

## JAVNE FINACIJE U POVIJESTI NAŠIH NARODA

Pojavom dvaju novih djela o razvoju javnih (društvenih) financija na jugoslavenskom području naša je pravna, ekonomska i socijalna povijest postala vrednija i bogatija. To su knjiga dra Zlatka Herkova »Iz povijesti javnih financija, financijskog prava i razvitka financijske znanosti Hrvatske« (str. 242) i knjiga prof. dra Božidara Jelčića »Razvoj javnih financija u Jugoslaviji« (str. 256), obje u izdanju Pravnog fakulteta u Zagrebu, Centra za stručno usavršavanje i suradnju s udruženim radom, Zagreb 1985.

Oba znanstvenika objavila su svoja djela u čast godišnjica koje su značajne za razvoj financijske znanosti, prava i publicistike na području Hrvatske.

Knjiga dra Zlatka Herkova obuhvaća razvoj javnih financija i financijskog prava na području Hrvatske u razdoblju od tri i pol stoljeća, tj. od početka 16. stoljeća do polovice 19. stoljeća. Njezin je sadržaj podijeljen u dva dijela. U prvom se dijelu obrađuje povijest javnih financija i financijskog prava, a u drugom povijesni razvitak financijske znanosti. Budući da se javne financije teško mogu odijeliti od financijskog prava, kao izvori su tom dijelu knjige autoru poslužile brojne juridičke regule, kao što su zaključci (odnosno zakoni) hrvatskih i hrvatsko-ugarskih sabora, spisi i zapisnici kraljevskog vijeća za kraljevine Dalmaciju, Hrvatsku i Slavoniju, kraljevski otpisi, naredbe nadležnih javnih organa, te običajno pravo i rukopisi iz onog doba. Autorov trud na prikupljanju tolikog broja dokumenata, od kojih su neki deponirani jedino u bibliotekama izvan naše zemlje, vrijedan je posebnog priznanja.

U nastavku prvog dijela knjige, Herkov razlaže najprije prihode koji »ulaze u kraljevski erar s područja Hrvatske«. To su, na primjer, domene, raznovrsni izravni i neizravni, redovni i izvanredni porezi, porezi u novcu i u naturi, takse te izvanredni prihodi.

Od izravnih poreza, na primjer, detaljno opisuje komorsku dobit (*lucrum camerae*), koja se prigodice nazivala i kunovinom ili marturinom, a ubirala se primitivno od zemljišta, ali bez njegove stvarne izmjere. Zatim, ratni porez koji je po svojoj prirodi bio novčana pomoć (supsidij), kojoj je morao prethoditi poseban pristanak staleža za njegovo uvođenje (premda dokumenti dokazuju da je naplaćivan i bez tog pristanka). Od onih podanika koji nisu obvezani ići u rat ili od onih gospodara koji nisu obvezani držati banderij naplaćivala se »vojščina«, tj. vojnooprosna taksa. Građani slobodnih gradova plaćali su kralju za svoju slobodu daču (često uz naznaku »pro libertate«), u pravilu jednom godišnje prema svojoj ekonomskoj snazi.

U naturalna davanja za zadovoljavanje javnih potreba tog doba ubraja se prisilni rad (*labor gratuitus*), odnosno besplatan podvoz ili osiguravanje građevinskog materijala, zatim davanje živeža, pa i vojna obveza. Korištenjem prisilnog rada najčešće su se gradile utvrde, ali i obnavljale porušene crkve, škole, oploćavale ulice, i dr. Davanje živeža bila je izvanredna obveza, koja je imala značaj pomoći (*subsidium annonarium*) namijenjene uzdržavanju vojske. Iz sredstava erara se, naime, nije mogla financirati vojska, pa je stoga vojna obveza, uz dužnost »sudjelovanja u ustanku«, sadržavala i obvezu snošenja troškova opreme i prehrane vojnika za vrijeme trajanja »ustanka«.

Posredni porezi onog doba bili su regali, odnosno kraljevštine, od kojih su posebno važno mjesto zauzimali regal pošte, solni regal, pa pravo rudarenja, pravo kovanja novca, monopol duhana (koji je bio jedan od vrlo izdašnih kraljevih prihoda), monopol lutrije i dr. Herkov je vrlo detaljno obradio i carinu, koja je kao oblik posrednog poreza bila značajan prihod države. U pravilu se naplaćivala u visini od 30% vrijednosti robe. Međutim, kada god su to zahtijevali povećani rashodi plaćeničke vojske, taj je postotak bio i znatno viši. Na području vanjskotrgovinske politike carina je služila ostvarenju merkantilističkih načela. Uz regale i carinu, tadašnje su javne financije Hrvatske poznavale i akcize, tj. potrošarine. To je zapravo bila unutrašnja carina, koju su plaćali trgovci za upotrebu i održavanje putova, cesta, mostova, za korištenje vaga, i sl.

Taksama su se kralju plaćale listine, kojima je podjeljivao naslove grofa, baruna, zatim, javnim službenicima koji »[. . .] konkretno u okviru svojih dužnosti obavljaju kakvo uredovanje za pojedince ili poradi pojedinaca«, pa feudalnim gospodarima ili općinama za slučaj seljenja s njihova područja, i dr. Prihodi od taksa su se najčešće trošili mimo proračuna i izvan kontrole predstavničkog tijela, jer su ih, u pravilu, naplaćivali pojedinci za vršenje određenih usluga, bilo u okviru ili izvan svojih ovlaštenja.

Od izvanrednih prihoda kraljevske blagajne Herkov detaljnije opisuje prigodne darove kralju prilikom njegove ženidbe, krunidbe i sl., zatim izvanredne poreze (koji su na početku 19. stoljeća bili za Hrvatsku i Slavoniju naročito težak teret), te konfiskacije. Ovim posljednjima Habsburgovci su bili veoma skloni, ne samo iz fiskalnih, nego i iz političkih razloga. Naime, pravni temelj konfiskacije bila je nevjera u odnosu na kralja (nota infidelitatis) i veleizdaja (crimen laesae maiestatis), a takva ponašanja tada nisu bila rijetkost.

Uz prihode koji su pripadali blagajni cjelokupnog kraljevstva u čijem je sastavu bila i Hrvatska, tadašnje javnofinancijsko gospodarstvo poznavalo je i prihode koje je, na osnovi, doduše, ograničenog prava, mogao uvesti i sam Hrvatski sabor i njima samostalno raspolagati. To je, prije svega, bila tzv. dimnica kao oblik izravnog poreza na određen broj kmetskih kuća i određenu površinu zemljišta, pa kraljevinska daća koja je imala značajke carine, nadalje, kraljevinska potrošarina, monopol soli, i dr.

Kao prvi formalni proračun, tj. budžet, Herkov spominje kraljevinski proračun koji je izrađen za 1721. godinu. Iz nekih stavaka tog proračuna vidljivo je koliko su javni prihodi doista služili zadovoljavanju općih, javnih potreba. Na primjer, u proračunu je naveden i izdatak kao dar nekoj uglednoj grofici za ukrašavanje vrta i nabavku raslinja iz Italije. Od te je grofice, naime, Sabor, odnosno neki njegovi članovi, očekivao određene koristi.

Drugi dio Herkovljeve knjige posvećen je povijesti financijske znanosti na hrvatskom području do polovice 19. stoljeća. Posebno je pohvale vrijedan napor autora da istražujući djela rimskih pisaca Tacita, Quintilijana, Plutarha i dr. i kasnijih teoretičara Bodina i Besolda, pronade i navede njihove uzrečice, kojima su se sastavljali tadašnjih financijskih zakona uvelike koristili. Iz te činjenice i zbog toga što je bilo propisano da javni službenici koji vode financijske poslove države moraju imati završene pravne nauke, Herkov zaključuje o visokom stupnju njihove naobrazbe i o njihovu solidnom znanju.

Vrlo su interesantni i prijedlog (»Descriptio«) i projekt (»Projectum legum«) Nikole Škrlica, tadašnjeg predsjednika Odbora zajedničkog sabora za komercijal-

na pitanja, koje je 1790. i 1791. godine podnio Odboru radi unapređenja narodnog gospodarstva i pronalaženja novih izvora prihoda kraljevom fisku, odnosno povećanja već postojećih. Doduše, Herkov naglašava da se navedenim aktima htjela, zapravo, postići korist za Mađarsku. To, međutim, ne umanjuje njihovu stručnu vrijednost, utoliko više, što se za izradu tih akata Škrlec koristio najnovijom stručnom literaturom onog doba. Pod utjecajem Sonnenfelsa, a naročito Hörnigka, Škrlec je istaknuo nekoliko bitnih pravila za rješavanje problema u javnoj ekonomiji. To je, prije svega, »dobro poznavanje zemlje i njenih mogućnosti«, zatim, podsticanje naseljavanja stranaca, posebno u krajeve s malo stanovnika, uz pomoć poreznih i drugih mjera, nadalje, unapređivanje poljoprivrede i stočarstva, obrta, manufakture, te uređivanje pitanja cehova, osuvremenjivanje tridesetničkih (carinskih) propisa, itd. Političke su prilike (ratovi, promjene vladara), međutim, spriječile neposredno ostvarenje tih prijedloga.

Herkov, na kraju, razmatra povijesni razvoj financijske znanosti u Hrvatskoj u nekoliko razdoblja. Prvo je razdoblje bilo ono, u kojem je jedini izvor znanja iz financijske znanosti bio Sonnenfelsov udžbenik pod nazivom »Temeljna načela policije, trgovine i financija«. Bilo je to 1769. godine, kada je osnovan Političko-kameralni studij u Varaždinu. Premda se taj udžbenik baš nije odlikovao izvornošću, pa ni preglednošću, po njemu se ipak predavalo čak više od 40 godina. Drugo razdoblje obuhvaća djelovanje Političko-kameralnog studija u Varaždinu od njegova osnivanja (1769. godine) do 1776. godine. U okviru tog studija financijsku znanost je predavao Adalbert Barić. Treće razdoblje počinje 1776. godine, kada je osnovana Akademija znanosti u Zagrebu, a u njenom sastavu i Pravni fakultet, te traje do polovice 19. stoljeća. Mnogi od profesora koji su predavali financijsku znanost ostavili su vrijedne pisane tragove u obliku udžbenika ili studija. Tako je prof. Antun Nagy napisao, doduše na latinskom, udžbenik pod naslovom »Positiones scientiae politicae, commercii et rei aeraeriae«, Antun Albely studiju »Teologia aerarii« u kojoj raspravlja o svrhama financijske znanosti, Ivan Nepomuk Henfner djelo »Introductio in oeconomiam politicam, alias nationalem ad recentissimo scientiarum Progressus facta per Joannem Henfner«, i dr. Iz svih tih radova vidljivo je da se, prije svega, teorijski razmatraju austrijske i ugarske financije.

Herkov završava svoju knjigu Dodatkom u kojem obrađuje osnutak Pravoslovne akademije u Zagrebu 1850. godine i znanstveni rad njezinog prvog profesora i ravnatelja Pavla Muhića, o kojem je poznato da je studente »učio« financijskoj znanosti narodnim jezikom, te da je nastavni plan i program dopunio novim predmetom — financijskim pravom (»zakonoslovljem financijskim«). Na kraju, prikazuje koje je mjesto financijska znanost zauzimala nakon osnivanja Sveučilišta u Zagrebu u visokoškolskim programima. Navodi imena i značajnija djela nastavnika te discipline.

Druga knjiga koja je predmet ovog prikaza ima naslov »Razvoj javnih financija u Jugoslaviji«. Njezin autor prof. dr. Božidar Jelčić obrađuje u njoj razvoj sistema javnih prihoda i budžetski sistem, najprije u razdoblju između dva svjetska rata, zatim od kraja drugoga svjetskog rata do današnjih dana. Opisujući suvremeni financijski sistem SFR Jugoslavije autor je uz zadovoljavanje općih društvenih potreba prikazao i sistem zadovoljavanja zajedničkih potreba. Taj se dio financijskog sistema od onog prvog razlikuje više terminološki te po oblicima prihoda i po načinu njihove raspodjele na korisnike nego po svojim učincima.

Jelčićeva knjiga zajedno s Herkovljevom obuhvaća, prema tome, povijesni prikaz javnofinancijskog gospodarstva i razvoja financijske znanosti što u Hrvatskoj, a što u Jugoslaviji, premda diskontinuirano, u razdoblju dužem od četiri stoljeća. Izuzetno solidno i stručno obavljen posao oba autora, zahvaljujući kojima smo prvi put dobili prikaz tog područja iz velikog dijela naše prošlosti, izaziva u nama osjećaj žaljenja, što autori nisu na isti način prikazali i razdoblje druge polovice 19. stoljeća, u kojem financijski sistemi građansko-kapitalističkog društva počinju poprimati modernija obilježja.

Jelčić svoju knjigu počinje prikazom nejedinstvenog, i stoga vrlo složenog, poreznog sistema, koji se na jugoslavenskom području primjenjivao od kraja 1918. do 1941. godine. Posebno prikazuje neposredne, a posebno posredne poreze tog sistema. Naime, dok su posredni porezi, napose carina, bili uređeni jedinstveno za cijelo područje, neposredni porezi su do 1928. godine bili uređeni prema propisima koji su na određenim područjima vrijedili prije stvaranja Kraljevine SHS. Stoga se i nakon formiranja jedinstvenoga političkog područja na njemu primjenjivalo pet različitih poreznih sistema neposrednih poreza. Tako se u Sloveniji i Dalmaciji primjenjivao austrijski sistem koji je vrlo sličio poreznim sistemima evropskih zemalja; u Hrvatskoj, Slavoniji, Međimurju i Vojvodini primjenjivao se mađarski sistem koji se sve do Wekerleove porezne reforme smatrao više poreznom »zbrkom« nego sistemom; u Bosni i Hercegovini primjenjivao se poseban porezni sistem koji je od svih drugih na području Jugoslavije bio najprimitivniji; a u Srbiji sistem oporezivanja koji je u odnosu na ondašnje sisteme bio vrlo zastario. Jelčić detaljno opisuje svaki od navedenih sistema, kao i elemente neposrednih poreza koji im pripadaju. Uz opisivanje ulazi i u analizu efikasnosti tih poreza i sistema. Ocjenjuje da tolika šarolikost u oporezivanju neposrednim porezima izaziva niz problema, zatim da je oporezivanje pretežno prinosna, a ne dohotka uzrok neravnomjernoj raspodjeli poreznog tereta, nadalje, da su razlike u visini poreznog opterećenja zbog važenja pet različitih poreznih sistema, vrlo izražene. Do unificiranja sistema neposrednih poreza došlo je tek 1929. godine, premda su se već mnogo ranije pojavile inicijative i konkretni prijedlozi za njegovu izmjenu. Novim je sistemom bila utvrđena opća porezna obveza, porezna oslobođenja mogla su se utvrđivati samo zakonom i bila su ukinuta sva prava naplate poreza ustupljena pravnim ili fizičkim osobama. Tako osuvremenjen porezni sistem, kojim je »učinjen veliki napredak u odnosu prema prethodnom stanju«, doživio je u narednih devet godina ipak još niz dopuna i izmjena. Sistem posrednih poreza sastojao se od carine, državne trošarine, državnih monopola i poreza na poslovni promet (posljednjeg je Jelčić, respektirajući porezno-administrativne razloge, obradio zajedno s neposrednim porezima). Svi su ti porezi zauzimali po svojoj izdašnosti najznačajnija mjesta među javnopravnim prihodima tog razdoblja. Carina i carinski sistem su osim fiskalnog cilja bili i u funkciji zaštite domaćih industrijalaca i domaće proizvodnje. Na području carinskog sistema dolazilo je do čestih promjena, što je i razumljivo, budući da je u neku ruku uvijek »kaskao« za promjenama u privrednom životu, a nije kao dio smišljene i dugoročne ekonomske politike njima prethodio.

Jelčić je posebnu pažnju posvetio državnim dugovima Jugoslavije za prvoga svjetskog rata i u razdoblju između oba rata. Oni su bili posljedica kontinuiteta dugovnih obveza Srbije i Crne Gore do 1914. godine koje je preuzela novoosnovana Kraljevina SHS, zatim preuzimanja dijela javnog duga Austro-Ugarske Monarhije na osnovi Saint-Germainskog ugovora sklopljenog 1919. godine i Tri-

anonskog sporazuma sklopljenog 1920. godine, pa ratnih godina od 1914. do 1918. godine kada se Srbija najviše zadužila kod Francuske, nadalje, određenih mjera socijalne i ekonomske politike, kao što su bile agrarna reforma, likvidacija zemljoradničkih dugova, i sl. U razdoblju između oba rata trebalo je oživiti privredne aktivnosti, otkloniti posljedice ratnih razaranja, izraditi nove i proširiti dotadašnje saobraćajnice, i dr. Za sve to Jugoslavija se koristila sredstvima vanjskih zajmova od kojih su neki bili sklopljeni i pod vrlo nepovoljnim uvjetima.

U drugom dijelu knjige Jelčić obrađuje financijski sistem Jugoslavije od 1944. godine do današnjih dana. Ne zapostavljajući ni jedan segment tog sistema, posebno obrađuje porezni, carinski, takseni sistem, sistem doprinosa, budžetski sistem, sistem zadovoljavanja društvenih potreba i sistem financiranja bržeg razvoja privredno nedovoljno razvijenih krajeva. Kao istaknuti znanstvenik često je bio i aktivni sudionik u stvaranju financijskog sistema, što mu je omogućilo da ga prikaže i sa stajališta dilema, težnji i ideja onih koji su te sisteme i stvarali. Najveći dio sadržaja drugog dijela knjige posvetio je poreznom sistemu, njegovu razvoju i sadašnjem uređenju. Razdoblje od 1944. godine, kada je već bio oslobođen velik dio jugoslavenskog područja na kojem se uz organe nove vlasti organizirao i novi financijski sistem, pa do današnjih dana, podijelio je na šest odsjeka. Ističe, da su najprije izvršene tek neznatne promjene u naslijeđenom poreznom sistemu, nakon čega je slijedilo postepeno uključivanje poreza i u instrumentarij nove ekonomske i socijalne politike. Tako je porez na dobit državnih privrednih poduzeća ustupio mjesto većem broju poreza: porezu na ekstra-dobit, porezu na višak fonda plaća i porezu na dohodak, ovi su opet zamijenjeni samo jednim porezom — porezom na dohodak, itd.

Osnovna su načela sadašnjeg poreznog sistema: (1) proširen financijski suverenitet užih društveno-političkih zajednica u odnosu na ranije razdoblje, što znači da i republike i pokrajine mogu uvoditi poreze, (2) radnici u udruženom radu plaćaju porez iz dohotka organizacije udruženog rada u skladu s dostignutim stupnjem proizvodnosti i porez iz osobnih dohodaka uz poštivanje načela nagrađivanja prema radu, (3) republike i pokrajine moraju se o osnovama poreznog sistema i politike dogovarati, (4) u nadležnosti je federacije određivanje poreza kojima se osigurava jedinstveno jugoslavensko tržište, kao i intervencije u porezne sisteme republike i pokrajina kada to zahtijevaju izvanredne prilike i (5) djelatnosti federacije dijelom financiraju republike i pokrajine doprinosom koji svojom visinom odgovara njihovom sudjelovanju u društvenom proizvodu.

Uz druge javnopravne prihode nešto više prostora posvećuje javnim zajmovima. Kao glavne uzroke porasta zaduženja navodi, uz ostalo, poskupljenje nafte 1973. godine i gotovo permanentan trgovinski i platni deficit niza godina. Granica našeg zaduženja u inozemstvu je, prema kriterijima Međunarodnog monetarnog fonda, prekoračena 1984. godine.

Veći prostor još posvećuje važećem sistemu raspodjele društvenih (javnih) prihoda i detaljnije ga razrađuje. To je i opravdano, jer su na tom području izvršene najveće promjene, premda se nekima od njih često pripisuje samo formalni značaj. Autor navodi, »[...] da se u sadašnjem sistemu raspodjele društvenih prihoda ti prihodi dijele na one kojima se financiraju tzv. opće društvene potrebe i na one kojima se financiraju (zadovoljavaju) tzv. zajedničke društvene potrebe«. Opće društvene potrebe klasične su potrebe države, koje su po svojoj prirodi imanentne svim članovima društva i »[...] koje se moraju zadovoljavati

neovisno o željama, potrebama i stajalištima pojedinaca«. One se zadovoljavaju javnopravnim prihodima na razini svake društveno-političke zajednice, u pravilu njezinim izvornim prihodima te vrste uz primjenu budžetske metode. One druge, pak, takve su potrebe »[...] za čije su zadovoljavanje zainteresirani kako pojedinci tako i određeni krug korisnika«. Njihov udio u cjelokupnim društvenim potrebama veći je od udjela općedruštvenih potreba, one se zadovoljavaju doprinosima (koji se bitno razlikuju od doprinosa kakve poznaje financijska teorija), ali i naknadama i drugim davanjima, i to putem samoupravnih interesnih zajednica, metodom koja nije ni budžetska, ni tržišna, nego specifična — slobodnom razmjenom rada.

Ta podjela na dvije vrste društvenih potreba od kojih se svaka od njih zadovoljava drugom vrstom prihoda, pa i drugom metodom, najznačajnija je novina na tom području.

Oba djela, ono dra Herkova i ono prof. dra Jelčića jedinstvena su na našem području. O genezi financijske znanosti u nas do sada nismo imali objavljenih radova tog opsega. Stoga, i jednom i drugom autoru treba odati priznanje što su se prihvatili izuzetno složenog i dugotrajnog posla, a zatim ga i odlično obavili. Njihovi će radovi naići na veliku primjenu ne samo kod stručnjaka iz javnih financija i financijskog prava, nego i kod povjesničara, pravnika i ekonomista, doktoranata i studenata iz pravne i ekonomske oblasti društvenog usmjerenja i mnogih drugih koji se zanimaju našom prošlošću.

*Olivera Lončarić-Horvat*

*Socijalistička misao u Srbiji od prvih socijalista do socijalističke revolucije. Zbornik SOCIJALISTIČKA MISAO U SRBIJI, Beograd 1985, 256+253 str.*

Dvije knjige spomenutog zbornika mogu biti zanimljive i istraživačima povijesti socijalizma na našem prostoru i širem krugu čitatelja.

Zbornik je znanstveno-popularna hrestomatija, pogodna za rad na općem i usmjerenom povijesnom obrazovanju, drugi zainteresirani čitatelji mogu njime proširivati svoje poznavanje povijesti socijalizma na jugoslavenskom prostoru (odrednica »[...] u Srbiji« upućuje na važan dio tog prostora, ali se sadržaj zbornika, što je razumljivo, ne ograničava isključivo na tu našu zemlju), dok će se stručno i znanstveno zainteresirani čitatelji koristiti njime usporedbeno — uz drugu, noviju i stariju, literaturu o toj složenoj temi. Zbornik je zajednički projekt Zavoda za udžbenike i nastavna sredstva u Beogradu i Instituta za istoriju radničkog pokreta Srbije.

Obuhvaća prvu bitnu etapu povijesti socijalizma na našem prostoru — od početka socijalističke misli (u drugoj polovici 60-ih godina XIX st.) do razdoblja uoči jugoslavenske socijalističke revolucije (druga bi bitna etapa bila od otvaranja revolucionarnog procesa u narodnooslobodilačkom ratu 1941, i narednih godina, do suvremenosti revolucije).