih autonomnih jedinica u obe države jasno se razlikuju od nadležnosti jedinica lokalne samouprave i umnogome podsećaju na ovlašćenja federalnih jedinica u federacijama u kojima je racionalno izvršena raspodela nadležnosti<sup>12</sup>.

Drugi kriterijum, koji najviše od svih oslikava mesto regionalne države između unitarne i federalno uređene države, odnosi se na učešće regiona u organizaciji i funkcionisanju centralnih organa vlasti. Regioni u obe zemlje učestvuju u obrazovanju gornjeg doma, ustrojenog slično domu predstavnika federalnih jedinica u federaciji, čime postaju konstituensi najvišeg predstavničkog tela u zemlji<sup>13</sup>.

Konačno, za utvrđivanje fizionomije regionalne države bitan je i odnos između države i regiona. Budući da je reč o takvom "modelu države" u kome se ne dovodi u pitanje njeno jedinstvo i u kojoj su jasno razgraničene nadležnosti centra od nadležnosti autonomnih jedinica, ovi odnosi su u obe države hijerarhijski postavljeni (pre svega u smislu državne kontrole i nadzora normativnih i upravnih akata koje donose regionalni organi)<sup>14</sup>.

Analizom fizionomije italijanske i španske regionalne države oslikanoj, pre svega, u posebnim svojstvima njihovih autonomnih jedinica, Jovičić je izveo zaključak o dvostrukoj prirodi regiona koja ih ponekad čini bližim teritorijalnim jedinicama najvišeg stepena u unitarnoj državi<sup>15</sup>, a ponekad federalnim jedinicama u federaciji<sup>16</sup>...."što regionalnu državu, zavisno od elemenata unitarnog uređenja i elemenata federacije, dovodi u zonu između ova dva oblika državnog uređenja".<sup>17</sup>

## 2. SRBIJA – "DRŽAVA REGIONA"

Vođen iskustvima dveju evropskih zemalja, a pre svega Španije koja je u većoj meri poslužila za izgradnju teorijskog modela regionalne države (u teoriji je često zauziman negativan stav o asimetričnom državnom uređenju Italije sa posebnim statusom pet od dvadeset regiona), Jovičić je, vodeći uvek računa o svim osobenostima ovih prostora, izgradio koncepciju Srbije kao regionalne države. Zamisao o "državi regiona" nastala je krajem 1980-tih godina i uobličena u ideju o uspostavljanju regionalne samouprave, u viziji ovog naučnika predstavljala je jedino rešenje za uspešno prevazilaženje očigledne krize federalizma u to vreme, ali i branu jakoj centralizaciji i put na kojem se, uključivanjem građana u sve društveno-političke procese, gradi demokratija<sup>18</sup>.

Srbija kao regionalna država je za Jovičića predstavljala novu, državu utemeljenu na demokratiji i vladavini prava.. Regionalna država je, pre svega, jaka, država podeljena na regione u kojima se sprovodi autonomija ustrojena tako da ne ugrožava državno jedinstvo. Uvođenje prave i istinske demokratije je conditio sine qua non regionalne države, koji se ogleda u autonomiji adekvatno uobličениh područja zemlje i mogućnosti građana da se samoorganizuju, čime se "otklanjaju opasnosti od pojave lokalnih moćnika, džepnih diktatora, da uzurpiraju regionalnu vlast"<sup>19</sup>. Država u kojoj su ustavom i zakonima jasno utvrđena prava i obaveze kako centralnih tako i regionalnih organa vlasti, ali i građana teritorijalno smeštenih u više hijerarhijski stepenovanih jedinica (opština, region, država) je pravna

<sup>11</sup> Statut kao najviši konstitutivni akt regiona se donosi uz učešće parlamenta koji ga ili potvrđuje (statut italijanskih regiona sa redovnim statusom zakonom proglašava parlament) ili ga donosi (statute italijanskih regiona sa posebnim statusom i statute španskih autonomnih zajednica donosi parlament).

<sup>12</sup> Italijanski regioni sa redovnim statusom nemaju originerne nadležnosti, već svoja normativna ovlašćenja mogu koristiti tek pošto budu doneti odgovarajući državni zakoni, dok regioni sa posebnim statusom raspolažu širim ovlašćenjima koja mogu koristiti ne čekajući prethodnu državnu regulativu. Nadležnosti španskih autonomnih zajednica su u ustavu taksativno navedene sa relativno širokim ovlašćenjima u oblasti privrede, kulture, zdravstva, dok su u nadležnosti države osnovne norme iz oblasti koje predstavljaju funkcije državne zajednice kao celine (odbrana, bezbednost, pravosuđe, carine i sl.). Međutim, bez obzira na razlike, u obe regionalne države, kao odraz fleksibilnosti sistema, predviđena je mogućnost da se regionima dodele i druge nadležnosti.

<sup>13</sup> Predstavnik autonomnih zajednica španskog gornjeg doma parlamenta bira najviši organ te zajednice-regionalna skupština, a predstavnici regiona italijanskog gornjeg doma biraju se putem opštih, neposrednih izbora. Broj zastupnika regiona u gornjem domu, u obe države, zavisi od broja stanovnika regiona, što znači da, za razliku od većine federacija u svetu, zastupljenost regiona u gornjem domu parlamenta nije paritetna.

<sup>14</sup> U Italiji, vlada imenuje svog komesara na području regiona koji kontroliše obavljanje funkcija države i usklađuje ih sa funkcijama regiona. Kontrola zakonitosti upravnih akata regiona vrši se preko posebnog decentralizovanog organa u regionu. U Španiji, pravo nadzora ima vlada u kontroli delegiranih funkcija, ustavni sud u kontroli ustavnosti najviših propisa zajednice i upravni sudovi u kontroli rada uprave.

<sup>15</sup> Regioni nemaju pravo donošenja ustava, niti sopstveno zakonodavstvo, niti sistem organa sve tri vlasti.

<sup>16</sup> Sa predstavnicima u jednom od domova centralnog parlamenta, regioni učestvuju u vršenju ustavotvorne i zakonodavne vlasti.

<sup>17</sup> Jovičić M., 2006., op. cit.

<sup>18</sup> Prvi rad na ovu temu Jovičić je objavio u časopisu Opština 1986. godine, u članku pod nazivom: "Autonomne pokrajine u SR Srbiji nasuprot oblicima teritorijalne autonomije u drugim zemljama", potom slede kapitalna dela: Jovičić, M., (1988). Putevi i stranputice jugoslovenske ustavnosti, Beograd, Naučna knjiga; Jovičić, M., (1996). Regionalna država-ustavnopravna studija, Beograd, Vajat i Jovičić, M., (1996). Ustav regionalne države Ujedinjenih srpskih zemalja: nacrt, Beograd, Vajat. Ovim pitanjem se bavi i u nizu kasnijih radova u periodičnim publikacijama i zbornicima.

<sup>19</sup> Jovičić M., 2006., op. cit.

država, zasnovana na vladavini prava. Konačno, jaka, demokratska i pravna država su kvaliteti državnog uređenja koji osnaženi širokom decentralizacijom i autonomijom bez sumnje doprinose jačanju učešća demokratskih elemenata u upravljanju zemljom.

Pored ovih, opštih prednosti, Jovičić u ovom obliku državnog uređenja vidi i optimalan vid teritorijalne organizacije zemlje sa mnoštvom pripadnika nacionalnih manjina. Budući oštar protivnik bilo kakve asimetrije u državnom uređenju i rešavanja pitanja nacionalnih manjina putem teritorijalne autonomije, Jovičić je zastupajući ideju regionalne države zastupao ideju ravnopravnosti svih građana bez obzira da li pripadaju većinskom ili manjinskom narodu<sup>20</sup>.

## 2.1. REGIONI – PODELA I OSNOVNA SVOJSTVA

U pogledu političko-teritorijalne organizacije zemlje, Jovičić je predlagao podelu regionalne države na određen broj regiona-termin koji je u to vreme bio relativno nov i koji je u komparativnoj praksi označavao autonomne jedinice kojima, po statusu koje uživaju, pripada mesto između federalnih jedinica i jedinica lokalne samouprave najvišeg stepena. Takvih regiona bi bilo 12: Bačka, Banat, Srem, Kosovo, Metohija, Zapadna Srbija, Šumadija, Podunavlje, Istočna Srbija, Južna Srbija, Stara Raška i Beograd. U odgovoru na pitanje kako je i zašto utvrdio upravo takvu strukturu buduće regionalne države, Jovičić se poziva na kriterijume koji su bili opredeljujući za datu podelu zemlje.

Prvi kriterijum se odnosi na relativno ujednačavanje broja stanovnika regiona (optimalan broj je, prema Jovičiću, onaj koji je u rasponu od 500.000 do 1.000.000 stanovnika)<sup>21</sup>. Drugi značajan kriterijum jesu istorijsko-tradicionalni razlozi za navedenu strukturu regionalne države. Ovaj kriterijum posebno dolazi do izražaja u obrazovanju regiona na području naših autonomnih pokrajina, ali i prilikom podele centralne Srbije na odgovarajuće regione<sup>22</sup>. Poslednja dva kriterijuma su specifičnosti u običajima, kulturi i mentalitetu pojedinih područja zemlje, s`jedne strane i ekonomske, saobraćajne i geografske osobenosti područja, s` druge strane<sup>23</sup>.

Ovako utvrđeni regioni imali bi određene nadležnosti, ustavom utvrđene putem sistema enumeracije (s` tim što bi njihov spisak trebalo da bude iscrpan, budući da bi sve ostale nadležnosti pripadale državi), uz mogućnost datu državi da regionima ustupi i druge nadležnosti<sup>24</sup>.

Najviši regionalni organi vlasti bi bili regionalna skupština i regionalni savet. Regionalna skupština bi bila opšte predstavničko telo sa brojem članova predviđenim konstitutivnim aktom regiona-statutom (optimalan broj bi bio u rasponu od 40 do 50 članova). Skupština bi donosila statut i ostale regionalne propise i birala regionalnu vladu (savet) - kolegijalno telo koje se stara o ostvarivanju regionalnih nadležnosti<sup>25</sup>. U regionima bi postojali i organi regionalne uprave organizovani u skladu sa nadležnostima regiona, kao i regionalni sudovi koji bi pripadali jedinstvenom sudskom sistemu zemlje. S`obzirom na potrebu zaštite opštedržavnih interesa i "jedinstvene zakonitosti"<sup>26</sup> u zemlji, Jovičić je predvideo da bi kontrolu zakonitosti regionalnih propisa trebalo poveriti posebnom inokosnom državnom organu (koji bi nosio naziv vladini poverenik, komesar, namesnik i sl.)

Osnovni konstitutivni akt regiona bi bio statut, koji u hijerarhiji opštih akata zauzima mesto ispod ustava i zakona zemlje sa kojima mora biti u saglasnosti. Imajući u vidu mnoštvo ustavom utvrđenih regionalnih nadležnosti, regioni bi raspolagali sopstvenim prihodima koji bi bili utvrđeni ustavom i zakonima<sup>27</sup>.

Jedno od bitnih svojstava regionalne države je svakako učešće regiona u vršenju centralne vlasti, koje se najbolje sagledava u zastupljenosti regiona u centralnom parlamentu. Najviše zakonodavno telo

<sup>20</sup> Na ovaj način se, smatrao je Jovičić, izbegavaju dve krajnosti, nepridavanje bilo kakvog značaja etničkoj pripadnosti građana (u smislu njihovog izjednačavanja u pravima i obavezama) ili, pak, teritorijalizacija manjinskog pitanja (sa asimetrijom u državnom uređenju) koja gotovo uvek otvara put za destabilizaciju zemlje i jačanje separatističkih i secesionističkih težnji.

<sup>21</sup> Najmanji region bi bio Srem sa 330.000 stanovnika, slede Podunavlje sa 620.000, Južna Srbija sa 630.000, Banat sa 650.000, Stara Raška sa 730.000, Metohija sa 810.000, Istočna Srbija sa 830.000, Šumadija sa 830.000, Zapadna Srbija sa 860.000, Bačka sa 1.030.000, Kosovo sa 1.130.000 i Beograd sa 1.300.000 stanovnika.

<sup>22</sup> Na području Vojvodine, na primer, Srem je pripadao Austriji, Bačka i Banat Ugarskoj, Zapadna Srbija, Šumadije i Podunavlje su bili u sastavu beogradskog pašaluka. Beograd kao glavni grad treba da predstavlja poseban region.

<sup>23</sup> Razlike u mentalitetu, običajima i kulturi postoje, recimo, između stanovnika Kim (kako Albanaca, tako i Srba) i stanovnika Vojvodine ili između stanovnika Šumadije i onih sa prostora istočne i južne Srbije. Nadalje, iako bi postojale izvesne razlike u privrednom razvoju regiona (u nekima bi to bila poljoprivreda, u drugima industrija, turizam i sl), svi regioni bi bili međusobno povezani da bi se otklonile bilo kakve mogućnosti ekonomske nejednakosti, egoizma i autarhije.

<sup>24</sup> Jovičić predlaže relativno iscrpan spisak nadležnosti regiona: uređivanje regionalnih službi, upravljanje regionalnom imovinom, industrija regionalnog razvoja i zanatstvo, poljoprivreda, stočarstvo, šumarstvo, lov i ribolov, turizam i ugostiteljstvo, vašari i sajmovi, putevi i mostovi regionalnog značaja, zdravstvene i socijalne službe regionalnog značaja, prosveta i kultura regionalno značaja i druge.

<sup>25</sup> U odgovoru na pitanje da li bi u regionima bio zastupljen, uslovno rečeno, parlamentarni ili skupštinski sistem vlasti, Jovičić se poziva na iskustva italijanske i španske regionalne države (u kojima uspešno funkcioniše skupštinski sistem) i zaključuje da bi u budućoj regionalnoj državi trebalo primeniti skupštinski sistem vlasti, tj. sistem u kome skupština bira izvršni organ koji joj je odgovoran za rad, bez mogućnosti da joj se (skupštini) izvršni organ suprostavi pretnjom raspuštanja.

<sup>26</sup> Jovičić M., 2006., op. cit.

<sup>27</sup> Ovakva struktura centralnog parlamenta postoji i u Italiji i u Španiji, a u uobličavanju doma predstavnika regiona vodi se računa o veličini regiona i broju stanovnika.

regionalne države bi s`obzirom na njenu suštinu, smatra Jovičić, trebalo da bude dvodomo, sa domom predstavnika građana obrazovanog putem opštih i neposrednih izbora (Veće građana bi imalo 120 poslanika izabranih na period od 4 godine) i domom predstavnika regiona čija brojna zastupljenost bi zavisila od veličine regiona i koji bi bili birani od strane građana ili zakonodavne skupštine autonomne zajednice (broj predstavnika u Veću regiona bi se kretao u rasponu od tri do sedam po regionu)<sup>28</sup>.

Ovako organizovani u jednom od domova centralnog parlamenta regioni bi učestvovali u donošenju odluka u ustavnoj i zakonskoj materiji, uključujući i onu o promeni ustava. Formalno-pravno postupak promene ustava podrazumeva usvajanje odluke dvotrećinskom većinom u oba veća, a konačnu reč, u slučaju da veća ne postignu saglasnost, Jovičić je dao građanima koji bi se o odluci izjašnjavali na referendumu. Naime, samim učešćem u radu centralnog parlamenta regionima je data široka mogućnost da utiču na donošenje najvažnijih odluka u zemlji, ali je Jovičić bio vrlo pažljiv u preciziranju širine ovlašćenja kojima bi raspolagale ove teritorijalne jedinice. Svestan činjenice da treba sprečiti svaku eventualnu opasnost da regioni, adekvatno udruženi, ugroze državno jedinstvo, Jovičić nije ostavio prostor za zloupotrebe smatrajući "da regionima treba pružiti mogućnost da učestvuju u odlučivanju o eventualnim promenama svoga statusa, ali nikako i da takvu odluku, u datom slučaju, spreče"<sup>29</sup>.

### 3. AUTONOMNE POKRAJINE: ASIMETRIČNO DRŽAVNO UREĐENJE ILI UKIDANJE OVIH AUTONOMNIH JEDINICA?

Autonomne pokrajine (u daljem tekstu: AP) u našoj zemlji postaju ustavna kategorija donošenjem Ustava FNRJ 1946. godine i Ustava NR Srbije 1947. godine. Iako su u toku Drugog svetskog rata, kada je nastala ideja o njihovom obrazovanju, razmatrane mogućnosti uvođenja većeg broja autonomnih jedinica (npr. u Hrvatskoj: Istra, Dalmacija, Srpska Krajina, u Makedoniji: Zapadna Makedonija, u Bosni: Bosanska Krajina, Zapadna Hercegovina, Istočna Hercegovina), obrazovane su samo dve autonomne pokrajine i to samo na teritoriji jedne federalne jedinice, Republike Srbije – AP Vojvodina i AP Kosovo i Metohija (u daljem tekstu: KiM).

Federacija koja je obrazovana 1945. godine nastala je na osnovama lenjinističko-staljinističke propagande o rešavanju nacionalnog pitanja, po formuli "jedna nacija-jedna federalna jedinica". Pored srpske, hrvatske i slovenačke, utvrđeno je i postojanje novih, makedonske, crnogorske i muslimanske nacije, a za sve njih je, po navedenoj formuli, trebalo obezbediti po jednu republiku. Ukratko rečeno, teorijske postavke je bilo teško realizovati u praksi, pre svega, zbog velike etničke izmešanosti stanovništva na celoj teritoriji zemlje, pa je do velikog odstupanja došlo na štetu srpskog naroda...."oni su morali biti kažnjeni time što su brojna područja sa većinskim srpskim stanovništvom bila predata drugim članicama federacije.....izmišljena opasnost od hegemonije srpskog naroda kao najvećeg, otklonjena je i putem obrazovanja dve autonomne jedinice u sastavu Srbije"<sup>30</sup>.

Dve autonomne pokrajine su obrazovane na područjima Republike Srbije na kojima živi mnoštvo pripadnika nacionalnih manjina ili tamo gde već postoje istorijske preteče autonomije. KiM nikada u prošlosti nije imala autonomni status. Međutim, vekovna previranja, ratovi i česta migraciona kretanja stanovništva, neretko su menjala etničku sliku KiM (na sve veću štetu srpskog naroda, koji je na ovim područjima od doba Nemanjića brojčano uvek bio u većini) i uzrokovala mnoštvo problema čije je rešenje trebalo da bude davanje autonomnog statusa južnoj srpskoj pokrajini. Sa druge strane, Srbi u Ugarskoj su stvarali i gradili političko-teritorijalnu autonomiju, sa zahtevima za posebnom srpskom teritorijom i sopstvenom samoupravom, u čemu su delimično i uspeli stvaranjem srpske Vojvodine 1848. godine<sup>31</sup>. Izrazito veliki etnički konglomerat u kojem, pored Srba koji su uvek činili većinsko stanovništvo, žive i pripadnici mađarske, rumunske, bunjevačke, slovačke, rusinske i druge nacionalne manjine, područje severne srpske pokrajine je, čini se, ispunjavalo sve istorijsko-etničke uslove za uspostavljanje autonomnog statusa.

Ustavno-pravni položaj dve naše AP se menjao tokom vremena. U početku, zaključno sa ustavima SFRJ i SR Srbije od 1963. godine, njihov status je se, uglavnom, uklapao u okvire teorijskog pojma teritorijalne autonomije<sup>32</sup>, ali su već ustavnim amandmanima iz 1971. godine i ustavima SFRJ i

<sup>28</sup> Tri predstavnika bi imali regioni sa manje od 600.000 stanovnika (Srem), pet predstavnika regioni sa 600.000 do 900.000 stanovnika (Banat, Metohija, Zapadna Srbija, Šumadija, Podunavlje, Istočna Srbija, Južna Srbija i Stara Raška) i sedam predstavnika regioni sa preko 900.000 stanovnika (Bačka, Kosovo i Beograd).

<sup>29</sup> Jovičić M., 2006., op. cit.

<sup>30</sup> Ibid.

<sup>31</sup> Pravni osnov položaja Srba u Ugarskoj činile su privilegije koje su izdavali habsburški vladarovi krajem XVII i u toku XVIII veka (najpoznatije su proglasi i privilegije koje je u XVII veku izdavao car Leopold I). Značajan deo srpske tradicije na ovim prostorima bili su i sabori, opštenarodni svečani supovi, na kojima su raspravljana najvažnija pitanja narodnog i političkog života Srba u Monarhiji (najznačajniji sabori, na kojima su istaknuti teritorijalni zahtevi za ostvarenje šire političko-teritorijalne autonomije srpskog naroda u Habsburškoj Monarhiji, bili su sabor u Temišvaru 1790. godine, Majska skupština 1848. godine i Blagoveštanski sabor 1861.godine).

<sup>32</sup> Ovom prilikom se nećemo baviti pojmom teritorijalne autonomije, uz napomenu da je se mnoštvo teoretičara bavilo ovim pitanjem, videti na primer: Burdeau, G., Droit constitutionnel et institutions politiques, Paris, 1980; Komšić, J.: Teorije o političkim sistemima, Institut društvenih nauka, Beograd, 2000; Marković, R.: Ustavno pravo i političke institucije, Službeni glasnik, Beograd, 2008;



SR Srbije od 1974. godine, AP dobile status daleko od onog koji imaju ove kategorije teritorijalnih jedinica igde u svetu (AP su dobile brojne atribute državnosti, sopstvene ustave, zakonodavstvo, postale su konstitutivni element federacije sa zastupljenošću u najvišim saveznim organima, čime je Republika Srbija bila lišena bitnih ovlašćenja vlasti na ovim prostorima, a u sopstvenom organizovanju zavisna od pokrajina jer ni republički ustav nije mogla promeniti bez saglasnosti pokrajinskih skupština)<sup>33</sup>. Ustavom Republike Srbije od 1990. godine i Ustavom SR Jugoslavije od 1992. godine ukinut je ovakav, ustavno-pravno neodrživ, izuzetak u pogledu organizacije i nadležnosti teritorijalnih jedinica sa autonomnim statusom i pokrajinama su vraćena svojstva pravih autonomnih jedinica<sup>34</sup>. Sve u svemu, asimetrično državno uređenje koje je, sa dve AP u sastavu jedne federalne jedinice, u značajnom periodu naše ustavnosti narušavalo državno-pravni status Republike Srbije, te negativan stav mnoštva evropskih zemalja po pitanju rešavanja problema nacionalnih manjina putem teritorijalne autonomije, navela su Jovičića na zaključak da, prilikom temeljne rekonstrukcije državnog uređenja i pretvaranja zemlje u regionalnu državu, AP moraju biti ukinute<sup>35</sup>.

U novoj teritorijalnoj organizaciji, Vojvodina bi bila podeljena na tri regiona (Banat, Bačka i Srem), dok bi teritorija južne srpske pokrajine bila podeljena na dva regiona (kosovski i metohijski). Svim nacionalnim manjinama nastanjenim na prostorima regionalne države, bila bi zagarantovana sva prava (lična, politička, socijalno-ekonomska) koja bi, bez diskriminacije, uživali ravnopravno sa pripadnicima većinskog, srpskog naroda. Pored toga, pripadnici nacionalnih manjina bi, bez obzira da li su teritorijalno grupisani na jednom području ili žive na celoj teritoriji zemlje, uživali i kolektivna prava (poput prava da se služe svojim jezikom, da neguju svoju kulturu, ispovedaju svoju veru, da se školuju na maternjem jeziku i sl.), "čiji osnov leži upravo u njihovom razlikovanju od pripadnika većinskog naroda"<sup>36</sup>.

Istinski zabrinut i godinama zaokupljen za sudbinu srpskog naroda na KiM, Jovičić je dugo tragao za odgovorom na pitanje zašto je nastao problem Kosova<sup>37</sup>, da bi konačno ponudio svoj koncept za razrešenje "kosovskog čvora" ili barem nekih pitanja u vezi sa položajem srpskog naroda na KiM. I u novoonaštalim kosovskom i metohijskom regionu, po statusu i nadležnostima regionima organizovanim poput svih ostalih u zemlji, pripadnici albanske nacionalne manjine bi opet bili brojčano nadmoćni u odnosu na nealbansko, pre svega srpsko, stanovništvo, pa se prirodno postavlja pitanje kako očuvati jedinstvo državne celine, kako se osigurati od separatističkih težnji? Nepokolebljiv u stavu da Kosovo mora ostati u sastavu Srbije, ali takođe svestan činjenice da je nakon dugogodišnjeg antagonizma, "teško postići konsensus, istorijski dogovor predstavnika srpskih vlasti i šiptarskih vođa"<sup>38</sup>. Jovičić predlaže da se u kosovskom i metohijskom regionu, pored ustavom zagarantovanih individualnih i kolektivnih prava koje bi uživali pripadnici manjinskih grupa, obezbedi i posebna organizacija vlasti, jedinstvena za tu teritoriju<sup>39</sup>. Jovičić takvu organizaciju pravda, pre svega, činjenicom da se u novoj regionalnoj državi mora voditi računa o nacionalnom sastavu pojedinih regiona, te da se mora pružiti posebna zaštita pripadnicima nacionalnih manjina. Interesantno je napomenuti da je u ovom konkretnom slučaju, posebna zaštita o kojoj Jovičić govori ona koju, institucionalno, treba pružiti srpskom narodu (dovedenom u apsurdni brojčani deficit) u cilju sprečavanja donošenja bilo kakvih odluka kojima bi se ugrožavala njihova prava i interesi ili ugrožavao državni integritet. Ovakvo stanje u regionima nije nikako moglo da bude konačno rešenje, jer je Jovičićeva vizija regionalne države podrazumevala ravnopravne regione i ravnopravne građane, pa je ta posebna organizacija vlasti trebalo da traje do trenutka postizanja eventualnog konsensusa, "dok šiptarsko stanovništvo ne dokaže svoju spremnost da se ponaša lojalno i kada se valja nadati da će potreba za pružanjem bilo kakvog posebnog oblika zaštite u praksi, vremenom postajati sve manja i kada će i odgovarajuće norme postepeno gubiti svoju važnost"<sup>40</sup>.

---

Nikolić, P.: Ustavno pravo, Beograd, 1994; Spektorski, E.: Država i njen život, Beograd, 1933; Wheare, K.C., (1951), Modern Constitutions, London i drugi.

<sup>33</sup> "Ustav SFRJ od 1974. godine podstakao je u plurietničkom društvu latentno postojeći partilularizam i separatizam, koji je bukvalno doveo do potpune dezintegracije Jugoslavije".

<sup>34</sup> Marković, R.: "Ustavno pravo i političke institucije", Službeni glasnik, Beograd, 2008, str. 140

<sup>35</sup> Izjašnjavajući se o problemu rešavanja pitanja nacionalnih manjina putem teritorijalne autonomije, Jovičić upozorava na generalan stav međunarodne zajednice o neophodnosti obezbeđivanja ravnopravnosti svih građana uz priznavanje posebnih prava pripadnicima manjina, dakle bez teritorijalizacije ovog pitanja. Sem par izuzetaka (kao što je slučaj sa italijanskim regionima sa posebnim statusom), isti stav zauzima većina evropskih država (Češka, Slovačka, Poljska, Austrija, Engleska, Francuska, Belgija, Skandinavske zemlje, Mađarska, Rumunija, Grčka i druge).

<sup>36</sup> Jovičić M., 2006., op. cit.

<sup>37</sup> Jovičić sve razloge sublimira u dve grupe: sa jedne strane je istorijska činjenica da je teritorija KiM u srednjem veku bila isključivo naseljena Srbima (Albanaca je bilo svega 2-3%) da bi taj odnos u XX veku bio drastično promenjen u korist Albanaca (u delu "Regionalna država", Jovičić navodi da Albanaca na Kosovu ima 79,5%, a u Metohiji 86,5%). Sa druge strane, "kosovsko-metohijski Šiptari su pripadnici violentne i u osnovi primitivne rase....školstvo, nauka i kultura na KiM u svakom pogledu daleko zaostaju za bilo kakvim evropskim standardima".

<sup>38</sup> Jovičić M., 2006., op. cit.

<sup>39</sup> Regionalne skupštine u kosovskom i metohijskom regionu bi imale, za razliku od ostalih regiona, dva veća, jedno obrazovano putem opštih i neposrednih izbora uz primenu mešovitog većinsko-proporcionalnog sistema, drugo veće bi činili u paritetnom sastavu predstavnici Albanaca sa jedne strane i ostali građani, sa druge strane. Odluke bi se, opet za razliku od drugih regiona, donosile saglasnošću ili dvotrećinskom većinom oba veća. I u regionalnom izvršnom organu bi bili zastupljeni predstavnici manjinskog stanovništva, a njihov broj bi bio predviđen statutom regiona.

<sup>40</sup> Jovičić M., 2006., op. cit.

## ZAKLJUČAK

Regionalna država, oblik državnog uređenja koji je "tertium genus" između unitarnih i federalno uređenih država, nastala je u XX veku na evropskom tlu. U to vreme, posebno nakon Drugog svetskog rata, federalizam je, kao oblik državnog uređenja, suvereno vladao na istorijskoj sceni Evrope. Poput Montesjkjea, Tokvila ili Prudona, koji su federalizam shvatili kao neku gotovo apsolutnu vrednost i Jovičić dugo u ovom obliku državnog uređenja vidi dobar način da se društvo organizuje u demokratskom i slobodarskom duhu. Nakon višegodišnjeg proučavanja federalno uređenih država, Jovičić zauzima drugačiji stav i pridružuje se strogim kritičarima federalizma poput Dajsija (A.V. Dicey), Laskija (H. Laski), Dženingsa (I. Jennings) i drugih. Ocenjuje ga kao često konzervativan, ekstravagandan i neefikasan, oblik vladavine koji ponovo otvara niz protivrečnosti (između unije i unitarizma, autonomije i centralizma) i koji, budući zamišljen kao složen mehanizam, u mnogim svojim delovima nije prilagođen živoj stvarnosti. Kritika nije zaobišla ni našu, tadašnju, federalno uređenu zemlju, u kojoj Jovičić pored iznetih, ukazuje i na konkretna i neracionalna ustavno-pravna rešenja.

Jovičić je bio snažan zagovornik rekonstrukcije državnog uređenja na ovim prostorima i stvaranja jake regionalne države u kojoj je izvršena demokratizacija režima i racionalizacija čitavog sistema vlasti. U funkciji stvaranja ove savremene države, najvažnije bi bilo stvoriti uslove za slobodnu tržišnu utakmicu, višestranački pluralizam, ostvarivanje sloboda i prava građana i dosledno pridržavanje načela ustavnosti i zakonitosti.

U pogledu političko-teritorijalne organizacije zemlje, Jovičić je predlagao podelu zemlje na regione obrazovane u skladu sa istorijskim, tradicionalnim, kulturnim i specifičnostima u običaju i mentalitetu pojedinih područja. Ove teritorijalne jedinice bi uživale određen stepen autonomije, ustavom zagarantovane nadležnosti, sopstvenu organizaciju vlasti i sopstvene finansije. Regioni bi bili ravnomerno raspoređeni i ravnopravno ustrojeni sa razvijenim vezama i otvorenim međusobnim granicama, lišeni svakog egoizma i autarhije.

Kao protivnik bilo kakve asimetrije u državnom uređenju, Jovičić je bio za ukidanje autonomnih pokrajina kao oblika teritorijalne autonomije. Ne negirajući istorijske i tradicionalne preteče na ovim prostorima, smatrao je da te osobenosti treba uvažiti prilikom podele teritorija današnjih pokrajina na pet regiona. Pripadnici nacionalnih manjina nastanjeni na teritoriji zemlje bi uživali sva lična, politička, socijalno-ekonomska i ostala prava ravnopravno sa pripadnicima većinskog srpskog naroda. Pored toga, uživali bi i ona individualna i kolektivna prava čiji osnov leži u njihovom razlikovanju od većinskog naroda, a mogla bi im biti i priznata i posebna prava učešća u vršenju vlasti na pojedinim nivoima vlasti (opštini ili regionu). Takođe, Jovičić je bio zabrinut za sudbinu srpskog naroda na KiM i smatrao da se moraju preduzeti sve institucionalne mere za zaštitu od diskriminacije nealbanskog življa, ali i za sprečavanja separatističkih pokušaja, pa je u tu svrhu predvideo i posebnu organizaciju vlasti u kosovskom i metohijskom regionu. Ovakva struktura regiona je, za Jovičića, bila jedino optimalno rešenje kosovskog pitanja, iako je bio svestan činjenice da je teško postići neki značajniji istorijski dogovor između Srba i Albanaca (u intervjuu datom dnevnom listu Blic, 28. juna 1999. godine, između ostalog, je rekao: "U Srbiji bi moralo doći do neizbežnih svakovrsnih i dubokih promena, pre svega političke, ali i ekonomske, socijalne i druge prirode. Takva nova buduća Srbija bi, pametnom politikom, možda mogla da vrati KiM u svoj sastav i obnovi izgubljenu suverenost i teritorijalni integritet").

## LITERATURA

1. Dicey, A.V.: Introduction to the Study of the Law of the Constitution, London, 1960.
2. Jennings, I.: The Law and the Constitution, London, 1967.
3. Jovičić, M.: "Savremeni federalizam", u: Savremeni federalizam, Beograd, Službeni glasnik, 2006, str. 7-277.
4. Jovičić, M.: "O suverenosti republika i razlikovanju opštih i zajedničkih interesa", Pravna misao, broj 5-8, 1988, str. 220-225.
5. Jovičić, M.: "Kuda ideš, Srbijo?", u: Srbija na prelomu vekova, Beograd, Službeni glasnik, 2006, str. 419.
6. Jovičić, M.: "Regionalna država", u: Savremeni federalizam, Beograd, Službeni glasnik, 2006, str. 353
7. Jovičić, M.: "Novi ustavi Portugalije i Španje: značajan korak na putu demokratizacije u ovim zemljama", Arhiv za pravne i društvene nauke, 1979, str. 1-20
8. Jovičić, M.: "Kosovo-istorijski i ustavnopravni aspekt", u: Srbija na prelomu vekova, Beograd, Službeni glasnik, 2006, str. 566
9. Jovičić, M.: O ustavu: teorijsko-komparativna studija, Beograd, Institut za uporedno pravo, 1977.

10. Jovičić, M.: Veliki ustavni sistemi: elementi za jedno uporedno ustavno pravo, Beograd, 1984.
11. Jovičić, M.: Putevi i stranputice jugoslovenske ustavnosti, Beograd, Naučna knjiga, 1988.
12. Jovičić, M.: Ustav regionalne države Ujedinjenih srpskih zemalja: nacrt, Beograd, Vajat, 1996.
13. Jovičić, M.: "Državnost federalnih jedinica", u: Savremeni federalizam, Beograd, Službeni glasnik, 2006.
14. Laski, H.: Obsolence of Federalism-The New Republic, London, 1939.
15. Marković, R.: "Ustavno pravo i političke institucije", Službeni glasnik, Beograd, 2008, str. 140
16. Subotić, M.: "Autonomija Vojvodine-istorijski i savremeni kontekst", Politička revija, 2009, broj 2, str. 123-131;

**Milica Župljanić<sup>41</sup>**

**Abstract**

In the works of academician Miodrag Jovičić, the idea of Serbia as a regional state (the form of government which is "tertium genus" between unitary organization of the state and federation) emerged after the crisis of Yugoslav constitutional system which culminated during the events in 1990-1992 (secession of four federal entities and adoption of the Constitution of SR Yugoslavia, by which the attempt was made to create a harmonious federation with two federal units, Serbia and Montenegro). In order to overcome the numerous problems, and as the only rational solution for the territorial organization of the country, Jovičić, after carefully and thoroughly consulting most significant comparable models, proposed the concept of unified, strong, democratic, legal state based on the rule of law and the equality of all the citizens.

Key words: regional state, regions autonomous province

---

<sup>41</sup> Milica Župljanić, Ph.D., Professor, University of Kragjevac, Faculty of law, Jovana Cvijića no. 1, Kragujevac, Serbia

## NASTANAK JAVNOG DUGA I DRŽAVNOG DEFICITA U SRBIJI – istorijski aspekt

### Rezime

Osnovna karakteristika perioda koji posmatramo u radu Narodne banke (1884.-1914.) je deficit državnog budžeta i pojava javnog duga. Višak rashoda nad prihodima se popunjavao na dva načina: kreditima iz inostranstva i kreditima u zemlji (preko zaduživanja kod Narodne banke i raspisivanjem javnih zajmova). Zaduzivanje Srbije je, po pravilu, ostvarivano pod povoljnim uslovima. Tome je doprinelo jako angažovanje države i Narodne banke koje je trebalo da obezbedi potrebne garancije, tj. pokriće za otplatu dugova. Istorijske činjenice govore da je srpska država vrlo rano pribegla deficitnom finansiranju svojih rashoda.

Ključne reči: javni dug, državni deficit, rashodi, Narodna banka.

### UVOD

Prilikom vođenja ekonomske politike država mora da posveti odgovarajuću pažnju pitanju javnog duga. Pored toga što se koristi za finansiranje deficita u budžetu, javni dug predstavlja i instrument ekonomske politike koji ima svoju fiskalnu i monetarnu funkciju, pa na taj način utiče i na čitav ekonomski sistem države u celini. Imajući u vidu ovu činjenicu i značaj ovog pojma u današnje vreme opredelili smo se da sa istorijske dimenzije sagledamo pojavu javnog duga u sistemu javnih finansija savremene Srbije.

Period koji karakteriše pojava javnog duga u savremenoj Srbiji je vezan za kraj za XIX i početak XX veka, gde je borba za nezavisnost uslovlila porast spoljnog duga Srbije. Neophodnost finansiranja rata uslovlila je činjenicu da je Srbija 1878. godine imala spoljni dug u iznosu od 39.465.245 dinara.

Nakon zaključenja mira Srbija kreće na put uključivanja u evropske tokove, što uslovljava nova zaduživanja, sada po znatno lošijim uslovima. Uzimanje Železničkog zajma i Lutrijskog zajma su bili pokušaji da se vrate ratni dugovi.

Ovim zajmovima Srbija ne uspeva da reguliše privremene dugove, a situacije se posebno komplikuje uzimanjem zajma „Duvanske rente“, za finansiranje rata protiv Bugarske. Sve to je dovelo do potpunog haosa u državnim finansijama krajem XIX veka.

Čitava situacija sa državnim dugovima u pomenutom periodu uticala je i na poziciju Narodne banke i njen rad.

Činjenice govore da je stabilizacija stanja državnih dugova počela posle prve decenije XX veka, ali nije dugo trajala zbog troškova koji su nastali pripremanjem za Prvi balkanski rat i kasnije događaje.

### 1. SPOLJNI DUG DRŽAVE

„Srbija se prvi put obratila inostranstvu radi korišćenja zajma 1862. godine, u vreme kada je još uvek bila u vazalnom odnosu prema Turskoj. Do tada, zemlja nije imala ni unutrašnjih ni spoljnih dugova, i po tome je bila jedinstvena u čitavoj Evropi. Uprkos pokušajima kneza Mihaila Obrenovića da iskoristi opšte snaženje patriotskih osećanja, još nisu postojali realni uslovi da se od naroda prikupe pare kojim bi se finansirale vojne pripreme za konačno oslobođenje. Raspisivanje javnog zajma nije bilo moguće, jer mlada država još nije imala svoj novac.“<sup>44</sup> U vreme kada je prvi put uzela strani zajam, Srbija je bila siromašna poljoprivredna zemlja u vazalnoj zavisnosti od Turske. Poreski sistem je bio neelastičan, novčanih zavoda nije bilo, a pojam javnog zajma nije bio poznat srpskom narodu. Osnovna odlika državnih finansija Srbije bila je, da se rashodi podešavaju prema prihodima, a ne prihodi prema rashodima<sup>45</sup>. Knez Mihailo je svoju drugu vladu (1860.) započeo sa deficitarnim finansijama. Osnovni uzrok manjka u budžetu bio je nefleksibilnost tadašnjeg poreskog sistema. Skoro 90% državnih prihoda činio je građanski danak (lični porez). Knez Mihailo je pokušao da uvede progresivno oporezivanje, ali to nije uspelo. Institucija javnog zajma, u vreme kada se Srbija prvi put obratila inostranstvu za zajam, je uveliko bila poznata u svetu, a pretpostavljala je postojanje nacionalne valute. Unutrašnji državni zajmovi redovno glase na nacionalnu valutu, pa je ta činjenica onemogućila Kneževinu Srbiju da zajam raspiše u

<sup>42</sup> Docent, dr Snežana Krstić, Univerzitet odbrane, Vojna akademija, Generala Pavla Jurišića Šturma 33, Beograd, Srbija.

<sup>43</sup> Docent, dr Slobodan Andžić, Beogradska poslovna škola, Visoka škola strukovnih studija, Kraljice Marije 73, Beograd, Srbija

<sup>44</sup> D. Gnjatović, V. Dugalić, B. Stojanović: „Istorija nacionalnog novca“, Sineks Beograd, 2003 str.209.

<sup>45</sup> „Politika sitne cepidlačke štednje“ nije odgovarala vojnim i političkim planovima kneza Mihaila Obrenovića. (S. Jovanović: „Druga vlada Miloša i Mihaila (1858-1868)“, Geca Kon, Beograd, 1923. str. 181.).

zemlji. Tek 1868. godine, propisano je prvi put iskivanje domaćeg bakarnog novca, a 1873. godine, ustanovljen je srebrni dinar kao nacionalna novčana jedinica. Zlatan dinar uvodi se 1878. godine, pri čemu je dinar imao paritet francuskog franka. Usled takvih okolnosti bilo je neophodno obraćanje inostranstvu za zajam. Kako je postojala potreba ubrzanog naoružanja zemlje i preprema za rat za nacionalno oslobođenje, Srbija dobija zajam u Londonu, na osnovu ruske garancije 12. septembra 1862. godine, naravno bez pristanka Turske, u iznosu od 150.000 dukata<sup>46</sup>. Uslovi su bili: kamatna stopa 6%, na ime otplate 2%, rok otplate 50 godina. Dug je vraćen posle 6 meseci (marta 1873. godine). Zaključenje prvog srpskog zajma izvršeno je po vrlo povoljnim uslovima, bez ikakvih specijalnih zaloga i garancija.

Nešto kasnije u Londonu je dobijen drugi zajam od 200.000 dukata<sup>47</sup>, pod istim uslovima kao i prvi zajam, 1867. godine, na osnovu ruske garancije. „Već na primeru zajma iz 1867. godine moguće je jasno razgraničiti pojmove javnog zajma i javnog duga. Srbija je zaključenjem javnog zajma došla do vanrednih sredstava, ali se dug stvoren po ovom zajmu pojavio samo kao rashod u državnim računima“.<sup>48</sup>

Srbija se ponovo javlja u inostranstvu sa zahtevom da joj se odobri kredit, usled završnih priprema za oslobodilački rat protiv Turske. To je bio period političkih previranja posle ubistva kneza Mihaila, 1868. godine. Bilo je potrebno u zemlji ili u inostranstvu nabaviti sumu od 24 miliona dinara za vođenje rata.<sup>49</sup> U inostranstvu je postojalo nepoverenje poverilaca u pogledu ishoda ratnih operacija, pa do odobravanja zajma nije došlo. Pošto su pokušaji za pronalaženje sredstava za zajam u inostranstvu propali, pokušalo se apelovati na nacionalna osećanja građana. U međuvremenu se dinar uspostavlja kao nacionalna valuta, pa je ministar finansija Vladimir Jovanović smatrao da može 12 miliona dinara prikupiti od stanovništva. Zajam je raspisan na osnovu zakonodavne odluke od 19. januara 1876. godine, tako da su izdate državne obveznice na 50 dinara, sa rokom vraćanja od 5 godina i kamatnom stopom od 8%. U početku se smatralo da zajam može da bude dobrovoljan, međutim zbog finansijske situacije države, zajam je dobio prinudni karakter. Planirano je da ovaj prvi srpski narodni zajam iznosi 14.423.088 dinara, ali je prikupljeno samo 62,3%, odnosno 8.994.316,02 dinara. Osnovni razlog lošeg prolaska zajma je oskudica novca u narodu. Smatra se da je uzrok oskudice novca bio taj što je Srbija bila u početnoj fazi razvoja zanatstva, a industrija još nije ni započela svoj razvoj. Bez obzira na jaka patriotska osećanja stanovništva, narodni zajam nije mogao uroditi plodom.

Posle većih teškoća oko nalaženja zajma radi finansiranja predstojećeg rata, Srbija konačno dobija zajam od Rusije u iznosu od 3,75 miliona rubalja, 30. jula 1876. godine. Zajam su odobrile Petrogradska međunarodna trgovačka banka, Ruska banka za spoljnu trgovinu i Volžsko-Kamska banka. Spoljnim Ruskim zajmom iz 1876. godine i unutrašnjim dobrovoljnim i prinudnim zajmom srpska Vlada je prikupila oko 10 miliona dinara, što nije bila ni polovina potrebne sume za vođenje rata. Međutim, primljena je od odobrene sume samo 2,13 miliona rubalja. „Preostale troškove rata, koji je trajao četiri meseca, srpska Vlada je pokrila rekvizicijom i, kad god joj je to bilo moguće, kupovinom na poček u zemlji i inostranstvu. Tako je siromašna Srbija sama finansirala prvi rat za nacionalno oslobođenje od Turaka. Samo nešto više od petine troškova rata pokriveno je zajmom koji je odobrila Rusija. Međutim, s obzirom na to da je to bio zajam, a ne bespovratna pomoć, i ovaj deo troškova rata kasnije će pokriti srpska država otplaćujući zajam. Posle rata, zahvaljujući intervenciji sila, povraćeno je pređašnje teritorijalno stanje.“<sup>50</sup> Srbija ponovo kreće u rat, posle ruske objave rata Turskoj 1877. godine. Za vođenje drugog rata Rusija je dala pomoć srpskoj Vladi, tako da nije bilo raspisivanja zajma

Po završetku oslobodilačkog rata i sticanja nezavisnosti na Berlinskom kongresu (1878.), Srbija ima spoljni dug u iznosu od 39.465.245 dinara. Unutrašnji dugovi (dobrovoljni i prinudni zajam, kao i rekvizicija) su iznosili 24.742.685 dinara. Logična posledica velikih ratnih rashoda i deficita budžeta je suma od 3.007.750 dinara, koja se nije mogla isplatiti iz prazne državne kase. Državi je ostalo da pokuša da prikupi vanredna sredstva: trošarina na pivo, procenat na plate i penzije itd. Kako sve to nije bilo dovoljno, 27. januara 1880. godine usvojen je Zakon o oduženju državnog duga, gde je oporezivanje određeno po broju poreskih glava.

## 2. UNUTRAŠNJI ZAJMOVI

Državne finansije od 1880. godine je karakterisala velika nesređenost, pa je država tražila izvore kredita da bi pokrila deficite državnog budžeta. Uvedeni su Solski zajam 1882. godine, Agrarni zajam 1882. godine, Taksena renta 1884. godine, Duvanska renta 1885. godine, a emitovane su i nove obveznice Železničkog zajma 1885. i 1886. godine. „Tako su se finansije Srbije, posle Železničkog i Lutrijskog zajma, našle u veoma zamršenoj situaciji: stari zajmovi su ostali neisplaćeni, a novi velikim delom nerealizovani. Ovakvo nesređeno finansijsko stanje još dugo će nakon pada Generalne unije negativno uticati na uslove pod kojima je Srbija uspevala da se zadužuje na strani. Na žalost, evropska

<sup>46</sup> Leposava Cvijetić: „Prvi zajam Kneževine Srbije“, Finansija, vol. 4. Beograd, 1957 str. 134.

<sup>47</sup> M. Nedeljković: „Istorija srpskih državnih dugova“, Štampa, Beograd, 1909. str. 111.

<sup>48</sup> D. Gnjatović: „Stari državni dugovi“, Jugoslovenski pregled, Beograd, 1991.godine str. 20.

<sup>49</sup> S. Jovanović: „Vlada Milana Obrenovića“, knjiga II, Geca Kon, Beograd, 1934. str. 24.

<sup>50</sup> D. Gnjatović: „Stari državni dugovi“, Jugoslovenski pregled, Beograd, 1991.godine str. 22.

finansijska publika bila je dovedena u kontakt sa jednom njoj do tada ekonomski i finansijski nepoznatom zemljom posredstvom jednog finansijskog skandala.<sup>51</sup>

Da napomenemo, prve spoljne zajmove za vođenje rata protiv Turske Srbija je zaključila po paritetu (al pari), što je bilo povoljno. To je značilo da država zajmoprimac prilikom isplate zajma niti je gubila niti dobijala, osim plaćanja nominalno ugovorene kamate. Emisija zajma po paritetu pretpostavljala je da država od kupca obveznice prima tačno onoliko koliko je nominalna svota glasila na obveznici. Tada je i realna kamatna stopa odgovarala nominalnoj kamatnoj stopi. To znači da prilikom isplate duga niti je država nešto gubila niti poverilac nešto dobijao, osim nominalno ugovorene kamate. Kasniji zajmovi Lutrijski, Železnički i drugi, zaključeni su ispod pariteta, što je značilo da je poverilac dobijao veću glavicu nego što je zajmotražiocu zaista pozajmio. Do početka osamdesetih godina 19. veka Srbija je vodila politiku realnog budžetiranja (do fiskalne 1881/82. godine), nakon toga vremena vodila je politiku lažnog, fiktivnog budžetiranja. Politika lažnog budžetiranja vodila se uvek kada su budžetski prihodi bez realne osnove prikazivani kao visoki, tj. unapred se računalo sa budžetskim deficitima. Sedamdesetih godina su se budžetski deficiti javljali redovno i vanredno, pre svega zbog priprema za oslobodilačke ratove i u toku samih ratova. Oni su pokriveni iz državne rezervne kase. U osamdesetim godinama država deficite finansira tzv. privremenim (kratkoročnim) pozajmicama. Obaveze po njima su knjižene u posebnom, vanrednom budžetu, a za njihovo pokriće nisu postojali nikakvi izvori prihoda. Zbog toga se Srbija počela zaduživati u inostranstvu, pod vrlo nepovoljnim uslovima.

Cena izlaska Srbije na evropsko finansijsko tržište je bila izuzetno visoka. Ugovorom o zajmu sa Generalnom unijom srpska Vlada je dala izuzetno velike garancije. Srpska Vlada je založila, kao garancije za povraćaj zajma, sve svoje najsigurnije izvore prihoda: prihode od đumruka i građanskog danka, buduće prihode od železnice i dala je hipoteku na železnicu. Rizik poverioca padao je na minimum, pri čemu je zajam bio izuzetno skup. Emisioni kurs zajma iznosio je 74,5%. Da bi se stranim poveriocima osigurala otplata zajma formirana je Naročita kasa srpskih državnih železnica u koju su išli prihodi. Kasa je bila pod kontrolom predstavnika srpske Vlade i jednog delegata Generalne unije. Pored Železničkog zajma, srpska Vlada je sa Generalnom unijom zaključila i Lutrijski zajam, pre svega radi isplate ratnog duga. Zajam je zaključen ispod pariteta u iznosu od 33 miliona franaka, po emisionom kursu od 74,5%, što je značilo da je nominalna kamatna stopa bila 3%, a realna 5,5%. Unija je izvršila konverziju jednog dela železničkog u Lutrijski zajam, jer nije bila sigurna u uspešnost prodaje obveznica srpskog Železničkog zajma na svetskim novčanim tržištima. Generalna unija je smatrala da će se obveznice Lutrijskog zajma lakše prodati od obveznica ostalih državnih zajmova. Pad Generalne unije, sa jedne strane, i proglašenje Kraljevine Srbije, sa druge strane, obeležili su 1882. godinu. Naime, neslavni deo istorije spoljnih državnih dugova Srbije uticao je na naprednjačku Vladu da ubedi kneza Milana da odmah proglasi Kraljevinu. „I zaista, proglas Kraljevine bacio je za izvesno vreme u senku skandal koji je izbio u Srbiji nakon pada Generalne unije.“<sup>52</sup>

Na osnovu ugovora između srpske Vlade i Kontoara za eskont, srpskoj Vladi je odobren novi hipotekarni Železnički zajam 5. marta 1885. godine, pod gotovo istim uslovima kao i Bontuov zajam. Obveznice ovog zajma štampane su kao serija „b“. Zakon o izdanju serije „c“ obveznica Železničkog zajma u nominalnom iznosu od 12,5 miliona dinara, donet je 31. jula 1886. godine.

### 3. ODNOS NARODNE BANKE PREMA ZADUŽIVANJU SRBIJE

Opisani zajmovi su uzimani u periodu pre i u vreme osnivanja Narodne banke. Da bismo shvatili odnos Narodne banke prema spoljnom dugu Srbije, moramo poći od ekonomskih odnosa sa Austro-Ugarskom, koja je imala presudnu ulogu u srpskom izvozu i uvozu toga perioda. Na razvoj poljoprivrede i spoljne trgovine do kraja 19. veka, od važnog značaja je bio izvoz poljoprivrednih proizvoda u Austro-Ugarsku. Srbija je bila izrazito agrarna zemlja okružena susedima sa istom privrednom strukturom, čime joj je bila nametnuta pozicija neminovnog razvijanja trgovinskih odnosa sa severnom monarhijom. Od sticanja nezavisnosti 1878. godine, do 1905. godine, prihodi od izvoza u Austro-Ugarsku učestvovali su u ukupnim prihodima od izvoza zemlje sa 80%. Austro-Ugarska je razvijenim zemljama prodavala svoje i preprodavala poljoprivredne proizvode zemalja sa Balkana. Sticanjem nezavisnosti Srbija dobija mogućnost novog regulisanja ekonomskih odnosa sa zemljama sa kojima je trgovala. Srbija dobija pravo na samostalno zaključivanje trgovinskih ugovora, tj. carinsku samostalnost. „S obzirom na to da je austrougarskom kapitalizmu odgovaralo da Srbija ostane poljoprivredna zemlja i pošto je postala nezavisna država, Austro-Ugarska se zalagala da u novom trgovinskom ugovoru maksimalno zaštiti svoje postojeće interese. U međuvremenu, do samog potpisivanja trgovinskog ugovora, Austro-Ugarska je zahtevala od Srbije da joj na osnovu važećeg ugovora iz 1862. godine da klauzulu najvećeg povlašćenja bez uzajamnosti. To je značilo da Srbija ne bi mogla u spoljnoj trgovini da ponudi drugim zemljama

<sup>51</sup> D. Gnjatović: „Stari državni dugovi“, Jugoslovenski pregled, Beograd, 1991. godine, str. 32.

<sup>52</sup> Ibid.

uslove bolje od onih pod kojima uvozi robu iz Austro-Ugarske, dok se Austro-Ugarska nije obavezivala prema izvozu iz Srbije na ovakvu pogodbu.<sup>53</sup>

Austro-Ugarska je ovu klauzulu koristila kao pritisak na Srbiju u trgovinskim pregovorima, kasnije i kao pretnju carinskim ratom. Bitan povod za pretnju je bio zaključen trgovinski ugovor između Srbije i Velike Britanije (1880.). Naime, Austro-ugarska je zatvorila granicu srpskom stočnom izvozu, pod izgovorom stočne zaraze. „Jovan Ristić, jedan od najvećih srpskih državnika XIX veka, koji je de facto vodio politiku zemlje u vremenu od 1868. do 1880. godine, podneo je ostavku kada je knez Milan Obrenović pokušao da ga primora da zaključi trgovinski ugovor s Austro-Ugarskom.“<sup>54</sup>

Kralj Milan se posle razočaranja u Rusiju (rusko-turskog rata), koja je bila spremna da zbog svojih interesa u istočnoj polovini Balkanskog poluostrva žrtvuje interese Srbije, ponovo okrenuo Austro-Ugarskoj. Kralj i njegovi naprednjaci su smatrali da treba opet otvoriti austro-ugarsko tržište. Potpisivanjem trgovinskog ugovora sa severnim susedom, omogućen je porast izvoza srpskih poljoprivrednih proizvoda i poboljšan položaj srpskog seljaka.

Politika prikrivanja budžetskih deficita lažnim budžetiranjem dovode srpske finansije 1884. godine u veoma nezavidan položaj. Samo za otplatu anuiteta Železničkog i Lutrijskog zajma trebalo je izdvojiti preko 7 miliona dinara. Za uvođenje stajaće vojske trebalo je izdvojiti 13 miliona dinara da bi se pokrili vojni rashodi. Izgradnja železnice iziskivala je znatna sredstva. Dakle, u toj godini trebalo je naći preko 37 miliona dinara za podmirenje redovnih budžetskih rashoda. U takvim uslovima Vlada je odlučila da konsoliduje državne finansije jednim spoljnim zajmom putem koga bi se anticipirali budući prihodi potrebni za pokriće rastućih budžetskih rashoda. Zajam je zaključen sa Kontoarom za eskont i bečkom Lenderbankom 1884. godine. Zajam je trebao da isplati konačno ratni dug i neisplaćene rekvizicije (13,5 miliona dinara), zatim, privremene državne pozajmice (9,3 miliona dinara) i milion dinara neodložnih dugova glavne državne kase drugim državnim kasama. Dakle, trebalo je nabaviti 24 miliona dinara u zlatu. Zajam je zaključen ispod pariteta. Za osiguranje anuiteta zajma država je ustupila sav prihod od taksa. Zbog toga je ovaj zajam dobio naziv Taksena renta, pored naziva Srpska ili Zlatna renta. Privremeni dugovi ni ovim zajmom nisu isplaćeni.

Kako je postojala potreba da se dođe do novih prihoda kojima bi se finansirali rastući državni rashodi, Vlada je 1884. godine pristupila poreskoj reformi. Do tada je osnovni poreski prihod bio građanski danak i primenjivan je stari sistem neposrednih poreza. Osamdesetih godina 19. veka, usled rastućih državnih potreba, bio je potreban sistem neposrednih poreza gde glavni poreski oslonac ne može biti građanski danak, već porez na prinos od zemljišta, porez na prinos od zgrada, porez na prinos od radnji, porez na prinos od kapitala datog pod interes i porez na prinos od ličnog rada i zanimanja, kao i porez na ličnost. Ovakav poreski sistem je već bio ustaljen u razvijenijim evropskim državama.

Nesređene državne finansije još više je pogoršala vanredna mobilizacija za rat protiv Bugarske, 1885. godine. Srbija je poražena kod Slivnice, jer novoformirana stajaća vojska još nije bila dovoljno pripremljena za rat. Bukureštanskim mirom, zahvaljujući posredovanju Austro-Ugarske, teritorija je sačuvana u predratnim granicama. Sam rat je trajao samo 15 dana, ali je mobilizacija vojske trajala 4 meseca, što je za srpske finansije bio veliki rashod. Vanredna skupština je odobrila Vladi zaključenje zajma (Duvanska renta), u iznosu od 25 miliona dinara. Ugovor o zajmu zaključen je sa Kontoarom za eskont i Lenderbankom pod vrlo nepovoljnim uslovima. Godišnja otplata zajma osigurana je prihodima od monopola uvoza duvana koji je izdat pod zakup bankama zajmodavcima. Realno, banke zajmodavci su dobile pravo na samostalno rukovođenje monopolom duvana i pravo da iz prihoda tog monopola naplaćuju na ime anuiteta 1.195.062 dinara, a imale su obavezu da viškove predaju srpskoj državi. Emisioni kurs zajma je bio oko 60%.

Godine 1886. zavladao je potpuni haos u državnim finansijama. Novi neposredni porezi uvedeni poreskom reformom 1884. godine davali su znatno manje budžetskih prihoda nego što se očekivalo, a suma kratkoročnog, odnosno privremenog duga popela se na 20,1 milion dinara. U suštini, sada su već ovi privremeni dugovi bili privremeni samo po svom nazivu i po načinu knjiženja u tzv. vanrednom budžetu. Zbog toga je učinjen nov pokušaj da se privremeni dugovi isplate, na žalost, opet, kao i 1884. godine, pokušaj bez mnogo uspeha.

Prvi put je Uprava fondova učestvovala u operaciji oko podizanja spoljnog zajma. Ona je dobila zakonsko pravo da pozajmljuje novac državi još 1874. godine. Tako je država primila od školskog i sanitetskog fonda oko 12,5 miliona dinara, sa rokom vraćanja od 50 godina i kamatom od 5%. Uprava fondova je ustupila državi svoje založnice koje je emitovala u nominalnoj vrednosti koja je odgovarala veličini sanitetskog i školskog fonda. Dakle, Uprava fondova je izdala hipotekarne založnice na osnovu hipoteke na založenim imanjima, a država se obavezala da školskom i sanitetskom fondu plaća kamatu od 5% i glavnicu od 2% (500.000 godišnje). Otplatu zajma ova dva fonda garantovale su i država i Uprava fondova. Na podlozi založnica Uprave fondova država je zaključila nepovoljan zajam sa Berlinskim trgovačkim društvom. Na ime založenih obveznica Berlinsko trgovačko društvo je pozajmilo

<sup>53</sup> D. Gnjatović: „Stari državni dugovi“, Jugoslovenski pregled, Beograd, 1991. godine, str. 36.

<sup>54</sup> Isto, str. 37.

srpskoj državi 4 miliona dinara, pa su tako obligacije hipotekarnih dužnika u inostranstvu bile založene za samo 30% od svoje vrednosti. Ta komplikovana operacija državnoj kasi je donela samo 4 miliona dinara, a pitanje privremenih dugova nije rešeno.

Krajem osamdesetih godina 19. veka postaje jasno da se državne finansije Srbije mogu srediti samo nalaženjem novog zajma, kojim bi se pokrili državni rashodi i privremeni dugovi.

Kredit Srbije u svetu je znatno opao, jer su osamdesetih godina 19. veka srpski zajmovi stranim preduzetnicima postali sumnjivi, s obzirom da je Srbija založila sve značajne izvore svojih prihoda. Godine 1888. donet je novi Ustav Srbije, koji uvodi parlamentarizam. Januara 1889. godine, kralj Milan abdicira u korist maloletnog sina Aleksandra. Političke borbe su se toliko rasplamsale, da je to samo negativno moglo da utiče na mogućnost novog zaduživanja.

U takvim uslovima država je morala da se orijentiše na domaće izvore prihoda. Međutim, kako su oni uglavnom bili dati u zakup strancima, kao garancija za spoljne zajmove, trebalo je prvenstveno otkupiti zaloge od stranaca.

Prvo se pristupilo otkupu monopola duvana, koji je bio izdat pod zakup stranim bankama zajmodavcima 1885. godine kod zaključenja Duvanske rente. Strani zajmodavci su kontrolisali naplatu anuiteta, zloupotrebjavajući svoj monopolski položaj, pravili lažne bilanse i čak prikazivali nepostojeći manjak. Za raskid ugovora poslužilo je kao povod odbijanje Društva za zakup monopola duvana da plati regalnu taksu. Za otkup monopola duvana srpskoj državi je trebalo oko 5 miliona dinara. Ta velika cifra mogla se naći samo u inostranstvu, novim stranim zajmom. Juna 1888. godine zaključen je Lutrijski zajam sa bečkim Bankarskim društvom u nominalnoj vrednosti od 10 miliona dinara, rokom otplate 65 godina i nominalnom kamatnom stopom od 5%. Otplatu anuiteta zajma srpska država se obavezala da plaća iz prihoda monopola duvana, kao i u slučaju otplate duvanske rente.

Posle otkupa monopola duvana, sledi otkup monopola železnice, tj. oduzimanje eksploatacije železnice od stranaca. Srbija je kao povod za oduzimanje monopola železnice uzela bankrotstvo Kontoara za eskont, pariskog finansijskog zavoda. Železnice su oduzete od Društva za eksploataciju srpskih državnih železnica Ukazom od 20. maja 1889. godine. Da bi došla do novca za otkup, država se morala ponovo zadužiti. Država se obavezala da Društvu plati 10 miliona dinara. Vlada je zaključila zajam za otkup srpskih državnih železnica koji je nazvan Železnička renta. Zajam je bio dugoročan, u vrednosti od 20 miliona efektivnih dinara, sa amortizacijom od 60 godina i nominalnom kamatnom stopom od 5%. Ugovor o zajmu načinjen je sa Privilegovanom narodnom bankom Kraljevine Srbije i E. Hoskijeom, bankarem iz Pariza koji je zastupao interese svoje bankarske kuće i interese jedne veće grupe preduzetnika. Prvi put je Narodna banka uzela učešće u jednom državnom zajmu.

Pojavljivanje Narodne banke na svetskoj novčanoj berzi, u vreme kada se kredit Srbije na svetskom tržištu loše kotirao bilo je veoma pozitivno. „Narodna banka se rado odazvala želji Vlade da učestvuje u poslu oko ugovaranja stranog zajma, mada je između države i Banke bilo u početku neslaganja u shvatanju uloge koju Banka treba da odigra. Banka je smatrala da njena uloga treba da bude čisto posrednička, odnosno da ona treba da učestvuje samo u utvrđivanju uslova zajma i da samim svojim pojavljivanjem u ulozi državnog agenta pojača poverenje stranih bankarskih grupa. Država je, međutim, smatrala da posredništvo podrazumeva i participaciju u ostvarenju zajma, odnosno preuzimanje jednog dela emitovanih obveznica. Pojavljivanje Narodne banke pred stranim finansijerima pozitivno je delovalo na uslove pod kojima je država dobila zajam za otkup srpskih državnih železnica. Njegov emisioni kurs od 75% smatran je veoma povoljnim, naročito zato što je ovo zaduženje usledilo neposredno posle lošeg iskustva sa Zajmom za duvanske lozove koji je emitovan po kursu od 50%. Učešće Narodne banke u ostvarenom državnom zajmu uticalo je na porast zaduženosti srpske države kod njene emisione ustanove. Od 1884. do 1890. godine dug države Narodnoj banci popeo se sa 300.000 dinara na gotovo sedam miliona dinara.“<sup>55</sup>

Posle oduzimanja železnice od stranaca, na red dolazi otkup monopola soli. Monopol soli je bio dat u zakup Anglo-austrijskoj banci 1881. godine, radi podizanja Solskog zajma, tj. zajma za naoružanje. Zajam je zaključen 1882. godine. Kao anuitet zajma služila je monopolska taksa. Trebalo je naći povod za oduzimanje monopola soli. Tako je Mihajlo Vujić, ministar finansija, izvršio novembra 1889. godine, reviziju ostvarivanja Ugovora o zakupu monopola soli. Revizija je pokazala da je Društvo za zakup monopola soli poslovalo protivzakonito. Monopol je zvanično uzela srpska država. Kako je trebalo isplatiti Anglo-austrijsku banku, ponovo država ulazi u zaduženje. Ugovor o zajmu od 6 miliona dinara, je zaključen sa Privilegovanom Narodnom bankom Kraljevine Srbije i Hoskijeom i komp.

Razvoj srpske privrede početkom devedesetih godina 19. veka nije bio na zavidnom nivou. Tome je doprinelo važenje Trgovinskog ugovora sa Austro-Ugarskom (zaključen 1881.), koji nije dozvoljavao našoj privredi da se razvija. Za vreme važenja ovog ugovora, u periodu od 10 godina, struktura srpske privrede se nije promenila. Srbija je ostala na nivou nerazvijene poljoprivredne zemlje, izvozila je živu stoku, sveže voće, kožu i cerealije, a uvozila prerađevine. Nepovoljne odredbe Trgovinskog ugovora sa Austro-Ugarskom nisu dozvoljavale razvoj domaće privrede. Niske carine za uvoz industrijskih proizvoda

<sup>55</sup> D. Gnjatović, 1991, str. 60.



iz severne monarhije, nisu štatile razvoj domaće industrije. Ni novi trgovinski ugovor zaključen sa Austro-Ugarskom juna 1892. godine, nije našoj privredi dao veću samostalnost.

Kako se situacija nije poboljšala, ministar finansija Vukašin Petrović<sup>56</sup> je 1894. godine pristupio rigoroznijim merama, smanjenju budžetskih rashoda. „Preliminarni sporazum o konverziji duga je zaključen u decembru 1894. godine sa Otomanskom bankom iz Pariza, Berlinskim trgovačkim društvom i Lenderbankom iz Beča. U to vreme, Srbija je godišnje plaćala 20,8 miliona dinara u zlatu, na ime servisiranja 15 zajmova zaključenih u inostranstvu između 1876. i 1894. godine, a ukupan preostali dug je iznosio 370 miliona dinara.“<sup>57</sup> Predloženi nacrt ugovora o konverziji dugova države je propao u Finansijskom odboru Skupštine, aprila 1895. godine, pa je ministar finansija V. Petrović podneo ostavku.

Posle neutralne vlade juna 1895. godine dolazi naprednjačka Vlada, a ministar finansija postaje Stevan Popović. On zaključuje, odmah po formiranju nove Vlade, novi sporazum o konverziji stalnih državnih zajmova sa tri već pomenute banke. Ugovor dobija naziv Karlsbadski aranžman, po banji Karlsbadu gde je održana konferencija predstavnika srpske Vlade i triju banaka poverilaca. „Prema Karlsbadskom aranžmanu, godišnje obaveze države po otplati dugova su olakšane, jer je snižena kamata i produžen rok otplate. Godišnji anuiteti su smanjeni za 4,9 miliona dinara, ali je ukupan iznos duga povećan za 44.748.225 dinara.“<sup>58</sup>

Protiv ovog aranžmana poverioci su se pobunili. Tri banke učesnice Karlsbadskog aranžmana držale su samo sedminu obveznica srpskih državnih zajmova koji su konvertovani. Predstavnici ovih triju banaka su zaključili sa srpskom Vladom ugovor o konverziji, bez ovlašćenja ostalih šest sedmina poverilaca. „Koliko je ove francuske bankare razljutila konverzija učinjena bez njihovog znanja i pristanka, govori činjenica da je pariska berza bila, posle ovog nemilog događaja, zatvorena za srpsku državu sedam godina!“<sup>59</sup> Srpska država je tek maja 1902. godine uspeła da plasira ostatak četvoroprocentnog zajma na evropski berzama.

Konverzija državnih dugova značila je pretvaranje skupljih zajmova u jeftinije, tj. unifikacija više raznorodnih dugova u jedan novi jedinstveni dug, a snižavanjem kamatne stope smanjivala bi se godišnja amortizacija. Smatra se da je najveći preokret u vođenju državnih finansija napravio dr Lazar Paču 1902. godine, kada je usvojen Zakon o budžetu, po kome je bilo zabranjeno unositi u budžet nerealne stavke u račun prihoda. Te godine se prvi put planira budžetski deficit. Poslednja godina koja završava deficitom je 1903., posle čega nastupa period uravnoteženog ili suficitarnog budžeta. Od tada nastupa u Srbiji privredni polet. Pozicija Narodne banke je znatno poboljšana, jer je ona kreditni potencijal mogla da iskoristi za kreditiranje privrede umesto za pokrivanje državnih rashoda. Finansijski podaci iz tog perioda pokazuju da je ažija nestala, a cene su se stabilizovale.

„U razdoblju 1876-1906, Srbija je zaključila 23 stalna zajma, u proseku po jedan godišnje. Najveći broj kredita (13) je dobijen tokom osamdesetih godina, u vreme potpuno nesređenih državnih finansija. Samo jedan je potpuno otplaćen po amortizacionom planu: bio je to Solski zajam iz 1890, vraćen februara 1900. Na dan 1. januara 1907. godine, neotplaćeni državni dug je dostigao 551.096.118,04 dinara, ili 204,85 dinara po stanovniku. Godišnji anuiteti su iznosili 28.441.120 dinara a godišnji budžet oko 90 miliona, tako da je za otplatu državnih dugova izdvajano 32% budžetskih prihoda.“<sup>60</sup>

Srpska država u to vreme nije imala ekonomsku snagu, koja bi vraćanje dugova lako podnela. Sve je to uticalo na poziciju Narodne banke i njen rad, jer je država učestvovala u novčanoj emisiji sa znatnim iznosima. Često su kupovine zlata za otplatu spoljnog duga podizale ažiju. Godine 1906. Srbija uzima novi zajam za gradnju železnice, a 1909. godine zajam za preoružanje vojske, u ukupnom iznosu od 245 miliona dinara. Smatra se, da se od tog perioda stabilizovalo stanje državnih dugova, što pokazuju podaci o opterećenosti državnih prihoda troškovima njihovih anuiteta. Međutim, veliko opterećenje za državne finansije su bili troškovi za pokrivanje vojnih potreba, što je tražilo nova sredstva<sup>61</sup>. Smatra se da je dobijeni zajam (realizovan 1914. g.), omogućio budžetsku ravnotežu u godini izbijanja rata. Dokaz likvidnosti našeg bankarskog sistema leži u činjenici da je uoči izbijanja Prvog balkanskog rata proglašen moratorijum, koji nisu koristile mnoge banke, već su nastavile sa isplatom štetiša.

U to vreme poreska snaga stanovništva je bila na vrlo niskom nivou, jer je pre toga Srbija bila isključivo agrarna zemlja i izvozila je samo poljoprivredne proizvode, železnice nije bilo, niti izgrađenih

<sup>56</sup> Vukašin Petrović (1847-1924), bio je tri puta ministar finansija u raznim vladama Srbije, čovek kralja Milana, odličan poznavalac finansijskih prilika u zemlji. Napisao je više članaka o raznim finansijskim pitanjima, ali mu je najpoznatija Građa za istoriju Kraljevine Srbije, I-II (1882, 1884), koju je pisao sa bratom Nikolom i gde su obrađeni privreda i finansije u periodu 1815-1923.

<sup>57</sup> D. Gnjatović: „Stari državni dugovi“, Jugoslovenski pregled, Beograd, 1991. str. 66,67.

<sup>58</sup> D. Gnjatović, V. Dugalić, B. Stojanović: „Istorija nacionalnog novca“, Sineks Beograd, 2003. str. 211, 212.

<sup>59</sup> D. Gnjatović: „Stari državni dugovi“, Jugoslovenski pregled, Beograd, 1991. godine, str. 73.

<sup>60</sup> D. Gnjatović, V. Dugalić, B. Stojanović: „Istorija nacionalnog novca“, Sineks Beograd, 2003 str. 212-213.

<sup>61</sup> „Tako je u 1912. odobreno 98 miliona, a u narednoj godini još 90 miliona dinara vanrednih kredita. Neočekivani vojni izdaci od 188 miliona dinara su pokriveni državnom gotovinom koja je formirana u godinama suficitnog budžeta, zatim sredstvima državnog obrtnog kapitala kod Narodne banke, neangažovanim delovima zajma iz 1909. i pozajmicama kod banaka. Pošto unutrašnja sredstva nisu bila dovoljna, 8. septembra 1913. godine je zaključen ugovor sa konzorcijumom francuskih banaka o zajmu u iznosu od 250 miliona dinara u zlatu, sa kamatnom stopom od 5% i rokom otplate od 50. godina.“ (D. Gnjatović, V. Dugalić, B. Stojanović: „Istorija nacionalnog novca“, Sineks Beograd, 2003 str. 212, 213.)

puteva, bez uređenih tržišnih odnosa i novčanih zavoda. Zbog svega toga su poreske obaveze padale stanovništvu vrlo teško, a poreski sistem uveden Zakonom od 1864. godine, bio je nesposoban da se prilagodi novim uslovima državnih finansija. Međutim, i posle donošenja novog poreskog Zakona od 1884. godine (vreme početka rada Narodne banke) prikupljeni porezi nisu davali dovoljno prihoda, pa su prihodi popunjavani stalnim i vanrednim prirezima, regalima, taksama i monopolima. Usled toga nastaju neizbežni budžetski deficiti, koji vremenom postaju sve veći i koji se manifestuju kroz javni dug.

## ZAKLJUČAK

Nastanak državnih dugova savremene Srbije, vezan za XIX i početak XX veka, obuhvatao je period od oko 30 godina, od rata za oslobođenje i nezavisnost do perioda prosperiteta srpske države početkom XX veka. Pre toga, Srbija kao vazalna turska provincija nije imala ni velike troškove države, ni administracije, ni velike vojne rashode, jer nije ulazila u ratove. U državi je postojala primitivna narodna privreda, u kojoj nije bilo socijalne podele rada, pa je državni život bio skroman, a državno finansiranje se sprovodilo jednostavno i lako.

To stanje državnih finansija prilično „idilčno“, srušili su događaji koji su potom nastupili. Prvi i najvažniji uzrok koji je Srbiju uveo u dugove bio je rat za oslobođenje i nezavisnost. Drugi uzrok zaduženja bila je obaveza Srbije po sticanju političke nezavisnosti, da sagradi železnicu (po Berlinskom ugovoru i Berlinskoj konvenciji). Treći uzrok upadanja u dugove bio je taj što je Srbija kao nezavisna država stupajući u međunarodnu zajednicu morala brzo da se preuredi u evropski uređenu državu, pa je njena državno-pravna organizacija za relativno kratko vreme dobila značajne razmere, što je bio slučaj i sa militarizmom. Sva tri uzroka delovala su u istom smeru, i delovala su u prilog finansijskog preokreta u tadašnjoj Srbiji. Sve se to ogledalo u naglom rastu budžetskih rashoda i pojave javnog duga.

## LITERATURA

1. Andrejević L.J.: „Objašnjenje zakona o neposrednom porezu“, Nova štamparija – Davidović, Beograd, 1906
2. Cvijetić L.: „Prvi zajam Kneževine Srbije“, Finansija, vol. 4. Beograd, 1957.
3. Geršić, G.: „Srpsko-Austrijski carinski spor“, Arhiv za pravne i društvene nauke, Beograd, 1906.
4. Gnjatović, D.: „Stari državni dugovi“, Jugoslovenski pregled, Beograd, 1991.
5. Gnjatović D., Dugalić V., Stojanović B.: „Istorija nacionalnog novca“ Sineks Beograd, 2003.
6. „Godišnji izveštaji Narodne banke, od 1884. do 1914. godine.
7. Ekonomska enciklopedija, Savremena administracija, Beograd, I tom , 1994.
8. Jovanović, V.: „Era stranih zajmova“, Beograd, 1906.
9. Jovanović S.: „Druga vlada Miloša i Mihaila (1858-1868)“, Geca Kon, Beograd, 1923.
10. Jovanović S.: „Vlada Milana Obrenovića“, knjiga II , Geca Kon, Beograd, 1934. godine.
11. Jovičević P., Tepavac R., Milojević R.: „Strukturno i dinamičko obuhvatanje budžetskih rashoda za finansiranje odbrane u evropskim članicama Severnoatlantskog saveza“, Vojno delo br. 01/2008, str.197-209
12. Lovčević J.: „Institucije javnih finansija“ Službeni list SRJ, Beograd, 1997.
13. Lučić L.: „Državni dugovi i konverzija“, Finansije, br. 12, 1946. godine
14. Nedeljković, M.: „Istorija srpskih državnih dugova“, Štampa, Beograd, 1909.
15. Noroščicka N.: „Risija i Rusi u svetskoj istoriji“, SKZ, Beograd, 2008. godine
16. Petrović V. J.: „Pogled na naše zaduženje i otplatu državnog duga“, Otadžbina, knjiga IV, Državna štamparija, Beograd, 1880
17. Plavšić, D.: „Država i Narodna banka“, Tisak jugoslovenske štampe, Zagreb, 1930.
18. „Privilegovana Narodna banka Kraljevine Srbije 1884-1909“, Štamparija „Davidović“, Beograd, 1909.
19. Ristić J.: „Sveto-Stevanski ugovor o miru“ 1896.
20. Vučo, N.: „Privredna istorija Srbije do I svatskog rata,“ Naučna knjiga, Beograd, 1955.

**Assistant professor PhD Snežana Krstić<sup>62</sup>**  
**Assistant professor PhD Slobodan Andžić<sup>63</sup>**

### Abstract

The main characteristic of the period we observe in the work of the National Bank (1884, 1914). The state budget deficit and public debt phenomena. The excess of expenses over revenues was administered in two ways: foreign credits and loans in the country (through borrowing from the National Bank and the announcement of public loans). Borrowing Serbia, as a rule, achieved under favorable

<sup>62</sup> Snežana Krstić, Ph.D., Assistant professor, University of Defense, Military Academy, Generala Pavla Jurišića Šturma no. 33, Belgrade, Serbia.

<sup>63</sup> Slobodan Andžić, Ph.D., Assistant professor, Belgrade Business School, Higher education institution of applied studies, Kraljice Marije no. 73, Belgrade, Serbia

conditions. Have contributed to strong involvement of the State and National Bank, which is supposed to provide the necessary guarantees, ie. cover debt repayment. Historical facts indicate that the Serbian state very early resorted deficient financing its expenditure.

Key words: public debt, government deficit, spending, the National Bank.

## NARODNA BANKA I JAVNI DUG REPUBLIKE SRBIJE

### Rezime

Period koji karakteriše pojava javnog duga u savremenoj Srbiji je vezan za kraj za XIX i početak XX veka, gde je borba za nezavisnost uslovila porast spoljnog duga Srbije. Smatra se da je zaduživanje države kod Narodne banke staro koliko i ustanova Narodne banke. Naime, još pre otvaranja samih šaltera Narodne banke Srbije napravljen je državni dug odobravanjem pozajmice od 304.216 dinara u zlatu, na podlozi državnih bonova. Time je učinjena prva poslovna transakcija Banke, koja je izvršena pre početka redovnog poslovanja.

Ključne reči: zajam, javni dug, Narodna banka.

### UVOD

Stabilnost ekonomskog sistema svake država nalazi se na vrhu zadataka koje ona postavlja u svom funkcionisanju i opstanku. Da bi se obezbedila posebna pažnja države treba da bude posvećena zaduživanju države. Pored toga što se koristi za finansiranje deficita u budžetu, javni dug predstavlja i instrument ekonomske politike koji ima svoju fiskalnu i monetarnu funkciju, pa na taj način utiče i na čitav ekonomski sistem države u celini.

Imajući u vidu ove činjenice o javnom dugu i znajući da je osnovna poluga monetarnog sistema države centralna banka, opredelili smo se da sagledamo ulogu narodne banke u stvaranju javnog duga nezavisne države Srbije.

Ako se posmatra period od 1878. do 1903. godine, glavni razlog prevelikog zaduživanja države kod Narodne banke bio je konstantni budžetski deficit u, dakle punih 25 godina. Budžetska neravnoteža se pokrivala sredstvima iz dva izvora: zaduživanjem na domaćem (unutrašnjem) planu, pre svega kod sopstvene emisione ustanove i uzimanjem spoljnih tj. inostranih kredita. Domaća sredstva najčešće nisu bila dovoljna, pa je država koristila i inostrane kredite.

### 1. PERIODIZACIJA DRŽAVNOG ZADUŽIVANJA KOD NARODNE BANKE

Kada govorimo o državnom zaduživanju kod Narodne banke, možemo uočiti dva perioda: 1) period od osnivanja Banke do 1903. godine i 2) period od 1904. do početka Prvog svetskog rata.

Po osnivanju Narodne banke državno zaduživanje se većinom svodilo na eksont blagajničkih bonova i povremene pozajmice na osnovu zaloga obveznica. Učešće državnog duga u optčaju novca iznosilo je 38,91%, 1884. godine. Posle ove godine nastupa relativno opadanje državnog duga u odnosu na ukupnu količinu novca koji je emitovan. U 1890. godini, pored eskonta blagajničkih bonova i pozajmica na osnovu obveznica uključeni su novi oblici državnog kreditiranja kod Narodne banke: odobreni su krediti za otkup monopola soli (15 miliona dinara) i eksploataciju državnih železnica (3 miliona dinara), uz kamatnu stopu od 5%, zatim zajam Upravi monopola u srebru na zalogu duvana i izdata je garancija za pirotski okrug. Sledeće godine odobren je zajam Ministarstvu finansija u zlatu i srebru po tekućem računu od 300.000 dinara, pa su državni dugovi do 1897. godine iznosili 20-30% od ukupno izdatih novčanica. Trebalo bi pomenuti kredite koji su bili namenjeni opštinama, srezovima i okruzima. Tokom 1885. godine Narodna banka je odobrila zajam smederevskoj opštini od 200.000 dinara za podizanje pristaništa, sa rokom vraćanja od tri godine. U 1893. godini zajmovi su dati smederevskoj opštini (300.000 dinara), šabačkoj opštini (200.000 dinara) i niškoj opštini (250.000 dinara). Beogradskoj opštini je odobreno najviše kredita, pri čemu je prvi kredit iznosio 176.000 dinara, odobren 1886. godine. Drugi kredit odobren 'komunalnih radova i imali su karakter investicionih ulaganja. Banci su upućivane česte i opravdane kritike zbog ovakvih zajmova, koji nisu bili predviđeni njenim delokrugom rada.

„Da bi prikrla unapred planirane budžetske deficite, srpska Vlada je u osamdesetim godinama pribegavala raznim oblicima privremenih pozajmica. Novina od 1883. godine bila je uvođenje zakonske mogućnosti korišćenja kratkoročnih pozajmica u obliku bonova, odnosno blagajničkih zapisa. Blagajnički zapisi su neophodno sredstvo za održavanje kontinuiteta funkcije državne blagajne i ne mogu da predstavljaju opasnost za uspostavljanje budžetske ravnoteže kada se upotrebljavaju radi anticipiranja stvarnih, sigurnih prihoda u okviru jedne budžetske godine. To znači da korišćenjem blagajničkih zapisa

<sup>64</sup> Dr Millisav Terzić, Računovodstveni centar MO RS, Gardijska 7, Beograd, Srbija

državna kasa prevazilazi kratkotrajne periode neusaglašenosti u dinamici pritanja budžetskih prihoda u odnosu na potrebe budžetskih rashoda u jednoj budžetskoj godini. Na bazi ovakvih kratkoročnih pozajmica države, obično kod emisione banke, u trajanju od tri do dvanaest meseci nastaje tzv. leteći javni dug. Ovaj dug bi trebalo da se isplaćuje iz redovnih, naknadno prikupljenih poreskih prihoda u toku iste budžetske godine. Međutim, ako se ovakvim kratkoročnim pozajmicama pokriva budžetski deficit koji se javlja kao definitivni rezultat izvršenja budžeta u jednoj budžetskoj godini, nastaju tzv. finansijski leteći dugovi, zahvaljujući kojima se budžetski deficiti de facto prenose iz jedne u narednu budžetsku godinu.<sup>65</sup>

Na razvoj izvozne trgovine direktno je uticao nerazvijeni novčani i kreditni sistem. Do osnivanja Narodne banke u Srbiji je delovalo sedam novčanih zavoda, Uprava fondova i okružne štedionice. Sve to nije bilo dovoljno da se zadovolje potrebe novčanog i kreditnog prometa. Količina novca nije bila dovoljna, kredit se teško dobijao, kamate na kredite su bile izuzetno visoke, a zelenaški interes se penjao i do 50%. Zbog svega toga, javila se potreba za osnivanjem jedne centralne emisione i kreditne ustanove koja bi u podrumima čuvala srebro i zlato povučeno iz optičaja, na osnovu čega bi izdavala srazmerno veći broj papirnih novčanica. Po osnivanju, Narodna banka obara cenu kredita u zemlji. Kao što je rečeno, u prvim godinama svog rada, Narodna banka je nailazila na teškoće pa nije mogla odmah da ispuni sve svoje osnovne funkcije, pre svega kreditiranja.

Zakonom o budžetu za 1883. godinu, prvi put se unosi član po kome se srpskoj državi omogućava korišćenje blagajničkih zapisa. Do tada je srpska država mogla da uzima kratkoročne pozajmice samo kod privatnih novčanih zavoda u zemlji ili inostranstvu, ili kod stranih emisionih ustanova. Konstituisanjem domaće emisione ustanove, državna blagajna uzima pozajmicu od 300.000 dinara u zlatu na podlozi tromesečnih državnih bonova. Kredit je Narodna banka realizovala iz kapitala koji je primila na ime prvih uplata za svoje akcije. „U članu 6. Zakona o Narodnoj banci bilo je predviđeno da Banka može za račun države da vrši sledeće poslove: eskontovanje i reeskontovanje uputnica Srpske državne blagajne i državnih kupona; davanje zajmova na zalogu srpskih državnih obligacija bilo koje vrste (obligacija, bonova, lozova itd.), kao i obligacija za koje garantuje srpska država; posredovanje pri ostvarivanju zajmova za račun države. Počevši sa prvom kratkoročnom pozajmicom od 300.000 dinara 1883. godine, država se u osamdesetim godinama obilato zaduživala kod Narodne banke. Uporedo sa kratkoročnim pozajmicama kod domaće emisione ustanove, država počinje da izdaje i masu bonova privatnim licima i raznim novčanim zavodima. Suma bonova određivana zakonom o budžetu redovno je prekoračivana, a bonovi su korišćeni za pokriće svih mogućih rashoda. Upravo zbog nekontrolisanog izdavanja bonova, dolazi do nagomilavanja privremenih dugova i haosa u vođenju državnih finansija.“<sup>66</sup>

„Zahvaljujući konverziji stalnih državnih dugova 1895. godine, smanjena je ukupna godišnjina stalnog državnog duga, ali pitanje privremenih dugova nije rešeno. U periodu 1895-1900. smenjivale su se naprednjačka, radikalna i za njom neutralna Vlada, ali problem privremenih državnih dugova ni jedna nije uspešla da prevaziđe. Iako su državni prihodi iz godine u godinu rasli, oni nikako nisu bili dovoljni da pokriju velike nove rashode srpske države. Prihodi srpske države rasli su krajem 19. veka prvenstveno zahvaljujući porastu prihoda iz već postojećih izvora. Prvo, naplata neposrednih poreza i prireza vršena je urednije i organizovanije. Drugo, državni monopoli davali su sve veće prihode, kako zbog porasta cena soli i duvana tako i zbog uvođenja novih monopola.“<sup>67</sup>

Najveći deo vojnih rashoda išao je na vojne nabavke. Ravnoteža na Balkanu je uveliko narušena grčko-turskim sukobom, 1897. godine, što je uticalo na Srbiju da akcenat stavi na svoju vojnu spremu. Vojne nabavke tražile su dodatna sredstva, do kojih se moglo doći jedino preko zajma. Do kredita u inostranstvu se teško moglo doći, obzirom na činjenicu da kredit srpske države nikada nije lošije stajao na svetskim berzama. Naime, postojalo je nezadovoljstvo velikog broja poverilaca odlukama Karlsbadskog aranžmana. Kralj Milan postaje 1897. godine komandant aktivne vojske, a njegova želja da vojska bude modernizovana<sup>68</sup> po svaku cenu je bila činjenica koja nije mogla da se zanemari. Državni budžet je bio hronično deficitan, pa se država u nemogućnosti da dobije kredit u inostranstvu okreće domaćem kapitalu.

Veoma nepovoljna godina za srpsku državu i privredu bila je 1895. To je bila poslednja godina u kojoj je, zbog uvoza žita iz Amerike, cena srpskog žita padala na evropskim pijacama. Veoma važan srpski izvozni proizvod, srpska šljiva, bila je veoma loše cenjena na svetskom tržištu. U nedostatku novca smanjen je uvoz<sup>69</sup>. „Teške prilike u svinjarstvu prinudile su Vladu da razmišlja kako bi se Srbija konačno oslobodila ekonomske zavisnosti od Austro-Ugarske. Jedino rešenje je bilo ne izvoziti žive svinje, nego zaklane i prerađene, i tako oduzeti austro-ugarskoj politici oružje za ucenu. Znači, trebalo je konačno

<sup>65</sup> Gnjatović D., „Stari državni dugovi“, Jugoslovenski pregled, Beograd, 1991, str. 47.

<sup>66</sup> Isto, str. 48.

<sup>67</sup> Gnjatović D., „Stari državni dugovi“, Jugoslovenski pregled, Beograd, 1991, str. 75.

<sup>68</sup> „Posle nabavke pušaka, sledila je nabavka konja i topova. Državni budžet je postajao sve opterećeniji vojnim rashodima. Zbog velikih vojnih nabavki, budžetski rashodi Ministarstva vojnog premašili su otplate državnih dugova. Posle Karlsbadskog aranžmana, država je na ime otplate državnih dugova plaćala 17, 6 miliona dinara, a vojni rashodi popeli su se na 20 miliona dinara.“ (Jovanović S. (1931): „Vlada Aleksandra Obrenovića“, knjiga II, Geca Kon, Beograd, , str. 46.)

<sup>69</sup> Godišnji izveštaji Privilegovane Narodne Banke(1898) za sve godine od 1890. do 1895, Državna štamparija Kraljevine Srbije, Beograd, str. XIX

pristupiti izgradnji klanice. Posle donošenja Zakona o državnoj pomoći klaničnim preduzećima, u Beogradu se na brzu ruku stvara, krajem 1895. godine, jedno akcionarsko društvo za podizanje stočnog trga i velike klanice u Beogradu – Srpsko akcionarsko društvo za klanje i preradu stoke. Da bi se obezbedio prevoz stoke od Društva do beogradske železničke stanice, Ministarstvo finansija je 1897. godine odlučilo da dođe do zajma od jedan milion dinara u zlatu radi građenja železničke pruge. Vlada tom prilikom nije ni pokušala da potraži novčana sredstva u inostranstvu ceneći ogroman značaj izvesnosti ostvarenja ovog privrednog poduhvata.<sup>70</sup> Određeno je bilo da se o prikupljanju sredstava i otplati ovog zajma zaduži Uprava državnih dugova pri Ministarstvu finansija. Treba posebno napomenuti, da je zajam za građenje lokalne železnice naišao na veliku podršku domaćih novčanih zavoda. Posebnu ulogu u realizaciji zajma odigrala je Privilegovana narodna banka time što je otkupila trećinu obveznica. Ostale dve trećine obveznica otkupili su ostali novčani zavodi (bilo ih je 66), sa uplaćenim kapitalom od 15,1 miliona dinara. Narodna banka je indirektno pomogla ostvarenju zajma i kada su u pitanju drugi novčani zavodi. Naime, Narodna banka je kreditiranjem novčanih zavoda, pomogla osnivanje i razvoj ovih ustanova, koje su postale dovoljno snažne da preuzmu realizaciju dve trećine novog državnog zajma.

Teškoće sa severnom granicom i dalje su postojale, granica je bila zatvorena više od godinu dana (od maja 1895. do jula 1896. godine). Sredstva za građenje klanične pruge su relativno brzo nađena (navedeni Zajam za građenje lokalne železnice), međutim, izgradnja stočnog trga i klanice se odužila zbog nedostatka novca akcionara. Društvo za klanje i preradu stoke nedostajalo je 110.000 dinara, pa se obratilo Narodnoj banci sa molbom da otkupi deo neuplaćenih akcija u iznosu od 50.000 dinara. Narodna banka se opet odazvala pozivu i pomogla Srpsko akcionarsko društvo za klanje i preradu stoke kupivši 2.000 akcija Društva.

## 2. ISTORIJAT SRPSKOG VALUTNOG PITANJA

Da bi smo shvatili ovaj problem potrebno je osvrnuti se na istorijat srpskog valutnog pitanja, o čemu je već bilo reči. Stvaranje nacionalnog novčanog sistema Srbije započeto je pod knezom Mihailom 1868. godine, kovanjem bakarnog novca. Zakonom od 1873. godine usvojen je sistem Latinske novčane unije, kojim se prihvata bimetalizam<sup>71</sup>. Srpska novčana jedinica postaje srebrni dinar, koji je imao paritet jednog franka. Konačno, stvaranje srpskog novčanog sistema krunisano je Zakonom o srpskim narodnim novcima od 1878. godine, kada su ustanovljeni zlatnici od dvadeset i od deset dinara, srebrnjaci od pet, dva, jedan i pola dinara, kao i bakarni novac od 10 para kao najveći do 1 pare kao najmanji. „Iako je novčanom sistemom Srbije kao obrazac poslužio sistem Latinske unije, već Zakonom od 1878. godine odstupilo se od njegovih principa time što je ograničen promet srebrnih petodinaraca na 500 dinara, a manjih srebrnjaka na 50 dinara u jednoj isplati. Tako je, u suštini, srpski novčani sistem delimično usvojio i zlatno važenje, odnosno monometalizam.“<sup>72</sup>

Zlatno važenje je značilo primanje zlata kao opšteg merila vrednosti. Inače, poznato je da se u prošlosti smenjivala nadmoć zlata i srebra, kao merila vrednosti. U drugoj polovini 19. veka dominiralo je zlatno važenje (1850-1870.), a kasnije bimetalizam (1870-1895.). Krajem 19. veka pobeđuje zlato kao merilo vrednosti, i dominira u međunarodnoj ekonomiji do Prvog svetskog rata. „U vreme kada se u Srbiji de facto odstupilo od načela Latinske unije, u svetu se uveliko vodila borba upravo za bimetalizam. Vladimir Jovanović, tadašnji ministar finansija, navodio je kao glavni razlog za usvajanje zlatnog važenja naglo padanje vrednosti srebra na svetskom tržištu.“<sup>73</sup> Osnivanjem Narodne banke se očekivalo dalje učvršćivanje zlatnog standarda, međutim, novčanice od 50 i 100 dinara zamenjive za zlato nisu bile prihvaćene u novčanom prometu. Već 1885. godine javila se bojazan da centralna banka postane običan kreditni zavod. Novčanice u zlatu se nisu zadržavale u prometu, jer su bile suviše velike vrednosti. Naročito se problem nedostatka novčanih sredstava javio pred Srpsko-bugarski rat (1885. g.). Srbija je od te godine faktički odustala od zlatnog važenja, i vratila se principima bimetalizma. Novčanica od 10 dinara plativa u srebru, koja je ušla u promet 1885. godine, potpuno je preuzela dominaciju. Već je pomenuto da je ažija, kao doplata za zlato, naglo porasla 1893. godine. Vlada je imala stav da je ažija bila posledica velike količine srebrnih novčanica u opticaju. Međutim, vezivanje novčanog opticaja za metalnu podlogu opovrglo je mišljenje Vlade da ažija zavisi od količine novca u prometu. Opticaj novčanica u srebru je bio izuzetno visok u jesen 1893. godine, kada je dostigao sumu od 30 miliona dinara. Narodna banka je uspela krajem navedene godine da smanji opticaj na 26 miliona dinara. Zakonom od 1896. godine ograničeno je izdavanje novčanica u srebru do 25 miliona dinara. Time prestaje opasnost od povlačenja novčanica, međutim, maksimiziranjem sume novčanica dosta se uticalo na bančinu fleksibilnost. Ova suma je bila dovoljna u običnim prilikama, ali sa jeseni, u vreme većeg izvoza, nije bila dovoljna. Trgovci

<sup>70</sup> Gnjatović D., „Stari državni dugovi“, Jugoslovenski pregled, Beograd, 1991, str. 77.

<sup>71</sup> Bimetalizam je monetarni sistem u kome su dva metala, zlato i srebro, monetarni metali, dok je odnos njihovih kovničkih stopa zakonski utvrđen. I zlatnici i srebrnjaci glase na istu novčanu jedinicu (pošto je to jedan novčani sistem), kuju se u punoj vrednosti (prema utvrđenim kovničkim stopama), valutni su novac i neograničeno zakonsko sredstvo plaćanja. Ekonomska enciklopedija (1994), Savremena administracija, Beograd I tom, str. 957.

<sup>72</sup> Gnjatović D., „Stari državni dugovi“, Jugoslovenski pregled, Beograd, 1991, str. 79.

<sup>73</sup> Isto, str. 79.

izvoznici su se obraćali Narodnoj banci, jer im je trebao novac za otkup stoke, šljiva, kože i pšenice od seljaka. Zbog propisane sume srebrnih novčanica u opticaju, Narodna banka nije mogla da pomogne trgovcima u izveznoj sezoni. Izdavanje zajmova obustavljeno je 20. avgusta 1897. godine.

Kraj 19. veka je bio vrlo nepovoljan period po valutno pitanje, trebalo je hitno poplaćati deo privremenih dugova, kao i plata činovnika i penzija, koje su kasnile. Vlada je jednostrano donela Zakon o zajmu kod Privilegovane narodne banke 1898. godine, u iznosu od deset miliona dinara. Banka nije imala toliki novac, pa je Vlada naložila Banci da za nominalni iznos zajma poveća optičaj novčanica u srebru. Ovakav način emisije zajma imao je negativne posledice na tešku ekonomsku situaciju u zemlji i na valutne prilike.

„Na osnovu svog ukaza, država je marta 1898. godine podigla zajam kod Privilegovane Narodne banke u iznosu od 10 miliona dinara u novčanicama u srebru, po paritetu, sa rokom otplate od 10 godina i kamatnom stopom od 2%. Kao garancija otplate zajma poslužio je nezaloženi deo prihoda državne trošarine. Ceo iznos zajma iskorišćen je odmah za isplatu najprećih privremenih dugova. Ukazom o zajmu bilo je određeno da Privilegovana Narodna banka mora svake godine, do isteka roka zajma, da povlaći iz optičaja onoliko novčanica u srebru koliko joj država daje za njegovu otplatu.“<sup>74</sup>

### 3. ODNOS DRŽAVE I NARODNE BANKE

Time što je odobrila zajam državi, Narodna banka je povećala optičaj novčanica u srebru za 10 miliona dinara. Da bi obezbedila metalnu podlogu za emitovanje novih banknota, Banka je prvo morala da povuće iz optičaja 4 miliona dinara u novčanicama u srebru i za njih kupi srebrnjake. Na taj način je obezbedena podloga za emisiju 2,5 puta više novčanica u srebru, tj. 10 miliona dinara zajma. Povlaćenjem ovih 4 miliona dinara novčanica u srebru iz optičaja, smanjena je suma novca kojom bi Banka mogla da pomogne trgovinu i zanatstvo, pa je postojala opasnost kolapsa izvezne trgovine. Država je ubrzo uvidela grešku, pa je maksimum optičaja srebrnih novčanica povećan na 30 miliona dinara, 23. jula 1898. godine. Austro-Ugarske granice su ponovo otvorene 1897. godine, pa je sprećen izvezni kolaps, i omogućen je polet srpske trgovine krajem 19. veka. Ukljućujući zajam iz 1898. godine, državni dug kod Narodne banke penje se na 15,9 miliona dinara<sup>75</sup>. Ukazom o zajmu određeno je da Narodna banka svake godine, do isteka roka zajma, povlaći iz optičaja onaj iznos novčanica u srebru koliko dobija od države za njegovu otplatu<sup>76</sup>.

Besparica se javlja avgusta 1900. godine, što je uticalo da Vlada ponovo zatraži zajam od Narodne banke, u iznosu od 2 miliona dinara novčanica u srebru, pod istim uslovima kao i prilikom podizanja zajma 1898. godine. Banćine mogućnosti nisu bile velike jer je zajam predstavljao novi udar na njeno kreditiranje, pa je sutrađan po donošenju Zakona o zajmu, Banka morala da obustavi eskontovanje menica i davanje zajmova na zaloge.

„Ovaj mućan odnos između države i Privilegovane narodne banke prekinut je marta 1908. godine. Zakonom o produženju privilegija Narodnoj banci utvrđeno je da se država može zaduživati kod svoje emisione ustanove samo na dva načina: prvo, eskontovanjem svojih bonova do najviše 10 miliona dinara, sa rokom otplate od tri meseca i kamatnom stopom od 2% na sumu do pet miliona dinara, a preko pet miliona dinara sa kamatom od 1,5%; drugo, privremenom razmenom državne gotovine (zlata i srebra) za jednaku kolićinu odgovarajućih novčanica, bez ikakve naknade Banci. Srpska država se, i pre prinudnih zajmova od 1898. i 1900. godine, zaduživala kod Privilegovane Narodne banke ali na drugi način i u mnogo manjim iznosima. Zaduzenje države kod njene emisione ustanove po blagajnićkim zapisima, zajmovima na zalogu državnih obveznica i po ućešću Banke u stalnim državnim zajmovima u periodu 1884-1887. godina dostizalo je najviše do 8,7 miliona dinara, odnosno država nije nikada povlaćila više od četvrtine novčanica u srebru iz slobodnog novčanog optičaja. Povećanjem državnog duga na 15,9 miliona dinara 1898. godine, u slobodnom optičaju ostalo je manje od polovine ukupno dozvoljenog slobodnog kontingenta novčanica u srebru.“<sup>77</sup>

Treba naglasiti, da je zakonom bila nametnuta obaveza da se jednom puštene novćanice u promet moraju povlaćiti u srazmeri sa vraćanjem državnog duga, što je smetalo kreditnoj aktivnosti Narodne banke. Pošto je država redovno vraćala svoj dug Narodnoj banci, Banka je takođe morala redovno da povlaći novćanice u srebru iz optičaja. Sve navedeno je uticalo na kreditiranje u jesenjoj

<sup>74</sup> Gnjatović D., „Stari državni dugovi“, Jugoslovenski pregled, Beograd, 1991, str. 82.

<sup>75</sup> Godišnji izveštaji Privilegovane Narodne Banke(1898) za sve godine od 1890. do 1895, Državna štamparija Kraljevine Srbije, Beograd

<sup>76</sup> Davanjem zajma državi Privilegovana Narodna banka je povećala optičaj novćanica u srebru za deset miliona. Da bi obezbedila podlogu za emisiju 2,5 puta više novćanica u srebru, tj. 10 miliona dinara zajma, Banka je morala da iz slobodnog optičaja povuće četiri miliona dinara novćanica u srebru i da za njih kupi srebrnjake. Povlaćenjem ove kolićine novćanica smanjena je suma novca kojom je Banka mogla da pomogne razvoj zanatstva i trgovine skoro za petinu. Pretila je opasnost da u jesenjoj sezoni dođe do kolapsa izvezne trgovine. Država je odmah uvidela grešku i 23. jula 1898. godine povećan je maksimum optičaja srebrnih novćanica na 30 miliona dinara, ne računajući državnu pozajmicu od 10 miliona dinara. (Godišnji izveštaji Privilegovane Narodne Banke(1898) za sve godine od 1890. do 1895, Državna štamparija Kraljevine Srbije, Beograd.)

<sup>77</sup> Gnjatović D., 1991, op. cit., str. 83.

sezoni. Tako je nastala nesrazmera između kreditnih mogućnosti Narodne banke i potrebe unutrašnjeg prometa za novcem. Već je napomenuto, da je krajem 19. veka novčana situacija u Srbiji bila takva da u prometu zlatne novčanice nisu mogle opstati, a srebrnih novčanica nije bilo dovoljno, čime je država želela da reši problem arije. Valutno pitanje nije bilo rešeno, već je ostavljeno za neka druga vremena. „Nekada se mislilo da se valutne prilike u zemlji mogu rešiti zakonodavnim i čisto formalnim putem. Međutim, i nauka i praksa dokazale su da su valutna pitanja proizvod ekonomskog i fiskalnog stanja u kome se zemlja nalazi, i da se ona sama po sebi rešavaju i to ne zakonima nego ekonomskim blagostanjem u zemlji. Ako zemlja nema mnogo duga na strani, ako je aktivna u međunarodnom bilansu, i ako su državne finansije u dobrom stanju, valutna pitanja je lako rešiti, ali uzaman će se doneti ma kakvi zakoni o tome, ako se državni budžet stalno saldira deficitom i ako se više duguje nego što se prima, valuta će se poremetiti i neće se moći regulisati. Treba raditi na tome da se uzroci koji izazivaju i održavaju poremećenost valute uklone, pa će se i ona sama dovesti u ravnotežu.“<sup>78</sup>

## ZAKLJUČAK

Prvi državni dugovi savremene Srbije nataju krajem XIX i početak XX veka, i obuhvataju period od oko 30 godina, od rata za oslobođenje i nezavisnost do perioda prosperiteta srpske države početkom XX veka. Pre toga, Srbija kao vazalna turska provincija nije imala ni velike troškove države, ni administracije, ni velike vojne rashode, jer nije ulazila u ratove. U državi je postojala primitivna narodna privreda, u kojoj nije bilo socijalne podele rada, pa je državni život bio skroman, a državno finansiranje se sprovodilo jednostavno i lako.

Tri su glavna uzroka koja su dovela nstanka duga u Srbiji u posmatranom periodu. Prvi i najvažniji uzrok koji je Srbiju uveo u dugove bio je rat za oslobođenje i nezavisnost. Drugi uzrok zaduženja bila je obaveza Srbije po sticanju političke nezavisnosti, da sagradi železnicu (po Berlinskom ugovoru i Berlinskoj konvenciji). Treći uzrok upadanja u dugove bio je taj što je Srbija kao nezavisna država stupajući u međunarodnu zajednicu morala brzo da se preuredi u evropski uređenu državu, pa je njena državno-pravna organizacija za relativno kratko vreme dobila značajne razmere, što je bio slučaj i sa militarizmom. Sva tri uzroka delovala su u istom smeru, i delovala su u prilog finansijskog preokreta u tadašnjoj Srbiji. Sve se to ogledalo u naglom rastu budžetskih rashoda i pojave javnog duga.

Nastanak javnog duga bio je od početka vezan za Narodnu banku, odnosno njene početne oblike. I kasnije, tokom funkcionisanja i periodu stabilizacije finansija Narodna banka je bila nosioc svih poslova vezanih za monetarni sistem Nezavisne države Srbije.

U ovako posmatranom poslovnom ambijentu značajno je pratiti kontinuiranost poslovanja i ulogu revizije u otkrivanju nestandardnog ponašanja privrednih subjekata. Za ovo praćenje primenjuju se matematičko-statističke metode kako u fazi planiranja tako i u fazi sprovođenja i završetka procesa kontrole i revizije.

## LITERATURA

1. Budžet državnih prihoda i rashoda za 1904. godinu (1904), Državna štamparija Kraljevine Srbije, Beograd,
2. Dugalić, V. : Narodna banka 1884-1941 (2004), Jugoslovenski pregled, Beograd,
3. Ekonomska enciklopedija (1994)., Savremena administracija, Beograd, I tom ,
4. Gnjatović, D. – Dugalić, V. – Stojanović, B.(2003): Istorija nacionalnog novca, Sineks, Beograd,.
5. Gnjatović D. (1991): „Stari državni dugovi“ Jugoslovenski pregled, Beograd,.
6. Godišnji izveštaji Privilegovane Narodne Banke(1898) za sve godine od 1890. do 1895, Državna štamparija Kraljevine Srbije, Beograd,
7. Jovanović, V. (1906): Era stranih zajmova, Beograd,.
8. Jovanović S. (1931): „Vlada Aleksandra Obrenovića“, knjiga II, Geca Kon, Beograd,
9. Nedeljković M.: „Istorija srpskih državnih dugova“, Štamparija „Štampe“ Steve M. Ivkovića, Beograd, 1909 str. 235
10. Ninčić, M. (1902): Srbija pred trgovinskim ugovorima, Beograd,.
11. Plavšić, D (1930):.: Država i Narodna banka, Tisak jugoslovenske štampe, Zagreb,.
12. Privilegovana Narodna banka Kraljevine Srbije 1884-1909, (1909) Štamparija „Davidović“, Beograd,.
13. Spomenopis Privilegovane Narodne banke Kraljevine Srbije 1884-1908
14. Vučo, N. (1959): Ekonomska istorija, Naučna knjiga, Beograd,.
15. Vučo, N. (1955): Privredna istorija Srbije do I svetskog rata, Naučna knjiga, Beograd,.

<sup>78</sup> Spomenopis Privilegovane Narodne banke Kraljevine Srbije 1884-1908, str. 100.



**Abstract**

Period characterized by the appearance of public debt in Serbia today is tied to the end of the nineteenth and early twentieth century, where the struggle for independence caused an increase in Serbia's external debt. It is believed that government borrowing from the National Bank as old as the institution of the National Bank. In fact, even before the opening of the counters themselves the National Bank of Serbia made the national debt by approving a loan of 304,216 dinars in gold, on a backing of state vouchers. This is done first business transactions of the Bank, which was made prior to the start of regular operations.

Key words: loan, debt, National Bank.

---

<sup>79</sup> Milisav Terzić, Ph.D., Accounting centre, Gardijska no. 7, Belgrade, Serbia

## KOMPARATIVNI PRIKAZ RAZLIČITIH KONCEPCIJA PLANIRANJA I PRIPREME BUDŽETA

### Rezime

Za ekonomski racionalno raspolaganje oskudno raspoloživim sredstvima za finansiranje svih budžetskih korisnika u okviru odgovarajućeg državnog sektora usavršavaju se postojeća i istražuju i iznalaze nova, savremenija organizaciona rešenja, metode i postupci planiranja. U radu je prikazano analitičko poređenje prisutnih organizacionih rešenja, metoda i postupaka koji se danas primenjuju u planiranju i izvršavanju državnih potreba i rashoda. Primenom određenih metoda pokušava se pronaći najprihvatljivije rešenje kojim bi se u uslovima stalno prisutne oskudice sredstava za javnu potrošnju, planiranje i izvršavanje javnih rashoda mogli svesti na okvire „podnošljive“ za nacionalnu ekonomiju.

Ključne reči: javna potrošnja, planiranje rashoda, budžetiranje.

### UVOD

U skladu sa razvojem državnih institucija i razvojem finansijske nauke, principi budžetiranja su se menjali i kao rezultat njihove geneze usavršile su se nove metode planiranja budžetskih prihoda i rashoda, kao što su inkrementalno budžetiranje, budžet po učinku, ZeroBase–budgeting (ZBB), programsko budžetiranje, odnosno Planning Programming Budgeting System (PPBS), Rationalisation des shoix budgetaires (RCB), ciljno budžetiranje, budžetiranje po izlaznim rezultatima, budžetiranje po ekonomskim stavkama itd. Zapravo, radi se o koncepcijama finansijskog planiranja i budžetskog odlučivanja koje su se vremenom menjale i usavršavale kako bi se otklonili nedostaci tradicionalnog budžeta i izradile alternativne strategije budžetskog finansiranja. Ukratko će se u narednom delu rada predstaviti najprimenjivije metode u praksi planiranja i pripreme budžeta.

### 1. NAČINI PLANIRANJA I PRIPREME BUDŽETA

Inkrementalno budžetiranje, podrazumeva da se svaka budžetska stavka promeni za unapred određeni postotak, koji je zasnovan na očekivanom rastu ekonomije. Svakom budžetskom korisniku je zagarantovan prošlogodišnji budžet, kao i inkrementalna povišica koja se dodaje na prošlogodišnji iznos. U protekle dve dekade, mnogo zemalja je dozvoljavalo svojim budžetima da rastu na osnovu izvesnih makroekonomskih pokazatelja, kao što su stopa inflacije iz prethodne godine, rast cena nekretnina itd. Međutim, iako je ova metoda vrlo efikasna ako gledamo vreme koje potrebno za pripremu budžeta, ne omogućava efikasnu raspodelu javnih sredstava, što u velikoj meri umanjuje korist ove metode.

Kod budžetiranja sa nultom bazom, rashodi svake budžetske stavke ili programa se razmatraju iznova iz godine u godinu, bez obzira na protekla finansiranja. Po ovom metodu, budžet se priprema tako što se sve aktivnosti i funkcije vlade raspodele po smislenim jedinicama, koje se zatim poređaju po njihovoj važnosti. Glavni nedostatak ove metode je da zahteva dosta vremena i informacija, zbog čega se obično primenjuje samo kod pojedinačnih aktivnosti i u određenim periodima. Međutim, istovremeno je i najkorisnija metoda ako je cilj smanjenje ukupne potrošnje. Zero–Base–Budgeting (sistem sa nultom polaznom osnovom) jeste koncept sastavljanja budžeta koji omogućava ispitivanje svake aktivnosti, svakog programa i svake budžetske stavke i njihovo vrednovanje sa aspekta troškova i koristi, rangiranje programa po važnosti, i utvrđivanje i izbor alternativa. U tom kontekstu, ZBB reprezentuje postupak planiranja i budžetiranja, koji zahteva od svakog ovlašćenog lica, koje donosi budžetske odluke da ekonomski opravda svaki budžetski rashod i da dokaže neophodnost svakog pojedinačnog troška u budžetu. Sistem sa osnovom jednakom nula – ZZB zasniva se na ideji da nema automatizma to jeste nema tzv. „stečenih prava“ u finansiranju javnih rashoda.<sup>82</sup> U ovakvom sistemu svake godine svaki javni rashod počinje od nule i smatra se da nije postojao prethodne godine. Trajno i redovno preispitivanje postojanja određenih vrsta javnih rashoda i njihove visine je s jedne strane prednost ove metode, ali istovremeno i mana jer se svake godine raspravljaju pitanja prioriteta u javnom rashodovanju i niz sličnih pitanja.

<sup>80</sup> Dr Radovan Damjanović, Generalštab Vojske Srbije, Birčaninova 5, Beograd, Srbija.

<sup>81</sup> Milan Mihajlović, M.A., Alfa Univerzitet Palmira Toljatija 3, Novi Beograd, Srbija, E-mail: [milan.mih83@gmail.com](mailto:milan.mih83@gmail.com)

<sup>82</sup> Raičević B., Javne finansije, Ekonomski fakultet, Beograd, 2005, str. 58.

Kod budžetiranja sa nultom bazom, rashodi svake budžetske stavke ili programa se razmatraju iznova iz godine u godinu, bez obzira na protekla finansiranja. Po ovom metodu, budžet se priprema tako što se sve aktivnosti i funkcije vlade raspodele po smislenim jedinicama, koje se zatim poređaju po njihovoj važnosti. Glavni nedostatak ove metode je da zahteva dosta vremena i informacija, zbog čega se obično primenjuje samo kod pojedinačnih aktivnosti i u određenim periodima. Međutim, istovremeno je i najkorisnija metoda ako je cilj smanjenje ukupne potrošnje.

Ovaj sistem je pristup u smislu analize troškova i koristi, gde se pretpostavlja da je dodeljeni nivo troškova za neku stavku nula i da će ostati takav sve dok odgovorni rukovodilac ne opravdava postojanje troškovne stavke i koristi koju donosi izdatak. Na taj način se razvija stav preispitivanja, kojim svaka troškovna stavka i njen nivo moraju da budu opravdani u odnosu na način kojim ona doprinosi da se postignu ciljevi i kako trošak koristi budžetskom korisniku. To je pristup gledanju unapred, suprotan svim suviše uobičajnim metodama eksploatacije prethodnih aktivnosti, koji je svojstven pristupu inkrementalnog budžetiranja.<sup>83</sup>

Uporedo sa primenom ZBB, u praksi su se pojavile kritike, koje su upozoravale široku birokratiju koja usporava proces donošenja odluka. Takođe, prisutne su bile i kritike u pogledu vremena i novca, koji bi trebao biti utrošen za sistematsko ocenjivanje vladinog programa. Analitičari su često isticali da ZBB ne pokazuje efekte i ne pridonosi poboljšanju upravljanja i kontrole, niti poboljšava delotvornost vladinih programa. Usled toga, godišnji pregled i vrednovanje programa za potrebe ZBB jesu skupe investicije. Teoretičari su, konačno isticali da uvođenje ZBB „nije zamena tradicionalnog budžetskog sistema potpuno novim, nego nastojanje da se preispitivanjem svakog pojedinog troška u funkciji ciljeva taj sistem usavrši.“<sup>84</sup>

Budžetiranje po učinku (tj. po izlaznim ili krajnjim rezultatima) se fokusira na budžetsku efikasnost - učinkovitost. Ono pruža odgovore na pitanja poput: (1) Šta radi određena organizaciona jedinica? (2) Koliko to često radi? i (3) Koje troškove iziskuje? Najjednostavniji način pripreme budžeta na osnovu učinka je po programima. Svaki program se meri po definiranim merilima (tj. pokazateljima učinka) kroz vreme kako bi se ustanovilo koliko je budžetski korisnik bio uspešan u ostvarivanju svojih programskih ciljeva. Ovaj metod pruža informacije korisne za pravnu raspravu i predstavlja osnov za procenu od strane upravitelja, dok krajnji rezultati i mere pomažu budžetskim korisnicima i donosiocima odluka u razumevanju uporišta svakog programa i povezuju ga sa opštim prioritetima vlade. Međutim, skupljanje pokazatelja o krajnjim rezultatima i poređenje istih sa programima sličnih ustanova zahteva dosta vremena i, da bi bilo delotvorno, objektivnu i nezavisnu evaluaciju (npr. kroz interne revizije). Obzirom da budžetskim korisnicima često nedostaju standardne troškovne informacije, ova metoda je najkorisnija kod rutinskih i zasebno merljivih aktivnosti.

Kao poseban oblik - varijanta budžetiranja po učincima izdvojilo se PPBES i budžetiranje fokusirano na krajnjim rezultatima. PPBES, koji je istovremeno poznat i kao modifikovano programsko budžetiranje, temelji rashode na programima ali i objektima (tj. organizacionim jedinicama), za razliku od programskog budžetiranja koje rashode temelji samo na programima. Glavne prednosti PPBES su njegov dugoročni fokus i njegova osobina da može dopuniti tradicionalne budžete. Međutim, u praksi, vladini prioriteti su teško ostvarivi, ciljevi i rukovodioci se menjaju, PPBES zahteva visok nivo analitičke sposobnosti i vremena, obzirom da rashodi često prelaze granice organizacionih jedinica. Za razliku od PPBES, budžetiranje po krajnjim rezultatima povezuje raspodelu resursa sa efektima. Blisko je povezano sa procesom planiranja i funkcionira dobro u organizacijama koje su vođene misijom. Budžetski korisnici koji koriste ovaj metod često postanu delotvorniji i efikasniji, inovativniji, fleksibilniji i imaju viši radni moral.

Početak šesdesetih godina se u državno i odbrambeno planiranje i budžetiranje rashoda uvodi novi kombinovani sistem planiranja, programiranja i budžetiranja budžetskih rashoda. Kolevka PPBS - Planning, Programming and Budgeting System jesu SAD čija su ministarstva bila obavezna na njegovo uvođenje tokom 1965/66. godine. Sam nastanak je bio nekoliko godina pre i vezuje se za 1962. godinu kada je, u okviru administracije predsednika SAD Džona Kenedija, funkciju sekretara (ministra) za odbranu preuzeo Robert Maknamara, a dužnost njegovog pomoćnika za finansijsko - kontrolnu službu Čarls Hič.<sup>85</sup> U toku 1967/68. godine PPBS se po prvi put koristio za izradu saveznog budžeta SAD. U toku 1973. godine izvršeno je njegovo poboljšanje, uvođenjem faze izvršenja, pa je stvoren sistem planiranja, programiranja, budžetiranja i izvršenja (PPBES). Osnovni cilj uvođenja PPBES bio je da rukovodiocima sistema odbrane SAD pruži najbolja struktura resursa koja se može dobiti u okviru fiskalnih ograničenja države.

Za PPBES su bitne tri karakteristike, i to: povezanost budžetskog i finansijskog planiranja, program - budžet i systemska analiza. Povezanost budžetskog i finansijskog planiranja ogleda se u tome što se podaci finansijskog plana uključuju u budžetske postavke. To je tzv. planning faza u kojoj se dugoročno nominuju ciljevi i programira orijentacija za izvršenje zadataka. Sledi, zatim, programming faza

<sup>83</sup> Petrović D. i grupa autora, Menadžment i organizacija, Fakultet organizacionih nauka, Beograd, 2007, str. 296

<sup>84</sup> Ristić Ž., Fiskalna ekonomija i menadžment javnog sektora, Liber, Beograd, 2008, str. 70

<sup>85</sup> D'Aumale G., Programming Decisions: Planning, Programming and Budgeting System (Programiranje Odluka: Sistem planiranja, programiranja i pripreme budžeta), prevod sa engleskog, Beograd, 1975, str. 20.

u kojoj se srednjoročno utvrđuju mogućnosti ostvarenja ciljeva, daju projekcije alternativa“.<sup>86</sup> U budgeting fazi se povezuje plan i budžet, i kratkoročno utvrđuju sredstva za ostvarenje projekta. Execution faza jeste završna procesna faza sistema kojom vrši kontrola korišćenja sredstava odobrenih budžetskom korisniku u funkciji ispunjavanja njegove misije, kao i kontrola ostalih funkcija PPBES. Suštinu PPBES predstavlja ciklus višegodišnjeg planiranja i stalno usaglašavanje projekcije razvoja sa korektivnim uslovima, praćenje situacije, pravovremene reakcije i donošenje korektivnih odluka. On je osnovni instrument kojim se osigurava predvidivo funkcionisanje i razvoj sistema. Na taj način organi upravljanja sistema mogu uspešno da realizuju sve osnovne funkcije i da stvore povoljne uslove za rukovođenje na svim nivoima organizovanja sistema.<sup>87</sup>

Iz ministarstva odbrane i drugih vladinih ustanova SAD, sistema PPBES je veoma brzo prihvaćen i u drugim zemljama i u velikim korporacijama. Uz odgovarajuće prilagođavanje sopstvenim uslovima i zakonskim rešenjima, ubrzo se u Kanadi, Švajcarskoj, Španiji, Norveškoj, Japanu, Izraelu, Švedskoj, Belgiji i Z. Nemačkoj počelo sa uvođenjem PPBES. Ministarstvo za odbranu Francuske je uz odgovarajuću modifikaciju pojedinih početnih rešenja PPBES, od 1977. godine počelo da primenjuje sistem pod nazivom Racionalizacija budžetskih izbora (RCB)<sup>88</sup>. Ministarstvo odbrane Švedske je isti sistem prilagodilo sopstvenom konceptu odbrane.

Po dolasku u Belu kuću R.Nixon, kao predsednik SAD, uveo je u federalnu upravu novi metod, koji je poznat pod nazivom Management by Objectives. To se poklopilo sa vremenom uvođenja ZBB u upravu od strane J. Cartera. Nixon je neposredno težio napuštanju PPBS iz razloga preterano doktriniranog metoda, ali neodricanja svih njegovih segmenata, kao što su optimizacija sredstava u odnosu na ciljeve, utvrđivanje ciljeva na dugi rok i ispitivanje alternativa. Novokreirana Služba za upravljanje i budžet otpočeo je sa postepenim uvođenjem Management by objectives (MBO), kao novi metod inspirisan radovima P. Druckera (koji se primenjivao u to vreme u General Motorsu).

Sušтина MBO ogleda se u „dobrom“ definisanju ciljeva upravne ili privredne organizacije (i to na svakom nivou, od najvišeg do najnižeg), u međusobnom usklađivanju utvrđenih ciljeva i u konfrontiranju datih ciljeva sa raspoloživim sredstvima. Zbog smene tadašnjeg predsednika SAD, MBO nije uspeo da zaživi niti da se u praksi ostvari.

SL metoda - je još jedan pokušaj da se učini nešto na planu efikasnosti i racionalnosti trošenja javnih rashoda. Suština Sistema ograničenog važenja rešenja (SL metode) je u definisanju perioda u kojem se neki javni rashod može finansirati.<sup>89</sup> Po isteku tog perioda prekida se finansiranje tog rashoda, nezavisno od toga da li je javni rashod ostvaren kako je planirano ili ne. Vremensko ograničenje trajanja nekog javnog rashoda može da doprinese povećanju njegove efikasnosti i racionalnosti. Međutim, često se može desiti da se finansiranje nekog javnog rashoda ne završi kako je planirano. U tom slučaju će se postaviti pitanje utvrđivanja razloga, odgovornosti i štete do koje dolazi usled prekida finansiranja.

Kod ovako postavljenog modela moguće je uspostaviti režim finansiranja rashoda po kriterijumu organizacione, ekonomske i funkcionalne podele, što uslovljava mogućnost da se određeni konkretan rashod prati od momenta nastanka pa do momenta finansijskog neutralisanja. Ovakvim načinom praćenja rashoda omogućen je uvid na koji način se vrši finansiranje rashoda, kakva je realizacija po rashodima i u određenim vremenskim periodima moguće je izvršiti analizu efikasnosti i racionalnosti trošenja javnih rashoda.

Takođe, višegodišnje finansiranje omogućava da se rashod prati po izvorima finansiranja, šifri organizacionog korisnika (knjigovodstvena šifra) i računu odobrenog troška. Praćenjem rashoda po izvorima finansiranja može se sagledati da li je rashod finansiran iz budžeta ili iz prihoda odnosno iz vanbudžetskih sredstava, zatim da li se rashod finansira iz sredstava koja su dobijena kao donacije domaćih ili međunarodnih organizacija - institucija ili iz prihoda ostvarenih prodajom nefinansijske imovine.

## 2. OSNOVNE PREDNOSTI I NEDOSTACI METODA

Na osnovu izvršene analize različitih metoda planiranja i pripreme budžeta, u cilju komparativne analize, može se zaključiti sledeće za pojedine metode:

### 1. Inkrementalno budžetiranje:

Glavne prednosti:

- Budžetskom korisniku se garantuje prošlogodišnja dodela (alokacija);
- Deli sve prednosti budžetiranja po ekonomskim stavkama;
- Minimizira radove na pripremi budžetskih zahteva na proporcionalno uvećavanje svih stavki za određeni iznos ili postotak.

Glavni nedostaci:

<sup>86</sup> Horvat L., Finansiranje upravne djelatnosti, Narodne novine, Zagreb, 1988, str. 48

<sup>87</sup> Isto.

<sup>88</sup> Ovo je zapravo francuska verzija sistema PPBS - Rationalisation des choix budgétaires (RCB).

<sup>89</sup> Videti šire: Raičević B., (2005), Javne finansije, Ekonomski fakultet, Beograd, str. 59.

- Alokacija se ne zasniva na stvarnim ili opravdanim potrebama korisnika;
- Novac poreskih obveznika se eventualno troši na neprioritetne ili neefikasne programe;
- Povećanje alokacije eventualno zasnovano na faktorima koji nisu direktno vezani za javnu potrošnju.

## 2. Budžetiranje sa nultom polaznom osnovom:

### Glavne prednosti:

- Svake godine, alokacija se analizira ponovo;
- Programima koji ne pokazuju očekivane rezultate ili kojima je isteklo trajanje se ukida finansiranje;
- Najkorisnija metoda ukoliko je cilj smanjenje celokupne potrošnje.

### Glavni nedostaci:

- Priprema zahteva dosta vremena i dokumentacije;
- Smisleno samo za pojedine aktivnosti i u određenim vremenskim razmacima.

## 3. Budžetiranje po ekonomskim stavkama:

### Glavne prednosti:

- Visok stepen kontrole – sredstva se ne moraju trošiti na sve stavke i mogu samo do određenog iznosa;
- Pruža korisne informacije o tome koliko je novca potrošeno i na šta;
- Nivo detalja određuje nivo fleksibilnosti;
- Jednostavna priprema i priprema koja se široko koristi;
- Kada se budžet priprema po organizacionim jedinicama, u skladu sa organizacionom hijerarhijom i dužnostima/odgovornostima;
- Omogućava zbrajanje potrošnje na nivou vladinih funkcija i podaci se mogu koristiti za analizu trenda i vremenske serije.

### Glavni nedostaci:

- Problematično kada se alokacija zasniva na nivou potrošačkih jedinica;
- Ograničava efikasno upravljanje;
- Može prouzrokovati prekomernu administraciju i prepreku analizi postojećih problema praktičnih politika;
- Pruža relativno malo informacija o funkcijama i aktivnostima;
- Radi svog fokusa na kratkoročnoj dodeli sredstava zanemaruje dugoročne strateške ciljeve;
- Stimulira potrošački stav koji ima u vidu prvenstveno trošenje, kako se sredstva ne bi vratila u budžet;
- Pruža malo informacija o misiji, ciljevima i efektima programa.

## 4. Budžetiranje po učinku:

### Glavne prednosti:

- Pruža organima upravljanja više informacija korisnih za donošenje zakonskih odredbi i za evaluaciju učinka nego budžetiranje po ekonomskim stavkama;
- Struktuirani budžet po kvantitativnim procenama troška i učinku programa i programskih aktivnosti;
- Efekti i mere reflektuju široko prihvaćene ciljeve glavnih programa;
- Uspešni programi rezultiraju u podršci relevantnih aktera;
- Vrlo korisno za aktivnosti koje su rutinske prirode i koje je moguće meriti pojedinačno.

### Glavni nedostaci:

- Zaposlenim je potrebna značajna količina vremena za prikupljanje mera efekta i poređenje sa programima sličnih korisnika;
- Vlada mora uvesti objektivnu i nezavisnu komponentu evaluacije programa;
- Korisnici često nemaju pouzdane standardizovane informacije o troškovima.

## 5. Programsko budžetiranje:

### Glavne prednosti:

- Najkorisnija metoda kada se ishodi trebaju povezati sa raspoloživim sredstvima;
- Potencira implikacije praktičnih politika;
- Dozvoljava da se budžet sagleda u cedini i da se različiti, konkurentski, zahtevi korisnika sagledaju istovremeno;
- Vladi i javnosti je jednostavnije steći mišljenje o alokacijama budžeta.

### Glavni nedostaci:

- Iziskuje jasno formulisane prioritete vlade;
- Zahteva dosta vremena kako bi se odredila misija, ciljevi i rezultati njihovih programa i funkcija;

- Često zahteva detaljno računovodstvo.
6. Programsko budžetiranje:
- Glavne prednosti:
- Fokusira se na dugoročno planiranje;
  - Može se koristiti da bi se dopunili tradicionalni budžeti, što uvećava njihovu informativnu vrednost;
- Glavni nedostaci:
- Dogovor o glavnim ciljevima vlade je često težak za postići;
  - Ciljevi i izabrani službenici se često menjaju, što onemogućava dugoročni fokus koncepta;
  - Zahteva troškovne informacije o programima i visok nivo analitičke sposobnosti;
  - Razvoj dugoročnih procena troškova i koristi i alternativnih programa zahteva dosta vremena i sredstava;
  - Teško za upravljati, jer rashodi mogu prevazilaziti granice organizacionih jedinica.
7. Budžetiranje po izlaznim rezultatima:
- Glavne prednosti:
- Konzistentnost sa ciljevima evaluacije;
  - Povezuje alokaciju resursa i efekte pruženih usluga;
  - Usko povezano za proces planiranja;
  - Pokazuje izuzetno dobre rezultate u organizacijama koje su vođene misijom.
- Glavni nedostaci:
- Zapostavlja sve aspekte (uključujući socijalne i aspekte zapošljavanja) koji se ne odnose na krajnje efekte;
  - Često se oslanja na krajnje rezultate koji su eventualno pogrešno definisani (npr. pretpostavlja da neke aktivnosti vode do izvesnih rezultata ili ciljeva kada to nije slučaj).

## ZAKLJUČAK

Planiranja i pripreme budžeta treba da se zasniva na primeni savremenih naučnih metoda i modela. Iz prezentovane analize sledi da model PPBS predstavlja zlatnu sredinu između skupog ali korektnog budžetiranja po nultom osnovu i manje skupim ali često nedelotvornim inkrementalnim budžetiranjem. Njegov fokus na programima uzima u obzir mere učinka, uspostavlja direktnu vezu sa programskim ciljevima, ciljevima društva i vladinim politikama, a istovremeno predočava informacije na jasan i opšte prihvaćen način budžetiranja po ekonomskim stavkama. Takođe, izvršenom analizom je potvrđeno da je sistem PPBS jedan, pored ostalih, najefikasniji model raspodele resursa sistema odbrane čijom primenom bi se ostvarile uštede i efikasnije koristila sredstva na dugi rok. Ukoliko bi se uvažile preporuke koje su rezultat izvršene komparacije u ovom radu, poboljšala bi se transparentnost i odgovornost javnih rashoda. Sistem finansiranja bi se učinio kvalitetnijim, usavršavali bi se sposobnosti kapaciteta i uspostavile bi se bolje procedure u fazi pripreme i planiranja budžeta.

## LITERATURA

1. Horvat L., (1988), Financiranje upravne djelatnosti, Narodne novine, Zagreb.
2. Raičević B., (2005), Javne finansije, Ekonomski fakultet, Beograd.
3. Ristić Ž., (2008), Fiskalna ekonomija i menadžment javnog sektora, Liber, Beograd.
4. Petrović D. i grupa autora, (2007), Menadžment i organizacija, Fakultet organizacionih nauka, Beograd.
5. Elssas D., (2003), Udžbenik o osnovnim pristupima budžetiranju u jednoj zemlji, UW-Extension Local Government Center
6. D'Aumale G., (1975), Programming Decisions: Planning, Programming and Budgeting System (Programiranje Odluka: Sistem planiranja, programiranja i pripreme budžeta), prevod sa engleskog, Beograd

**Dr Radovan Damnjanović.<sup>90</sup>**

**Milan Mihajlović<sup>91</sup>**

### Abstract

For economically rational use of scarce resources available to fund all budget users under the relevant state sector to improve existing and explore and invent new, more modern organizational

<sup>90</sup> Radovan Damnjanović, Ph.D., General staff of the Serbian Army, Birčaninova no. 5, Belgrade, Serbia.

<sup>91</sup> Milan Mihajlović, M.A., Alfa University, Palmira Toljatija no. 3, Novi Beograd, Serbia, E-mail: [milan.mih83@gmail.com](mailto:milan.mih83@gmail.com)

solutions, methods and procedures for planning. This paper presents an analytical comparison of present organizational solutions, methods and procedures are done in the planning and execution of state needs and expenses. By using certain methods of trying to find the most appropriate solution that would be in terms of persistent scarcity of funds for public consumption, planning and execution of public expenditures could be reduced to frameworks "tolerable" for the national economy.

Keywords: public expenditure, expenditure planning, budgeting.

**Uputstvo za autore radova za časopis "ODITOR"**  
**CENTRA ZA EKONOMSKA I FINANSIJSKA ISTRAŽIVANJA**

**NASLOV RADA**  
(u najviše dva reda)

**OPŠTE NAPOMENE:** Časopis "ODITOR" sadrži originalne naučne radove, pregledne članke kao i saopštenja iz svih oblasti menadžmenta, finansija i prava (čiji podnaslov glasi: menadžment, finansije i pravo).

Rukopis rada je potrebno pripremiti po ugledu na tekst ovog uputstva i tako olakšati pripremu za štampu, a sebi uštedeti naknadne izmene i dorade.

Rukopis rada, na srpskom jeziku, pisano fontom Arial šalje se na recenziju bez prve strane na kojoj su označena imena autora. Tekst mora biti logičan, jasan i jezički čist i bez slovnih grešaka.

Stavovi izneti u tekstu objavljenom u časopisu predstavljaju isključivo mišljenje autora i isključivo su u odgovornosti autora.

**Rezime:** Tekst rezimea mora biti napisan u veličini do 100 reči. Rezime sadrži: osnovni pregledni tekst i ključne reči, rezime je potrebno prevesti na engleski jezik.

**Ključne reči:** Uputstvo, rad, veličine od 3 do 5 reči.

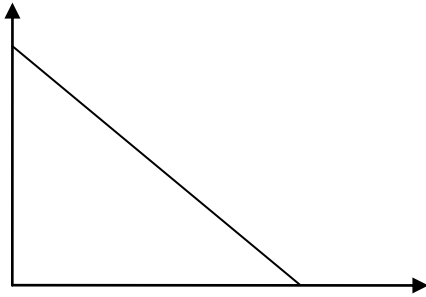
**Priprema rukopisa:**

- Prva stranica rada rezervisana je samo za podatke o autorima, rad se piše tek od druge strane. Podaci o autorima priloga čine njihova naučna i akademska zvanja i naziv institucija (preduzeća) u kojoj su zaposleni, pišu se ispod naslova na prvoj strani i slovima veličine 12;
- Radovi ne smeju biti duži od 12 kucanih strana, uključujući tekst, slike, grafikone, tabele i ostale priloge. Rukopisi se kucaju proredom 1 na papiru formata A4. Leva, desna, gornja i donja margina treba da budu široke 2,0 santimetara;
- U časopisu se objavljuju samo stručni i naučni radovi koje recenzenti preporuča za štampu;
- Naslov rada na srpskom jeziku piše se na sredini druge strane, dva proreda od gornje margine, veličine slova 14 (**boldovano**);
- Rezime i apstrakt pišu se u prostoru koji je 2,0 santimetara odmaknut od leve i desne margine, kurzivom (*italik*) i veličinom slova 10 na gore navedeni način;
- Ključne reči treba da ukazuju na problematiku istraživanja u radu. Treba ih navesti azbučnim redom i odvojiti zapetama;
- Novi red se uvlači i odvađa od prethodnog pasusa za prored 1 (single);
- Podnaslov pisati veličinom fonta Arial 12;
- Rad kucati proredom od 1, a margine poravnati (Justified). Preporučuje se font Arial veličine 10;
- Ukoliko se pojavi potreba za dodatnim uputstvima i objašnjenjima u radu ili pozivanje na literaturu, navodi se u fusniti koje se numerišu arapskim brojevima;
- Strane se numerišu na sredini u donjem delu strane,
- Šeme, grafikoni, pregledi i tabele moraju imati broj i legendu;
- Jednačine u tekstu pisati numeričkim oznakama na sredini teksta, npr:

$$P = \frac{Ic*\sqrt{Q}}{\int M-W}$$

- Slike prikazivati na sledeći način, npr:





Slika 1. Naziv

#### Tabele:

- Tabele treba označiti arapskim brojevima. Naslov tabele treba da objašnjava njen saržaj;
- Za tabele za koje su podaci preuzeti od stručnog izvora navesti na dnu tabele izvor i godinu za koju su podaci uzeti;
- Napomene treba naznačiti ispod izvora podataka;
- Na odgovarajućem mestu u tekstu na koji se odnosi navodi se broj tabele;

#### Literatura:

- Literatura se u tekstu navodi na dnu stranice u fusnoti (autor, naziv izvora, izdavač, godina izdanja i broj strane);
- Spisak literature se daje na kraju rada azbučnim (abecednim) redom kao na primer:
  1. Fridman M., Teorija i monetarna politika, Rad, Beograd, 1973,
  2. Milovanović S., Carić M., Makroekonomija, Univerzitet „Privredna akademija“, Novi Sad, 2007;
- Reference u tekstu treba da uključe prezimena autora i godinu izdanja. U slučajevima kada postoje dva autora treba ih oba navesti, dok u slučaju da postoje tri do pet autora potrebno je navesti prvog autora i naznačiti sa dr. ili latinskom skraćenicom: „at al.“. Kada postoji pet i više autora izvora potrebno je umesto njihovih prezimena napisati „grupa autora“;
- Internet adrese potrebno je navesti kompletno u originalnim nazivu.

#### Napomena:

Radove slati na sledeće načine:

- Elektronskom poštom na e-mail: [cefibeograd@gmail.com](mailto:cefibeograd@gmail.com) ,
- Poštom: Centar za ekonomska i finansijska istraživanja, za časopis “ODITOR”, Prvomajska 48/6, 11080 Zemun, Beograd

Za potrebne informacije javite se na kontakt telefon: 063/7233440 ili 060/0972193.

Radove je potrebno dostaviti redakciji časopisa u elektronskoj formi u formatu za Microsoft Word (\*.doc).