ZNAČAJ INSTITUCIONALNIH PROMENA U EKONOMIJI SRBIJE KROZ ISTORIJU

UREDILI
JELENA MINOVIĆ
MILICA KOČOVIĆ DE SANTO
ALEKSANDAR MATKOVIĆ

1958 INSTITUT EKONOMSKIH NAUKA
COGNOSCERE EST MUTARE

cei Centar za Ekonomsku Istoriju

Beograd 2021



IZDAVAČ
Institut ekonomskih nauka
Zmaj Jovina 12, Beograd
Tel. (011) 2622-357, 2623-055
Faks: (011) 2181-471
www.ien.bg.ac.rs
office@ien.bg.ac.rs

UREDNICI
Jelena Minović
Milica Kočović De Santo
Aleksandar Matković

ZA IZDAVAČA
Jovan Zubović , direktor

RECENZENTI
Dragana Gnjatović, redovni profesor
Vesna Aleksić, naučni savetnik
Ranka Gašić, naučni savetnik

LIKOVNO GRAFIČKA OBRADA
Zorica Smilović

ISBN 978-86-89465-67-9

INSTITUT EKONOMSKIH NAUKA

cei Centar za Ekonomsku Istoriju

Monografija je izdata uz podršku Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja

ZNAČAJ INSTITUCIONALNIH PROMENA U EKONOMIJI SRBIJE KROZ ISTORIJU

UREDILI
Jelena Minović, Milica Kočović De Santo, Aleksandar Matković



Centar za ekonomsku istoriju
Institut ekonomskih nauka u Beogradu

2021

SADRŽAJ

PREDGOVOR 9

KONTEKST I KULTURA

17 **Boris BEGOVIĆ**
Institucionalne i kulturne promene u izučavanju ekonomske istorije

34 **Milica KOČOVIĆ De SANTO**
Istorijske lekcije o institucionalnim promenama u resoru kulture značajne za promišljanje o alternativnoj ekonomskoj politici i sistemski održivim rešenjima

57 **Jelena RAFAILOVIĆ**
Institucionalne promene i pitanje zemljišne svojine u Srbiji do Drugog svetskog rata

PRIVREDNE TRANSFORMACIJE

73 **Ranka GAŠIĆ**
Uticaj državne regulative na poslovanje fabrike automobila „Crvena zastava" 1954-1991

88 **Božo DRAŠKOVIĆ, Svetozar KRSTIĆ**
Obrnuta tranzicija promena sistema iz socijalizma u kapitalizam

114 **Aleksandar MATKOVIĆ**
Unfree Labor, From Hanoi to Belgrade: Chinese Investment And Labor Dispatch In The Case Of 750 workers from Vietnam

BANKARSTVO, MONETARNA I PORESKA POLITIKA

137 **Saša ILIĆ**
Bankarstvo socijalističke Jugoslavije: istorija neprekidnog transformisanja

151 **Ognjen TOMIĆ**
Monetarna politika Narodne banke nakon ukidanja Opšteg Investicionog fonda (1963-1968)

175 **Srđan MILOŠEVIĆ**
Poresko opterećenje seljaštva u Jugoslaviji posle Drugog svetskog rata (1945–1952)

SARADNJA SA INOSTRANSTVOM

201 **Aleksandra FOSTIKOV**
Strani uticaji na razvoj zanatstva srednjovekovne Srbije

212 **Emilija CVETKOVIĆ**
Novi oblici ekonomske saradnje sa inostranstvom i(li) samoupravljanje: institucionalni okviri zajedničkih ulaganja u Jugoslaviji tokom 1967. i 1968. godine

233 **Sanja RADOVIĆ**
Glavni institucionalni problemi u jugoslovensko-kineskoj ekonomskoj saradnji 1970-ih

MONOPOLI I KORUPCIJA

253 **Dragana GNJATOVIĆ**
Monopolska moć udruženja oštećenih poverilaca: primer Komiteta za zaštitu francuskih imalaca srpskih zajmova

269 **Vesna ALEKSIĆ**
Korupcija kao posledica nedovršenih institucionalnih promena u bankarstvu KJ

283 **Marko MILJKOVIĆ**
Naftni tajkun Rada Pašić: Institucionalizovana korupcija u Kraljevini Jugoslaviji na primeru razvoja naftne industrije

300 **Jelena MINOVIĆ, Slavica STEVANOVIĆ**
Promene institucionalnog okruženja u Srbiji u poslednje dve decenije

Srđan MILOŠEVIĆ
Institut za noviju istoriju Srbije, Beograd

Poglavlje 9:

ULOGA PORESKIH KOMISIJA U OPOREZIVANJU INDIVIDUALNIH POLJOPRIVREDNIH PROIZVOĐAČA U JUGOSLAVIJI (1944–1953)

Apstrakt: *Poreska politika predstavlja jedan od najznačajnijih mehanizama ostvarivanja ekonomskih, socijalnih i političkih ciljeva. U vreme izvođenja socijalističke revolucije u Jugoslaviji poreska politika prema seljaštvu bila je instrument realizacije privredne politike koju je oblikovala Komunistička partija u domenu „socijalističke rekonstrukcije" sela i poljoprivrede. Ona je istovremeno bila i aspekt klasne borbe na selu. Kao specifičan vid demokratizacije procesa oporezivanja bile su osnivane poreske komisije, sastavljene od lokalnog stanovništva, sa zadatkom utvrđivanja poreskih obaveza. U uslovima opstanka privatne svojine na zemlji, kao osnovnog oblika svojine u poljoprivredi, ideološka podobnost članova komisija postavljala se kao naročito važan uslov. Međutim, najčešće bez stručnih znanja, podložne raznim uticajima lokalnih partijskih moćnika i državnih činovnika, ali neretko i protivnika novog sistema, ove komisije su pokazale brojne slabosti – od organizacionih, preko stručnih do funkcionalnih.*

Ključne reči: *Komunistička partija Jugoslavije, Jugoslavija (1944–1953), poreska politika, seljaštvo, poreske komisije*

UVOD

Poreska politika se jednostavno definiše kao „politika upotrebe poreza za ostvarenje finansijskih, ekonomskih, socijalnih i drugih ciljeva društva" (Srdić, Pjanić, 1975, 968). Ovi ciljevi utiču i na oprezivanje seljaštva, budući da je u tom slučaju reč samo o jednom aspektu celovite poreske politike (Благојевић, 1996, 6). Zavisno od društveno-ekonomskog poretka, poreska politika snažno reflektuje odnose u datom poretku, više ili manje pogodujući jednoj ili drugoj klasi (Božić, 1960, 347). Razumljivo, komunisti su u buržoaskim državama insistirali da je poreska politika

stavljena u interes vladajuće buržoazije i u tome nisu bili izuzetak ni Jugoslovenski komunisti. Poresko opterećenje seljaštva u Kraljevini Jugoslaviji bilo je stalna tema letaka, štampe, zborova Komunističke partije Jugoslavije (KPJ) tokom međuratnog perioda, a mogla su se čuti i obećanja ukidanja poreza u budućoj komunističkoj državi (Jovanović, 1984, *passim*; Milošević, 2015, 106, 111–112, 120–121).

Osvojivši vlast u Jugoslaviji posle Drugog svetskog rata komunisti su i poresku politiku koristili kao sredstvo ostvarenja svoje šire ekonomsko-političke i ultimativno – ideološke platforme. Naime, socijalistička država, koja želi da odumre, ima istorijsku misiju da sama stvara uslove sopstvenog nestanka. U tom smislu, odumiranje mora u potpunosti kontrolisati onaj ko to odumiranje želi, dakle radnička klasa, odnosno – njena avangarda. Otuda, kako bi uopšte počela da odumire ona prvo mora da, uz potpunu kontrolu istorijskog procesa, do krajnjih granica ojača, da postane diktatura proletarijata. Na kraju tog dijalektičkog procesa stoji besklasno društvo u kojem će sama država biti nepotrebna. Samo jedan u nizu mehanizama za ostvarenje te istorijske uloge socijalističke države bila je i poreska politika.

U tom smislu poresku politiku socijalističke Jugoslavije u odnosu na seljaštvo treba posmatrati kao aspekt njene ekonomske politike (specifično – kao aspekt agrarne politike), ali i kao sredstvo klasne borbe na selu. Reč je o borbi kojom je trebalo slomiti „kapitalističke elemente" među seljaštvom, a favorizovati siromašne i, delimično, srednje seljake (Milošević, 2016, 190–215). Konačni cilj trebalo je da bude „likvidirati kategoriju bogatih seljaka raskulačivanjem", a to je, između ostalog, podrazumevalo i da treba „porezima i drugim merama opterećivati poslovanje bogatog seljaka van zadruge".[1] Ovaj politički cilj bio je, prema nekim ocenama, dominantan u odnosu na ekonomski (Vasić, 1968, 12).

Sa pobedom NOP-a, prema zvaničnom ideološkom narativu, došlo je vreme da se ostvare „vekovne težnje jugoslovenskog seljaštva". U tom cilju KPJ je, preko Narodnog fronta kao masovne političke organizacije, koja je okupljala sve političke subjekte kojima je uopšte bio omogućen rad, obećavala ostvarenja parole „zemlja onima koji je obrađuju", zatim realizaciju niza socijalnih, ekonomskih i kulturnih mera u korist najširih seljačkih slojeva, obavezujući se i na „poresku politiku koja

1 „Путеви увлачења пољопривредног сектора у нашу планску привреду", Arhiv Jugoslavije (AJ), Savet za poljoprivredu i šumarstvo (4) – 2 – 26. (Dokument je bez datuma, ali je verovatno iz 1946. godine.)
„Osnovna programska načela Narodnog fronta Jugoslavije", AJ, Socijalistički savez radnog naroda Jugoslavije (142) – 1 – 1.

će glavne terete baciti na one čiji je dohodak od narodnog bogatstva veći".[2] Frontovske organizacije u seoskim sredinama bile su živo angažovane na propagandi nove poreske politike socijalističke države prema seljaštvu (Milošević, 2018, 75–76, 78).

Razrađujući ideologemu o savezu radnika i seljaka (Milošević, 2016, 180–190) „plebejska republika jakobinaca", kako je novu Jugoslaviju opisivao Edvard Kardelj, svojim prvom Ustavom od 31. januara 1946. godine, garantovala je da „država naročito zaštićuje i pomaže siromašnog i srednjeg seljaka svojom opštom privrednom politikom, jevtinim kreditom i poreskim sistemom" (član 19), kao i da je poreska obaveza građana „srazmerna njihovoj privrednoj snazi" (član 42).[3]

Međutim, „opšta privredna politika" kretala se pravcem sveobuhvatne socijalizacije (u formi podržavljenja), dok je poljoprivreda bila oblast u koju su socijalističke forme najteže prodirale, prvenstveno zbog svojinske strukture čija je markantna pojava bilo preko dva miliona individualnih gazdinstava. Osim toga, ekonomski i politički obziri (opravdana bojazan od sunovrata proizvodnje u slučaju prenagljene „socijalističke rekonstrukcije sela" i ratni angažman seljaštva u NOP-u, u kojem je seljacima obećavana zemlja) nisu dozvoljavali socijalizaciju poljoprivrede po sovjetskom modelu (odnosno njenu nacionalizaciju). Naprotiv, agrarnom reformom (1945–1948) u izvesnom smislu je individualni seljački posed bio učvršćen.

Sa druge strane, cilj države bio je da osvoji što potpuniju kontrolu nad proizvodnim odnosima u poljoprivredi, odnosno nad proizvodnjom, raspodelom, razmenom i potrošnjom poljoprivdednih proizvoda. Ovo je bilo neophodno iz dva razloga: radi obezbeđenja prehrane stanovništva, a zatim i radi korišćenja svih raspoloživih kapaciteta poljoprivrede za industrijalizaciju zemlje. Kako to ostvariti? Na raspolaganju je državi stajalo nekoliko uzajamno dopunjujućih metoda: 1) socijalizacija dela poljoprivredne proizvodnje i stvaranje državnih poljoprivrednih dobara, 2) snažan upliv države u sam proizvodni proces putem ugovaranja proizvodnje sa seljacima (kontrahiranje), 3) uspostavljanje kontrole nad poljoprivrednom proizvodnjom (putem obaveznog otkupa poljoprivrednih proizvoda), 4) kontrola cena i neekvivalentna razmena između poljoprivrede i industrije i, konačno, 5) poresko zahvatanjem u dohodak od poljoprivrede, kojim je država konačno zaokruživala i maksimizirala svoje prisvajanje rezultata poljoprivredne proizvodnje (Milošević, 2016, passim; Gudac-Dodić, 1999, 70–77, 213–217).

2 „Osnovna programska načela Narodnog fronta Jugoslavije", AJ, Socijalistički savez radnog naroda Jugoslavije (142) – 1 – 1.

3 *Ustav Federativne Narodne Republike Jugoslavije*, Beograd 1946.

U ovom prilogu bavićemo se jednim imanentno institucionalnim aspektom poreske politike – naime ustanovom poreskih komisija, kao organa neposredno zaduženih za razrez i prikupljanje poreza, i to u kontekstu poreskog opterećenja seljaštva. Međutim, pre prelaska na temu koja je u fokusu ovog rada, potrebno je predočiti kratak pregled osnovnih principa i rezultata poreske politike u Jugoslaviji u periodu od 1945. do 1953. godine.

PORESKA POLITIKA PREMA SELJAŠTVU U JUGOSLAVIJI 1944–1953: NORMATIVNI OKVIR I REZULTATI

U Kraljevini Jugoslaviji poreski sistem u oblasti poljoprivrede bio je zasnovan na principu razbijenih prihoda. Glavni oblik neposrednih poreza koje su plaćali seljaci – zemljarina – sledio je princip oporezivanja čistog katastarskog prihoda, po proporcionalnim stopama za osnovni porez (10%) i uz srazmerno blagu poresku progresiju (2–8%) u obračunavanju dopunskog poreza. Osim što je bio komplikovan, poreski sistem međuratne Jugoslavije, u delu u kom se odnosio na seljaštvo, bio je u velikoj meri restriktivan i nepravedan. Taj sistem je pogodovao bogatijim slojevima, budući da je podrazumevao oporezivanje po normi, odnosno po procenjenom prinosu po jedinici površine u određenom kraju (čist katastarski prihod). To je značilo, da je za istu jedinicu površine, istog kvaliteta, siromašniji seljak, čija je zemlja davala manji prinos po jedinici površine (usled lošije obrade, zbog korišćenja semena slabijeg kvaliteta ili nemogućnosti primene agrotehničkih mera) morao za porez da izdvoji veći deo proizvoda nego bogati seljak koji je imao mogućnost da proizvodi više i kvalitetnije (Radovanović, 1946, 21–22; Karli, 1952, 12–15; Radovanović, 1953, 53; Radić, 1960, 347; Благојевић, 1996, 74–83).[4]

Posle završetka rata, a pre donošenja posebnog zakona koji bi regulisao poresko opterećenje seljaštva, porez je za drugo polugođe 1944. i za 1945. razrezivan na osnovu pojedinačnih uputstava. Poverenik finansija NKOJ doneo je najpre uputstvo o naplati poreza za drugo polugođe 1944. godine. To uputstvo je polazilo od poreskog sistema Kraljevine Jugoslavije, dok su sva poreska davanja iz vremena okupacije, kao i specijalni porez za Fond narodne odbrane, uveden pred početak rata u Jugoslaviji, ukinuti. Iako je počivalo na poreskom sistemu Kraljevine Jugoslavije, uputstvo je taj sistem modifikovalo na sledeći način: prvo, kao poreska osnovica uzet je čist katastarski prihod iz predratnog perioda, uvećan četiri puta. Budući da

4 Videti i: (Elaborat o poljoprivrednoj politici u Jugoslaviji, 1945), AJ, (4 – 36 – 311).

je čist katastarski prihod bio izračunat prema vrednosti poljoprivrednih proizvoda u predratnim dinarima, koja je bila „za nekoliko desetina puta veća" od vrednosti dinara posle oslobođenja, čisti katastarski prihod nije bio povećan po toj srazmeri „zbog toga što se uzima u obzir da je zemljoradnik za vreme okupacije podnosio najveće žrtve". Druga važna izmena odnosila se na dopunski porez, čije su stope povećane dva i po puta u odnosu na period do 1941. Na taj način porez je više zahvatio prihode imućnijih slojeva, uvodeći oštru poresku progresiju od 5 do 42,5%, što je sa zadržanom poreskom stopom od 12% činilo poresko opterećenje od 17–54,5% za bogatije seljake. Treće, porez su naplaćivali NOO, preko poreskih uprava i finansijskih direkcija, a gde ovi organi nisu postojali bilo je predviđeno formiranje privremenih pomoćnih organa NOO.[5]

Što se tiče posrednih poreza, koji su naročito teško pogađali seljake, oni nisu bili odmah ukinuti, ali su bile smanjene poreske stope za proizvode i usluge koje koriste širi slojevi stanovništva (Radovanović, 1950, 14–15). Kako bi lokalni organi vlasti mogli da funkcionišu, odobren je i razrez prireza na osnovni porez, ali samo kao jedinstveni iznos za potrebe oblasti, okruga, sreza i opštine, uz podelu tako skupljenih sredstava na ove nivoe vlasti, srazmerno njihovim potrebama.[6] Za krajeve u kojima su podaci o katastarskom čistom prihodu bili u ratu uništeni nova izračunavanja je, prema podacima o naplati poreza u tim krajevima iz godina pre rata, utvrđivalo Povereništvo finansija i tako utvrđene iznose slalo lokalnim organima koji su dalje razrezivali porez na domaćinstva prema važećim uputstvima (za drugo polugodište 1944. godine).[7]

Isti principi zadržani su i u naplati poreza za prvo polugodište 1945., pri čemu su stope dopunskog poreza utvrđene u rasponu od 6 do 50%, čime se progresivno poresko opterećenje imućnijih seljaka, sa opštom osnovom od 12%, povećalo na 18–62%. Pri svemu tome, bitna razlika odnosila se i na poresku osnovicu dopunskog poreza: u razrezu poreza za 1945., pri određivanju osnovice osnovnog poreza, zadržan je stari sistem razbijenih prihoda, ali su u naplati dopunskog poreza, svi prihodi obveznika objedinjeni i zaduženje izračunato prema tom ukupnom priho-

5 „Uputstvo za razrez i naplatu poreza za drugo polugođe 1944. godine", *Službeni list DFJ*, 2/1945.

6 „Odluka o uvođenju razreza i naplate prireza na državni osnovni porez", *Službeni list DFJ*, 4/1945.

7 „Uputstvo o plaćanju poreza za 1945. i o razrezu zemljarine za II polugođe 1944. god.", *Službeni list DFJ*, 5/1945.

du, kako bi se poreska progresija što oštrije primenila na imućnije slojeve.[8] Suština je, dakle, bila u tome, da su vlasti nastojale da što više zaoštre poresku progresiju i time više poreza zahvate od imućnijih slojeva stanovništva.

Posle jednog neuspelog pokušaja usvajanja prvog nacrta poreskog zakona novi nacrt Zakona o neposrednim porezima usvojen je 20. novembra 1945. i trebalo je da važi od 1. januara 1946. Novina u ovom zakonu bilo je uvođenje poreza na (stvarni) dohodak, koji su građani plaćali prema poreskim grupama (poljoprivredni dohodak, dohodak radnika i nameštenika, i dr.). To je značilo da se za poresku osnovicu uzimao zbir svih prihoda, a ne svaki prihod pojedinačno, kako je bilo u vreme do 1941. i prilikom naplate poreza za 1944. godinu (Blagojević, 1996, 87). Međutim, poljoprivrednici su spadali u grupu obveznika koja je porez plaćala po proceni bez prijave, što je u praksi značilo da se njihov dohodak komisijski procenjivao. Iako je, dakle, po zakonu iz 1945. kao osnova za utvrđivanje poreza uveden stvarni dohodak, kod oporezivanja dohotka od zemljišta zadržan je, kao osnova, čist katastarski prihod, ali u dvostrukom iznosu. Poreske stope osnovnog poreza kretale su se od 12% za lica sa prihodom do 1.000 dinara, do 35% za lica sa prihodom većim od 500.000 dinara. Uveden je takođe i mesni prirez koji je bio vezan za progresivni porez na dohodak.[9]

Zakon o neposrednim porezima, pre razreza poreza za 1946. promenjen je u jednom bitnom aspektu: avgusta 1946. utvrđeno je da poreski obveznik nije pojedinac već poljoprivredno domaćinstvo, čime su se svi prihodi od poljoprivrede koje su ostvarivali članovi domaćinstva i čije je odvojeno oporezivanje bilo predviđano ranijom verzijom zakona, u ovoj redakciji objedinjeni u jedinstvenu poresku osnovicu.[10]

Zbog nedostataka poreskog zakona iz 1945. (navodilo se nedovoljno zahvatanje u imovinu imućnih slojeva društva, veliko opterećenje siromašnijih i odsustvo diferencijacije između državnog i privatnog sektora) usvojen je, decembra 1946., novi Zakon o porezima. Ovaj Zakon je uopšteno regulisao poresku materiju, prepuštajući detaljnu razradu saveznim i republičkim uredbama. Naročito je porez na dohodak bio u potpunosti prepušten republičkoj regulativi, pri čemu se na saveznom nivou utvrđivala samo opšta poreska politika u cilju obezbeđivanja jedinstva pore-

8 „Uputstvo za razrez i naplatu poreza u 1945. godini", *Službeni list DFJ*, 11/1945.

9 Isto.

10 „Zakon o potvrdi i izmenama i dopunama Zakona o neposrednim porezima", *Službeni list FNRJ*, 067/1946.

ske politike.[11] Za zemljoradnike je od naročitog značaja bilo to što je Zakon doneo izoštravanje sistema dohodarine, dosledno sprovodeći princip da poresku osnovicu čine stvarni prihodi domaćinstva. Zakon je takođe predviđao progresivne poreske stope, ali ih nije normirao, prepuštajući da se to uredi pojedinačnim aktima. Osim toga, u oporezivanju socijalističkog sektora omogućio je izvesnu fleksibilnost kako se u ovoj kategoriji ne bi teže osetile posledice poreske progresije, što prethodni zakon nije omogućavao.[12] U narednom periodu, sve do donošenja novog zakona 1952. godine (primenjivan tek od 1954. godine) poreska materija je regulisana uredbama.

Za konkretnu razradu načela novog poreskog zakona doneta je marta 1947. Uredba o neposrednim porezima prema kojoj su u poresku osnovicu ulazili svi prihodi koje je domaćinstvo ostvarilo, osim onih koji su bili oporezovani po nekom drugom osnovu, ali je model oporezivanja po dohotku noveliran uračunavanjem u osnovicu i prihoda koji bi bio ostvaren na zemljištu koje zemljoradnik nije obradio (Alavantić i Stamenski, 1949, 26). Takođe, poreske stope za najsiromašnija domaćinstva značajno su redukovane, pri čemu su poreske osnovice na koje se primenjivala najmanja poreska stopa povećane: umesto nekadašnjih 12% poreza na prihode do 1.000 dinara uveden je, kao najniži, porez od 4,5% na prihode do 2.500 dinara. Najsiromašnija domaćinstva su sasvim oslobođena plaćanja poreza.[13]

Uredba o neposrednom porezu iz 1948. godine afirmisala je načelo da prilikom utvrđivanja poreskih stopa treba voditi računa „da domaćinstva koja upotrebljavaju tuđu radnu snagu budu po istom dohotku jače oporezovana nego domaćinstva koja rade sopstvenom radnom snagom", kao i da prilikom razreza poreza treba doprineti „pomaganju sitnih i srednjih seljaka". Štaviše, dok su prethodnim propisima o porezu sredstva potrebna za angažovanje najamne radne snage odbijana od poreske osnovice, to u 1948. nije bilo predviđeno. Izuzetak su činila domaćinstva koja nisu mogla obaviti radove bez najamne radne snage usled nesposobnosti ili pogibije radno sposobnih članova u ratu. Druga važna karakteristika Uredbe iz 1948. je uvođenje prakse da se porez na dohodak utvrđuje kao deo plana narodnog dohotka i prihoda i rashoda poreskih obveznika. Prateći druge aspekte državne politike prema selu i poljoprivredi (otkup i vezane cene), definisala je blaže oporezivanje dela dohotka koji su zemljoradnici ostvarivali u razmeni po, te godine uvedenim, veza-

11 (Izlaganje B. Kidriča u raspravi o Nacrtu Zakona o neposrednim porezima, 21. decembar 1946.), *II redovno zasedanje Saveznog veća i Veća naroda, 2 decembra – 21 decembra 1946 godine. Stenografske beleške*, Beograd 1947., 288.

12 „Zakon o porezima", *Službeni list FNRJ*, 105/1946.

13 „Uredba o porezu na dohodak", *Službeni list FNRJ*, 025/1947.

nim cenama, a oštrije oporezivanje dela dohotka ostvarenog na slobodnoj pijaci.[14] Ovakvo dualno oporezivanje svakako je komplikovalo način utvrđivanja poreske osnovice.

Za utvrđivanje poreskih stopa za 1948. Vlada je donela i posebno rešenje kojim je još više zaoštrena poreska progresija. Za dohodak po vezanim cenama predviđene su poreske stope od 3,5% za osnovicu od 12.000 dinara, dok je najveća bila poreska stopa od 55% za osnovicu preko 300.000 dinara. Za dohodak ostvaren po slobodnim cenama bila je predviđena poreska stopa od 10% za osnovicu od 12.000 dinara, dok je najveća bila poreska stopa od 70%, za osnovicu od preko 300.000 dinara.[15] Kada je reč o utvrđivanju stvarnog dohotka poljoprivrednih domaćinstava, ono se dosledno sprovodilo samo na većim gazdinstvima, dok je za sitne posednike princip bio taj da se najpre utvrdi prinos nekoliko tipskih domaćinstava, zatim da se utvrdi dohodak na bazi vezanih cena i da se, na kraju, prema tako dobijenoj osnovici, utvrdi osnovica i za sva ostala domaćinstva (Lazarević, 1948, 502; R. R., 1950, 35).

Uredba od 1948. uvela je najjače do tada oporezivanje tržišnih viškova imućnijih seljaka, naročito onih domaćinstava koja koriste tuđu radnu snagu (Jovanović, 1948, 510). Ovo je bilo posledica stava vlade da je porez na dohodak potrebno, kako je Kidrič precizirao, „dosledno prilagoditi… klasnoj politici" tako što će se „još više smanjiti opterećenje sitnih i srednjih seljaka, a pojačati oporezivanje kapitalističkih elemenata i špekulanata" (Kidrič, 1985, 247). Ova mera, zajedno sa „povoljnijom" klasnom strukturom poreskih komisija, uvođenjem sistema izračunavanja narodnog dohotka i bilansa novčanih prihoda i rashoda kao baze za izračunavanje ukupne sume poreskih zaduženja poljoprivrednih domaćinstava obezbeđivali su „pravilnost sprovođenja navedenih osnovnih mera". To je trebalo da se realizuje već u naplati akontacija za 1948. godinu, kako bi siromašni i srednji seljaci osetili naklonost države, a imućni seljaci njenu rešenost da im onemogući dalje jačanje. Zato je prvima poresko zaduženje ostalo na nivou prethodne godine, a nekima čak i smanjeno, uprkos boljim prinosima i višim cenama, a drugima je znatno povećano (Jovanović, 1948, 510).

Uredba o porezu na dohodak iz 1949. sadržala je neke novine u odnosu na uredbu od prethodne godine: pre svega, ukinula je pomenuto dualno oporezivanje viškova predatih državi i onih prodatih na slobodnoj pijaci, i to tako što je ukinuta viša poreska stopa za proizode prodate na slobodnoj pijaci. Stope poreza na dohodak utvrđene su u rasponu od 3 do 59%. I tokom 1949. glavni cilj poreske politike bio

14 „Uredba o porezu na dohodak", *Službeni list*, *FNRJ*, 71/48.

15 „Rešenje o poreskim stopama na dohodak", *Isto*, 010/1949.

je i dalje da se što više optereti bogati seljak, koji je, kako je tvrdio Kidrič „špekulacijom… došao do abnormalne sume novca". Taj novac se ne sme ostaviti seoskim imućnim slojevima, jer za njega bogati seljak „traži robu i zbog toga nedostaje robe za radnog seljaka i službenika". Zbog toga su i poreske osnovice i poreske stope morale za kapitalističke elemente na selu biti visoke, kako bi se onemogućio njihov pritisak na inače oskudno tržište. Zato je Kidrič još jednom podsetio, ovoga puta partijske organizacije u Sloveniji, da je „pitanje poreskog razreza pitanje konkretne klasne politike na selu…, pitanje borbe za ograničavanje i gušenje kapitalističkih elemenata", pa samim tim i „pitanje socijalističke rekonstrukcije na selu" (Kidrič, 1985, 537). Osim toga, naročito od 1949. porez je služio i kao sredstvo pritiska na seljake da stupaju u SRZ. Ekonomska prinuda u formi visoke naplate poreza dobijala je groteskne razmere, kao u slučaju jednog seljaka kojem je sa poseda od 10 ha određen porez na dohodak od čak 4 miliona dinara.[16]

Sistem poreza na dohodak iz 1949. ostao je na snazi i kasnije, sve do uvođenja novog poreskog sistema 1954., pri čemu su neki aspekti (pretežno poreske stope) dodatno regulisani vladinim rešenjima i naredbama. Od 1949. uvedeno je i preciznije planiranje naplate poreza, koja je trebalo da se odvija u četiri ravnomerno raspoređene rate tokom godine.[17] Poreske stope za individualne seljake utvrđivane su za svaku godinu i značajno su varirale: za 1950. i 1951. iznosile su od 4% za osnovicu do 30.000 dinara do 70% za osnovicu preko 400.000 dinara; za 1952. i 1953. stope su iznosile od 7% za poresku osnovicu do 30.000 dinara do 75% za poresku osnovicu preko 800.000 dinara.[18]

Poseban slučaj u okviru poreske politike predstavljale su okućnice članova seljačkih radnih zadruga (SRZ). Naime, članovi SRZ su za okućnice koje su ostajale u privatnom vlasništvu dugovali porez na dohodak, kao i svi građani koji ga ostvaruju. Isto važi i za iznose koje su zadrugari dobijali po osnovu vlasništva nad zemljom

16 „Zapisnik sa sastanka Komisije za selo CK KPJ, koji je održan 14. VII 1949", AJ, Centralni komitet SKJ, Komisija za selo, 507 – XV1/8.

17 „Uredba o izmenama i dopunama Uredbe o porezu na dohodak", *Službeni list FNRJ*, 98/1949; "Uredba o izmenama i dopunama Uredbe o porezu na dohodak", *Isto*, 7/1950; „Naredba o određivanju akontacija poreza na dohodak i o planiranju naplate ovih akontacija", *Isto*, 3/1950; „Rešenje o poreskim stopama poreza na dohodak", *Isto*, 7/1950.

18 „Rešenje o poreskim stopama poreza na dohodak", *Službeni list FNRJ*, 7/1950; „Rešenje o poreskim stopama poreza dohodak", *Isto*, 14/1951; „Rešenje o poreskim stopama poreza dohodak", *Isto*, 56/1951; „Odluka o poreskim stopama poreza dohodak", *Isto*, 12/1953; „Ispravka Odluke o poreskim stopama poreza na dohodak", *Isto*, 17/1953; „Odluka o poreskim stopama poreza na dohodak za 1953 godinu", *Isto*, 56/1953.

unetom u zadrugu u slučaju SRZ u kojima nije izvršena potpuna kolektivizacija. Kada se sve to sabere, dešavalo se da su članovi SRZ teže opterećivani porezom od inokosnih seljaka. „Tačno je da smo oslobodili zadruge poreza, ali birokratski đavo probio je drugu rupu i preko okućnice porez naterao na sve drugo i tako ispada da je porez kod zadrugara veći nego kod privatnika", rezignirano je zaključivao Boris Kidrič (Kidrič, 1985b, 341).

PORESKE KOMISIJE I NAČIN NAPLATE POREZA NA DOHODAK NA SELU

U prethodnom poglavlju već je bilo reči o tome da je već propisima za naplatu poreza za drugo polugodište 1944. godine bilo predviđeno da se razrez i naplata poreza („oporezivanje i uterivanje poreza", kako stoji u pomenutom uputstvu Povereništva finansija s početka 1945) poverava poreskim upravama i finansijskim direkcijama pri narodnooslobodilačkim odborima, a gde ove uprave i direkcije nisu formirane – privremenim pomoćnim organima.[19] Iz ove prakse nastaće poreske komisije koje je u praksu naplate poreza uveo Zakon o neposrednim porezima iz 1945. godine. U Zakonu je opširno, ali na uopšten način, normiran rad ovih komisija. Činili su ih predsednik komisije i četiri člana, kojima su određivani zamenici. Članstvo u komisiji bila je „počasna građanska dužnost" koja se nije nagrađivala. Članove i zamenike komisije birao je Izvršni odbor NO. Predsednik komisije bio je član NO zadužen za rukovođenje finansijskim poslovima tog odbora. Ostali članovi su se smenjivali, i to tako što su, pri utvrđivanju poreske obaveze za svakog konkretnog obveznika, dva člana komisije morala biti iz njegovog mesta, a bar jedan član morao je biti iz njegove privredne delatnosti.[20]

Vodilo se računa i o tome prilikom utvrđivanja poreske osnovice za predsednika komisije i članove njegove porodice radom komisije predsedava njegov zamenik. Članovi poreske komisije polagali su zakletvu u kojoj su se „čašću svoga naroda" zaklinjali da će „verno služiti narodu", „čuvati i braniti tekovine narodnooslobodilačke borbe" i vršiti dužnost „po zakonima i zakonitim naredbama…, savesno marljivo i nepristrasno".[21] Za slučaj neizvršenja poreske obaveze posebna komisija za naplatu poreza odlučivala je o razlozima neizvršavanja obaveze.[22]

19 „Uputstvo za razrez i naplatu poreza za drugo polugođe 1944", *Službeni list* 2/1945.

20 „Zakon o neposrednim porezima", Službeni list 90/1945.

21 „Pravilnik za izvršenje Zakona o neposrednim porezima", *Službeni list* 25/1946.

22 „Zakon o neposrednim porezima", Službeni list 90/1945.

Ovakav sistem naplate poreza počivao je, prema zvaničnom tumačenju, „na principu sve veće demokratizacije državne uprave, po kome se vršenje upravnih akata, gde god je to moguće, prenosi na narod".[23] U istom smislu je uvođenje poreskih komisija tumačilo i Ministarstvo finansija u obrazloženju predloga Zakona o neposrednim porezima 1945. godine: „Prvi korak ka temeljitoj promeni poreskog sistema i organizacije finansiske službe u našoj zemlji bilo je njeno usklađenje sa strukturom narodne vlasti. Ukidanjem poreskih ustanova kao institucija gde narod nije imao mogućnosti učešća i kontrole i prebacivanjem celog posla na narodno odbore dalo se je mogućnosti za učešće širokih narodnih masa u razrezu i naplati poreza. Na bazi takve organizacije finansiske službe sada se korenito reformiše staro poresko zakonodavstvo, kako bi ravnomernim poreskim opterećenjem i uprošćenošću sistema zaista naše poresko zakonodavstvo poslužilo interesima naroda, a ne jedne vladaju će grupo kako je to bilo u bivšoj Jugoslaviji".[24]

Međutim, kada je novi zakon počeo da se primenjuje, stvari su, prema dostupnim podacima, krenule u suprotnom smeru. Jedan od većih nedostataka bilo je nepostojanje preciznijih uputstava o načinu rada ovih komisija. I sam Pravilnik je jedino propisivao da će podatke o dohotku prikupiti mesni NO.[25] Ispostavilo se da je u njihovom radu bilo brojnih odstupanja od principa na kojima je izgrađivan poreski sistem, uglavnom kada je reč o visini poreskih zaduženja, ali i u metodama rada. Tako se dešavalo, kao na primer u Pčinjskom srezu, da se najsiromašnijem seljaku porez sa 45 dinara, koliko je plaćao 1945. povisi na 500 dinara 1946., dok je najbogatijem seljaku porez sa 1.804 dinara smanjen na 1.000 dinara. U Županji je seljaku sa posedom od 2 jutra naplaćen porez od 3.250 dinara po jutru, seljaku sa posedom od 17 jutara naplaćeno je po jutru 1.647 dinara, a seljaku čiji je posed bio veličine 40 jutara – 1.250 dinara po jutru. Osim toga, opšteprisutna pojava bilo je razrezivanje poreza birokatski, bez uvida u stvarno stanje, bez konsultacija sa mesnim (seoskim) organima, što je bilo suprotno i slovu i duhu poreskih propisa (B. K., 1948, 443). Čak je i Tito u novogodišnjem govoru osudio previsoko oporezivanje siromašnih i nisko oporezivanje imućnih seljaka u toku 1946., a odgovornost za to prebacio na pojedince koji su „nenaklonjeni" novoj Jugoslaviji i koji su se „uvukli u narodne vlasti", (Broz, 1948, 247) odnosno poreske komisije. Zakon je bio isuviše orijentisan

23 „Razrez i naplata poreza u FNRJ", AJ, Ministarstvo finansija (12) – 483.

24 Nešović, S. (1952). *Zakonodavni rad Pretsedništva Antifašističkog veća narodnog oslobođenja Jugoslavije i Pretsedništva Privremene narodne skupštine DFJ (19. novembar 1944 – 27. oktobar 1945)*, Prezidijum Narodne skupštine, Beograd, 194 623.

25 „Zakon o neposrednim porezima", *Službeni list DFJ*, 90/1945; „Pravilnik za izvršenje Zakona o neposrednim porezima", *Službeni list* 25/1946.

na fiskalnu, a manje na političku i socijalnu dimenziju, a u domenu agrara još nije sasvim likvidirao ni katastarski čisti prihod, čime je princip oporezivanja stvarnog dohotka bio narušen.

Uprkos nezadovoljstvu izraženom zbog „iskrivljavanja partijske linije" u poreskoj politici, procena finansijskih vlasti bila je da je porez za sitne i srednje seljake za 1946. bio uglavnom realan, tek ponegde previsok, pa je bilo potrebno vratiti deo poreza tim seljacima. Kada je reč o bogatijem sloju seljaštva, procenjivano je da je porezom zahvaćeno manje nego što je trebalo, pa je u novom razrezu poreza za 1946. to trebalo korigovati odgovarajućim povećanjem i na taj način obezbediti povraćaj oštećenim sitnim i srednjim seljacima: „sve one sume koje bi se izgubile ispravljanjem razreza kod sitnih i srednjih zemljoradnika, gde je bilo grešaka" trebalo je pokriti „oporezivanjem krupnijih zemljoradnika onim sumama koje treba stvarno da plate" (Jovanović, 1947, 365).

Za potrebe novog razreza poreza za 1946. na teren su upućene poreske komisije sa zadatkom da utvrde stvarni dohodak seoskih domaćinstava. Prema uputstvima finansijskih vlasti, svaka komisija bila je određena za dva do tri mesna narodna odbora. Komisija bi raspoređivale porez u neposrednoj komunikaciji, a ne „odvojeno od naroda – od one stvarnositi na terenu". Njihov zadatak je bio da porez raspoređuju domaćinstvima „na javnim raspravama u svakom selu pred svim građanima" pri čemu bi svaki građanin imao pravo „da pruži podatke ne samo o svom porezu nego i o porezu svakog drugog građanina toga sela" (Jovanović, 1947, 356).

Ipak, nezadovoljstvo radom poreskih komisija bilo je očigledno. Za razrez i naplatu poreza novi Zakon o neposrednim porezima iz 1946. godine (sa primenom od 1947.) zadužio je izvršne odbore NO, a ne više poreske komisije. Izvršni odbori mogli su da ih formiraju, ali su za konačnu naplatu poreza bili odgovorni NO.[26] Ukoliko bi se komisije ipak oformile, kako je Zakon dopuštao, njihov rad morao je biti javan, odnosno poresko opterećenje svakog obveznika se utvrđivalo na javnim raspravama.[27]

Međutim, ni za 1947., uprkos odredbama zakona i prateće uredbe o porezu na dohodak, nije se pristupilo utvrđivanju stvarnog dohotka, niti su utvrđeni principi za razrez poreza. Smatralo se da će propisivanje bilo kave metode „ukočiti rad" poreskih organa i „dovesti do njihovog birokratizovanja", što je za posledicu imalo da je poreskim organima ostajalo „da se snađu prema stvarnim prilikama" (R. R., 1950,

26 „Zakon o porezima", *Službeni list FNRJ*, 105/1946.

27 „Uredba o porezu na dohodak", *Službeni list FNRJ*, 025/1947.

31). Otuda, pošto je Uredba jedino propisivala da porez na dohodak zemljoradnika plaćaju domaćinstva koja se bave poljoprivredom, a pošto nije bilo precizirano koja su to tačno domaćinstva, po ovom pitanju bilo je „merodavno mišljenje okoline, to jest ako okolina smatra jedno domaćinstvo poljoprivrednim, kao takvo će se i tretirati". Ovo je faktički značilo da su poreske komisije postale glavni arbitri u razrezu poreza. Pritom, treba naglasiti da je utvrđivanje dohotka podrazumevalo i odbitak odgovarajućeg iznosa troškova proizvodnje, amortizacije poljoprivrednih alata i mašina, što je bio prezahtevno očekivanje od lokalnih komisija (Kitaljević, 1947, 269).

Vlast su naročito brinule „greške" u pogledu sastava poreskih komisija: nepovoljan klasni sastav (prisustvo imućnih seljaka), brojne zloupotrebe i nestručnost (Radovanović, 1950, 37). Iako su se porezi utvrđivali na javnim raspravama, uz učešće „aktivista iz sela", kontrolni organi su se žalili da je neretko dolazilo do „nepravilnog" utvrđivanja poreza, naročito za imućnije seljake, koji su uspevali da prikriju svoje stvarne prihode (Radovanović, 1951, 144). Bilo je slučajeva da su poreske komisije smanjivale poreske osnovice na prihode od voćnjaka pod izgovorom da „jabuke neće roditi svake godine"; da su propuštale da utvrde stvarni broj stoke zbog praznoverice da „nema berićeta ako se stoka izbroji"; da su izbegavale da utvrde stvarne poreske osnovice jer članovi komisije „nisu mogli da se zamere nikome u čaršiji" (Veličković, 1948, 45).

Uopšteno govoreći, glavna linija iskrivljavanja poreskih razreza išla je, prema oceni vlasti, u pravcu oportunističke zaštite imućnijih. Pojedini članovi poreskih komisija su pokušavali da utaje sopstvene prihode. Najviše problema u razrezu poreza 1946. i 1947. godine bilo je u Sloveniji, gde je na kraju zamenjen veći broj članova komisija (Veličković, 1948, 45–46; Alavantić i Stamenski, 1949, 34). U čitavoj zemlji izmenjen je sastav u čak 40% poreskih komisija zbog rada suprotnog državnoj poreskoj politici, kako zbog manjeg zaračunavanja poreza bogatijim seljacima, tako i zbog zaračunavanja viših poreskih osnovica siromašnim seljacima.[28]

Pored toga, uprkos nezadovoljstvu vlasti klasnim sastavom komisija, propisi o porezu ipak su na kraju obezbedili da kod siromašnijih seljaka dođe do značajnog popuštanja poreskog opterećenja, dok je kod imućnih seoskih slojeva gotovo celokupno povećanje dohotka 1947. otpalo na plaćanje povećanih poreskih zaduženja (Radovanović, 1950, 28). Ovo je bio nesumnjiv pokazatelj da „poreski sistem nije

28 (Ekspoze B. Neškovića, 28. decembar 1948.), *IV vanredno zasedanje Saveznog veća i Veća naroda 26 – 30 decembra 1948. godine. Stenografske beleške*, Beograd 1949., 259; Đ. Potkonjak, *n. d.*, 57.

nezavisan od ekonomskih i društvenih odnosa date zemlje", kako su otvoreno tvrdili ondašnji finansijski stručnjaci (Dukanac, 1947, 4; Blagojević, 1947).

Pored svih problema sa njegovim utvrđivanjem, i naplata poreza na dohodak kod seoskih domaćinstava išla je veoma teško (Jovanović, 1949, 33). Ona je 1947. iznosila samo 56,2% od planiranog iznosa. Ovako slaba naplata bila je shvatana kao pokazatelj da je „zapostavljen političko-ekonomski značaj poreza na dohodak za zemljoradnike". Budžetska praznina koja je nastala izostankom naplate poreza na dohodak zemljoradnika ipak uspešno popunjena isplatom zaostalih dugovanja državnih privrednih preduzeća.[29] U Srbiji je, primera radi, u prvoj polovini 1947. godine naplaćeno samo 10% poreza na dohodak, a jedan od razloga je bio razrez poreza koji je uglavnom favorizovao ekonomski jače obveznike, što je pripisivano infiltraciji „kulačkih elemenata" u poreske komisije (Kojović, 1947, 599–600; Jovanović, 1947, 510).[30] Ipak, opšta ocena o naplati poreza za 1947. godinu bila je afirmativna, iako je bilo „tu i tamo izvesnih nepravilnosti i neravnomernosti i kampanjske naplate poreza".[31]

Uredba o porezu na dohodak iz 1948. godine vratila je poreske komisije kao obaveznu formu rada prilikom njegovog utvrđivanja, propisujući da u radu komisija mogu učestvovati i predstavnici masovnih organizacija „savetodavnim glasom". Iz prethodne uredbe zadržan je princip javnosti rada poreskih komisija. Poreske komisije su oslobođene poslova oko popisa obveznika, prikupljanja podataka o izvorima njihovih prihoda i drugih tehničkih aktivnosti, koje su prenesene na sreska povereništva finansija, koja su bila dužna i da za svako domaćinstvo izrade predlog poreza. Ipak, konačno utvrđivanje dohotka i poreza ostajalo je poreskim komisijama.

Imajući u vidu ranija iskustva sa problemima u pogledu klasne diferencijacije prilikom utvrđivanja i naplate poreza, pisac jednog članka iz 1948. godine, posvećenog poreskom sistemu naglašavao je da je za pravilno funkcionisanje poreskog sistema zasnovanog na stvarnom dohotku potreban „odgovarajući klasni sastav poreskih komisija kao i njihova obaveštenost o značaju i ciljevima oporezivanja". Obren Bla-

29 (Ekspoze O. Blagojevića, pomoćnika saveznog ministra finansija, u debati o budžetu za 1948.), *V redovno zasedanje Saveznog veća i Veća naroda, 22 – 28 april 1948. godine. Stenografske beleške*, Beograd 1948., 50.

30 Videti i diskusiju E. Kardelja u debati o budžetu za 1948., *V redovno zasedanje Saveznog veća i Veća naroda, 22 – 28 april 1948 godine. Stenografske beleške*, 202.

31 (Ekspoze pomoćnika ministra finansija O. Blagojevića u raspravi o budžetu, 23. aprila 1948.), *V redovno zasedanje Saveznog veća i Veća naroda, 22 – 28 april 1948. godine. Stenografske beleške*, 51.

gojević, pomoćnik ministra finansija, zamerao je poreskim službenicima u sreskim narodnim odborima da „još uvek u dohodarini vide samo finansisko, a ne pre svega političko-ekonomsko oruđe“ u rukama vlasti koje treba da služi „za povezivanje siromašnih i srednjih slojeva u borbi protiv špekulanata i kapitalističkih elemenata“, objašnjavao je Blagojević, dodajući: „Tu moramo biti politički ljudi, a ne poreznici“ (Lazarević, 1948, 505). Za isti princip pledirao je Kiro Gligorov, objašnjavajući da je dohodarina „sredstvo klasne borbe u gradu i selu sa zadatkom ograničavanja i suzbijanja kapitalističkih elemenata“ (Gligorov, 1948, 408). Da bi se brojne „političke greške“ ispravile i Centralna uprava Saveza finansijskih službenika podsticala je svoje članstvo da se sa više revnosti uključi u razrez poreza na dohodak zemljoradnika (Kojović, 1948, 214).

Zbog toga je 1948. godine organizacija razreza poreskih obaveza i sastav poreskih komisija bio pažljivije određen: težište rada je preneto na mesne komisije sastavljene „od siromašnih seljaka i slabijih srednjaka“. U tom smislu sistem dohodarine bio je „jedan od oblika učešća narodnih masa u izvršenju zadataka socijalističke države“ u uslovima kada „postoje i ostaci kapitalističkih elemenata“, nezadovoljni novouspostavljenim stanjem i spremni da pruže otpor gde je to moguće (Jovanović, 1948, 510). Kao deo klasne politike na selu planirani budžetski prihod od poreza na dohodak zemljoradnika za 1948. godinu smanjen je u odnosu na 1947. za 16,69%,[32] što je smanjenje koje je dohodarinu sitnih i srednjih seljaka trebalo da snizi za 40%, prema proceni Borisa Kidriča.[33]

Od 1948. razvijena je i metodologija utvrđivanja poreza na dohodak. Državni finansijski organi su utvrđivali planirani narodni dohodak od poljoprivrede od mesnih odbora do savezne države. Dakle, planirani narodni dohodak utvrđivan je do nivoa svakog mesta. Poreske komisije imale su, pak, zadatak da najpre utvrde domaćinstva koja ostvaruju i ona koja ne ostvaruju tržišni višak, a zatim da, nezavisno od planiranog narodnog dohotka, prema podacima o prinosima u tekućoj godini odrede dohodak svakog domaćinstva. Komisijama nije ni saopštavan planirani narodni dohodak, kako bi se izbeglo da se porez utvrđuje šablonskom reparticijom planiranog dohotka na domaćinstva, tim pre što je narodni dohodak od poljoprivrede izračunavan po vezanim cenama. Zbir svih dohodaka pojedinačnih domaćinstava trebalo je da bude približno jednak planiranoj visini narodnog dohotka za dato me-

32 (Pomoćnik ministra finansija O. Blagojević o Predlogu budžeta za 1948.), *V redovno zasedanje Saveznog veća i Veća naroda, 22 mart – 28 april 1948. godine. Stenografske beleške,* 66.

33 (Diskusija B. Kidriča u debati o budžetu za 1948.), *Isto*, 73.

sto, odnosno veći utoliko što je deo proizvodnje prodavan po tržišnim cenama. Svako značajnije odstupanje, pri normalnim uslovima, smatrano je za grešku, pri čemu je trebalo uzimati u obzir da je većom greškom smatrano ukoliko bi se dogodilo da komisijsko utvrđivanje dohotka bude u zbiru niže od visine planiranog narodnog dohotka, budući da su u planiranju dohotka unapred uzimane u obzir mogući nepovoljni uslovi. Pored toga, organi nadležni za kontrolu rada poreskih komisija bili su dužni da analizom rada komisija utvrde da li postoji srazmera u poreskom opterećenju na teritoriji jedne administrativne jedinice (mesto, srez, okrug) i između administrativnih jedinica. Konačno, kod utvrđivanja poreskih stopa poreza na dohodak od poljoprivrede, naročito je bilo značajno imati u vidu da se radilo o dohotku koji se samo delimično unovčava, pa je prilikom određivanja stope poreza bilo neophodno uzeti u obzir i visinu nerobnih i robnih izdataka domaćinstva (bilans novčanih prihoda i rashoda) (Lazarević, 1948, 505; Jovanović, 1947, 515–516, 518; Jovanović, 1949, 334; R. R., 1950, 35). To je poreski sistem trebalo da učini osetljivijim za realni život seljaka. Tako se tokom 1948. struktura poreza na dohodak konačno uobličila „kao jedno moćno oružje pravilnog odmeravanja učešća građana u pokriću opštedržavnih rashoda i u oduzimanju nezakonito stečenih prihoda odnosno suzbijanja kapitalističkih elemenata“.[34]

Po definitivnom razrezu poreza, po Uredbi iz 1948. godine, formirane su posebne komisije za njegovu naplatu, čiji je zadatak bio da pomognu povereništvima za finansije, u čijoj je nadležnosti bio taj deo posla. Ove komisije su imale pravo da daju mišljenje o eventualnoj platežnoj nesposobnosti određenih obveznika, ili pak da pronađu one koji izbegavaju plaćanje poreza i predlože mere prinudne naplate. Porez se plaćao u ekspozituri Narodne banke, na račun sreskog NO, a na selima se mogao uplatiti i pri MNO, uz izdavanje odgovarajuće priznanice (Radovanović, 1950, 81).

Kao što je već rečeno, Uredba iz 1948. koja je predviđala širu mogućnost oslobađanja siromašnijih seljaka nego bilo koji dotadašnji propis, kao i teže oporezivanje imućnih, u slučaju jednog imućnijeg gazdinstva, što nije bio usamljen slučaj, akontacija je sa 23.600 podignuta na 476.000 dinara. Međutim, i pored navedenih mera države, bilo je ponovo slučajeva suprotnih osnovnoj liniji poreske politike, naročito u Vojvodini, gde je ponovo bilo primera većeg poreskog opterećivanja siromašnih seljaka, a protekcije imućnih. U pojedinim sredinama su siromašni seljaci, suprot-

34 (Ekspoze ministra finansija Vlade FNRJ Dobrivoja Radosavljevića, 27. decembar 1948.), *IV vanredno zasedanje Saveznog veća i Veća naroda 26 – 30 decembra 1948. godine. Stenografske beleške*, 47.

no propisima, bili sasvim oslobođeni poreza, a imućni su opterećeni povećanjima akontacija od skoro 90%. Negde su se u istom srezu dešavala odstupanja u oba pravca, zavisno od mesta, što je stvaralo još veću konfuziju i političke neprilike. Šablonski način rada od republičkih do mesnih organa nije nestao, pa se reorganizacija poreskog aparata i metodologije negde svela na „zaokruživanje" poreskih stopa od prethodne godine, sve do komičnih primera „revizije" poreskog opterećenja sa 607 na 600 ili sa 1.301 na 1.300 dinara. Sa rokovima formiranja komisija se jako kasnilo, premda je razlog tome donekle bilo nastojanje da se obezbedi odgovarajući socijalni sastav komisija. To se sve dešavalo u slučajevima gde je izostala kontrola i instrukcija, ali i gde su viši poreski organi pogrešno shvatili suštinu nove organizacije. U svim takvim slučajevima bilo je predviđeno sprovođenje revizije (Jovanović, 1948, 510).

Sprovođenje poreske politike na selu dosta je zavisilo od držanja srednjaka i njihove kolebljivosti, odnosno vernosti savezu sa proleterskom avangardom. U Pomoravskom srezu, primera radi, čak i posle izvršene reorganizacije poreske službe i jasnih smernica da u poreske komisije treba da ulaze većinom siromašni seljaci i slabiji srednjaci, u poreskim komisijama uopšte nije bilo siromašnih seljaka. Otuda nije iznenađujuća pojava da su u takvim slučajevima imućnijim seljacima kao poreska osnovica uzimana samo sredstva ostvarena po osnovu obaveznog otkupa, dok drugi viškovi uopšte nisu uzimani u obzir. Takođe, dešavalo se da u domaćinstva koja ostvaruju tržišne viškove bude uvršćen nerealno mali broj domaćinstava, koji bi posle revizije nekada bio i udvostručen (Jovanović, 1948, 510).

Neke sreske komisije postojale su samo formalno, a uopšte nisu radile, pojedine komisije su bile bez odgovarajuće tehničke službe za izračunavanje poreza, a u pojedinim situacijama se dešavalo da tehnička služba ostane napuštena od komisije. Međutim, ukupna ocena rada 1948. bila je uglavnom afirmativna, pošto se za 1948. godinu razrez temeljio na „kudikamo realnijim i potpunijim podacima nego što je to bio slučaj prethodnih godina" (Jovanović, 1949, 338).

Po uredbi iz 1949. godine klasifikaciju domaćinstava i druge tehničke poslove oko razrezivanja poreza prema novim propisima više nisu vršile poreske komisije, već organi povereništva finansija, a komisije su utvrđivale konačnu poresku osnovicu domaćinstva. Povereništva za finansije imala su zadatak da visinu ukupnog poreskog zaduženja uporede sa predviđenom visinom narodnog dohotka, pri čemu je osnovica za porez morala biti veća od planiranog narodnog dohotka, budući da je planirani dohodak obračunavan po vezanim cenama, odnosno cenama nižim od tržišnih, a da se stvarni dohodak utvrđivao i na osnovu vezanih i na osnovu tržišnih

cena. Visina dohotka utvrđivala se kao i po propisima iz 1948., ali dohodak nije deljen na deo dobijen vezanom trgovinom i deo ostvaren na slobodnoj pijaci, već je oporezivan po jedinstvenoj progresivnoj stopi.

Na takvu odluku zasigurno je uticalo iskustvo upravo iz 1949. kada je porez na dohodak od seoskih domaćinstava, iako naplaćen u iznosu od 92% prema razrezu i 100% prema planu opštedržavnog budžeta, u državnu kasu stizao veoma neravnomerno: u prvom kvartalu naplaćeno je samo 9,9%, u drugom 25,8%, u trećem 21,8%, a u četvrtom 42,5%. Takva neravnomerna distribucija naplate poreza po kvartalima bila je jedna od značajnijih slabosti jer je prouzrokovala neravnomerno punjenje budžeta. I pored nešto jednostavnije procedure, u razrezu poreza na dohodak za 1949. je bilo teškoća i ponavljanja starih grešaka. Utvrđivanje poreskih osnovica je kasnilo, nije postojalo kontinuirano praćenje privredne aktivnosti poreskih obveznika, neki prihodi od poljoprivrede nisu uopšte zahvatani porezom, akontacije su odmeravane šablonski. U strukturi komisija više nije bilo toliko klasnih „nepodobnosti", ali je bilo problema zbog toga što su u komisije ulazili pojedinci sa brojnim drugim zaduženjima (Sudar, 1950, 76–77).

U periodu od 1949–1953. rad poreskih organa više nije značajno menjan, iako su i dalje opstajale ranije uočene slabosti. Već od 1951. godine počelo se ozbiljnije razmišljati o temeljnoj izmeni poreskog sistema (Ivanović, 1953, 28). Činjenica da je porez bio i zamišljen kao instrument klasne borbe otvarala je put najrazličitijim zloupotrebama (Vasić, 1960, 49). Rad poreskih komisija pri mesnim NO ostajao je proizvoljan i umesto utvrđivanja činjenica svodio se na „slobodne ocene" na osnovu oskudnih podataka. Iako je bilo predviđeno demokratko učešće građana u razrezivanju poreza to se nije praktikovalo, a zbog arbitrarnosti odluka o visini – poreza, komisije su često izbegavale komunikaciju sa obveznicima (Milatović, 1952b, 68–69).

Problemi sa poreskim komisijama su bili i objektivni: nedovoljan broj službenika, veliki broj domaćinstava, neuredno vođenje lista domaćinstva, postojanje više cenovnih tarifa; nekompetentnost članova poreskih organa (Milatović, 1952a, 75). U suštini, sistem oporezivanja nikada nije funkcionisao prema načinu na koji je zamišljen. U praksi se radilo tako što su domaćinstva bila svrstavana u nekoliko kategorija prema imovnom stanju, a mesnim narodnim odborima su unapred davane kvote koje je trebalo ispuniti rasporedom obaveza na stanovništvo. Kao najbolji pokazatelj šablonskog rada bilo je određivanje poreza za domaćinstva koja su stupila u SRZ u istom iznosu kao što su plaćala prethodne godine, što je bilo protivno svim propisima. Naročit problem bilo je članstvo u komisijama pojedinaca koji ni sami nisu platili porez, što „svuda, naročito na selu, igra veliku ulogu" (St, 1950, 73).

Utvrđivanje akontacija vršilo se za svako tromesečje, a kada se tome doda i obračunavanje ukupnog godišnjeg poreza, to je značilo pet godišnjih razreza. Ako se ima u vidu i da je na razrezani porez postojalo pravo žalbe, ondna se stiče još jasnija slika o složenosti zadatka koji je stajao pred poreskim organima. Što se tiče poreskih obveznika, nikada se nije znalo koliko će iznositi ukupni porez, postojala je izrazita arbitrarnost. Razrezivanje poreza je, usled obimnosti posle, često kasnilo, a samim tim i plaćanje poreza (Đinić, 1953, 223–224)

Osim svih tehničkih problema, kako se kaže u jednom prilogu u stručnoj štampi „ponekad su se… pojavljivale i izvesne negativne pojave – lični motivi: simpatija ili mržnja prema pojedinim poreskim obveznicima, rodbinske veze, nastojanje članova poreskih komisija da sebi utvrde niske prihode itd." (Milatović, 1952, 3). Pojedinim poreskim obveznicima određivani su toliko visoki prihodi, da porez nisu mogli da plate od dohotka, već prodajom dela imovine (Milatović, 1953, 346).

I sa mnogo vičnijom poreskom službom bilo bi teško utvrditi prave poreske osnovice, budući da je postojalo oko dva miliona seljačkih domaćinstava, da je trebalo prikupiti veoma veliki broj podataka, da su postojala dva, a potom i tri režima cena (obavezni otkup, slobodni otkup i slobodna pijaca) po kojima su proizvodi prodavani, što je uticalo na dohodak. Konačno, naplata poreza po principu oporezivanja dohotka podrazumevala je, osim toga, „postojanje visoke svesti obveznika i odličnu organizaciju poreske službe sa dovoljnim brojem stručnih kadrova" (Milatović, 1952c, 346).

ZAKLJUČAK

Država sa socijalističkim uređenjem većinu svojih potreba podmirivala je sredstvima iz privredne aktivnosti same države, njenih privrednih subjekata, a daleko manje oporezivanjem stanovništva. Poreska politika u odnosu na stanovništvo imala je veći politički nego ekonomski značaj. Učešće poreza od građana u ukupnim prihodima države u Jugoslaviji posle 1945. se neprestano smanjivalo: ono je 1947. godine iznosilo 22%, 1948. – 19,1%, 1949. – 16,8%, 1950. – 11,6%, 1951. – 8,8% (Prema: Karli, 1952, 17). Kada su početkom 1950-ih ukidane administrativne mere u privredi Kidrič je ukazivao da „to ne znači da se administrativnim putem kulaku neće zavrtati šija kad god to bude potrebno" i da je u tom smislu „vrlo važan finansijski sistem" za koji se može reći da je „daleko važniji nego onaj administrativni u vezi sa otkupom" (Kidrič, 1985b, 336) U svakom slučaju, tendencija snažnijeg zahvatanja u dohodak imućnih seljaka bila je jasna u čitavom posmatranom periodu,

pri čemu je povećavao i udeo obveznika sa sela koji su smatrani za imućne, odnosno kulake. Istovremeno, udeo ove kategorije u ukupnoj naplati poreza od individualnih seljaka bio je u čitavom periodu veoma visok, o čemu svedoči sledeća tabela:

Godina	% od ukupnog broja domaćinstava	% učešća u naplati poreza od poljoprivrede
1946.	9	56
1947.	8	52
1948.	11	72
1949.	15	69
1950.	14	64
1951.	11	63

Izvor: *Hercog (1953), „Položaj poljoprivrede u razmeni selo-grad", Socijalistička poljoprivreda, 6/1953.*

Klasna borba koja je bila izražen aspekt poreske politike u posmatranom periodu ne bi mogla da bude dovoljno ubedljiva, kada bi bila ograničena na uzani krug partijskih funkcionera. Otuda je bila potrebna njena „demokratizacija", odnosno učešće najširih slojeva stanovništva u sprovođenju odluka države diktature proletarijata. Otuda je uključivanje građana u aktivnosti države bio ideološki imperativ koji se, u kontekstu realizacije poreske politike, ogledao u formiranju poreskih komisija u kojima su kao članovi učestvovali sami građani. Ali, nije reč samo o učešću u ovim organima, već i u načinu njihovog rada: na seoskim zborovima, pred stanovništvom jednog sela, putem javne rasprave u kojoj je, načelno, mogao učestvovati svako.

Međutim, odstupanja od „idealnog modela" dešavala su se u dva pravca: Sa jedne strane, državu je naročito brinula pojava da učešće građana u radu poreskih komisija može dovesti do toga da se u tim organima nađu i pojedinci koji nisu pristalice novog poretka, o čemu se intenzivno pisalo i raspravljalo. Sa druge strane, ekstremizam zagovornika „tvrde linije" vodio je sektašenju i nerazumnim postupcima prema imućnijim seljacima, što je takođe osuđivano, ali u daleko blažoj formi i retko javno. U svakom slučaju, za današnjeg istraživača je važno da uoči obe ove tendencije, jer je neodrživa interpretacija da je KPJ uspela da za kratko vreme zagospodari svim aspektima društvene stvarnosti. Naprotiv, otpori su bili prisutni ne samo izvan,

već mnogo efikasnije unutar samog sistema. Njih je važno istražiti, kao jedan od razloga dugoročnog neuspeha sistema.

ZAHVALNICA

Članak je nastao kao rezultat rada u Institutu za noviju istoriju Srbije koji finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja RS, a na osnovu Ugovora o realizaciji i finansiranju naučnoistraživačkog rada NIO u 2021. godini br. 451-03-9/2021-14/200016 od 5. 2. 2021.

LITERATURA:

- Alavantić, R., & Stamenski, B. (1949). Naš poreski sistem – oružje naše politike na selu za ograničavanje i potiskivanje kapitalističkih elemenata. *Narodna država. 4*(5).
- B. K. (1948). Narodni odbori nisu poklanjali potrebnu pažnju određivanju akontacija poreza na dohodak zemljoradnika. *Finansije*, *3*(7–8).
- Blagojević, O. (1947). Novi Zakon o porezima – moćno sredstvo za izgradnju narodne vlasti, *Borba*, 15. januar 1947.
- Blagojević, O. (1996). *Oporezivanje zemljoradnika*. Stručna knjiga, Beograd.
- Broz, J. T. (1948). *Izgradnja nove Jugoslavije*. Tom II. Kultura, Beograd.
- Dukanac, Lj. (1947). Novi poreski sistem FNRJ. *Finansije*, *2*(1–2).
- Đinić, B. (1953). Akontacija poreza na dohodak i nadležnost njegovog razrezivanja. *Finansije*, *7*(5–6).
- Gligorov, K. (1948). Borba za ostvarenje prihoda – jedan od osnovnih zadataka finansiskih organa. *Finansije*, *3*(7–8).
- Gudac-Dodić, V. (1999). *Agrarna politika FNRJ i seljaštvo u Srbiji* 1949–1953. Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Beograd.
- Hercog, R. (1953). Položaj poljoprivrede u razmeni selo-grad. *Socijalistička poljoprivreda*, 6.
- Ivanović, M. (1953). Unapređenje i razvoj naše poljoprivrede. *Socijalistička poljoprivreda*, *4*(7).
- Jovanović, B. (1948). Dosadašnja iskustva u sprovođenju sistema poreza na dohodak poljoprivrednih domaćinstava. *Finansije*, *3*(9–10).

» Jovanović, B. (1947). O ubiranju državnih prihoda. *Finansije*, *2*(6).

» Jovanović, S. (1949). O nedostacima u radu organa finansiske operative na sektoru prihoda. *Finansije*, *4*(5–6).

» Jovanović, Ž. (1984). *KPJ prema seljaštvu 1919–1941*. Narodna knjiga, Beograd.

» Karli, L. (1952). *Porez na dohodak poljoprivrednih domaćinstava*. Zagreb.

» Kidrič, B. (1985). *Sabrana dela*. Tom V. Komunist, Beograd.

» Kidrič, B. (1985b). *Sabrana dela*. Tom VII. Komunist, Beograd.

» Kitaljević, B. (1947). Porez na dohodak zemljoradnika. *Finansije*, *2*(5).

» Kojović, M. (1948). Organizaciona pitanja. Metodi rada i zadaci Saveza. *Finansije*, *3*(4).

» Kojović, M. (1947). Uloga Saveza u ostvarenju zadataka finansijske službe i zadaci saveza na stručnom i ideološkom izgrađivanju finansiskih službenika. *Finansije*, *2*(10).

» Lazarević, B. (1948). Naš sistem poreza na dohodak. *Finansije*, *3*(9–10).

» Milatović, S. (1952a). Novi poreski sistem. *Narodna država*, *7*(1).

» Milatović, S. (1952b). Osnovica poreza na dohodak. *Finansije*, *7*(1–2).

» Milatović, S. (1952c). Nove smernice naše poreske politike na selu. *Socijalistička poljoprivreda*, *3*(1952).

» Milatović, S. (1953). Izračunavanje katastarskog prihoda. *Nova administracija*, *1*(5).

» Milošević, S. (2016). Agrarna politika u Jugoslaviji 1945–1953. Filozofski fakultet, Beograd [rukopis doktorske disertacije].

» Milošević, S. (2018). The Role of the Yugoslav Popular Front in Implementing Communist-Style Measures in Yugoslav Rural Areas (1945–1953). *Tokovi istorije 26*(3), 63-86.

» Milošević, S.. (2015). Komunistička partija Jugoslavije o seljačkom i agrarnom pitanju u periodu između dva svetska rata. *Tokovi istorije*, *23*(2), 101-127.

» Potkonjak, Đ. (1950). *O klasnoj borbi na selu.* Zadružna štampa, Zagreb.

» R. R. (1950). Utvrđivanje dohotka poljoprivrednih domaćinstava. *Finansije*, *5*(1–2).

» Radić, Lj. (1960). *Agrarna politika sa osnovima zemljoradničkog zadrugarstva*. Veselin Masleša, Sarajevo.
» Radovanović, R. (1953). Poreski sistem FNRJ. *Finansije*, Beograd.
» Radovanović, R. (1951). Karakteristika našeg sistema državnih prihoda. *Finansije*, *6*(1).
» Radovanović, R. (1950). *Porez na dohodak*. Finansiski institut Ministarstva finansija FNRJ, Beograd.
» St. (1950). Neke nepravilnosti pri naplati poreza na dohodak na selu. *Narodna država*, *5*(9–10).
» Sudar, J. (1950). Zadaci ostvarenja plana prihoda. *Finansije*, *5*(3–4).
» Vasić, V. (1960). *Putevi razvitka socijalizma u poljoprivredi Jugoslavije.* Rad, Beograd.
» Vasić. V. (1968). Politika oporezivanja individualnih proizvođača na selu i razvoj poljoprivrede u Jugoslaviji. *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, *16*(1).
» Veličković, V. (1948). Poboljšanje razreza poreza na dohodak – važan zadatak narodnih odbora. *Narodna država*, *3*(1–2).
» Veselinov, D. (1987). *Sumrak seljaštva*. Ekonomika, Beograd.

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

33:061.1(497.11)(082)(0.034.2)
338(497.11)"18/19"(091)(0.034.2)

ZNAČAJ institucionalnih promena u ekonomiji Srbije kroz istoriju [Elektronski izvor] / uredili Jelena Minović, Milica Kočović De Santo, Aleksandar Matković. - Beograd : Institut ekonomskih nauka, 2021 (Beograd : Institut ekonomskih nauka). - 1 elektronski optički disk (CD-ROM) : tekst, slika ; 12 cm

Tiraž 15. - Predgovor / urednici. - Napomene i bibliografske reference uz tekst. - Bibliografija uz svaki rad.

ISBN 978-86-89465-67-9

1. Миновић, Јелена, 1977- [уредник] [аутор додатног текста]
а) Економске институције -- Србија -- Зборници б) Србија -- Економска историја -- 19в-20в -- Зборници

COBISS.SR-ID 54136585