

ARGUMENTI

Časopis za društvena / politička pitanja, Godina V, Broj 13, Avgust 2011. BESPLATNO

Milan Blagojević:

U ovom broju:

**Organizacija saveznog
pravosuđa u BiH**

(9)

Bojana Vasiljević:

**Decentralizacija u
savremenoj državi**

(31)

Franc Sošnja:

**BiH – promašaj
međunarodne zajednice**

(53)

Filip Turčinović:

**Istorijsko nasljeđe kao
indikator mogućih pravaca
razvoja situacije na Magrebu,
u Libiji i Čadu**

(67)

Srđan Mićić:

**Borba za slobodnu misao
– da li cenzura može da spreči
formiranje javnog mnenja?**

(75)

Mladen Vidović:

**Komparativni prikaz
poreza na dobit**

(113)

ARGUMENTI

časopis
za društvena / politička pitanja
izlazi svaka četiri mjeseca

ARGUMENTI

časopis za društvena / politička pitanja
izlazi svaka četiri mjeseca

Izdavač

Savez nezavisnih socijaldemokrata, Banja Luka
Petra Kocića 5

Glavni urednik

Milan Ljepojević

Redakcija

Slavko Mitrović, Rajko Vasić, Đorđe Latinović,
Milan Tukić, Franc Sošnja, Danijela Injac,
Krsto Grujić, prof. dr Filip Turčinović, prof. dr Nenad Suzić,
prof. dr Tihomir Gligorić, Mr Vanja Malidžan

Lektor

Tatjana Atlagić

Kompjuterska priprema

Dragana Pupac

Oblikovanje i dizajn

Milan Tukić

Štampa

Trioprint

Banja Luka

Tiraž

500

ARGUMENTI

časopis
za društvena / politička pitanja

Banja Luka
avgust 2011.

Riječ urednika

„Argumenti“ u ovom broju aktuelizuju i elaboriraju više značajnih tema, od kojih se po svojoj važnosti izdvaja osnovno pitanje dejtonske BiH – odnos njene centralizacije i decentralizacije. Prva tri autorska rada tematski obrađuju ovaj odnos, i to u oblasti pravosuđa, ekonomije i politike.

Doktor Milan Blagojević analizira aktuelnu temu iz domena pravosuđa BiH, gdje daje odgovor vezan za potrebu postojanja odnosno nepostojanja Vrhovnog suda BiH. Isti odnos iz oblasti ekonomije razmatra u svom radu pod naslovom „Decentralizacija u savremenoj državi“ i magistrica Bojana Vasiljević, koja u uvodnom dijelu teksta citira američkog diplomatu D. Mojnihana, koji kaže da „nikada ne treba povjeravati većoj jedinici ono što može učiniti manja“.

Franc Sošnja u tekstu „BiH – promašaj međunarodne zajednice“ rasvjetljava aktuelnu političku situaciju u BiH, s posebnim osvrtom na ulogu dijela međunarodne zajednice u tom spektru političkog djelovanja i dešavanja.

Profesor Filip Turčinović objavljuje rad „Istorijsko nasljeđe kao indikator mogućih pravaca razvoja situacije na Magrebu, u Libiji i Čadu“ u svjetlu postojećih burnih previranja u arapskom svijetu.

Mladi autor Srđan Mićić analizira društvene odnose kroz cenzuru štampe i, pišući o borbi za slobodnu misao, pita se da li cenzura može da spriječi formiranje javnog mnjenja. Magistar Mladen Vidović piše o porezu na dobit, a profesor Dušan Novaković o pojmu ličnog imena.

Uređivački koncept ostaje nepromijenjen. Orientacija na mlade autore i regionalni karakter „Argumenata“ karakteristike su i ovog broja.

Milan Ljepojević

Sadržaj

Doc. dr Milan Blagojević ORGANIZACIJA SAVEZNOG PRAVOSUĐA U BiH	9
Mr Bojana Vasiljević DECENTRALIZACIJA U SAVREMENOJ DRŽAVI.....	31
Franc Sošnja BiH – PROMAŠAJ MEĐUNARODNE ZAJEDNICE.....	53
Prof. dr Filip Turčinović ISTORIJSKO NASLJEĐE KAO INDIKATOR MOGUĆIH PRAVACA RAZVOJA SITUACIJE NA MAGREBU, U LIBIJI I ČADU.....	67
Srđan Mićić, master istorije BORBA ZA SLOBODNU MISAO – DA LI CENZURA MOŽE DA SPREČI FORMIRANJE JAVNOG MNENJA?.....	75
Mr Mladen Vidović KOMPARATIVNI PRIKAZ POREZA NA DOBIT.....	113
Prof. dr Dušan Novaković POJAM LIČNOG IMENA.....	151

Organizacija saveznog pravosuđa u BiH

Doc. dr Milan Blagojević¹

1. UVODNI DIO

Jedno od veoma aktuelnih pitanja u posljednje vrijeme u Bosni i Hercegovini jeste da li ova država treba da ima vrhovni sud. Na prvi pogled, ovo pitanje može zvučati besmisленo, posebno onima koji nisu pravnici po vokaciji, jer je predstava ljudi koji se ne bave pravom da je jedan od osnovnih atributa državne vlasti njeno pravo da na svojoj teritoriji i prema svom stanovništvu ima *vrhovnu* riječ u rješavanju sporova sudske putem. Međutim, nije to predstava samo pravnih laika, već i onih ljudi kojima je bavljenje pravom profesija. Naime, iz jednog dijela profesionalne pravničke zajednice u Bosni i Hercegovini ovih dana mogu se čuti izjave da je formiranje vrhovnog suda na nivou države neophodno i da to ne treba uopšte dovoditi

Jedno od veoma aktuelnih pitanja u posljednje vrijeme u Bosni i Hercegovini jeste da li ova država treba da ima vrhovni sud.

¹ Univerzitet za poslovni inženjering i menadžment Banja Luka.

S tim u vezi, navodi se da Sjedinjene Američke Države imaju vrhovne sudove u svim državama, ali da imaju ovu sudsku instancu i na nivou federacije.

Primjećujemo da se, kada se poziva na iskustvo SAD-a, zaboravlja da je suština zadaće tamošnjeg Vrhovnog suda odlučivanje da li je određeni propis (savezni ili propis federalnih jedinica) koji se ima primijeniti u konkretnom slučaju u skladu sa Ustavom SAD-a.

u pitanje. S tim u vezi, navodi se da Sjedinjene Američke Države imaju vrhovne sudove u svim državama, ali da imaju ovu sudsku instancu i na nivou federacije. Takođe se poziva i na iskustva najvećeg broja drugih država koje imaju vrhovne sudove, pa se onda induktivnim putem zaključuje kako bi tako trebalo biti i u slučaju Bosne i Hercegovine. U ovakvom zaključku zaboravlja se da on, iako je induktivan, nije i potpuno induktivan, s obzirom na činjenicu da se izvodi iz premlisa koje ne obuhvataju sve njegove predmete. Konkretnije kazano, gubi se, na primjer, iz vida važeći ustav Bosne i Hercegovine koji ne daje osnov za takav zaključak, a ako se vratimo samo malo u prošlost sjetićemo se da ni u bivšoj SFRJ nakon Ustava iz 1974. godine ova savezna država nije imala *vrhovni* sud. Pored toga, imamo utisak da nemali dio profesionalne pravnice zajednice u Bosni i Hercegovini nema u vidu modele organizacije pravosuđa u federalno uređenim državama u svijetu, kao i ulogu koju u pojedinim federacijama imaju njihovi vrhovni sudovi, uprkos tome što su po svom nazivu vrhovni. Primjećujemo da se, kada se poziva na iskustvo SAD-a, zaboravlja da je suština zadaće tamošnjeg Vrhovnog suda odlučivanje da li je određeni propis (savezni ili propis federalnih jedinica) koji se ima primijeniti u konkretnom slučaju u skladu sa Ustavom SAD-a. S tim u vezi je pojam ekscepcije neustavnosti imanentan tom modelu organizacije pravosuđa, čija suština je u tome da sud, ako utvrdi neustavnost određenog zakona, isti ne primjenjuje na taj slučaj, ali zakon ostaje i dalje na snazi.² Dakle, previđa se ustavnosudska uloga ovog suda, koju kod nas, doduše, u sasvim drugom obliku, ima Ustavni sud Bosne i Hercegovine. No, za nas su od veće važnosti uslovi pod kojima Vrhovni sud SAD-a može ispitivati i presude sudova federalnih jedinica. O ovome ćemo govoriti

² Poznavaocima ove materije poznato je da pravo Vrhovnog suda SAD-a da cijeni ustavnost zakona nije propisano Ustavom SAD-a niti njegovim amandmanima. Ono je uspostavljeno praksom tog suda, u kom smislu se kao pionirski navodi slučaj *Marbury v. Madison* iz 1803. godine. O ovome postoji brojna literatura iz koje za ovu priliku izdvajamo: C. N. May, A. Ides, *Constitutional Law – National Power and Federalism*, 2007, p. 5–17; G. Mijanović, *Kontrola ustavnosti zakona*, 2000, s. 99–111; K. Čavoški, *Ustavnost i federalizam – Sudska kontrola ustavnosti u anglosaksonskim federalnim državama*, 1982, s. 44–67.

u dijelu rada posvećenom razlozima zbog kojih smatramo da ne postoji potreba za obrazovanjem vrhovnog suda Bosne i Hercegovine.

Pored navedene argumentacije može se čuti da je formiranje vrhovnog suda Bosne i Hercegovine potrebno i radi postizanja jedinstvene sudske prakse ili, kako se to još češće kaže, ujednačavanja sudske prakse. To pak podrazumijeva da postoji neujednačena sudska praksa. Međutim, niko iz profesionalne pravničke zajednice u Bosni i Hercegovini, koliko nam je poznato, do sada nije ni pokušao odrediti kako sadržaj tako ni opseg sintagme „neujednačena sudska praksa“ koji bi vrijedili za naše prilike.

Razlog

Ovi nedostaci od kojih pati shvatanje koje, pozivajući se na te argumente, želi formiranje vrhovnog suda Bosne i Hercegovine, bio nam je razlog za pisanje ovog rada. U njemu ćemo, polazeći od prethodno navedenog, izložiti specifičnost državnog uređenja Bosne i Hercegovine koja opravdava postojeću organizaciju pravosuđa u našoj zemlji. Da bi se razumjela važeća ustavna rješenja, biće neophodno da, u najkraćem, prethodno podsjetimo na modele organizacije pravosuđa u federalno uređenim državama, u koje spada i Bosna i Hercegovina. Ovim pitanjima biće posvećen prvi dio u nastavku. U drugom dijelu iznijećemo naše viđenje ne samo o tome kako bi trebalo organizovati pravosuđe na saveznom nivou, već i zašto ne postoji potreba za obrazovanjem vrhovnog suda Bosne i Hercegovine. S tim u vezi ukazaćemo na to da i postojeći model organizacije pravosuđa u Bosni i Hercegovini omogućava ostvarivanje vladavine prava, kao i ujednačavanje sudske prakse tamo gdje je to pravno dopušteno, moguće i društveno poželjno. Najzad, u završnom dijelu ukratko ćemo iznijeti naše prijedloge o tome u kom pravcu bi trebalo usmjeriti rad postojećih centara za edukaciju sudija i tužilaca u Bosni i Hercegovini.

Pored navedene argumentacije može se čuti da je formiranje vrhovnog suda Bosne i Hercegovine potrebno i radi postizanja jedinstvene sudske prakse ili, kako se to još češće kaže, ujednačavanja sudske prakse.

Međutim, niko iz profesionalne pravničke zajednice u Bosni i Hercegovini, koliko nam je poznato, do sada nije ni pokušao odrediti kako sadržaj tako ni opseg sintagme „neujednačena sudska praksa“ koji bi vrijedili za naše prilike.

2. VAŽEĆA USTAVNOPRAVNA RJEŠENJA O ORGANIZACIJI SUDOVA U BiH

Organizacija sudova u bilo kojoj državi u najužoj je vezi sa oblikom državnog uređenja date države.

Prema ovoj tipologiji, nesumnjivo je da, s obzirom na njen ustav, Bosna i Hercegovina pripada složeno uređenim državama, sa dominantnim federalnim elementima. Kod ovog tipa država, pravosudna funkcija, kako iskustvo pokazuje, može biti organizovana na više načina.

2.1. Kratak uporedni prikaz osnovnih modela organizacije sudova u federacijama

Organizacija sudova u bilo kojoj državi u najužoj je vezi sa oblikom državnog uređenja date države. To uređenje pak zavisi od toga da li je riječ o državi sa jednom ili više državnih organizacija, odnosno da li se radi o jednom ili više potpunih sistema institucija i organa ustavno-zakonodavne, izvršno-političke, upravne i pravosudne djelatnosti. Ako postoji samo jedan takav sistem, riječ je o prostoj (unitarnoj) državi, iz čega proizlazi samo mogućnost organizacije jedinstvenog sudskeg sistema, sa jednim sudom na vrhu te organizacije. Međutim, ako ima više potpunih sistema državne organizacije (najmanje tri – od kojih jedan savezni i najmanje dvije članice saveza, a može ih biti i više), riječ je o složenom državnom uređenju. Prema ovoj tipologiji, nesumnjivo je da, s obzirom na njen ustav, Bosna i Hercegovina pripada složeno uređenim državama, sa dominantnim federalnim elementima. Kod ovog tipa država, pravosudna funkcija, kako iskustvo pokazuje, može biti organizovana na više načina. Dakle, ne postoji jedinstveni obrazac niti ga je, objektivno posmatrano, moguće stvoriti, budući da bogatstvo ljudskog duha i na ovom području društvenih odnosa nema granice, o čemu, uostalom, ponajbolje svjedoči i ustavno uređenje Bosne i Hercegovine.

Modeli

U ustavnopravnoj teoriji se ističe kako je najprirodniji način organizovanja sudstva u federaciji „...onaj prema kojem paralelno postoji federalna sudska vlast i sudska vlast federalnih jedinica. Federalno sudstvo bi rešavalo sporove opštег karaktera, na koje je potrebno primeniti federalni ustav, federalne zakone i međunarodne ugovore.

Sudovi federalnih jedinica bi rešavali sporove koji proizlaze iz primene zakonodavstva federalne jedinice. Rešavanje svih takvih sporova bi u načelu počinjalo i okončavalo se u federalnim jedinicama, pred njihovim sudovima.³

U ovom modelu organizacije sudova važno pitanje je kako organizovati federalno sudstvo, pri čemu je u federalnim jedinicama pravilo da su njihovi sudovi višestepeno organizovani i u toj hijerarhiji, kako pokazuje iskustvo federalnih jedinica u Sjedinjenim Američkim Državama, na vrhu se nalaze vrhovni sudovi. Međutim, kada je riječ o saveznom sudstvu, stvari stoje drugačije. Ono se, naime, može organizovati kao višestepeno federalno sudstvo ili kao jedan vrhovni federalni sud. Tipičan primjer višestepenog federalnog sudstva pružaju Sjedinjene Američke Države, koje imaju mrežu od 94 savezna okružna suda, 12 apelacionih saveznih sudova, a na vrhu te piramide je vrhovni sud ove federacije. Ovom tipu organizacije federalnog sudstva pripada, u osnovi, i brazilski sistem. Prema Ustavu Brazila (čl. 101, 102, 104–121), postoji mreža federalnih sudova na vrhu koje se nalazi Vrhovni sud Brazila. Potom je u članu 125. stav 1. brazilskega ustava propisano da svaka država članica ove federacije ima svoje sudove, čija organizacija i nadležnosti se uređuju ustavima i zakonima tih federalnih jedinica. Pri tome se, svakako, moraju poštovati odredbe saveznog ustava, uključujući i one koje govore o nadležnostima federalnih sudova.

Posebnu organizaciju federalnog sudstva ima Savezna Republika Njemačka. Članom 95. stav 1. Osnovnog zakona Savezne Republike Njemačke (*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*) propisano je da za područja redovnih upravnih, finansijskih, radnih i socijalnih sudova savezna država ustanavljava kao najviše sudove Savezni vrhovni sud, Savezni upravni sud, Savezni finansijski sud, Savezni radni sud i Savezni socijalni sud. Članom 96. stav 1. federalnog ustava propisano je da radi zaštite industrijske svojine savezna država može obrazovati savezni sud, a stavom 2. tog člana savezna država je ovlaštena za osnivanje vojnih sudova za oružane snage, kao saveznih sudova.

Tipičan primjer višestepenog federalnog sudstva pružaju Sjedinjene Američke Države, koje imaju mrežu od 94 savezna okružna suda, 12 apelacionih saveznih sudova, a na vrhu te piramide je vrhovni sud ove federacije.

Posebnu organizaciju federalnog sudstva ima Savezna Republika Njemačka.

³ R. Marković, *Ustavno pravo*, 2011, s. 394.

Švajcarska

Jedan vrhovni federalni sud postojao je donedavno u Švajcarskoj.

Najzad, u svijetu federalizma postoji veoma mali broj federacija u kojima je cjelokupno sudstvo u nadležnosti federacije, što znači da federalne jedinice nemaju svoje sude.

Jedan vrhovni federalni sud postojao je donedavno u Švajcarskoj, a istorijske primjere ovakvog načina organizovanja sudstva na nivou federacije pružaju još Bizmarkova Njemačka (član 75. Ustava Njemačkog rajha od 1871. godine), bivši SSSR (čl. 151. i 153. Sovjetskog ustava iz 1977. godine), kao i SFRJ nakon Ustava iz 1974. godine, na osnovu kojeg je na nivou ove federacije postojao njen savezni sud. Sve do donošenja novog ustava u aprilu 1999. Godine, u Švajcarskoj je na federalnom nivou postojao samo jedan savezni sud. Za njega se u literaturi isticalo da je (kurziv u citatu je naš) „...nadležan tek u poslednjoj instanci, kad je u pitanju federalno pravo, i da nije nadležan za primenu kantonalnog.“⁴

Nakon ustavne reforme, važećim švajcarskim ustavom je propisana nadležnost federacije (član 191a) za osnivanje i drugih saveznih sudova. Takvi sudovi su *savezni krivični sud*, sa nadležnošću za suđenje u prvom stepenu za krivične slučajeve koji su zakonom određeni kao sudska nadležnost federacije, *sudovi* koji odlučuju u javnopravnim sporovima u okviru nadležnosti savezne uprave, kao i drugi sudovi određeni saveznim zakonom. No, kada je riječ o Saveznom судu Švajcarske, treba istaći kako je i prema važećem ustavu ove zemlje taj sud nadležan (član 189. Ustava) da rješava sporove koji se odnose na *savezno pravo*, međunarodno javno pravo, međukantonalne propise, prava priznata kantonalnim ustavima, što drugim riječima znači da je, u bitnom, zadržan model u kojem ovaj sud u najvećem broju slučajeva nije nadležan za primjenu kantonalnih zakona.

Austrija, Belgija, Venecuela...

Najzad, u svijetu federalizma postoji veoma mali broj federacija u kojima je cjelokupno sudstvo u nadležnosti federacije, što znači da federalne jedinice nemaju svoje

⁴ F. Lovo, *Velike savremene demokratije*, 1999, s. 222.

sudove. U te federacije spadaju Austrija, Belgija i Venecuela. U čl. 82. i 83. Ustava Austrije propisana je isključiva nadležnost ove federacije u oblasti sudstva, koja tu nadležnost ostvaruje saveznim zakonima kojima se osnivaju sudovi i određuje njihova nadležnost.

U slučaju Belgije, članom 147. saveznog ustava propisano je postojanje jednog vrhovnog suda za cijelu Belgiju, a osnivanje ostalih sudova vrši se zakonom (riječ je o federalnom zakonu). Kada je riječ o Venecueli, članom 156. tačka 31. saveznog ustava propisana je nadležnost ove federacije za organizaciju pravosuđa. Prema članu 269. Ustava Venecuele, federacija to čini zakonom kojim se uređuju organizacija i područja nadležnosti pojedinih sudova.

2.2. Specifičnost državnog uređenja Bosne i Hercegovine koja uzrokuje njenu sudsку organizaciju

Nakon ovog kratkog izlaganja o modelima organizacije sudova u federalno uređenim državama, logično pitanje koje se postavlja jeste gdje je u svemu tome Bosna i Hercegovina.

Ako se ima u vidu sadržina Ustava Bosne i Hercegovine, mišljenja smo da je domaću organizaciju pravosuđa teško svrstati u bilo koji od već poznatih modela. Naime, izvorno, prema Ustavu Bosne i Hercegovine, pravosudna materija je u nadležnosti entiteta, s obzirom na odredbu člana III3 tog ustava. Prema toj odredbi, sve funkcije i sva ovlaštenja koja nisu *izričito* tim ustavom dodijeljena institucijama Bosne i Hercegovine pripadaju njenim entitetima. Kada se ova odredba dovede u vezu sa članom III1 našeg ustava, jasno je da pravosudna materija nije na bilo koji način *izričito* dodijeljena saveznim institucijama. Naime, članom III1 Ustava je propisano:

,Nadležnost institucija Bosne i Hercegovine.

Sljedeće oblasti spadaju u nadležnost institucija Bosne i Hercegovine:

- (a) spoljna politika,
- (b) spoljna trgovina,

U slučaju Belgije, članom 147. saveznog ustava propisano je postojanje jednog vrhovnog suda za cijelu Belgiju, a osnivanje ostalih sudova vrši se zakonom (riječ je o federalnom zakonu).

Ako se ima u vidu sadržina Ustava Bosne i Hercegovine, mišljenja smo da je domaću organizaciju pravosuđa teško svrstati u bilo koji od već poznatih modela.

U tome je, dakle, specifičnost državnog uređenja Bosne i Hercegovine, uslijed koje se organizacija domaćeg pravosuđa ne može svrstati u neki od prethodno izloženih modela te organizacije poznatih u svijetu federalizma.

Od svih upravo navedenih uslova, Bosna i Hercegovina bi prema samo jednom od njih mogla preuzeti nadležnost da uređuje pitanje organizacije sudstva na saveznom nivou. To je onaj uslov prema kojem se o tome moraju prethodno sporazumjeti entiteti.

- (c) carinska politika,
- (d) monetarna politika, u skladu sa članom 7,
- (e) finansijska politika institucija Bosne i Hercegovine i finansiranje međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine,
- (f) imigraciona i politika u vezi sa izbjeglicama i pružanjem azila i njihova regulativa,
- (g) sprovođenje međunarodnih krivičnih zakona, krivičnih zakona koji važe među entitetima, kao i odnosi sa Interpolom,
- (h) izgradnja i funkcionisanje zajedničkih i međunarodnih komunikacionih objekata i veza,
- (i) regulisanje saobraćaja između entiteta,
- (j) kontrola vazdušnog saobraćaja."

Iz citirane ustavne odredbe ne može se bilo kojim sredstvom pravnog tumačenja izvesti zaključak o postojanju nadležnosti Bosne i Hercegovine u pravosudnoj oblasti. Takva nadležnost, po našem mišljenju, ne bi se mogla izvesti ni upotrebom doktrine o prečutnim nadležnostima federacije, to jest nadležnostima koje za federaciju nisu *expresis verbis* izražene u saveznom ustavu, ali koje se podrazumijevaju. U tome je, dakle, specifičnost državnog uređenja Bosne i Hercegovine, uslijed koje se organizacija domaćeg pravosuđa ne može svrstati u neki od prethodno izloženih modela te organizacije poznatih u svijetu federalizma.

Međutim, ako takve nadležnosti savezne države nema u citiranoj ustavnoj odredbi, ona kao mogućnost postoji u članu III5 Ustava Bosne i Hercegovine. Da podsjetimo, tom odredbom je predviđeno da će Bosna i Hercegovina preuzeti nadležnost za druga pitanja o kojima se sporazumiju entiteti, o kojima postoje odredbe u aneksima 5, 6, 7. i 8. Dejtonskog sporazuma, te o pitanjima koja su neophodna da bi se očuvali suverenitet i teritorijalni integritet Bosne i Hercegovine. Od svih upravo navedenih uslova, Bosna i Hercegovina bi prema samo jednom od njih mogla preuzeti nadležnost da uređuje pitanje organizacije sudstva na saveznom nivou. To je onaj uslov prema kojem se o tome moraju prethodno sporazumjeti entiteti.

Ovo ističemo iz dva razloga. Naime, maločas smo vidjeli kako važeća ustavna rješenja ne pružaju pravnu mogućnost da Bosna i Hercegovina samostalno doneše (u

Parlamentarnoj skupštini, nezavisno od entiteta) zakon kojim bi osnovala sudstvo na saveznom nivou. Takva mogućnost ne postoji ni pozivanjem na prečutne nadležnosti federacije, jer odredba člana III3 saveznog ustava sasvim jasno govori da entitetima pripadaju sve funkcije i sva ovlaštenja koja nisu *izričito* tim ustavom dodijeljena institucijama Bosne i Hercegovine. Pozivanje na to da je Zakon o Sudu Bosne i Hercegovine donio visoki predstavnik u Bosni i Hercegovini, te pokušaj da se u tome nađe *valjan* pravni osnov za postojeću organizaciju pravosuđa na saveznom nivou nema ustavnopravno uporište.

Neustavnost

Ovo ističemo zbog toga što visoki predstavnik nema takva ovlaštenja prema Dejtonskom sporazumu, iako je on, uprkos tome, obilato nametao zakone i vršio ustavne promjene u Bosni i Hercegovini, ne samo u ovom nego i u drugim područjima društvenih odnosa kod nas. No, kako njegova istinska ovlaštenja iz tog sporazuma nisu predmet ovog rada, ovdje se nećemo upuštati u elaboraciju ovog našeg stava, nego ćemo se zadovoljiti samo ukazivanjem na pravnu neutemeljenost takvog postupanja visokog predstavnika.⁵ S obzirom na upravo iznesene razloge, smatramo da je Zakon o Sudu Bosne i Hercegovine suprotan Ustavu Bosne i Hercegovine i svim ostalim aneksima Dejtonskog sporazuma, jer ga je, suprotno svim aneksima Dejtonskog mirovnog sporazuma nametnuto visoki predstavnik. Usljed toga je neustavan i Zakon o Sudu Bosne i Hercegovine, kasnije donesen od strane Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, kojim je, u stvari, usvojen u istovjetnom tekstu Zakon ranije nametnut od strane visokog predstavnika. Ovaj zakon Parlamentarne skupštine Bosne

Pozivanje na to da je Zakon o Sudu Bosne i Hercegovine donio visoki predstavnik u Bosni i Hercegovini, te pokušaj da se u tome nađe valjan pravni osnov za postojeću organizaciju pravosuđa na saveznom nivou nema ustavnopravno uporište.

S obzirom na upravo iznesene razloge, smatramo da je Zakon o Sudu Bosne i Hercegovine suprotan Ustavu Bosne i Hercegovine i svim ostalim aneksima Dejtonskog sporazuma, jer ga je, suprotno svim aneksima Dejtonskog mirovnog sporazuma nametnuto visoki predstavnik.

⁵ Iz istih razloga ovdje se nećemo baviti ni kritikom Odluke broj U 26/01. donesene od strane Ustavnog suda Bosne i Hercegovine po zahtjevu za ocjenu ustavnosti nametnutog Zakona o Sudu Bosne i Hercegovine. Samo ćemo podsjetiti na to da je Ustavni sud većinom glasova odlučio da je nametnuti zakon visokog predstavnika u skladu sa Ustavom Bosne i Hercegovine. Odluka broj U 26/01. objavljena je u „Službenom glasniku BiH“, broj 4/02.

Ocjena ustavnosti bilo kojeg saveznog zakona zavisi od toga hoće li neki sud u Bosni i Hercegovini postaviti pitanje njegove ustavnosti. To je defektno ustavno „rješenje“, budući da ustavni sud u federaciji mora imati na raspolaganju ustavom određeni mehanizam koji mu omogućava da i sam, prateći pojave od interesa za ostvarivanje ustavnosti, pokreće postupak ocjene ustavnosti bilo kog zakona.

i Hercegovine je neustavan ne samo zato što predstavlja kopiju⁶ neustavnog zakona visokog predstavnika, već i zbog toga što su ga poslanici i delegati saveznog parlamenta donijeli suprotno članu III5 Ustava Bosne i Hercegovine, bez prethodnog sporazuma (saglasnosti) entiteta. Dakle, on je formalno neustavan, što nije bilo predmet odlučivanja pred Ustavnim sudom Bosne i Hercegovine.

Nažalost, ovo pitanje i nije moguće postaviti u postupku pred tim sudom, s obzirom na to da on, prema članu VI Ustava Bosne i Hercegovine, i nema nadležnost da ocjenjuje saglasnost saveznih zakona sa tim ustavom. Naime, članom VI3a) alineja druga propisano je da ovaj sud ima isključivu nadležnost da odlučuje da li je bilo koja odredba ustava ili *zakona entiteta* u skladu sa Ustavom Bosne i Hercegovine. Ovaj nedostatak tog ustava, koji bi svakako trebalo otkloniti u budućim ustavnim promjenama, ne može se nadoknaditi ustavnom odredbom iz člana VI3c), prema kojoj Ustavni sud rješava sporove koje mu uputi bilo koji sud u Bosni i Hercegovini o pitanju da li je, između ostalog, neki zakon od čijeg važenja zavisi odluka tog suda u skladu sa Ustavom Bosne i Hercegovine.

Nedostatak ove odredbe je u tome što ocjena ustavnosti bilo kojeg saveznog zakona zavisi od toga hoće li neki sud u Bosni i Hercegovini postaviti pitanje njegove ustavnosti. To je defektno ustavno „rješenje“, budući da ustavni sud u federaciji mora imati na raspolaganju ustavom određeni mehanizam koji mu omogućava da i sam, prateći pojave od interesa za ostvarivanje ustavnosti, pokreće postupak ocjene ustavnosti bilo kog zakona.⁷

⁶ Na koju je kasnije nadograđeno nekoliko izmjena i dopuna.

⁷ Od istog nedostatka pati Ustav Bosne i Hercegovine i kada je riječ o ocjenjivanju ustavnosti i zakonitosti saveznih podzakonskih propisa. Zbog toga bi taj ustav trebalo popraviti i u vezi sa tim, to jest trebalo bi domaćim ustavom omogućiti Ustavnom суду Bosne i Hercegovine da i po službenoj dužnosti može pokretati postupak za ocjenu ustavnosti, odnosno zakonitosti bilo kog saveznog podzakonskog propisa (uredbi, odluka, pravilnika i sl.).

3. KAKO ORGANIZOVATI PRAVOSUĐE NA NIVOU BIH

3.1. Zašto je potrebno obrazovati Sud BiH i Tužilaštvo Bosne i Hercegovine

U ovom dijelu rada govorićemo o potrebi postojanja ovih saveznih institucija. S tim u vezi govorićemo o, po nama, jedino ispravnom (na Ustavu Bosne i Hercegovine utemeljenom) načinu na koji bi trebalo da budu osnovani Sud Bosne i Hercegovine i Tužilaštvo Bosne i Hercegovine.

Potreba njihovog postojanja u vezi je sa činjenicom da je svaka federacija, po svojoj prirodi, ustavna i pravna država. Ona, dakle, samo kao takva može ispravno funkcionišati. Ako se ovo ima u vidu, onda je jasno da i u Bosni i Hercegovini na njenom saveznom nivou treba da postoje pomenute pravosudne institucije. To, međutim, ne znači da je na saveznom nivou neophodno postojanje i Vrhovnog suda Bosne i Hercegovine. Upravo suprotno, zbog razloga koje ćemo u nastavku iznijeti, naš stav je da postojanje takve pravosudne institucije nije potrebno.

Da bi se razumjela potreba postojanja Suda Bosne i Hercegovine i Tužilaštva Bosne i Hercegovine, poslužićemo se sa nekoliko jednostavnih primjera. Materija tržišne konkurenčije je u nadležnosti Bosne i Hercegovine, a kao organ za izvršavanje tog zakona uspostavljen je Konkurencijsko vijeće Bosne i Hercegovine. Njegove odluke donesene u upravnom postupku su konačne, tako da se sudska zaštita (u upravnom sporu) protiv tih odluka može i treba ostvarivati jedino pred saveznim sudom. Stvari na isti način stoje i kada je riječ o odlukama Uprave za indirektno oporezivanje, Agencije za identifikacione dokumente, evidenciju i razmjenu podataka i mnogim drugim saveznim organima uprave i saveznim upravnim organizacijama.

Kada je riječ o Krivičnom zakonu Bosne i Hercegovine, ništa prirodnije i ustavnopravno ispravnije nije nego da gonjenje za krivična djela propisana tim zakonom, odnosno drugim saveznim zakonima, preduzima savezno tužilaštvo Bosne i Hercegovine, a da za ta krivična djela sudi savezni sud.

Ne znači da je na saveznom nivou neophodno postojanje i Vrhovnog suda Bosne i Hercegovine.

Materija tržišne konkurenčije je u nadležnosti Bosne i Hercegovine, a kao organ za izvršavanje tog zakona uspostavljen je Konkurencijsko vijeće Bosne i Hercegovine.

Potreba

Ako se ovi primjeri imaju u vidu, jasno je da je savezno pravosuđe u Bosni i Hercegovini potreba. Ustav Bosne i Hercegovine ima odredbu koja omogućuje obrazovanje tog pravosuđa, a ona je sadržana u članu III5 Ustava, u kojem je propisano da će Bosna i Hercegovina preuzeti nadležnost za ostala pitanja o kojima se *sporazumiju entiteti*. Iako oni i bez toga funkcionišu sve ove godine, uprkos tome što su obrazovani na način suprotan Ustavu Bosne i Hercegovine, navedena odredba Ustava je, dakle, jedino ispravan način na koji bi trebalo obrazovati Sud Bosne i Hercegovine i Tužilaštvo Bosne i Hercegovine.⁸ Ustavotvorac je, dakle, napravio dovoljno prostran okvir koji omogućava funkcionisanje federacije i u ovom području društvenih odnosa, tako da problemi s tim u vezi ne leže u domaćem ustavu. Oni su prisutni u našoj uskogrudosti, međusobnom nerazumijevanju, zaziranju jednih od drugih, potrebi da dominiramo jedni nad drugima. A federacija je sve, ili bi trebalo da bude sve drug, samo to ne. Sve su ovo bolesti za koje lijek ne treba tražiti samo u sferi ustavnog prava i ustava.

Za pravilno funkcionisanje federacije neophodan je poseban tip političke kulture, koji bismo nazvali federalnom političkom kulturom. Ona nam sve ove godine tako nedostaje, pa se time može objasniti zašto, i pored pomenute ustavne mogućnosti, demokratski izabrani domaći politički akteri nisu prethodno postigli sporazum između entiteta o osnivanju suda i tužilaštva na nivou Bosne i Hercegovine.

Federalna politička kultura

Za pravilno funkcionisanje federacije neophodan je poseban tip političke kulture, koji bismo nazvali federalnom političkom kulturom. Ona nam sve ove godine tako nedostaje, pa se time može objasniti zašto, i pored pomenute ustavne mogućnosti, demokratski izabrani domaći politički akteri nisu prethodno postigli sporazum između entiteta o osnivanju suda i tužilaštva na nivou Bosne i Hercegovine.

Inače, u cilju izgradnje federalne političke kulture, ne samo na ovom, već i na drugim poljima, treba se koristiti

⁸ To je, istovremeno, i jedini način na koji bi se, eventualno, mogao obrazovati Vrhovni sud Bosne i Hercegovine. Zbog toga bi svako obrazovanje takve sudske institucije, mimo prethodnog sporazuma entiteta u tom pravcu, bilo neustavno. Drugim riječima rečeno, bez prethodne saglasnosti entiteta (date od strane njihovih zakonodavnih organa), formiranje takve institucije bilo bi pravno nevaljano.

iskustvima drugih federacija u svijetu. Ona su nam od pomoći, posebno u procesu učlanjenja Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju. Ova iskustva bismo za ovu priliku razvrstali u dvije grupe.

Prvu grupu čine oblici saradnje savezne države i njenih federalnih jedinica (kooperativni federalizam). Kao primjere možemo navesti SR Njemačku, Belgiju i Španiju.⁹ U SR Njemačkoj su izgrađeni razni oblici kooperativnog federalizma, kao što su neformalni kontakti, konferencije i komisije, modelska skica za zemaljske zakone, zajedničke ustanove.¹⁰ U Belgiji postoji Savjetodavni komitet, u kojem su okupljeni predstavnici federalne izvršne vlasti i izvršnih vlasti regiona kao federalnih jedinica koji čine tu federaciju. Na sjednicama ovog komiteta se raspravlja i odlučuje *konsenzusom*, između ostalog i o pitanjima obaveza koje ova država mora ispuniti na osnovu propisa Evropske unije. U Španiji je „...uspostavljen tzv. Međuvladin komitet koji se zove *Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas*. U okviru tog komiteta sastaju se najviši zvaničnici državne administracije s političkim predstvincima 17 autonomnih oblasti radi raspravljanja pitanja koja se odnose na usklađivanje španskih propisa s propisima Evropske unije.“¹¹

Drugu grupu čine odgovarajuća ustavna rješenja iz niza federacija u svijetu, koja bi se mogla ugraditi i u Ustav Bosne i Hercegovine. Tim rješenjima se, kao u slučaju Južnoafričke Republike (odsjek 41. Saveznog ustava),

⁹ U slučaju Španije, ovu državu ne smatraju federacijom svi autori. Naime, ima i onih autora koji u njoj vide decentralizovanu – regionalnu državu. Međutim, ostavljajući sada po strani razlike u shvatnjima o državnom uređenju Španije, za nas je bitnije iskustvo ove države u funkcionisanju saradnje između nje i autonomnih oblasti koje je čine. Iz tog iskustva u nastavku ćemo izdvojiti jedan detalj.

¹⁰ O ovome podrobnije vidjeti u E. Šarčević, *Ustavno uređenje Savezne Republike Njemačke – Osnove njemačkog Državnog prava – sa izvornim tekstom Ustava i prijevodom na bosanski jezik*, 2005, s. 163–168.

¹¹ M. Blagojević: *Pravni eseji – Knjiga značenja*, 2011, s. 250. Ovakav vid saradnje u vezi je s činjenicom da je u čl. 148. i 149. Ustava Španije izvršena raspodjela nadležnosti između države i autonomnih oblasti, zbog čega se u praksi vodi računa o tome da autonomne oblasti zadrže svoje nadležnosti i u procesu prilagođavanja španskog pravnog sistema potrebama *acquis communautaire*.

U Belgiji postoji Savjetodavni komitet, u kojem su okupljeni predstavnici federalne izvršne vlasti i izvršnih vlasti regiona kao federalnih jedinica koji čine tu federaciju.

U Španiji je „...uspostavljen tzv. Međuvladin komitet koji se zove *Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas*.

propisuje, između ostalog, da sve vlasti u ovoj državi *neće prisvajati nadležnosti* neke od drugih vlasti, da će svoje nadležnosti vršiti na način kojim se *ne zakoračuje* u geografski, funkcionalni ili institucionalni integritet drugih vlasti, da će *sarađivati sa drugim vlastima*, da će *njegovati prijateljske odnose* sa drugim vlastima i da će se *međusobno pomagati i podržavati*.

3.2. Zašto nije potreban vrhovni sud Bosne i Hercegovine

Prethodno izlaganje je, vjerujemo, pokazalo zbog kojih razloga je potrebno postojanje Suda Bosne i Hercegovine i Tužilaštva Bosne i Hercegovine. Putem tih institucija obezbijedila bi se primjena saveznih propisa, odnosno redovna sudska zaštita neophodna za ostvarivanje prava i ispunjavanje obaveza određenih saveznim propisima, kada te propise primjenjuju *samo institucije i organi na nivou Bosne i Hercegovine* (kakvi su, na primjer, propisi iz oblasti indirektnog oporezivanja, zapošljavanja i rada u saveznim institucijama i organima i dr.). Naglašavamo da se radi o redovnoj sudske zaštiti, što znači da bi se u Sudu Bosne i Hercegovine pravosnažno okončavao sudske postupak u svim oblicima sudske zaštite u vezi sa primjenom saveznih propisa od strane saveznih institucija i organa, nakon čega bi se mogla koristiti apelacija pred Ustavnim sudom Bosne i Hercegovine.

Međutim, s obzirom na to da neke od saveznih propisa izvršavaju i organi uprave entiteta, postavlja se pitanje pred kojom bi sudske institucijom (saveznom ili entitetskom) trebalo da se ostvaruje sudska zaštita u tim slučajevima. Mišljenja smo da je teško uspostaviti rješenje koje bi važilo u svakom slučaju, ali od pomoći može biti razlikovanje dvije situacije. U prvoj od njih, u kojoj je riječ o saveznim propisima za čiju primjenu su nadležne kako savezne institucije i organi tako i entitetski organi i institucije (npr. Zakon o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine), saveznim zakonom bi trebalo urediti i pitanje nadležnosti odgovarajućeg suda radi ostvarivanja sudske zaštite, kao

što je učinjeno u Zakonu o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine, kojim je propisano da se ta zaštita ostvaruje u Sudu Bosne i Hercegovine.

Dakle, kada su za primjenu saveznog propisa nadležni i savezni i entitetski organi, saveznim zakonom bi trebalo precizno urediti i ovo pitanje. U drugoj situaciji, u kojoj savezni zakonodavac nije uredio pitanje nadležnosti suda radi primjene saveznog propisa, sudska zaštita trebalo bi da se ostvaruje u Sudu Bosne i Hercegovine u slučaju onih saveznih propisa kod kojih se na odluku entitetskog organa može izjaviti žalba saveznom organu (kao drugostepenom organu) obrazovanom radi primjene tog propisa. Ukoliko se na odluku entitetskog organa, donesenu radi primjene saveznog propisa, žalba može izjaviti višem upravnom organu u entitetu, ili ukoliko žalba nije dopuštena, upravni spor trebalo bi da se vodi pred nadležnim sudom u entitetu.

Najzad, u slučaju saveznih propisa kojima bi bilo određeno (posrednim putem ili neposredno) da su za njihovu primjenu isključivo nadležni entitetski organi (i u prvostepenom i u drugostepenom upravnom postupku), sudska zaštita bi trebalo da se ostvaruje pred nadležnim entitetskim sudovima.

Svakako da se ovdje odmah može postaviti pitanje kako izbjegći neujednačenu sudske praksu u primjeni saveznog prava. U Sjedinjenim Američkim Državama je odsjekom 25. saveznog Zakona o pravosuđu (*Judiciary Act*) iz 1789. nadležnost Vrhovnog suda te države u ovakvim slučajevima ograničena na preispitivanje odluka sudova federalnih jedinica samo u vezi sa pitanjima vezanim za odgovarajući savezni zakon o čijoj primjeni je riječ. Suština uspostavljanja nadležnosti Vrhovnog suda SAD-a u ovakvim slučajevima je u formuli prema kojoj ta nadležnost postoji ako je odlukom suda federalne jedinice povrijeđena neka odredba saveznog ustava ili saveznog zakona. O tome da li je došlo do te povrede odlučuje, naravno, Vrhovni sud.¹² Međutim, ovaj sud se, ni radi ujednačavanja sudske prakse, ne može baviti primjenom prava federalnih jedinica, jer je to isključiva nadležnost organa federalnih jedinica.

Kada su za primjenu saveznog propisa nadležni i savezni i entitetski organi, saveznim zakonom bi trebalo precizno urediti i ovo pitanje.

Suština uspostavljanja nadležnosti Vrhovnog suda SAD-a u ovakvim slučajevima je u formuli prema kojoj ta nadležnost postoji ako je odlukom suda federalne jedinice povrijeđena neka odredba saveznog ustava ili saveznog zakona.

¹² O ovome vidjeti više u C. N. May, A. Ides (nap. 1), p. 22–30.

Prethodno smo već istakli da je svaka federacija po svojoj prirodi ustavna i pravna država.

U vezi sa pojmom „pravna država“ ukazujemo na to da su danas nestale razlike koje su u početku postojale između tog pojma i pojma „vladavina prava“, s obzirom na to da sadržina i jednog i drugog pojma obuhvata iste elemente.

Ustav Bosne i Hercegovine ima drugačiji odgovor na ovo pitanje, a on se nalazi u njegovim odredbama posvećenim Ustavnom суду BiH. Upravo jedna od njih sadrži u sebi odgovor zbog čega nije potreban vrhovni sud Bosne i Hercegovine.

Prethodno smo već istakli da je svaka federacija po svojoj prirodi ustavna i pravna država. Ovakva priroda federacije posljedica je toga što, da se poslužimo riječima Koste Čavoškog, „Svako federalno uređenje počiva na načelu suprematije federalnog ustava. A da bi se u praksi ovo načelo dosledno poštovalo i primenjivalo, nužna su odgovarajuća sredstva i postupak kojima će se stati na put onim aktima i radnjama koji su protivni ovom ustavu. Utoliko odgovarajuća kontrola ustavnosti predstavlja nužnost svakog federalnog sistema.“¹³ Međutim, u slučaju Bosne i Hercegovine, njen ustavni sud, pored ove nadležnosti, ima i Ustavom propisanu apelacionu nadležnost. Radi se o odredbi člana VI3b) Ustava, prema kojoj taj sud ima i apelacionu nadležnost u sporovima do kojih dođe po Ustavu uslijed presude *bilo kog drugog suda* u Bosni i Hercegovini. Pri tome, sporove do kojih može doći po Ustavu Bosne i Hercegovine u smislu navedene odredbe ne treba ograničavati samo na prava iz člana 2. tog ustava, već i na bilo koji drugi član saveznog ustava. S tim u vezi, posebno je važna odredba člana I2 Ustava prema kojoj je Bosna i Hercegovina demokratska *pravna država*.

U vezi sa pojmom „pravna država“ ukazujemo na to da su danas nestale razlike koje su u početku postojale između tog pojma i pojma „vladavina prava“, s obzirom na to da sadržina i jednog i drugog pojma obuhvata iste elemente. Od tih elemenata posebno je važan onaj da prilikom odlučivanja od strane bilo kod državnog organa osnovu i mjeru ponašanja tog organa *prema svima* predstavlja zakon određenih svojstava (u koji su ugrađene opštedruštvene i pravne vrijednosti, od kojih je za ovu priliku posebno važna vrijednost pravne sigurnosti).

To znači da Ustavni sud Bosne i Hercegovine svojom apelacionom nadležnošću, u okviru koje bi u svakom

¹³ Čavoški (nap. 1), s. 71.

predmetu trebalo da se bavi i pitanjem vladavine prava (to jest, primjenom člana I2 saveznog ustava), jeste ona institucija koja može i treba obezbijediti ustavnost i zakonitost, kao i otklanjanje neujednačene sudske prakse tamo gdje je to objektivno moguće.

To su, prema tome, razlozi zbog kojih smo već u uvodnom dijelu istakli da i postojeći model organizacije pravosuđa u Bosni i Hercegovini omogućava ujednačavanje sudske prakse. Apelaciona nadležnost Ustavnog suda Bosne i Hercegovine jeste ustavni okvir dovoljno širok da obezbijedi, kada to stranke u sporu žele, kontrolu ovog suda o primjeni kako saveznog prava, tako i prava federalnih jedinica Bosne i Hercegovine, u cilju ostvarivanja vladavine prava.

Zloupotreba

Kada ovo kažemo, imamo u vidu i dosadašnju praksu Ustavnog suda BiH, i to onaj njen dio u kojem su postavljena svojevrsna pravila za preispitivanje odluka nižestepenih sudova u postupku po apelaciji. Prema toj praksi, Ustavni sud BiH ima zadatak da ispita ne samo da li je u postupku pred sudom došlo do povrede ili zanemarivanja nekog ustavnog prava, već i da li je primjena zakona bila proizvoljna ili diskriminacijska. Na ovaj način omogućeno je preispitivanje odluka svih sudova u pogledu njihove saglasnosti sa ustavom i zakonom. Time se, dakle, ustav i zakon postavljaju kao osnova i mjera djelovanja svih u Bosni i Hercegovini, te se onemogućava arbitarnost u postupanju organa vlasti, a to je suština vladavine prava (pravne države). Stoga insistiranje na osnivanju Vrhovnog suda Bosne i Hercegovine, uprkos svemu navedenom, nema racionalno uporište.

4. ZAKLJUČNA ZAPAŽANJA

Dosadašnjim izlaganjem željeli smo ukazati ne samo na razloge zbog kojih je, po našem mišljenju, potrebno postojanje Suda Bosne i Hercegovine i Tužilaštva Bosne i

Apelaciona nadležnost Ustavnog suda Bosne i Hercegovine jeste ustavni okvir dovoljno širok da obezbijedi, kada to stranke u sporu žele, kontrolu ovog suda o primjeni kako saveznog prava, tako i prava federalnih jedinica Bosne i Hercegovine, u cilju ostvarivanja vladavine prava.

Ukoliko bi postojao vrhovni sud Bosne i Hercegovine, to bi, između ostalog, za posljedicu imalo da se pravni subjekti nakon okončanja sudskega postupka pred entitetskim sudovima ne bi mogli odmah obraćati apelacijom Ustavnom суду Bosne i Hercegovine, kao što sada mogu, već bi se prethodno morali obratiti vrhovnom суду odgovarajućim pravnim sredstvom.

Hercegovine, nego i koji način njihovog osnivanja je jedino ispravan sa stanovišta Ustava Bosne i Hercegovine. Pored toga, željeli smo ukazati i na razloge zbog kojih nije potrebno osnivanje vrhovnog суда Bosne i Hercegovine.

S tim u vezi vidjeli smo da osnivanje takve institucije nije potrebno jer ustavna odredba o apelacionoj nadležnosti Ustavnog суда Bosne i Hercegovine predstavlja rješenje koje omogućava da se u posljednjoj instanci na nivou Bosne i Hercegovine preispita odluka bilo kog domaćeg суда sa aspekta njene ustavnosti i zakonitosti. Insistiranje na tome da se, i pored svega navedenog, osnuje i Vrhovni суд Bosne i Hercegovine, bilo bi ne samo bespotrebno i ekonomski neracionalno, nego i neracionalno sa stanovišta efikasnog ostvarivanja i zaštite prava subjekata koji traže sudsку zaštitu. Naime, prema postojećem ustavnom rješenju, pravnim subjektima je omogućena zaštita pred Ustavnim судом Bosne i Hercegovine odmah nakon što iscrpe pravna sredstva pred odgovarajućim sudovima (Sudom Bosne i Hercegovine, odnosno entitetskim sudovima, zavisno od toga gdje je vođen sudska postupak). Ovo rješenje omogućuje ostvarivanje vladavine prava i pravne sigurnosti, jer pravni subjekti kroz institut apelacione nadležnosti Ustavnog суда mogu računati na predvidljivost, a posebno na izvjesnost ostvarenja svojih ovlaštenja i obaveza.

Ukoliko bi postojao vrhovni суд Bosne i Hercegovine, to bi, između ostalog, za posljedicu imalo da se pravni subjekti nakon okončanja sudskega postupka pred entitetskim sudovima ne bi mogli odmah obraćati apelacijom Ustavnom суду Bosne i Hercegovine, kao što sada mogu, već bi se prethodno morali obratiti vrhovnom суду odgovarajućim pravnim sredstvom. Svakako da bi na ovaj način građani i ostali pravni subjekti bili onemogućavani u efikasnom ostvarivanju svojih prava.

Kada je riječ o ujednačavanju sudske prakse, razlozi koje smo prethodno iznijeli ukazuju na to da postojeće ustavno rješenje pruža sasvim dovoljan okvir za ostvarivanje tog cilja svaki put kada je to objektivno moguće. Naime, ne smije se gubiti iz vida da ujednačavanje prakse objektivno nije moguće, ili ga je vrlo teško ostvariti, kada je riječ o primjeni pravnih standarda, kojima savremeno pravo, kojem pripada i naš pravni sistem, naprsto obiluje.

Riječ je, primjera radi, o pojmovima (savjesnost, savjesno poslovanje, savjesno liječenje i dr.) koji u zavisnosti od svakog konkretnog slučaja mijenjaju svoju sadržinu, ali u suštini ostaju uvijek isti. U slučaju ovakvih pojmoveva, objektivno nije moguće ili je vrlo teško ostvariti ujednačavanje sudske prakse, jer njihov sadržaj svaki put zavisi od okolnosti konkretnog slučaja koji je predmet raspravljanja i odlučivanja pred nadležnim sudom. Stvari ne stoje drugačije ni kada je riječ o dispozicijama sa drugim oblicima neodređenih pojmoveva, kojima takođe obiluje savremeno pravo.

Iluzorno je, naime, tražiti ujednačavanje sudske prakse kod pravnih odredbi poput one iz Porodičnog zakona Federacije BiH (član 256. stav 1) prema kojoj će bračni partner kojem je povjerenovo čuvanje i odgoj djeteta dobiti pri podjeli bračne tekovine, pored svog dijela, i stvari koje su *namijenjene neposrednoj upotrebi djeteta*. Šta je sadržina ovog pojma ne može se unaprijed odrediti, već samo u svakom pojedinačnom slučaju (i sa važnošću za taj slučaj), uzimajući u obzir sve njegove okolnosti. Ovakvi i mnogi drugi neodređeni pojmovi naprosto se ne mogu ujednačiti od strane sudova. Insistiranje na tome da se to ipak čini, uprkos navedenim razlozima, izlaže nas upadanju u zamku u kojoj bi sudovi, od organa za primjenu prava, bili pretvoreni u organe koji stvaraju pravo, što ne bi trebalo da bude njihova uloga.

Takođe je neosnovano tražiti ujednačavanje sudske prakse pri izricanju krivičnih i prekršajnih sankcija, jer su to sankcije koje treba izricati isključivo na osnovu okolnosti svakog konkretnog slučaja. No, ako se ne mogu ujednačiti, može se pratiti primjena navedenih i drugih pravnih pojmoveva u sudskoj praksi.

Međutim, toga u organizovanom i sistematskom obliku nema u Bosni i Hercegovini sve ove godine, kao što nedostaje organizovano i sistematsko praćenje i ostale problematike vezane za primjenu prava u Bosni i Hercegovini. Praćenje ovih pojava na takav način je važno jer se, nakon što se ti podaci organizovano i sistematski prikupe, može vršiti njihova analiza, i to ne samo statistička, već, prije svega, stručna pravnička. Samo istraživanje u tom pravcu,

Iluzorno je, naime, tražiti ujednačavanje sudske prakse kod pravnih odredbi poput one iz Porodičnog zakona Federacije BiH (član 256. stav 1) prema kojoj će bračni partner kojem je povjerenovo čuvanje i odgoj djeteta dobiti pri podjeli bračne tekovine, pored svog dijela, i stvari koje su namijenjene neposrednoj upotrebi djeteta.

U centrima za edukaciju sudija i tužilaca (kao pravosudnim akademijama), nosioci pravosudnih funkcija bi pravilnom prezentacijom rezultata navedenih istraživanja obogaćivali i usavršavali svoja znanja i iskustva, a budući nosioci tih funkcija bi se edukovali, sve zarad izgradnje i jačanja države i društva u kojima se ostvaruje vladavina prava.

dakle, može dati odgovor na pitanja uslijed čega dolazi do neujednačene sudske prakse (sadržaj ove sintagme) i gdje je ona prisutna (opseg sintagme), to jest da li je prisutna samo u jednom entitetu ili je rasprostranjena u cijeloj Bosni i Hercegovini, da li je riječ o neujednačenoj praksi unutar istog suda ili različitim sudova i kojeg nivoa, u kojim pravnim disciplinama je sve prisutna, u kojoj mjeri itd.

Takve poslove trebalo bi da rade centri za edukaciju sudija i tužilaca kod nas, koji bi, uz odgovarajući kadar koji još uvijek nemaju, morali postati pravosudne akademije. Logično pitanje koje se u vezi sa ovako prikupljenim i obrađenim podacima postavlja jeste kako ih koristiti.

Naše mišljenje je da bi ih trebalo koristiti dvojako. Najprije bi se mogli koristiti kao materijal za zajedničke sjednice vrhovnih sudova entiteta i Suda Bosne i Hercegovine, koje bi trebalo da budu oblik (neformalni) okupljanja i saradnje pravosudnih institucija u Bosni i Hercegovini (čega nema sve ove godine).

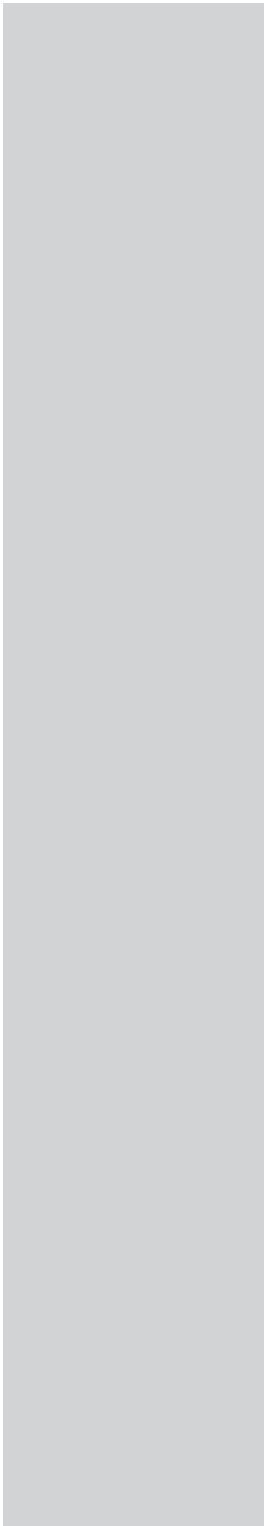
Na tim sjednicama, organizovanim od strane Visokog sudskog i tužilačkog savjeta Bosne i Hercegovine, trebalo bi razmatrati rezultate ovakvih istraživanja, čime bi se nosioci pravosudnih funkcija u tim institucijama upoznavali sa odgovarajućom problematikom, što bi svakako bilo od koristi.

Drugi način korištenja rezultata istraživanja u vezi je sa edukacijom sudijskog kadra (postojećeg i onog koji dolazi). Naime, u centrima za edukaciju sudija i tužilaca (kao pravosudnim akademijama), nosioci pravosudnih funkcija bi pravilnom prezentacijom rezultata navedenih istraživanja obogaćivali i usavršavali svoja znanja i iskustva, a budući nosioci tih funkcija bi se edukovali, sve zarad izgradnje i jačanja države i društva u kojima se ostvaruje vladavina prava.

Spisak korištenе literature¹⁴

1. C. N. May, A. Ides, *Constitutional Law – National Power and Federalism*, New York, 2007.
2. G. Mijanović, *Kontrola ustavnosti zakona*, Srpsko Sarajevo, 2000.
3. K. Čavoški, *Ustavnost i federalizam – Sudska kontrola ustavnosti u anglosaksonskim federalnim državama*, Beograd, 1982.
4. R. Marković, *Ustavno pravo*, Beograd, 2011.
5. F. Lovo, *Velike savremene demokratije*, Sremski Karlovci – Novi Sad, 1999.
6. E. Šarčević, *Ustavno uređenje Savezne Republike Njemačke – Osnove njemačkog Državnog prava – sa izvornim tekstrom Ustava i prijevodom na bosanski jezik*, Sarajevo, 2005.
7. M. Blagojević: *Pravni eseji – Knjiga značenja*, Banja Luka, 2011.

¹⁴ Spisak je sačinjen prema redoslijedu kojim je korištena literatura navedena u radu.



Decentralizacija u savremenoj državi

„Nikada nemojte povjeravati većoj jedinici ono što može učiniti manja. Ono što može učiniti porodica ne treba da čini opština. Ono što može opština, ne treba da radi država. A ono što mogu da učine države ne treba da čini federalna vlada“.

Američki diplomata D. Mojnih

Mr Bojana Vasiljević¹

Procesi ekonomске integracije i decentralizacije širom svijeta su doveli do krupnih izmjena arhitekture javnog odlučivanja. Odluke o davanju određenih nadležnosti različitim nivoima vlasti se, nerijetko, donose uz uvažavanje brojnih prednosti i nedostataka koje sa sobom nosi (de)

UVOD

Procesi ekonomске integracije i decentralizacije širom svijeta su doveli do krupnih izmjena arhitekture javnog odlučivanja. Odluke o davanju određenih nadležnosti različitim nivoima vlasti se, nerijetko, donose uz uvažavanje brojnih prednosti i nedostataka koje sa sobom nosi (de)

¹ Opština Doboj, Odjeljenje za finansije, vbojana80@yahoo.com, 065/756-616.

Međutim, bez ozbira na razloge pro i contra decentralizacije, većinu savremenih država karakteriše postojanje nekoliko nivoa vlasti.

Nemaju sve zemlje isti broj nivoa vlasti, niti su u njima na isti način hijerarhijski uređena javnopravna tijela preko kojih građani odlučuju, kako o ponudi, tako i načinu na koji će javna dobra i usluge biti finansirani.

centralizovan sistem obezbjeđenja povjerenih poslova i zadataka.

Međutim, bez ozbira na razloge *pro* i *contra* decentralizacije, većinu savremenih država karakteriše postojanje nekoliko nivoa vlasti. Naime, ukoliko se želi što kvalitetnije i potpunije udovoljiti raznovrsnim potrebama rezidenata lokalnih zajednica, onda je neophodna ovakva podjela vlasti.

S druge strane, nemaju sve zemlje isti broj nivoa vlasti, niti su u njima na isti način hijerarhijski uređena javnopravna tijela preko kojih građani odlučuju, kako o ponudi, tako i načinu na koji će javna dobra i usluge biti finansirani.²

U pojedinim zemljama, centralna vlast ima veću, a u drugima manju ulogu. Dapače, skoro bez izuzeća i jedne države, u nadležnosti centralnog nivoa vlasti su izgradnja nacionalne infrastrukture, bezbjednost, razvoj kvalitetnije radne snage i sl., dok se uloga lokalnog nivoa ogleda u izgradnji preduzetničke infrastrukture, transporta i komunikacija.

1. RAZVOJNI PUT DECENTRALIZACIJE

Ukoliko se kroz istoriju posmatra uloga države, uočava se da se njena uloga mijenjala. U periodu nakon Drugog svjetskog rata, dominaciju je imala centralna vlast, da bi s vremenom, a posebno posljednjih dvadesetak godina, došlo do prenosa javnih funkcija sa centralnog na lokalni nivo vlasti, čime su lokalne zajednice postale važni nosioci brojnih javnih funkcija. „Labavljenju“ funkcija centralnog nivoa vlasti je snažno doprinijela i tradicionalna teorija fiskalnog federalizma R. Musgravea, koja je postavila načelo po kome centralna državna vlast mora imati nadzor nad stabilizacijskom i distribucijskom, a da je

² Npr. Njemačka, Kanada, Sjedinjene Američke Države, Brazil, Indija i Argentina su primjeri sa tri nivoa vlasti, dok npr. Japan, Koreja, Tajland i brojne druge azijske i zemlje u tranziciji imaju dvoslojan sistem vlasti. Izuzetak predstavlja Kina, sa čak pet nivoa vlasti.

nižim nivoima vlasti potrebno prepusti alokacijsku funkciju javnih finansija.³

Osim toga, promjene važnosti i uloge nižih nivoa vlasti su uticale i na izmjene standardnog bretonvudskog pristupa razvoju zemalja.⁴ S obzirom na ovo, promijenjeno je i mišljenje o tome što je važno preuzeti da bi se postigli razvojni ciljevi, pa je broj zemalja koje su sprovele ili sprovode reforme u oblasti fiskalne politike sve veći.

Do decentralizacije fiskalnih moći došlo je i u tradicionalno centralizovanim zemljama poput kraljevina Jordana i Maroka, zemljama Centralne i Istočne Evrope (socijalističkim zemljama), Narodnoj Republici Kini, Rusiji, zemljama pod vojnim režimima poput Pakistana, te u zemljama Južne Amerike u kojima sve više jača učešće građana i nadležnih tijela u procesu donošenja budžeta. Osim u navedenim, na različita unutrašnja društveno-politička uređenja nailazi se i u zemljama članicama OECD-a: od visokodecentralizovanih sistema (Sjedinjenih Američkih Država, Kanade i Švajcarske), do visokocentralizovanih unitarnih sistema (Irske, Grčke, Portugala i Mađarske). Takođe, između ovih suprotnih modela nalaze se regionalni sistemi poput Francuske, Italije i Španije, te unitarne države sa tradicionalnom i jakom lokalnom upravom, kao što su npr. skandinavske zemlje.

No, bez ozbira na smanjenje uticaja, nadležnosti centralne vlasti su i dan-danas na visokom nivou. Država u velikoj mjeri, direktno ili indirektno, obezbeđuje ostvari-

Do decentralizacije fiskalnih moći došlo je i u tradicionalno centralizovanim zemljama poput kraljevina Jordana i Maroka, zemljama Centralne i Istočne Evrope (socijalističkim zemljama), Narodnoj Republici Kini, Rusiji, zemljama pod vojnim režimima poput Pakistana, te u zemljama Južne Amerike u kojima sve više jača učešće građana i nadležnih tijela u procesu donošenja budžeta.

³ Više o ovome vidi u: Musgrave, R. A.: *The Theory of Public Finance*. New York: McGraw Hill, 1959.

⁴ U razdoblju nakon brettonwoodske konferencije (1944) uglavnom se smatralo kako su za razvoj najvažniji planovi i programi centralne vlade. Smatralo se da je neka siromašna zemlja ostvarila preduslove za razvoj ako je mogla razviti nacionalni plan za stvaranje finansijskih sredstava i njihovo investiranje, i uz to održala svoju makroekonomsku stabilnost. Drugim riječima, smatralo se da se razvoj mogao postići samo uz pomoć strategije centralne vlade, pri čemu se „najvažnijom smatrala fleksibilnost za implementaciju mjera što ih predlažu i provode tehnokrati, dok se nepotrebnim opterećenjem smatralo određivanje (utvrđivanje) ovlašćenja i odgovornosti za pojedine mjere“. Približno sve do sredine 1990-ih, to je bila osnovna poruka ne samo brettonwoodskih institucija – MMF-a i Svjetske banke – već i drugih multilateralnih i mnogih bilateralnih institucija.

Decentralizacija nije jednoobrazan pojam i njena implementacija zavisi od ekonomске i političke situacije u zemlji u kojoj se uzima u razmatranje. Osim toga, uporedno sa promjenama u ulogama određenih nivoa vlasti u državi, i teorije decentralizacije su prošle kroz određene faze.

Decentralizacija je sinonim za određeni transfer vlasti i novca sa viših na niže nivoe vlasti.

vanje obrazovnih i zdravstvenih usluga, socijalne zaštite, doprinosi unutrašnjoj i spoljnoj bezbjednosti i sl., a s druge strane, ista kroz rashode, mnogobrojne poreze, propise, subvencije i javne prihode utiče na odluke i ponašanje svojih rezidentalnih fizičkih i pravnih lica.

2. POJAM DECENTRALIZACIJE

Decentralizacija nije jednoobrazan pojam i njena implementacija zavisi od ekonomске i političke situacije u zemlji u kojoj se uzima u razmatranje. Osim toga, uporedno sa promjenama u ulogama određenih nivoa vlasti u državi, i teorije decentralizacije su prošle kroz određene faze.

Sredinom XX vijeka, u teoriji se najčešće upotrebljavao termin „dekoncentracija“, a označavao je prenos ovlašćenja u odlučivanju sa državnih službenika u glavnim gradovima na državne službenike u disperziranim lokacijama.

Početkom 70-ih godina 20. vijeka se, uporedo sa većim prenosom ovlašćenja u odlučivanju na niže nivoe vlasti, sve više koristi termin „decentralizacija“. Istovremeno se u upotrebi pojavio i termin „devolucija“, kojim se ukazivalo na razlike u obuhvatu institucionalnih promjena koje su pratile prenos ovlašćenja.

Međutim, nezavisno od međusobnih razlika spomenutih pristupa, decentralizacija bi se mogla definisati kao transfer odgovornosti u planiranju, upravljanju, preuzimanju i alociranju resursa centralne vlasti i njenih agencija na dislocirane jedinice ministarstava centralne vlade ili njenih agencija, jedinice ili nivoe ovlašćenja, koji se nalaze ispod nje, poluautonomne javne vlasti ili korporacije, regionalne ili funkcionalne vlasti unutar nekog područja, ili pak na nevladine privatne ili dobrovoljne organizacije.

Takođe, ona predstavlja i odnos između centralnog i nižih nivoa vlasti kojim se na ove niže nivoe prenose pojedini poslovi, ali i određena samostalnost u finansiranju pomenutih poslova. Drugim riječima, decentralizacija je sinonim za određeni transfer vlasti i novca sa viših na niže nivoe vlasti. Kao takva, ona prepostavlja uspostavljanje,

sa različitih aspekata (političkog, finansijskog, ekonomskog, administrativnog), veoma složenih odnosa između javnopravnih kolektiviteta. Drugim riječima, decentralizacijom se prenosi autoritet i odgovornost za obavljanje javnih funkcija sa centralnog na podređene nivoe vlasti.

Osim ovakvih određenja, u brojnim inostranim rječnicima se pod decentralizacijom smatra i „sistem upravljanja, pri kome se jedan dio funkcija centralnih organa prenosi na mjesne organe“ i „uništenje, ukidanje ili slabljenje centralizacije“.⁵

Sljedeća odrednica decentralizacije u većini definicija je ta da je ista uvijek zamišljena kao sredstvo kojim se doprinosi stvaranju harmonizovanog fiskalnog sistema, i u kome postoji visok stepen horizontalne i vertikalne koordinacije između različitih nivoa vlasti.

Dalje, decentralizacija prepostavlja i složen, dinamički proces restrukturisanja uprave, tj. promjenu pravila, procedura i prakse. Naime, nemogućnost centralne vlasti da kontroliše potrošnju nižih nivoa vlasti zbog neadekvatno oblikovanog sistema prihoda može za rezultat imati neefikasno trošenje i nagomilavanje fiskalnih deficitova nižih nivoa vlasti, te dovesti u opasnost makroekonomsku stabilnost cijele zemlje. Stoga je ključ uspješnog sprovođenja procesa decentralizacije oblikovanje višestepenog sistema javnih finansija koji omogućava djelotvorno i efikasno pružanje javnih usluga uz održanje makroekonomске stabilnosti. Pri tome se ne smije zaboraviti da se kao bitna obilježja efikasnog sistema javljaju: a) mogućnosti nižih nivoa vlasti da odlučuju o veličini vlastitih prihoda, b) obazrivo zaduzivanje i v) mudro upravljanje rashodima na tim nivoima vlasti. Naime, ukoliko se želi postići puna odgovornost nižih nivoa vlasti za izdatke i javni dug, nužno je da isti sami odlučuju o veličini sopstvenih prihoda.

Osim brojnih varijacija prilikom određivanja pojma decentralizacije, šarolikost u definisanju je prisutna i kod određenja centralizacije. Drugim riječima, kao što ne postoji jedinstvena definicija decentralizacije, tako se u

Decentralizacijom se prenosi autoritet i odgovornost za obavljanje javnih funkcija sa centralnog na podređene nivoe vlasti.

U brojnim inostranim rječnicima se pod decentralizacijom smatra i „sistem upravljanja, pri kome se jedan dio funkcija centralnih organa prenosi na mjesne organe“ i „uništenje, ukidanje ili slabljenje centralizacije“.

⁵ Antić, D.: *Makroekonomска стабилност и фискални федерализам у Босни и Херцеговини*, Mostar, 2009, str. 15.

Ipak, moglo bi se reći da centralizacija predstavlja proces kojim se uspostavlja centralizam u državi, tj. smanjuje decentralizam.

Od brojnih modela decentralizacije moguće je izdvojiti četiri osnovna modela, i to:

- politička decentralizacija,
- administrativna decentralizacija,
- ekomska decentralizacija i
- fiskalna decentralizacija.

širokoj literaturi ne može pronaći ni jedinstveno shvaćena centralizacija.

Ipak, moglo bi se reći da centralizacija predstavlja proces kojim se uspostavlja centralizam u državi, tj. smanjuje decentralizam.⁶ U centralizovanom sistemu postoje centralni i centralizovani organ potčinjen centralnom organu. Takođe, centralizam predstavlja odnos pun potčinjenosti, zatim podrazumijeva hijerarhijski odnos između centralnih i centralizovanih državnih organa u kojima ovi drugi nemaju samostalnost u vršenju svojih nadležnosti.

3. VRSTE DECENTRALIZACIJE

Od brojnih modela decentralizacije moguće je izdvojiti četiri osnovna modela, i to:⁷

- politička decentralizacija,
- administrativna decentralizacija,
- ekomska decentralizacija i
- fiskalna decentralizacija.

1. *Politička decentralizacija* je prisutna kada građani i njihovi izabrani predstavnici posjeduju određenu autonomiju u javnom odlučivanju i kada mogu uticati na formulisanje ciljeva javne politike. U ovom smislu, politička decentralizacija znači prenos političkog autoriteta ili izbornog kapaciteta na niže nivoe vlade. Cilj je da građani i njihovi izabrani predstavnici dobiju veću moć u procesu odlučivanja. Zagovornici ovog oblika decentralizacije tvrde da su odluke koje se donose na decentralizovan, u poređenju sa istim koje se donose na centralizovan način, mnogo prilagodljivije različitim interesima građana. Isti, obično u korist političke decentralizacije, ističu da:

1) stanovnici jednog lokaliteta imaju različite potrebe, pa se može i očekivati da će im programska orientacija jedne partije odgovarati više od orientacije neke druge,

⁶ Pravna enciklopedija 1, Savremena administracija, Beograd, 1989, str. 174.

⁷ http://www1.worldbank.org/wbief/decentralization/Module1/Topic01_BN1.htm

te će zbog toga na izborima glasati za predstavnike onih političkih partija čiji su programski ciljevi bliži njihovim željama i

2) s obzirom na to da je centralna vlast udaljenija od građana, posljedično i ima manje uvida u njihove potrebe.

Takođe, čelnici ovog nivoa vlasti su, obično, vrhunski stručnjaci u svojoj profesiji ili iskusni državnici, te kao takvi i treba da se bave strateškom politikom, dok operativne politike treba da se stave u nadležnost nižih zvaničnika.⁸

2. *Administrativna decentralizacija* uključuje redistribuciju autoriteta, odgovornosti i izvora finansiranja na različite nivoe vlasti. Drugim riječima, simboliše način na koji političke institucije sprovode sopstvene odluke, ostvarujući pri tome putem fiskalnih i regulativnih mehanizama redistributivne i alokativne efekte.

U uskoj vezi je sa političkom decentralizacijom jer je u administrativnoj decentralizaciji riječ o konsenzusu kojim se određuje kako će nadležnosti, odgovornosti i izvori sredstava biti podijeljeni između pojedinih nivoa vlasti.

I u ovom modelu decentralizacije postoje određeni podmodeli, kao npr. sljedeći:

a) Dekoncentracija, kao najjednostavniji i najslabiji oblik decentralizacije. U ovom slučaju riječ je o prenosu pojedinih ovlašćenja centralnih tijela na regionalne i lokalne nivoe vlasti. Decentralizacijski efekat ovakve politike je, u osnovi, potpuno ograničen. Centralna vlast ne prepušta nikakva ovlašćenja u odlučivanju nižim nivoima vlasti, već se pojedincima sa ovih nižih nivoa dopušta veća participacija u procesu odlučivanja unutar državnih tijela vlasti. Podrazumijeva prenos odgovornosti sa glavnog grada na regionalne centre, odnosno formiranje jake administracije na lokalnom nivou pod nadzorom centralne vlasti (ministarstava) i najčešće se koristi u unitarnim državama.⁹

b) Devolucija, koja se, ponekad, označava i kao demokratska decentralizacija jer predstavlja transfer auto-

Administrativna decentralizacija uključuje redistribuciju autoriteta, odgovornosti i izvora finansiranja na različite nivoe vlasti.

Dekoncentracija, kao najjednostavniji i najslabiji oblik decentralizacije.

⁸ Više o vrstama decentralizacije vidi u Jović, B. Lj.: *Fiskalna decentralizacija u Bosni i Hercegovini*, magistarski rad, Ekonomski fakultet u Beogradu, Beograd 2006, str. 22–26.

⁹ Unitarna država je država u kojoj je prisutna jedna centralna i nekoliko lokalnih fiskalnih vlasti.

Delegacija predstavlja širi oblik decentralizacije kojom centralna vlast prenosi odgovornost u odlučivanju i administriranju javnih službi na poluzavisne agencije, preduzeća ili organizacije koje nisu direktno od iste kontrolisane, ali su joj odgovorne.

Posmatrano iz ugla centralne vlade, najpotpunija podjela decentralizacije bi bila ona koja uključuje i ekonomsku (tržišnu) decentralizaciju.

riteta u odlučivanju, finansijama i rukovođenju na nezavisne jedinice lokalne vlasti koje se ponašaju preduzetnički.¹⁰ Njome se, obično, vrši prenos odgovornosti za pružanje javnih usluga i distribuciju dobara na opštine i gradove, odnosno njihova predstavnička tijela koja prikupljaju izvore finansiranja, te imaju apsolutnu nezavisnost u trošenju istih. U devoluiranom sistemu, jedinice lokalne samouprave imaju jasno i zakonski određene granice unutar kojih mogu vršiti svoje aktivnosti. Ujedno, devolucija se često javlja i kao motiv mnogim političkim decentralizacijama.

c) Delegacija predstavlja širi oblik decentralizacije kojom centralna vlast prenosi odgovornost u odlučivanju i administriranju javnih službi na poluzavisne agencije, preduzeća ili organizacije koje nisu direktno od iste kontrolisane, ali su joj odgovorne. Drugim riječima, centralna vlast delegira odgovornosti koje se tiču formiranja javnih preduzeća ili korporacija, usluga javnog prevoza, domova lica sa posebnim potrebama, agencija za regionalni razvoj ili jedinica za implementaciju posebnih projekata. Takvi subjekti mogu neposredno naplaćivati usluge od korisnika i poreskih obveznika.

3. Posmatrano iz ugla centralne vlade, najpotpunija podjela decentralizacije bi bila ona koja uključuje i ekonomsku (tržišnu) decentralizaciju.

Zagovornici ove klasifikacije smatraju da se decentralizacija ne smije posmatrati ograničeno, kao preraspodjela ili prenos ovlašćenja, funkcija ili nadležnosti na niže nivoe uprave. Prema njima, na istu je potrebno gledati šire, van vladinog sektora, u kontekstu prenosa ovlašćenja na privatni sektor. Tržišna decentralizacija se fokusira na kreiranje uslova koji bi omogućili proizvodnju javnih dobara i usluga pod uslovima djelovanja tržišnih mehanizama, a u skladu sa preferencijama građana.

¹⁰ Posebno u malim jedinicama lokalne samouprave Švajcarske, Skandinavije i Velike Britanije političari imaju relativno ograničen uticaj. U upravljanju devoluiranim funkcijama glavnu ulogu obavlja gradonačelnik, odnosno načelnik opštine, koji će biti ponovo izabran samo ako uspije u zadovoljenju potreba građana bez ostvarivanja budžetskog deficit-a. Drugim riječima, gradonačelnik i/ili načelnik opštine je više menadžer nego političar i kao takav je više okrenut ekonomskim performansama, nego političkim ciljevima.

Oblici ove decentralizacije su privatizacija i deregulacija, kojima se vrši prenos odgovornosti za javne funkcije sa javnog na privatni sektor. Obje obično idu uz ekonomsku liberalizaciju i krupne zahvate u politici razvoja tržišta.

Privatizacija podrazumijeva transfer ovlašćenja sa centralne vlasti, odnosno sa formalne vladine strukture na nevladin ili privatni sektor. Suština ove decentralizacije je da u fokusu nije međuvladin prenos ovlašćenja, nego transfer na institucije van vladinog sektora koji mogu biti istog nivoa vlasti. Takođe, ona podrazumijeva i prenos odgovornosti za proizvodnju javnih dobara i usluga na privatni sektor. Može se pojaviti kao snabdijevanje javnim dobrima i uslugama po zakonima slobodnog tržišta ili u obliku javno-privatnih partnerstava. Preko tržišta kapitala može djelovati na finansiranje programa javnog sektora, a sama po sebi može uključivati i prodaju javnih preduzeća.

Deregulacija umanjuje zakonska ograničenja u privatnoj participaciji u obezbjeđivanju dobara ili usluga. Takođe, omogućava i nadmetanje različitih privatnih dobavljača u pružanju istih. Drugim riječima, predstavlja proces oduzimanja, odnosno smanjenja ovlašćenja vlade preko smanjenja regulacija, pravila, ograničenja i svih drugih prepreka konkurentnosti kod pružanja usluga. Obuhvata samo određene sektore, odnosno one koje proizvode javna dobra i usluge. Često se primjenjuje u zemljama u razvoju jer se smatra boljim sistemom snabdijevanja od centralne distribucije.

4. *Fiskalnom decentralizacijom* se pojedina ovlašćenja u oporezivanju i javnoj potrošnji prenose na lokalna i regionalna tijela vlasti. Riječ je o obliku decentralizacije koji se najčešće razmatra u savremenoj literaturi. U sadržajnom smislu, podrazumijeva odlučivanje o načinu raspodjele rashoda i prihoda po pojedinim nivoima vlasti i definisanje načina kojim će se pokrivati deficiti budžeta užih i širih političko-teritorijalnih jedinica. Naime, da bi lokalne jedinice i organi vršili svoje decentralizovane funkcije, oni moraju raspolagati određenim prihodima – lokalnim ili prihodima prenesenim sa centralnog nivoa, isto kao što moraju imati određena ovlašćenja u trošenju istih.

Nezavisno od toga što su politike fiskalne decentralizacije znatno kompleksnije od politika dekoncentracije,

Privatizacija podrazumijeva transfer ovlašćenja sa centralne vlasti, odnosno sa formalne vladine strukture na nevladin ili privatni sektor.

Deregulacija umanjuje zakonska ograničenja u privatnoj participaciji u obezbjeđivanju dobara ili usluga.

Takođe, neophodno je prilikom sprovođenja procesa fiskalne decentralizacije voditi računa o:

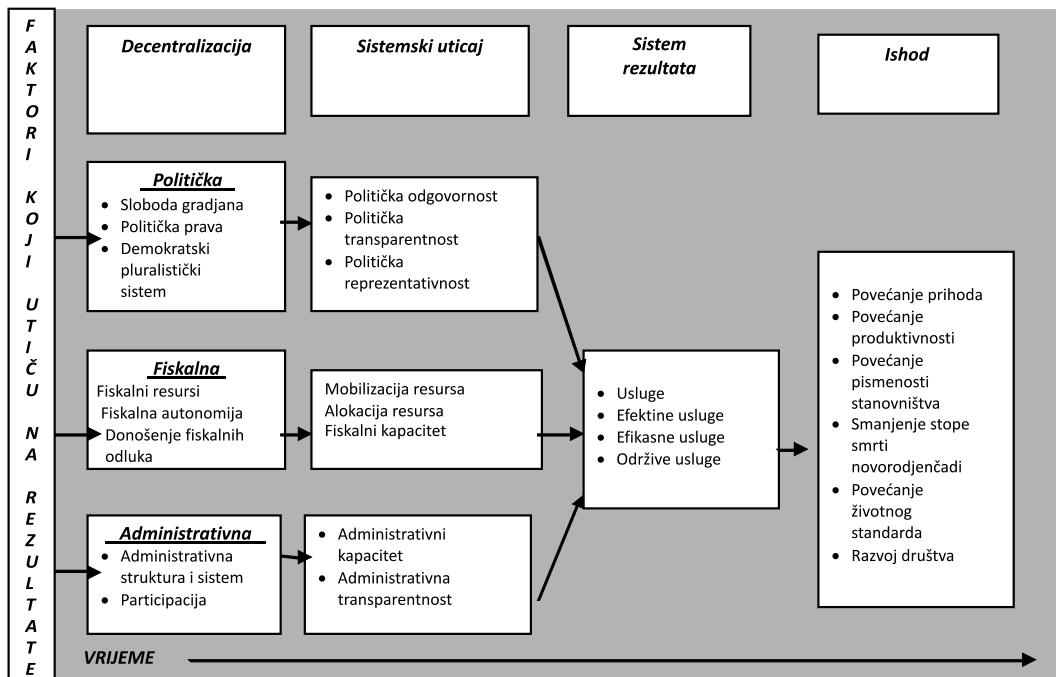
- povećanju efikasnosti i odgovornosti vlada,
- poštovanju principa pravičnosti, odnosno decentralizacijom se ne smije nanositi šteta siromašnjim građanima i regionima i
- stabilnosti, tj. novi način raspodjele nadležnosti i sredstava ne smije narušiti makroekonomsku stabilnost zemlje.

iste često, posebno u zemljama u razvoju, ostaju na formalnom prenosu ovlašćenja u fiskalnom odlučivanju na niže nivove vlasti. Na ovaj način, nerijetko niži nivoi vlasti i dalje ostaju zavisni od viših nivoa vlasti i, što je još važnije, ne dolazi do povećanja participacije građana u lokalnom odlučivanju o javnim uslugama.

Takođe, neophodno je prilikom sprovođenja procesa fiskalne decentralizacije voditi računa o:

- povećanju efikasnosti i odgovornosti vlada,
- poštovanju principa pravičnosti, odnosno decentralizacijom se ne smije nanositi šteta siromašnjim građanima i regionima i
- stabilnosti, tj. novi način raspodjele nadležnosti i sredstava ne smije narušiti makroekonomsku stabilnost zemlje.

Sve gorepomenute decentralizacije, njihovi uticaji, rezultati i ishodi mogu se vidjeti i na narednoj slici:



Slika 1: Decentralizacija na tri fronta ¹¹

¹¹ Izvor: Parker, A. N.: *Decentralization: The Way Forward for Rural Development?*, Policy Research Working Paper 1475. The World Bank, Washington, D.C 1995. Preuzeto iz: Ebel, R., Serdar,

4. CILJEVI DECENTRALIZACIJE

Od brojnih razloga za decentralizaciju moguće je izdvojiti bar tri dominantna ekonomska razloga, i to:

- decentralizacijom se povećava ekonomska efikasnost resursa,
- decentralizacija potpunije odgovara preferencijama rezidenata bilo koje države i
- decentralizacija smanjuje opšte troškove i troškove kontrole, odnosno povećava ekonomsku efikasnost i produktivnost.

1) Budući da su najbliže građanima, niži nivoi vlasti su bolje upoznati sa potrebama i preferencijama rezidenata u odnosu na centralnu vlast. Upravo iz razloga što se sredstva usmjereni sa lokalnog nivoa kanališu tamo gdje su i iskazane potrebe za njima, upravljanje sredstvima je na ovaj način mnogo efikasnije, odnosno sredstva usmjereni sa centralnog nivoa se nerijetko odlivaju u nepotrebna područja, što dovodi do rasipanja sredstava i smanjenja efikasnosti u alokaciji resursa. Drugim riječima, vlast bliža građanima može da kvalitnije prilagodi budžet prioritetima lokalne zajednice, odnosno lokalna vlast isti može proizvesti sa manje inputa, tj. sa istom količinom inputa može proizvesti više kvalitetnijih outputa.

2) S obzirom na to da se želje i potrebe stanovnika jedne jurisdikcije razlikuju od stanovnika druge, potrebno je vršiti decentralizovano snabdijevanje robama i uslugama. Decentralizacija povećava legitimitet lokalne samouprave, čime se više uzimaju u obzir želje glasača. Ipak, potreban je krajnji oprez kod sproveđenja ove politike jer ista sa sobom nosi opasnost od negativnih efekata rastuće konkurenциje i nejednakosti distribucije jednakosti i pravičnosti.

3) Do smanjenja opštih troškova i troškova kontrole, te povećanja ekonomske efikasnosti i produktivnosti dolazi zbog toga što:

Od brojnih razloga za decentralizaciju moguće je izdvojiti bar tri dominantna ekonomska razloga, i to:

- decentralizacijom se povećava ekonomska efikasnost resursa,
- decentralizacija potpunije odgovara preferencijama rezidenata bilo koje države i
- decentralizacija smanjuje opšte troškove i troškove kontrole, odnosno povećava ekonomsku efikasnost i produktivnost.

Y.: *Concept of Fiscal Decentralization and Worldwide Overview*, International Symposium Québec Commission on Fiscal Imbalance Québec City, Québec September 2001, p. 26.

Fiskalna decentralizacija označava transfer nadležnosti i odgovornosti sa centralnog na niže nivoe vlasti. Ovaj transfer nadležnosti može uticati i na inicijativu lokalnih vlasti da se dodatno agažuju kad je u pitanju način isporuke javnih dobara koji najviše odgovara preferencijama građana, te da traže načine koji će poboljšati i inovirati programe proizvodnje i distribucije javnih dobara.

a) centralizacija može povećati troškove administrativnog nadzora, te smanjiti efikasnost centralne državne politike;

b) fiskalna decentralizacija označava transfer nadležnosti i odgovornosti sa centralnog na niže nivoe vlasti. Ovaj transfer nadležnosti može uticati i na inicijativu lokalnih vlasti da se dodatno agažuju kad je u pitanju način isporuke javnih dobara koji najviše odgovara preferencijama građana, te da traže načine koji će poboljšati i inovirati programe proizvodnje i distribucije javnih dobara. Na ovaj način, troškovi proizvodnje i cijena lokalnih javnih dobara postaju niži, a njihov kvalitet bolji, u odnosu na iste kada je snabdijevanje centralizovan;

c) i konačno, kad se centralna vlast „rastereti“ snabdijevanja određenim javnim dobrima, biće u mogućnosti da se fokusira na poslove i snabdijevanje onim dobrima koja su ostala u njenoj nadležnosti (dobra od šireg društvenog značaja), što joj daje prostora za povećanje sopstvene produktivnosti.

Osim ova tri dominantna ekonomski cilja, potrebno je pomenuti i to da decentralizacija podstiče pozitivnu konkurenčiju između lokalnih političko-teritorijalnih jedinica, odnosno dovodi do horizontalne konkurenčije. Naime, građani teže da žive u sredinama u kojima je prisutna jača veza između lokalnih poreza i koristi koje dobijaju od lokalne vlade. Ovakvo ponašanje rezidenata je motiv za međusobnu kompeticiju lokalnih zajednica u privlačenju ciljnih grupa domaćinstava, odnosno za takmičenje u obezbjeđenju načina koji će spriječiti doseljavanje nepoželjnih grupa. Drugim riječima, lokalne zajednice koje pružaju veće mogućnosti rezidentima će doživjeti naseljavanje, dok će se iz drugih iseljavati.¹²

¹² Kao jedan od elemenata ove konkurenčije, javlja se i smanjenje poreskih stopa lokalnih poreza. Posljedica njihovog smanjenja će biti smanjen priliv sredstava u lokalni budžet, zatim smanjenje, odnosno efikasnija potrošnja, te pojačan napor da se javna dobra proizvode po nižim cijenama. S druge strane, ovo ograničavanje priliva sredstava sprečava lokalne zvaničnike da se ponašaju u pravcu maksimiziranja ličnih prihoda na uštrb građana. Na ovaj način, konkurenčija dovodi do smanjenja ukupnog javnog sektora. Fiskalna decentralizacija

Decentralizacija, takođe, podstiče mobilnost javnih prihoda iz razloga što lokalne vlasti, u poređenju sa centralnom, mnogo lakše dođu do informacija potrebnih za utvrđivanje osnovica pojedinih poreza, kao što su npr. porez na nepokretnost, naknada za korišćenje dobara od opštег interesa i sl., odnosno lokalne vlasti imaju najveće komparativne prednosti kod poreza na imovinu, i to kako u pogledu utvrđivanja spiska poreskih obveznika, tako i u pogledu naplate poreza. Praksa je pokazala da, kada centralna vlast ubire prihod na imovinu, tada isti najčešće neće biti viši od minornog izvora prihoda iz razloga što je ovaj porez, čak i u najcentralizovanim sistemima, prihod lokalne vlasti. Shodno njegovoj namjeni, centralne vlasti nisu dovoljno zainteresovane za efikasno i efektivno upravljanje ovim porezom.¹³

Osim ovoga, prednost decentralizacije u ovom smislu se ogleda i u činjenici da su građani voljniji da plaćaju poreze i druge dažbine kada su uključeni u proces odlučivanja o javnim dobrima. Takođe, participacijom građana i sklonost, kao i mogućnost poreske evazije su manje.

5. Motivi za decentralizaciju

Od brojnih motiva koji su doveli do decentralizacije mogli bi se izdvojiti motivi političke, ekonomске, fiskalne i integracijske prirode, odnosno motivi prikazani u sljedećoj tabeli:

ne samo da sprečava težnje lokalnih zvaničnika da zahvaćaju previše BDP-a, nego i stimuliše održavanje budžeta u razumnim granicama, sprečava pretjeranu ponudu javnih dobara u okviru neke lokalne zajednice, te povećava efikasnost javnog sektora i utiče na ujednačavanje uslova ponude i potrošnje javnih dobara duž čitave državne teritorije.

¹³ Više o ovome vid. O` Sullivan, R. et al.: *Inicijativa za fiskalnu decentralizaciju*, Palgo centar, Beograd, 2004, str. 26.

Decentralizacija, takođe, podstiče mobilnost javnih prihoda iz razloga što lokalne vlasti, u poređenju sa centralnom, mnogo lakše dođu do informacija potrebnih za utvrđivanje osnovica pojedinih poreza.

Od brojnih motiva koji su doveli do decentralizacije mogli bi se izdvojiti motivi političke, ekonomске, fiskalne i integracijske prirode.

POLITIČKI MOTIVI	
politička transformacija	zemlje bivšeg soc-lagera
rješavanje regionalnih političkih kriza	Indonezija, Meksiko, Uganda, Filipini
rješavanje političkih i etničkih sukoba	Bosna i Hercegovina, Jugoslavija, Etiopija, Južna Afrika, Šri Lanka
politički manevri (decentralizacija u funkciji očuvanja <i>status quo</i>)	Kina
politički pritisak građana u želji za demokratizacijom	Latinska Amerika, Etiopija
put ka nacionalnom jedinstvu	Kanada, Južna Afrika, Švajcarska, Uganda
instrument za smanjenje secesionističkih težnji	Bosna i Hercegovina, Etiopija, Španija
instrument za sprečavanje odvajanja davanjem dovoljnih ovlaštenja regijama	Kanada, Rusija, Španija
način kooptiranja široke podrške centralnim politikama	Kolumbija, Kina (u određenoj mjeri)
EKONOMSKI	
ekonomска transformacija – tranzicija iz socijalističkog sistema planske privrede u tržišnu privredu i demokratiju	Istočna i Centralna Evropa, Rusija
efektivno sredstvo za reorganizaciju vlade da bi se pružile javne usluge po nižim troškovima	zemlje Zapada
bijeg iz zamke neefikasne i neekonomične vlade, makroekonomске nestabilnosti i niskog ekonomskog rasta	Latinska Amerika, Etiopija
FISKALNI	
fiskalne krize	Rusija, Indonezija, Pakistan
poboljšanje pružanja javnih usluga	Čile, Uganda, Istočna i Centralna Evropa, Rusija
poboljšanje pružanja javnih usluga u metropolama	rastuće ekonomije Azije
prenos obaveza i odgovornosti za nepopularne programe na niže nivoe (npr. redukcija troškova, smanjenje plata ili smanjenje koristi za građane)	Afrika
INTEGRACIJSKI – GLOBALISTIČKI	
ulazak u Evropsku uniju	Češka, Slovačka, Mađarska, Poljska

Tabela 1: Motivi za decentralizaciju¹⁴

¹⁴ Izvor: Antić, D.: *Makroekonomski stabilnost i fiskalni federalizam u Bosni i Hercegovini*, Mostar, 2009, str. 21.

U ne tako malom broju zemalja do fiskalne decentralizacije je došlo zbog težnje građana neke uže političko-teritorijalne jedinice za povećanjem nivoa sopstvene nezavisnosti, odnosno želja za smanjenjem zavisnosti (bilo ekonomski, politički ili kulturološki) od nacionalne vlade. S druge strane, brojne su i države u kojima je stepen razvoja nacionalne privrede odredio motive za decentralizacijom.

U zemljama OECD-a, očiti motivi za fiskalnu decentralizaciju su posljednjih godina najčešće bili političke prirode, te su stoga iste i težile političkoj decentralizaciji, npr. u Španiji su regioni sa velikim kulturološkim i lingvističkim različitostima, kao npr. Katalonija i Baskija, bili povod za političku decentralizaciju.

S druge strane, u skandinavskim zemljama briga za ekonomskom i političkom efikasnošću je bila vodeći motiv za decentralizaciju i recentralizaciju lokalnog nivoa vlasti.

U skladu sa dostignutim nivoom ekonomije, mogli bi se izdvojiti i motivi za decentralizaciju.

U većini *razvijenih zemalja Zapada* decentralizacija je, prije svega, označavala zahtjev za efikasnijom i djelotvornijom vladom koja će biti u stanju da osigura kompetitivnost nacionalne privrede. Postepeno slabljenje pojedinih tradicionalnih funkcija države u domenu socijalne politike podstaklo je prenošenje niza socijalnih funkcija na lokalnu sredinu, za koju se pretpostavljalo da može efikasnije odgovoriti na socijalne zahtjeve stanovništva, odnosno decentralizacija je bila jedan od odgovora na krizu u socijalnoj politici država i zahtjeva za podizanjem konkurentnosti nacionalne privrede sedamdesetih godina prošlog vijeka. Kako bi uspostavile jeftiniji i fleksibilniji sistem sa znatno većim ovlašćenjima jedinica lokalne samouprave u javnim uslugama, koje su do tada predstavljale neku vrstu monopolja centralne vlade, u pomenutom periodu većina zemalja Zapada je ušla u proces decentralizacije funkcija centralne države. Na nivou jedinica lokalne samouprave su se počeli podsticati neki novi programi, npr. programi socijalne politike, stambene politike, obrazovanja i sl. koji su izmijenili dotadašnje obrasce u pružanju tih javnih usluga. Prebacivanje socijalne, ali i drugih politika na lokalni nivo je ojačalo lokalnu samoupravu, čime je ovaj niži nivo vlasti postao značajan faktor u obezbjeđenju prenesenih usluga.

U ne tako malom broju zemalja do fiskalne decentralizacije je došlo zbog težnje građana neke uže političko-teritorijalne jedinice za povećanjem nivoa sopstvene nezavisnosti, odnosno želja za smanjenjem zavisnosti (bilo ekonomski, politički ili kulturološki) od nacionalne vlade.

S druge strane, u skandinavskim zemljama brigaza ekonomskom i političkom efikasnošću je bila vodeći motiv za decentralizaciju i recentralizaciju lokalnog nivoa vlasti.

Motivi za decentralizaciju u zemljama u razvoju su, u stvari, najčešće bili zahtjevi za izbjegavanje ekonomske nestabilnosti i nerazvijenosti, jer su se već postojeći centralizovani sistemi vlasti pokazali neprimjerenim mehanizmima u stabilizaciji i razvoju takvih društava.

Decentralizacija je u zemljama u tranziciji poprimila funkciju jednog od ključnih institucionalnih aranžmana za prelaz u tržišni sistem privređivanja i uspostavljanja demokratskog odlučivanja.

Iako je u najvećem broju zemalja centralna vlada i dalje ostala ključni faktor u vođenju politike socijalnog osiguranja i zdravstvene politike, podizanje učešća lokalnih vlasti u socijalnim uslugama osnažilo je decentralizacijske tendencije praktično u svim zemljama.

Motivi za decentralizaciju u zemljama u razvoju su, u stvari, najčešće bili zahtjevi za izbjegavanje ekonomske nestabilnosti i nerazvijenosti, jer su se već postojeći centralizovani sistemi vlasti pokazali neprimjerenim mehanizmima u stabilizaciji i razvoju takvih društava.

I na kraju, decentralizacija je *u zemljama u tranziciji* poprimila funkciju jednog od ključnih institucionalnih aranžmana za prelaz u tržišni sistem privređivanja i uspostavljanja demokratskog odlučivanja.

6. Centralizacija vs decentralizacija fiskalnog sistema

Pretjerana centralizacija, s jedne strane, prije ili kasnije dovede do zahtjeva za promjenama prema decentralizaciji, dok, s druge strane, efikasnost ekonomske politike zahtijeva suprotnu tendenciju, odnosno prenos nadležnosti i/ili moći na viši nivo.

Zbog spoljnih pritisaka, uzrokovanih globalnom konkurenjom, centralna vlast nastoji da ima dominantnu ulogu na ekonomskom području. Takođe, i unutrašnja mobilnost roba, usluga, proizvodnja i stanovništvo često prisiljavaju vladu na smanjenje stepena unutrašnje decentralizacije.

Odgovor na pitanje da li će u odnosima između političko-teritorijalnih jedinica unutar jedne države dominirati centralizacija ili decentralizacija i u kom obliku zavisi od brojnih faktora, kao što su: a) organizacija države, b) veličina državne teritorije, c) političkih, d) istorijskih, e) kulturnih, f) etičkih, g) geografskih, h) pristupa novim tehnologijama i sl.

U oba slučaja su brojni razlozi *pro* i *contra*.

Ukoliko se posmatraju zemlje u razvoju i zemlje u tranziciji i razvijene zemlje, uočava se da su u prvim jači

argumenti u korist centralizacije, a dva su osnovna razloga za to:

- Dominacija stabilizacione politike.

Naime, u zemljama koje su manje ekonomski diversifikovane, i shodno tome više izložene fluktuacijama u međunarodnom kretanju roba i kapitala, ratovima, prirodnim katastrofama i hroničnoj inflaciji, i ako je fiskalna vlast centralizovana u jednoj instituciji, izvršna vlast ima mnogo veću kontrolu nad glavnim instrumentima oporezivanja i zaduživanjem.

– Veća mogućnost za administriranje poreza i odlučivanje o javnim rashodima.

Razlog za ovo je slaba upravljačka mogućnost lokalne vlasti. Drugim riječima, ako se teret administrativne odgovornosti prebaci na lokalni nivo bez odgovarajućih finansijskih izvora, doći će do teškoća u sprovođenju pravične distribucije i obezbjeđivanju javnih dobara.

Osim ova dva, u literaturi i praksi se kao argumenti u korist centralizacije navode i sljedeći:

- Eksterni efekti i problemi prelivanja.

Poznato je da proizvodnja i potrošnja javnih dobara dovodi i do određenih pozitivnih ili negativnih eksternalija. U decentralizovanom sistemu problemi javljaju kada proizvodnja ili potrošnja u jednoj jurisdikciji dovodi do pozitivnih ili negativnih efekata na drugoj teritoriji (tzv. efekat prelivanja). Činjenica da je jedino centralizovan sistem u mogućnosti da potpuno ili skoro potpuno eliminiše ova prelivanja se stoga navodi u korist centralizacije.

– Decentralizacija često povećava jaz između rashoda i prihoda, odnosno razdvaja javnu potrošnju od odlučivanja o prihodima umjesto da ih približi. Najčešće se ovaj jaz produbljuje kada se rashodi nižih nivoa vlasti finansiraju u najvećem procentu iz transfera od viših nivoa vlasti.

– Ekonomija obima i veličina teritorije i stanovništva.

I u ovom slučaju važe ista pravila ekonomije obima kao i u privatnom sektoru, odnosno veći obim proizvedenih dobara će uticati na smanjenje troškova po jedinici proizvoda.

Decentralizacija često povećava jaz između rashoda i prihoda, odnosno razdvaja javnu potrošnju od odlučivanja o prihodima umjesto da ih približi. Najčešće se ovaj jaz produbljuje kada se rashodi nižih nivoa vlasti finansiraju u najvećem procentu iz transfera od viših nivoa vlasti.

Efikasno rješenje je ono koje, na osnovu datih resursa u zemlji, radu i kapitalu, u najvećoj mjeri povećava društveno bogatstvo.

Alokativna funkcija nameće potrebu da se nižim nivoima vlasti prepusti i omogući vođenje politike javnih rashoda i prihoda, koja će najviše odgovarati potrebama i interesima njihovih rezidenata.

Međutim, bez obzira na nedostatke fiskalne decentralizacije, ukoliko se decentralizacija uspješno implementira, do izražaja dolaze njene *brojne prednosti*. U tom smislu, kao argumenti u korist decentralizacije mogu se navesti sljedeći:

– Povećanje ekonomske efikasnosti države.

Efikasno rješenje je ono koje, na osnovu datih resursa u zemlji, radu i kapitalu, u najvećoj mjeri povećava društveno bogatstvo. Shodno ovome, vlast najbliža građanima je u većoj mogućnosti da prilagodi budžet, a prevashodno javnu potrošnju lokalnim prioritetima, tj. da na najefikasniji način obezbijedi skup javnih službi za zadovoljenje potreba građana zajednice.

– Promjene u individualnim preferencijama potrošača prilikom izbora javnih dobara.

Alokativna funkcija nameće potrebu da se nižim nivoima vlasti prepusti i omogući vođenje politike javnih rashoda i prihoda, koja će najviše odgovarati potrebama i interesima njihovih rezidenata. S obzirom na to da lokalne vlasti, u poređenju sa centralnom, imaju veći i kvalitetniji pristup informacijama o navedenim potrebama i interesima svojih rezidenata, odluke donesene na nivou lokalne vlasti su mnogo primjereno prema lokalnog stanovništva. U vezi sa ovim je i sljedeći argument – podsticanje „zdrave konkurenčije“ između nižih političko-teritorijalnih jedinica.

– Podsticanje konkurenčije između nižih političko-teritorijalnih jedinica.

Naime, svaka od ovih nižih jedinica teži da što bolje i efikasnije zadovolji potrebe svojih rezidenata, kako ne bi došlo do migracije stanovništva u jedinice gdje je zadovoljenje potreba i interesa rezidenata na višem nivou. Na ovaj način se podstiče „zdrava konkurenčija“ između kolektiviteta, a time i kvalitetnije obezbjeđenje javnih dobara unutar istih.

– Mobilnost javnih prihoda.

Dobro organizovane lokalne vlasti, u poređenju sa centralnom vlašću, imaju više mogućnosti za utvrđivanje osnovice nekih poreza (npr. određene naknade za korištenje, porez na nepokretnu imovinu i sl.). Lokalne vlasti imaju najveće komparativne prednosti kod poreza na imovinu,

posebno u pogledu utvrđivanja spiska poreskih obveznika i u pogledu naplate poreza.

– Decentralizacija dovodi do boljeg sprovođenja lokalnih programa i stvaranja mogućnosti da lokalno stanovništvo učestvuje u odlučivanju, odnosno kada su građani uključeni u proces odlučivanja, tada je i njihova spremnost da plate za obezbjeđenje određenih dobara i usluga veća.

– Veličina jurisdikcije.

Niže vlasti prikladnije utvrđuju cijenu za usluge koje pružaju svojim rezidentima, što za krajnji rezultat ima efikasnije jedinice vlasti (jurisdikcije).

– Povećanje političke participacije.

Opšta prepostavka od koje se polazi u političkim naukama je sljedeća prednost decentralizacije – povećanje političke participacije, koje ujedno dovodi i do jačanja demokratije. S obzirom na to, pojedini ekonomisti su ovaj argument koristili u ekonomskoj analizi.

Lokalni političari su bliže stanovnicima, te stoga i lokalno izabrana zakonodavna tijela više odgovaraju preferencijama građana.¹⁵ Takođe, neki autori su tvrdili da decentralizacija daje prostor za rad malih ili neformalnih grupa, odnosno decentralizacija ima pozitivne uticaje na ekonomsku efikasnost. Povećanje političke participacije nije samo po sebi dobro, već putem lobiranja, odnosno braneći određene interese, povećava i demokratičnost društvenog sistema. Štaviše, kompleksnije uključivanje građana u političke odluke čini manje nepopularnim povećanje poreza i preraspodjelu dohotka.

Kao sljedeća prednost povećane političke participacije se navodi obim lobiranja. Smatra se da će veći stepen uključivanja građana u javne poslove smanjiti mogućnosti lobiranja. Međutim, mora se imati u vidu da manje vlade imaju manje mogućnosti za odbranu od uticaja lobija.

U svakom slučaju, izmjeriti obim povećanja političkog učešća i njegov pozitivni uticaj na blagostanje je veoma teško, ali je bitno ovu činjenicu uzeti u obzir prilikom procjenjivanja trade off-ova, uključujući i decentralizacije.

Decentralizacija dovodi do boljeg sprovođenja lokalnih programa i stvaranja mogućnosti da lokalno stanovništvo učestvuje u odlučivanju, odnosno kada su građani uključeni u proces odlučivanja.

Lokalni političari su bliže stanovnicima, te stoga i lokalno izabrana zakonodavna tijela više odgovaraju preferencijama građana.

¹⁵ Jasno je da se politički uticaj povećava kako veličine vlade opada.

Razloga za decentralizaciju je mnogo, a najčešći su razlozi političke, ekonomске, fiskalne i integracijske prirode.

S obzirom na pozitivan uticaj decentralizacije na privredni rast, mnogo je više razloga koji govore u korist, nego onih koji govore protiv decentralizacije.

– Lokalno znanje.

Lokalne vlasti su više upoznate sa problemima i potrebama za promjenama unutar lokalnih zajednica. Zbog toga su u regulisanju i upravljanju istim bolje od centralnih vlasti. Osim toga, prednosti lokalnog znanja se ispoljavaju i u domenu socijalne politike, u smislu poželjnosti donošenja mjera protiv siromaštva na lokalnom nivou, iz razloga što siromaštvo varira od jedne do druge zajednice. Shodno navedenom, lokalno znanje treba da dovede do veće efikasnosti u politici preraspodjele.

ZAKLJUČAK

Činjenica da je veliki broj država, bez obzira na dostignuti nivo razvoja nacionalne privrede, sproveo ili sprovodi neki od oblika decentralizacije govori o njenom značaju, odnosno o činjenici da se ovoj sferi društvenog života daje veliki značaj.

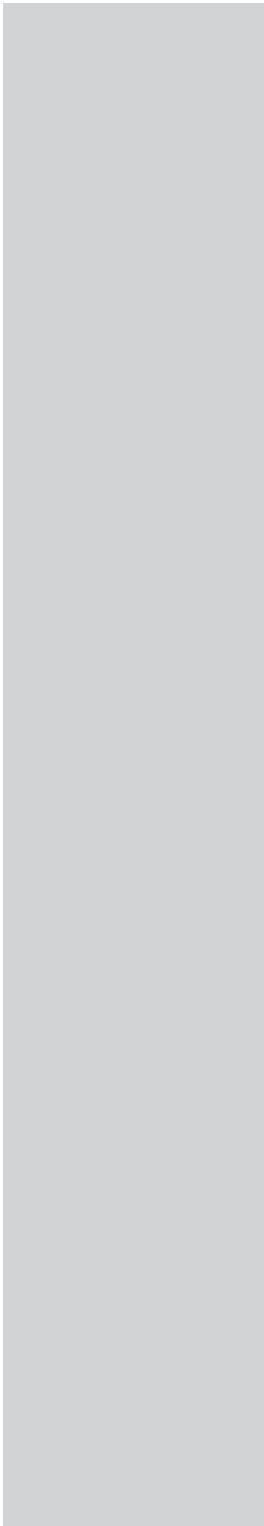
Razloga za decentralizaciju je mnogo, a najčešći su razlozi političke, ekonomске, fiskalne i integracijske prirode.

Međutim, bez obzira na činjenicu da je decentralizacija poželjna, ili, preciznije, neophodna u životu savremene države, decentralizacija nije svemoguća. Ukoliko se ista uspješno implementira u društveni i fiskalni život neke države, koristi koje će dobiti država koja je sprovodi su višestruke. S druge strane, donosioci odluka moraju voditi računa i o brojnim problemima sa kojim se mogu suočiti prilikom implementacije decentralizacije.

S obzirom na pozitivan uticaj decentralizacije na privredni rast, mnogo je više razloga koji govore u korist, nego onih koji govore protiv decentralizacije. Mišljenja smo da je istu poželjno sprovoditi uz poštovanje i uvažavanje specifičnosti određene zemlje.

Literatura

- Antić, D.: *Makroekonomска стабилност и фискални федерализам у Босни и Херцеговини*, Fircon, Mostar, 2009.
- Vasiljević, B.: *Специфичности фискалног федерализма у Босни и Херцеговини*, magistarski rad, Ekonomski fakultet, Subotica, 2010.
- Ebel, R. i Serdar, Y.: *Concept of Fiscal Decentralization and Worldwide Overview*, International Symposium Québec Commission on Fiscal Imbalance Québec City, Québec, September 2001.
- Jović, Lj: *Fiskalna decentralizacija u Bosni i Hercegovini*, magistarski rad, Ekonomski fakultet, Beograd, 2006.
- Musgrave, R. A.: *The Theory of Public Finance*. New York: McGraw Hill, 1959.
- O`Sullivan, R. et al.: *Inicijativa za fiskalnu decentralizaciju*, Palgo centar, Beograd, 2004.
- Pravna enciklopedija 1, Savremena administracija, Beograd, 1989.
- Stojanović, S.: *Fiskalni federalizam*, Institut za uporedno pravo, Centar za antiratnu akciju, 2005.
- http://www1.worldbank.org/wbiep/decentralization/Module1/Topic01_BN1.htm



BiH – promašaj međunarodne zajednice

Franc Sošnja

Ustaljeni stereotipi o Balkanu, a posebno o Bosni i Hercegovini su prisutni u cijelokupnoj evropskoj javnosti. Odatle potiče nerazumijevanje novih realnosti, koje su za prošječno informisanog Evropljanina zapletene tako da imaju sliku nekakve idealne, dosta egzotične realnosti, sa mirisom sarajevske orijentalne Baščaršije, uspomenama na Olimpijadu, doživljenim kroz turistička putovanja.

Stvarna realnost, uspostavljena mirovnim sporazumom u Dejtonu, čiji Aneks četiri je Ustav BiH, predstavlja nešto sasvim drugo. Od tada pa do danas potpuno je jasno da povratak u centralizovanu Bosnu i Hercegovinu po načelu „jedan čovjek – jedan glas“ nije više moguć, dok je, naprotiv, svaki novi dogovor o suživotu u višenacionalnoj zemlji stvar triju konstitutivnih naroda.

Svjedoci smo, vjerujem, zadnjeg pokušaja napada na temelje Dejtonskog mirovnog sporazuma, gdje je kršenjem svih legalnih sistemskih pravila uspostavljena vlast entiteta Federacije BiH, bez legitimnih predstavnika hrvatskog naroda.

Ustaljeni stereotipi o Balkanu, a posebno o Bosni i Hercegovini su prisutni u cijelokupnoj evropskoj javnosti.

„Državni udar“ kojim je preuzeta vlast u Federaciji BiH, kako je to nazvao predsjednik HDZ-a BiH Dragan Čović nije u interesu zemlje koja se zove Bosna i Hercegovina.

Zahtjevi bosanskohercegovačkih Hrvata za svojim entitetom su legitimni i razumljivi, jer su prvi put prevareni uguravanjem u takozvani vašingtonski sporazum 1994. godine.

Još uvijek oni koji, u ime svih vas, sebe zovu „međunarodna zajednica“, nisu reagirali niti sprječili institucionalno nasilje nad jednim od konstitutivnih naroda, što zalaže u temelje sporazuma iz Dejtona, a kumovale su mu svjetske sile. Upravo zato kulminira politička kriza u BiH, koja može ugroziti stabilnost zemlje i može početi ugrožavati evropsku sigurnost. Na to upozorava predsjednik Republike Srpske Milorad Dodik, na to ukazuje dio bošnjačke političke elite i na to podsjećaju legitimni predstavnici hrvatskog naroda.

„DRŽAVNI UDAR“

„Državni udar“ kojim je preuzeta vlast u Federaciji BiH, kako je to nazvao predsjednik HDZ-a BiH Dragan Čović nije u interesu zemlje koja se zove Bosna i Hercegovina. Poučeni nedavnom istorijom, možemo brzo uvidjeti sličnosti sa sadašnjim stanjem u BiH. Znamo do čega takvo stanje lako može dovesti. Ekonomski, politički i institucionalna kriza lako može postati nekontrolisana, ako garanti Dejtonskog mirovnog sporazuma odmah ne prekinu sa takvim procesima i ne osiguraju istinsku jednakopravnost sva tri konstitutivna naroda.

Zahtjevi bosanskohercegovačkih Hrvata za svojim entitetom su legitimni i razumljivi, jer su prvi put prevareni uguravanjem u takozvani vašingtonski sporazum 1994. godine. Nametnutim ustavnim promjenama u Federaciji BiH 2001. godine prevareni su drugi put i, u stvari, potisnuti u položaj manjinskog naroda.

DIJALOG

Milorad Dodik kaže da odgovornost prema vlastitom narodu nameće potrebe otvaranja dijaloga, prije svega, sa susjedima. On ističe da svako nasilno mijenjanje odnosa unutar ustavno uokvirene države može samo ugroziti atmosferu razumijevanja i dijaloga u regiji. To odvraća pažnju od pravih tema: privrednog razvoja, saradnje i zajedničke budućnosti.

Time što brani Republiku Srpsku, Dodik brani novu zajedničku budućnost, u kojoj neće biti ugroženih i u kojoj će zaživjeti istinska jednakopravnost triju konstitutivnih naroda. On takođe ukazuje na nedosljednost dijela međunarodne zajednice prema BiH.

Međunarodna zajednica, dio međunarodne zajednice ili određene strukture međunarodne zajednice se u BiH ponašaju kontradiktorno. Pri tome se služe takozvanom „batinom i šargarepom“, intrigama, neposrednim uplitanjem u sve nivo vlasti, upotrebom međunarodnog i domaćeg represivnog aparata, pokušajima uklanjanja legalno izabralih i uticajnih osoba i stvaranjem domaće političke scene koju bi činili poslušni izvršioci njihovih ideja. Kompleksnost tog djelovanja je lako uočiti svakome ko god se želi suočiti sa realnošću današnje BiH.

Međunarodna zajednica, dio međunarodne zajednice ili određene strukture međunarodne zajednice se u BiH ponašaju kontradiktorno.

EVROPA

Evropa je procese stvaranja nacionalnih država započela industrijskom revolucijom. Razvojem kapitalizma došlo je do raslojavanja sela i stvaranja modernih gradova.

Nas su ti procesi zahvatili mnogo kasnije, počeli su balkanskim ratovima, a nastavili Prvim svjetskim ratom i raspadom Austro-Ugarske monarhije. Tek se raspadom Jugoslavije i stvaranjem novih državica pokazalo da još nisu završeni. Tako je nastala i BiH sa svoja dva entiteta, Federacijom BiH i Republikom Srpskom, te tri konstitutivna naroda.

Visoki predstavnik je bio najviši autoritet i mi smo to poštivali, ali autoritet kao savjetnik, koordinator i organizator, a ne kao „protektor“. Takav sistem upravljanja ne postoji nigdje u demokratskom svijetu. Sličan je civilnim diktaturama i vojnim huntama.

VISOKI PREDSTAVNIK

Visoki predstavnik je bio najviši autoritet i mi smo to poštivali, ali autoritet kao savjetnik, koordinator i organizator, a ne kao „protektor“. Takav sistem upravljanja ne postoji nigdje u demokratskom svijetu. Sličan je civilnim diktaturama i vojnim huntama.

S druge strane, u istoriji državnih uređenja svaki tip autokratskog upravljanja prestajao je nakon provedenih

Međunarodni ugovor ne poznaje nikakvu drugu instituciju vlasti iznad vlasti koja je izabrana na slobodnim i demokratskim izborima, niti daje bilo kakvu mogućnost postupanja osim po Ustavu i zakonu.

Stanje u Bosni i Hercegovini se sa punim pravom može nazvati – NEPROGLAŠENI PROTEKTORAT I ZAROBLJENA DRŽAVA, a instrumenti za nastanak i održavanje takvog stanja su takozvana „bonska ovlaštenja“ i instalisano pravosuđe, kojima se sprečava samoodrživost i razvoj BiH.

izbora, a ova oktroisana uprava traje već punih 15 godina. Zato je krajnje vrijeme da se OHR ugasi, da prepusti odlučivanje legalnim organima Bosne i Hercegovine i entiteta, a da međunarodnu koordinaciju preuzme specijalni predstavnik Evropske unije za Bosnu i Hercegovinu. Krajnji je momenat da ovo nehumano, anticivilizacijsko i, nadasve, protivpravno djelovanje jednom zasvagda prestane. Zato je važno da u vremenu kada još uvijek postoji institucija visokog predstavnika, Narodna skupština Republike Srpske, kao najviši organ ustavotvorne i zakonodavne vlasti, razmatra i ocjenjuje njegovo djelovanje u kontekstu međunarodnog ugovora.

Međunarodni ugovor ne poznaje nikakvu drugu instituciju vlasti iznad vlasti koja je izabrana na slobodnim i demokratskim izborima, niti daje bilo kakvu mogućnost postupanja osim po Ustavu i zakonu.

Visoki predstavnik međunarodne zajednice u BiH, uz kancelariju poznatu kao OHR, već odavno nije faktor stvaranja stabilnosti u BiH. Venecijanska komisija je Savjetu Evrope 2005. godine rekla da je OHR mjesto problema, a ne rješenja u BiH. Čuli smo i niz relevantnih država u svijetu koje, takođe, smatraju da su odnosi u BiH naša unutrašnja stvar.

Stanje u Bosni i Hercegovini se sa punim pravom može nazvati – NEPROGLAŠENI PROTEKTORAT I ZAROBLJENA DRŽAVA, a instrumenti za nastanak i održavanje takvog stanja su takozvana „bonska ovlaštenja“ i instalisano pravosuđe, kojima se sprečava samoodrživost i razvoj BiH.

REPUBLIKA SRPSKA

Republika Srpska je jedna od strana – potpisnica svih aneksa Dejtonskog mirovnog sporazuma i zato ne prihvata nametnute odluke od strane visokih predstavnika te je odlučna da se suprotstavi kršenju vladavine prava.

Republika Srpska zna kuda ide i ona je sigurno na pravom putu. Zato mi imamo povjerenje u Republiku Srpsku, koja dobro stoji, ima stabilne institucije vlasti i podršku građana.

Republika Srpska je u januaru 2010. godine postala punoljetna – navršilo se osamnaest godina od njenog nastanka, postojanja i rasta. I to nam daje potpuno i legitimno pravo da samostalno, suvereno i definitivno odlučujemo o svojoj sudbini. Zato je vrijeme starateljstva i tutorstva prošlost.

Ponosni smo na činjenicu da smo sačuvali policiju Republike Srpske i nismo dozvolili dalji neustavan prenos nadležnosti. Republika Srpska institucionalno nikada nije bila jača nego što je sada. Imamo problema, ne bježimo od njih, oni su prvenstveno u ekonomiji, a recesiju osjeća i čitav svijet.

BiH je loš model i nedovršen projekat visokih predstavnika. BiH je želja Bošnjaka i određenih struktura međunarodne zajednice, a ne svih njenih naroda. Za ovakvu BiH nema unutrašnjeg konsenzusa.

Sve što činimo i budemo činili biće u skladu sa ostvarivanjem naših neotuđivih i neospornih prava na zaštiti svojih identiteta, a na osnovu prava priznatih Poveljom Ujedinjenih nacija, Univerzalnom deklaracijom o ljudskim pravima, Paktom o građanskim i političkim pravima i svim ostalim relevantnim međunarodnopravnim i regionalnim aktima i dokumentima.

Konačno, u Republici Srpskoj i Bosni i Hercegovini mora prevladati i pobijediti pravo nad nepravom, kultura mira nad nekulturom rata, načela ravnopravnosti i tolerancije nad diskriminacijom, majorizacijom i netolerancijom.

BOSNA I HERCEGOVINA

BiH je očigledan promašaj međunarodne zajednice, koja je ispunjavala želje Bošnjaka u cilju stvaranja unitarne i centralizovane BiH. Forsiran je duh, a ne slovo Dejtona uz izgovor da je to neophodno za evroatlanske integracije, što je obična obmana. Republika Srpska od ovakve BiH ima samo štetu. Vidimo šta se dešava sa raspodjelom prihoda od PDV-a, neisplaćivanjem penzija koje su zarađane u Federaciji.

Republika Srpska je u januaru 2010. godine postala punoljetna.

BiH je loš model i nedovršen projekat visokih predstavnika. BiH je želja Bošnjaka i određenih struktura međunarodne zajednice, a ne svih njenih naroda. Za ovakvu BiH nema unutrašnjeg konsenzusa.

Primarničiljbošnjačkih predstavnika je centralizacija ekonomskog bogatstva.

Bosna i Hercegovina samo konsenzusom domaćih političkih snaga, poštujući Dejton, uz međusobno uvažavanje, može sprovoditi stvarno potrebne reforme, ako želi uspjeti.

Mi nemamo nikakve koristi od suživota u BiH, ali zato do sada imamo štetu od milijardu maraka. Sve odluke koje je donijela međunarodna zajednica su nam „trgle na nos“.

Primarni cilj bošnjačkih predstavnika je centralizacija ekonomskog bogatstva, da bi ono služilo za finansiranje neumjernih i neutemeljenih davanja za borce i socijalne kategorije, za podupiranje neprivatizovanih preduzeća, za preveliku administraciju koja je duplirana na kantonalnim nivoima i Federaciji BiH.

Pri tome, bošnjačka elita svoj narod hrani bajkama o pravdi žrtve u odnosu na genocidnu tvorevinu – Republiku Srpsku. Uspjeli su čak toliko da su izlobirali neke međunarodne predstavnike koji su sasvim ozbiljno predlagali da Republika Srpska ustupi Federaciji svoj novac, jer ga ona nema, a živimo u jednoj državi. Danas tu otimačinu OHR pokušava ostvariti kroz takozvani popis državne imovine.

Bosna i Hercegovina samo konsenzusom domaćih političkih snaga, poštujući Dejton, uz međusobno uvažavanje, može sprovoditi stvarno potrebne reforme, ako želi uspjeti.

PRONEVJERE

Četiri komisije Parlamentarne skupštine BiH su ustanovile da je u zemlju ušlo 20, a pominju čak 40 milijardi dolara međunarodne pomoći. Republika Srpska je od toga dobila 0,5%. Negdje je nestalo 3, 5, 7, 9, a govor se o čak 12 milijardi dolara.

- Koji je od tih brojeva tačan?
- Zašto se time bave komisije, a ne SIPA i tužilaštvo BiH?
- Zar je njihov posao politički progon „neposlušnih političara“ Staljinovim metodama?
- Zašto su sudski procesuirani članovi tih komisija koji su otkrili nepravilnosti?
- Gdje je nestao toliki novac?
- Da li se njime finansiraju lobisti koji nameću te raznorazne reforme?
- Možda se njime finansiraju međunarodne terorističke grupe?

PREVARANTI

Međunarodna zajednica se stalno čudi šta se dešava u BiH, a u suštini proizvodi sve ove probleme. Visoki predstavnici su obični prevaranti koji su izmišljali ovlaštenja koja im niko nije dao, pa čak i pravo da nameću zakone koje jedino može da donosi Parlament. Tako je nastalo Vijeće naroda, Sud i Tužilaštvo BiH i druge institucije.

Ako BiH ne može da nađe svoj unutrašnji konsenzus, onda slijedi disolucija, koja će doći kad-tad. Mi nemamo plan secesije, za što nas mnogi optužuju, ali nismo bez plana.

Mi gradimo institucije Republike Srpske, koliko su one jake – toliko je jaka i sama Republika Srpska. BiH je očigledno u velikoj kaljuzi i sa neizvjesnom sudbinom. Imamo primjer bivše Jugoslavije za koju su iz međunarodne zajednice priznali da se raspala. BiH će se takođe raspasti i mi najavljujemo da ćemo otvoreno pričati o svemu, pa i o Ustavu. Bićemo dio dogovora, a ne trpnje u BiH. Unutrašnjeg konsenzusa u BiH nema, a sada su znatno drugačiji odnosi i sa Evropskom unijom i SAD-om.

Naša snaga je jedinstvo Republike Srpske, koja je izraz volje njenih građana. Nema Republike Srpske bez entitetskog glasanja i tu bitnu polugu ćemo koristiti i u narednom periodu i nećemo slušati one koji smatraju da je entitetsko glasanje nepotrebno.

Šta bi se dogodilo sa ekonomskim rezultatima koje ostvaruje Republika Srpska, ako bi se, recimo, ukinulo entitetsko glasanje, kao dejtonска osnova opstanka BiH?

Drugim riječima, Republici Srpskoj bi se događalo isto ono što se godinama događa kantonima sa hrvatskom većinom, jer im se oduzima novac da bi se pokrivala davanja najvećim dijelom za pripadnike bošnjačkog naroda, koji su ta prava ostvarili na osnovu neodgovorne politike i stalnog držanja u laži.

Vidimo kakvo političko nasilje se vrši prema hrvatskim političkim strankama kod uspostavljanja vlasti u Federaciji BiH. Takvo kršenje Ustava i izbornog zakona do sada nije viđeno. Međunarodna zajednica to nijemo posmatra, a poslije će za neuspjeh ponovo okriviti domaće političare.

Međunarodna zajednica se stalno čudi šta se dešava u BiH, a u suštini proizvodi sve ove probleme.

Ako BiH ne može da nađe svoj unutrašnji konsenzus, onda slijedi disolucija, koja će doći kad-tad. Mi nemamo plan secesije, za što nas mnogi optužuju, ali nismo bez plana.

Republika Srpska se ne smije potcjenjivati i mora se uvažavati. Nećemo izgubiti našu autonomiju zbog Evropske unije. Mi imamo svoje probleme u oblasti ekonomije i socijale, ali održavamo fiskalnu stabilnost i pokrećemo nove investicije. Naše plate su veće nego u Rumuniji i Bugarskoj, koje su članice Evropske unije.

Kada su u pitanju unutrašnji odnosi u BiH, imamo partnerski odnos sa HDZ-om BiH i Draganom Čovićem, a ranije smo bili sami.

Popis stanovništva bez nacionalnog, religijskog i izjašnjavanja o jeziku, gdje bismo svi bili, pod navodnicima, „građani“, a glasanje bi bilo na principu „jedan čovjek – jedan glas“ jeste još jedan pokušaj unitarizacije.

NORMALIZACIJA

Na međunarodnom polju, odnosi sa Srbijom i Slovenijom nikada nisu bili bolji, a strateški bitna stvar je normalizacija odnosa sa Hrvatskom i posjeta hrvatskog predsjednika Ive Josipovića Republići Srpskoj. Time je konačno uspostavljena dobrosusjedska saradnja sa Hrvatskom. Imamo dobre odnose sa Rusijom i ona je naš strateški partner. Sa Njemačkom želimo saradnju i želimo njihove investicije. Tako je i sa Kinom.

Republika Srpska ima svoja privredna i kulturna predstavništva u Beogradu, Moskvi, Briselu, Jerusalimu i Štutgartu, a uskoro treba da ih otvorí u Vašingtonu i Beču. Time ćemo povećati kulturnu, privrednu i političku saradnju i sa Sjedinjenim Američkim Državama i Austrijom.

Kada su u pitanju unutrašnji odnosi u BiH, imamo partnerski odnos sa HDZ-om BiH i Draganom Čovićem, a ranije smo bili sami.

POPIS

Popis stanovništva bez nacionalnog, religijskog i izjašnjavanja o jeziku, gdje bismo svi bili, pod navodnicima, „građani“, a glasanje bi bilo na principu „jedan čovjek – jedan glas“ jeste još jedan pokušaj unitarizacije. Uspostavu vlasti bi, naprotiv, trebalo vršiti po popisu iz 1991. godine, sa tadašnjom nacionalnom zastupljeničcu, ali u praksi samo na teritoriji Republike Srpske. To je pokušaj stvaranja jednonacionalne države sakrivene iza priče o multietničnoj BiH.

Šta bi tek onda bilo sa nama ostalima u BiH, koji nismo pripadnici konstitutivnih naroda. Čak ni sad nemamo

naziv nacionalne manjine, nego izmišljeni termin „ostali“, a to može biti ko god poželi. To pruža mogućnost za manipulacije, jer se ničim ne mora dokazati pripadnost nacionalnoj manjini, pa tako kao ostale imamo Jugoslovene, Bosance, Hercegovce, muslimane...

REFERENDUM

Referendum (latinski *referendarius*) jeste oblik neposredne demokratije, tj. oblik neposrednog učešća građana u vršenju vlasti i donošenju političkih odluka. Putem referenduma građani se izjašnjavaju (neposredno i tajno) da li su za ili protiv određenog zakona, akta, političkih ili drugih odluka koje su već donesene ili se njihovo donošenje planira.

Referendum može biti u oblasti ustava, zakonodavstva, administracije, finansija ili međunarodnog prava i odnosa. Po obaveznosti odluke, može biti obavezujući i savjetodavni, po vremenu održavanja prethodni ili naknadni, po obaveznosti održavanja obavezni i fakultativni, a po dejstvu odluke može biti konstitutivan ili abrogativan.

Referendum je podvrgavanje prijedloga od bitnog značaja (na državnom, regionalnom ili lokalnom nivou) glasanju građana koji odlučuju o tome sa „za“ ili „protiv“ ili sa „da“ ili „ne“. Referendum je najčešći oblik neposredne demokratije i kao takav je predviđen u velikom broju ustava u svijetu. Po učestalom korišćenju referendumu ističe se Švajcarska, kao i skandinavske zemlje.

Narodna skupština Republike Srpske usvojila je 13. aprila 2011. odluku o raspisivanju referendumu, na kojem su građani trebalo da se izjasne o tome da li podržavaju nametnute zakone visokog predstavnika u BiH, posebno o Sudu i Tužilaštvu BiH.

Republika Srpska smatra da je referendum u skladu sa njenim ovlaštenjima i Ustavom i ovoj odluci je prišla veoma ozbiljno, jer nikada nije bilo moguće voditi dijalog na temu nametnutih zakona.

Referendum može biti u oblasti ustava, zakonodavstva, administracije, finansija ili međunarodnog prava i odnosa.

Referendum je najčešći oblik neposredne demokratije i kao takav je predviđen u velikom broju ustava u svijetu. Po učestalom korišćenju referendumu ističe se Švajcarska, kao i skandinavske zemlje.

POZIV NA REFERENDUM

Pozivom na referendum željeli smo građanima Republike Srpske pružiti mogućnost da se jasno odrede protiv nelegalnih i nametnutih institucija. Srbi se pred tim sudom osuđuju za organizovani zločin, a Bošnjaci za incidente. Mi finansiramo one koji sude samo jednoj strani i tako falsificuju istoriju. Srbi nisu genocidan narod, kako se to pokušava nametnuti, a Bošnjaci i svi ostali sa dobrom namjerama su dobrodošli u Republiku Srpsku, ali ne i oni koji su protiv nje.

Vlasti Republike Srpske su najavljujući referendum postigle politički uspjeh i pokrenule otvoreni dijalog. Predsjednik Dodik je tokom posjete visokog predstavnika EU Ketrin Ešton postigao dogovor o formiranju komisije EU za restrukturisanje pravosudnih institucija BiH i zbog toga referendum više nije neophodan.

Komisija na čelu s komesarom EU Štefanom Fileom počela je u junu rješavanje četiri sporna pitanja. Uvјeren sam da će ta pitanja biti riješena upravo na način na koji smo mi i tražili, s obzirom na to da su ta rješenja evropska praksa i standardi. Činjenica prema kojoj se podudaraju zahtjevi Srpske i standardi EU dovela je do odgađanja referendumu.

Zato u ovom trenutku referendum nije neophodan, ali referendum, kao oblik demokratskog izjašnjavanja, legitimno je pravo Republike Srpske i njenog naroda, od kojeg niko nije odustao.

SAMOODRŽIVOST

Republika Srpska je jedina samoodrživa u BiH i jedino mi sami možemo da funkcionišemo, to ne može ni Federacija BiH, niti jedan kanton, niti BiH.

Naše jedino oružje je demokratsko pravo glasa, dva prsta i izbori. Mi moramo biti solidarni i jedinstveni. Moramo se organizovati i biti stabilna zajednica. Moramo se okupljati i ići zajedno dalje. Uvјeren sam da je Republika Srpska najbolje mjesto za život, pogotovo kada nam ukinu

Republika Srpska je jedina samoodrživa u BiH i jedino mi sami možemo da funkcionišemo, to ne može ni Federacija BiH, niti jedan kanton, niti BiH.

Naše jedino oružje je demokratsko pravo glasa, dva prsta i izbori. Mi moramo biti solidarni i jedinstveni. Moramo se organizovati i biti stabilna zajednica. Moramo se okupljati i ići zajedno dalje.

ove političke stege. Naša javna potrošnja je 37 odsto. Naše razvojne šanse još nisu dovoljno iskorištene, a mi znamo kako ćemo dalje.

Od ponašanja Bosne i Hercegovine zavise dalji koraci Republike Srpske, koja je dovedena u situaciju da se ponaša kao Slovenija pri raspadanju Jugoslavije.

SUROGAT

U BiH se želi napraviti surogat koji podrazumijeva pobjedu politike koju zastupa lider SDP-a BiH (Socijaldemokratske partije BiH) Zlatko Lagumđija i drugi bošnjački političari iz Sarajeva, a to je da bude izvršena dominacija i nad hrvatskim i nad srpskim narodom i da u jednom trenutku BiH bude organizovana onako kako oni misle da treba.

Republika Srpska je zainteresovana da se formira vlast na nivou BiH, mada ne očekujemo mnogo od te vlasti.

Mi ne možemo prihvati nikakvu platformu sa SDP-om i sa njima nećemo praviti nikakav zajednički sporazum o vršenju vlasti. Iza naziva „platformaši“ kriju se krajnje namjere SDP-a BiH koji zagovara antidejtonski koncept i pokušava majorizovati sve one koji u stvari nisu „multietnički“ Bošnjaci.

Nemoguće je prihvati bilo kakve razgovore sa HSP-om (Hrvatskom strankom prava), jer je to ustaška politička partija koja se malo umirila dok ne dođe u poziciju da može propagirati svoju ideologiju.

ROTACIJA

Republika Srpska ostaje privržena principima rotacije na važnim mjestima, a to su predsjedavajući i ministri u Savjetu ministara BiH. Ukoliko budemo imali sagovornike za to, mi ćemo o tome razgovarati. Napominjemo da stranke iz Republike Srpske ne mogu birati ko će ispred bošnjačkog naroda biti u vlasti, i upozoravamo da se isto tako ne može

U BiH se želi napraviti surogat koji podrazumijeva pobjedu politike koju zastupa lider SDP-a BiH (Socijaldemokratske partije BiH) Zlatko Lagumđija i drugi bošnjački političari iz Sarajeva, a to je da bude izvršena dominacija i nad hrvatskim i nad srpskim narodom i da u jednom trenutku BiH bude organizovana onako kako oni misle da treba.

Republika Srpska ostaje privržena principima rotacije na važnim mjestima, a to su predsjedavajući i ministri u Savjetu ministara BiH.

Najveće podrivanje BiH i Dejtona uradili su međunarodni predstavnici.

Pod međunarodnim predstavnicima smatram i ambasade nekih zemalja u BiH. Ambasadori ne treba da vode ovu zemlju, oni treba da se ponašaju onako kako se ponašaju u drugim zemljama.

očekivati da neko drugi bira ko će predstavljati hrvatski ili srpski narod.

Mi iz Republike Srpske smatramo da treba učestvovati u razgovorima o formiranju zajedničkih institucija vlasti BiH, gdje treba da budu uključeni relevantni politički predstavnici naroda, jer je to sama suština dejtonskog balansa.

To treba da budu oni koji imaju većinsku zastupljenost u tom narodu. Politički predstavnici naroda su oni koji manifestno mogu da dokažu da su dobili više od 50 odsto podrške u svom narodu.

PRIJETNJE

Prijetnje novim sankcijama od Evropske unije i međunarodne zajednice smatramo neprimjernim zastrašivanjem naroda. Da bi neko došao u BiH i mogao da preduzima sankcije, on mora da ima mandat. Za sada ga nema, a neće ga ni dobiti.

Međunarodni predstavnik u BiH nema mandat za takvo djelovanje iako ga podržavaju Bošnjaci i dio međunarodne zajednice, i to onaj dio koji je godinama sa Bošnjacima pravio kvazimultinacionalan koncept BiH.

PODRIVANJE BiH

Najveće podrivanje BiH i Dejtona uradili su međunarodni predstavnici. Oni su nametali zakone mimo Ustava i Dejtona, pravili institucije za koje nema ustavne podloge, vršili političko i institucionalno nasilje u nastojanju da nametnu određena rješenja, i to je sporno, a ne tvrdnje da Republika Srpska podriva BiH.

Pod međunarodnim predstavnicima smatram i ambasade nekih zemalja u BiH. Ambasadori ne treba da vode ovu zemlju, oni treba da se ponašaju onako kako se ponašaju u drugim zemljama, to mi želimo.

KRŠENJA

Konstituisanje vlasti u Federaciji BiH je nelegitimno, bez obzira na to što iza te nelegitimitnosti i kršenja zakona stoji arogantna moć međunarodne zajednice. Odlukama PIC-a (Savjeta za implementaciju mira) ignorisan je CIK BiH (Centralna izborna komisija BiH).

Procedure koje su odlika svake vrste demokratije prekršene su u pogledu izbora. Mislimo da na sceni treba da vlada pravo i pravna država i sve je trebalo nakon odluke CIK-a vratiti na početne pozicije i pokušati dogovorom formirati vlast. To bi bilo bolje za ukupan razvoj situacije, nego ovo što je učinjeno.

Očigledno je da se nastavlja sa podrškom jednom nedorečenom konceptu u pogledu pravičnosti, odnosno pravne zasnovanosti izbora u Federaciji BiH, što predstavlja problem na koji način će se komunicirati sa takvim organima vlasti.

Za Republiku Srpsku izbori u Federaciji BiH imaju nedostatak, a to je da nisu legalno zasnovani na pravnim procedurama. Mi smo opredijeljeni za to da se stvari moraju uskladiti sa zakonom i izbornim procedurama. Mora se uvažavati CIK kao jedino relevantno tijelo za bilo kakve procese ili ocjene o samim izborima i njihovoj implementaciji.

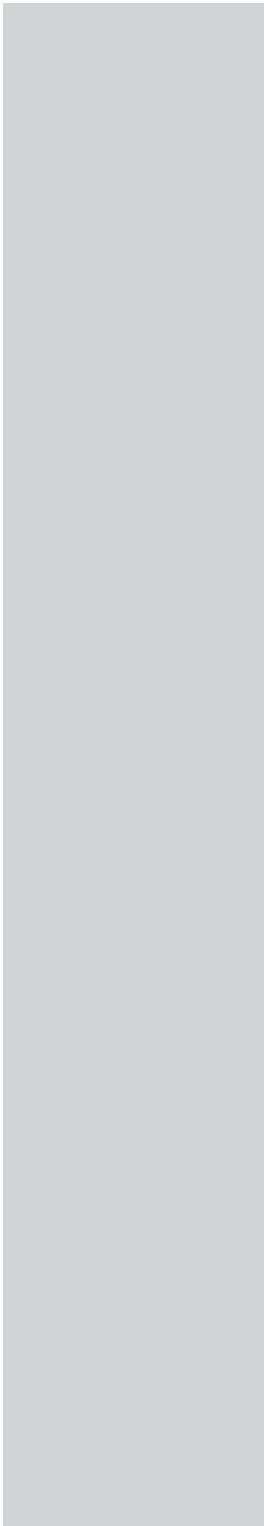
To što je međunarodna zajednica pokazala moć i aroganciju promovišući određene stvari kao završene, samo govori o tome da kod nas još stanuju recidivi prošlosti, da stranci smatraju kako oni treba da donose odluke, a mi da bez pogovora to slušamo i poštujemo, jer bismo za neposluh mogli biti kažnjeni.

Ovo su teme koje se same po sebi nameću i koje ukazuju na model politike prevare koju neki dobro plaćeni stranci i domaći službenici uporno pokušavaju sprovesti.

Izveštaj bivšeg predsjednika Slovenije Milana Kučana o stanju u BiH postavlja jedino pravo pitanje Srbima, Hrvatima i Bošnjacima u Bosni i Hercegovini. On kaže: „Moraju se zapitati koliko im znači Bosna i Hercegovina. Taj odgovor mogu dati jedino oni sami i na toj osnovi oblikovati svoju budućnost“.

Konstituisanje vlasti u Federaciji BiH je nelegitimno, bez obzira na to što iza te nelegitimitnosti i kršenja zakona stoji arogantna moć međunarodne zajednice.

To što je međunarodna zajednica pokazala moć i aroganciju promovišući određene stvari kao završene, samo govori o tome da kod nas još stanuju recidivi prošlosti, da stranci smatraju kako oni treba da donose odluke, a mi da bez pogovora to slušamo i poštujemo, jer bismo za neposluh mogli biti kažnjeni.



Istorjsko nasljeđe kao indikator mogućih pravaca razvoja situacije na Magrebu, u Libiji i Čadu

Prof. dr Filip Turčinović
Redovni profesor međunarodnog javnog
prava
Pravni fakultet, Banja Luka

Tokom pedesetih i šezdesetih godina prošlog vijeka došlo je do snaženja oslobođilačkih pokreta i ispoljavanja emancipatorskih težnji na tlu Afrike. Riječ je o u ponečemu neočekivanom procesu koji je učinio da se stvore brojne nove države. To je tim prije značajno ako se uzme u obzir činjenica da su prije toga postojale samo tri nezavisne države na tom kontinentu.

Dojučerašnji kolonijalni gospodari nerado su prihvatali novu stvarnost i u svojim političkim nastupima

Tokom pedesetih i šezdesetih godina prošlog vijeka došlo je do snaženja oslobođilačkih pokreta i ispoljavanja emancipatorskih težnji na tlu Afrike.

Vlast bijelaca u Južnoj Africi bila je zasnovana, po pravilu, na bogatstvu i aparthejdu.

Sjeverni dio Afrike je pripadao arapsko-islamskoj civilizacijskoj matrici iako se ne bi mogla osporiti povezanost na različitim osnovama sa Srednjim istokom.

pribjegavali su raznovrsnim kalkulacijama, najčešće uz odsustvo prihvatljivih principa. Uprkos tim proračunatim opstrukcijama, posjedi Velike Britanije, Francuske i Belgije postali su mahom nezavisne države. Međutim, taj proces je prema jugu kontineta bio zaustavljen. To je bilo naročito vidljivo u portugalskim posjedima (Angola i Mozambik). Po svirepostima naročito se isticao režim bijele manjine u Južnoj Rodeziji.

Vlast bijelaca u Južnoj Africi bila je zasnovana, po pravilu, na bogatstvu i aparthejdu. Nisu na takvim osnovama izostajali povremeni izlivi nasilja na obje strane, mada je nasilje bijelih vlastodržaca bilo kontinuirano i, po pravilu, neadekvatno i nepravedno.

Sjeverni dio Afrike je pripadao arapsko-islamskoj civilizacijskoj matrici iako se ne bi mogla osporiti povezanost na različitim osnovama sa Srednjim istokom. Takođe, u novije vrijeme zapaža se sve veća privrženost ideji stvaranja afričke unije. Ipak, i pored toga, posebno u kolonijalnom periodu, pod evropskim kolonijalnim velesilama, posredstvom modela protektorata, raznih ugovora, vojnih sporazuma i aneksija, nastojala se ojačati evropocentrična matrica. Ona je ponekad davala željene rezultate za evropske sile, ali je Sjeverna Afrika ipak ostala neka vrsta granične linije između arapsko-berberske skupine naroda i Bantu crnačke rase. Ova linija proteže se dalje kroz Sudan i nije bez uticaja na sve vrste događaja koji se odigravaju do današnjeg dana.

Zemlje Magreba

Zemlje na Magrebu: Maroko, Alžir i Tunis na periferiji, bile su povezane sa Libijom na istoku i Mauritanijom na zapadu, Zapadnom Saharom na jugozapadu. Francuska je 1830. godine osvojila Alžir, a 1948. godine proglašila ga je dijelom metropole. Takvim rasporedom neminovno je počela da veoma snažno utiče na događanja u Maroku na zapadu i Tunisu na istoku Alžira.

Bardo ugovorom iz 1881. godine, Francuska je uspostavila protektorat nad Tunisom. U Maroku je bila nešto komplikovanija situacija zbog pretenzija drugih evropskih

sila. Posebno su bili snažni uticaji Njemačke, ali je ona dobila kompenzacije u Centralnoj Africi.

Italija i Velika Britanija dobile su kompenzacije u Libiji i Egiptu. Takva situacija dala je odriješene ruke Francuskoj u Maroku, iako treba naglasiti da su odnosi sa Španijom i njene aspiracije bili vrlo komplikovani.

Ugovorom iz Fesa 1912. godine uspostavljen je protektorat Francuske nad Marokom, ali čitava zemlja nije bila pod vlašću novog kolonijalnog gospodara (Tanger je, recimo, bio međunarodna zona).

Tokom Drugog svjetskog rata, sjever Afrike bio je poprište mnogih bitaka. Kada je riječ o Maroku, moglo bi se reći da je tu više bilo riječi o pozadinskim akcijama, negoli o bitkama većeg obima.

Italija se našla među gubitnicima u Drugom svjetskom ratu i, naravno, izgubila je svoje kolonije. To je omogućilo Francuskoj da proširi svoj protektorat na Magrebu. U tom pravcu tražila je modifikaciju Ugovora iz Bardoa i Fesa. Takođe je podsticala imigraciju, što je rezultiralo znatnim brojem naseljenika, mahom iz Francuske. Međutim, lideri – poklonici nezavisnosti toga dijela Afrike razvijali su brojne aktivnosti protiv francuske vlasti, zalažući se za sopstvenu suverenu državu. U tome su u promijenjenim okolnostima hladnoratovskih konfrontacija imali značajnu podršku novih glavnih aktera na međunarodnoj sceni.

Četvrta francuska republika našla se u ozbiljnim problemima kako da svoju politiku upodobi sa zahtjevima nacionalista, a da pritom ne povrijedi cijelovitost svog posjeda i da istovremeno ne ugrozi bezbjednost naseljenika. Ranije se pokušavalo, stvaranjem Francuske Unije, sa nekom vrstom nove kategorije asocijacije država u koju bi ušli, osim kolonija sa Magreba, Vijetnam, Laos i Kambodža. Zemlje sa Magreba su odbile taj prijedlog, za razliku od zemalja iz Indokine, koje su prihvatile. Stoga je bilo neophodno pronaći drugačiji model, koji je uglavnom predviđao demokratske reforme. Složenost situacije u kolonijama nije davala u tom pravcu povoljne rezultate. Naročito se komplikovala situacija u Indokini. Oružani sukobi su bili sve žešći i trebalo je na neki način napustiti tu politiku. U tome je značajnu ulogu odigrao Pjer Mendes, francuski premijer. Završio je brzo taj

Italija i Velika Britanija dobile su kompenzacije u Libiji i Egiptu.

Ugovorom iz Fesa 1912. godine uspostavljen je protektorat Francuske nad Marokom, ali čitava zemlja nije bila pod vlašću novog kolonijalnog gospodara.

Vođa Tunižana, Habib Burgiba, vratio se u zemlju i nakon pregovora Tunis je stekao nezavisnost 20. marta 1956. godine.

rat, nastojeći da ojača IV Republiku. Izvjesnom inercijom nastojalo se riješiti i pitanje nezavisnosti Tunisa.

Vođa Tunižana, Habib Burgiba, vratio se u zemlju i nakon pregovora Tunis je stekao nezavisnost 20. marta 1956. godine.

Postojala je izvjesna sličnost sa događanjima u Maroku. Francuski model stepenaste demokratije nije naišao na razumijevanje nacionalista, koji su željeli nezavisnu državu. I pored toga što je postojala relativno podnošljiva relacija između najviših vojnih zvaničnika i sultana rezidenta, nakon drugog svjetskog rata, sve se više pojavljivala netrpeljivost i nemogućnost održanja dijaloga. Osim toga, francuski naseljenici su bili gotovo potpuno izolovani od okruženja, jer je maršal Luis Loterui imao sopstvenu policiju za održavanje bezbjednosti građana. Njihov položaj je bio veoma nepovoljan i često su pribacivali metropoli da je digla ruke od njih. To se može uzeti samo kao djelimično tačno, što pokazuje stalna namjera Francuske da minimizira uticaj nacionalista i da otvorи suštinski dijalog sa ostalim političkim akterima. Sa tim ciljem došlo je do posjete sultana Parizu 1950. godine, koja je doprinijela da se produbi razlika u odomaćenoj predstavi o anti ili kooperativnom sultanu. Takva paradigma bila je protivna interesima arapskog svijeta i u tim političkim krugovima se stvaralo uvjerenje da treba što više udaljiti sultana od kolonijalne francuske vlasti. Međutim, 1952. godine, sultan je otisao u egzil. Na sultanovo mjesto je došao njegov sestrić Muhamed ben Arafa. Francuzi su kumovali njegovom dolasku, ali ga nije priznala Španija u svom dijelu Maroka.

Francuska je, po uzoru na Tunis, takođe priznala punu nezavisnost Maroka 1956. godine. Tunis i Maroko su postali članovi Arapske lige 1958. godine.

Muhameda Petog naslijedio je njegov sin Hasan, koji je vladao skoro 40 godina. Karakterističan za njegovu vladavinu je oštar kurs prema islamskim fundamentalistima koji nisu mogli naći uporište iako je u narodu postojala djelimična podrška. Politički programi su se upodobljavali i sa interesima SAD-a, naročito poslije sklapanja sporazuma s Međunarodnim monetarnim fondom, osamdesetih godina, kada započinje snažna politička akcija na iskorjenjivanju

siromaštva i nepismenosti. U osnovi, vladalo se autokratski, uz relativno veliku nezaposlenost i gustu naseljenost, pogotovo većih gradova, koji su se suočavali sa brojnim sociodemografskim problemima.

Alžir

Situacija u Alžиру je bila mnogo komplikovanija. Francuski interesi na Magrebu nalagali su da ojača vojni potencijal. Posljedni civilni premijer IV francuske republike podnio je ostavku. Prije toga, kidnapovan je Ben Bela, lider pobunjenika. Veliko prisustvo vojnog faktora, po prirodi stvari, izazivalo je oštре reakcije pobunjenika. Sama vojna struktura u francuskoj vojsci bila je u najvećem dijelu na granici lojalnosti, pogotovo kad je riječ o komandnom kadru.

Nakon dolaska De Gola na vlast, povučena je vojska iz Maroka i Tunisa (izuzev baze u Bizerti). De Gol je povukao veliki broj komandnog kadra u Ažiru, što je dovelo do protesta, ali mu je omogućilo da ima odlučujući uticaj u vojsci. Nakon toga je izdao i prvo značajno saopštenje u kome je zabranio djelatnost FLN. Septembra 1959. godine formulisao je mogućnost izbora između nezavisnosti, integracije sa Francuskom ili asocijacije sa Francuskom. To je trebalo da se ostavari u periodu od četiri godine nakon prestanka neprijateljstava.

Pobuna, mahom naseljenika i drugog bijelog stanovništva, nije urodila plodom. Podrška De Golu je rasla iako su prilike bile veoma teške. Pobuna bijelog stanovništva je izazvala lavinu nezadovoljstva u Francuskoj. Vodeći intelektualci su tražili da se spriječi terorizam i nasilje u Alžиру. Tokom 1961. godine dolazi do treće pobune, čiji su nosioci bili među vojnim stukturama. Četiri generala su izvedena na sud. Dvojica su osuđena na smrt. Smatarajući da će položaj evropske populacije u Alžиру biti težak u slučaju da se zemlja osamostali, osnovali su OAS (tajna armijska organizacija). U objektivnom smislu, takav De Golov trijumf nad bijelom populacijom u Ažiru u stvari je značio vjetar u leđa nacionalistima – zagovornicima nezavisnosti.

Situacija u Alžиру je bila mnogo komplikovanija. Francuski interesi na Magrebu nalagali su da ojača vojni potencijal.

NakondolaskaDeGola na vlast, povučena je vojska iz Maroka i Tunisa (izuzev baze u Bizerti).

Kolonije Italije su raspodijeljene između velikih sila pobjednica u Drugom svjetskom ratu, od 1948. godine.

Čim je nova država stupila na međunarodnu scenu, uzela je pozamašnu pomoć od Velike Britanije. Toj državi je omogućeno da ima vojnu bazu u mjestu El Adem.

FNL je 1959. godine formirao vladu sa Ferhat Abazom na čelu. Njegov zamjenik je bio Ben Bela. Većina Alžiraca je podržavala Pokret za oslobođenje i nezavisnost. De Gol je nastojao da ojača pozicije neke srednje varijante, koja ne bi značila njihovo približavanje FNL-u. Takva procjena bila je pogrešna. Stoga je bilo vidljivo nastojanje De Gola da uspostavi kontakt sa FNL-om. Na početku su bili tajni pregovori sa liderima zemalja Magreba i predstavnicima FNL-a. Dio tih pregovora vodio je i Pompidu. Nakon konferencije u Evianu, De Gol je prihvatio nezavisnost Alžira. Usljed toga, OAS je pokušala atentat na njega.

Libija i Čad

Kolonije Italije su raspodijeljene između velikih sila pobjednica u Drugom svjetskom ratu, od 1948. godine. Međutim, čitav problem je izmješten u Ujedinjene nacije. Takođe je figurirao „Bevin–Sforca plan“, nazvan po ministrima inostranih poslova Velike Britanije i Italije. On je predviđao da se formira nezavisna država Libija nakon isteka roka od 10 godina. Do tada ta teritorija bi bila podijeljena na tri dijela: Fezan – koji je prizeljkivala Francuska, pod starateljstvom Italije, Tripolitanija – pod administracijom Velike Britanije dvije godine, a ostatak od osam godina pod starateljstvom Italije, i Cirenaika – pod starateljstvom Velike Britanije svih deset godina. Ovaj plan je bio odbačen od strane država iz arapskog svijeta i Sovjetskog Saveza. Oni su predložili petogodišnje ili desetogodišnje starateljstvo UN-a, koje bi, osim njih, uključivalo Eritreju i Italijansku Somaliju. Generalna skupština UN-a je odbacila Sforca–Bevin plan, nakon čega je uslijedio period pregovaranja. Glavnu riječ je vodio Adrijan Pelt, koji bio na čelu Komisije UN-a za Libiju. Rezultat je bilo konstituisanje ustavne monarhije na teritoriji Italijanske Sjeverne Afrike pod vođstvom emira od Kirenaike, kralja Idrisa od Libije. Čim je nova država stupila na međunarodnu scenu, uzela je pozamašnu pomoć od Velike Britanije. Toj državi je omogućeno da ima vojnu bazu u mjestu El Adem.

SAD su, takođe, uspostavile bazu u Whelus Fieldu. Kralj je zbačen 1969. godine od strane vojnih krugova. Na

čelo je došao pukovnik Moamer el Gadaфи. Odmah na početku pokazao je svojevrsnu oholost i nadmenost, ignorirajući pravila diplomatskog opštenja, konfiskovao je strane kompanije i imovinu stranaca. Na afričkom kontinentu je promovisao stvaranje unija koje su nerijetko bile smiješne u svojim postavkama. Instrumentalizvao je institucije međunarodnog opštenja za svoje ciljeve, često ne vodeći računa o njihovom značaju za izgradnju pravednijeg i boljeg svijeta. Ipak, njegove ambicije sa relativno malom populacijom bile su vrlo visoke.

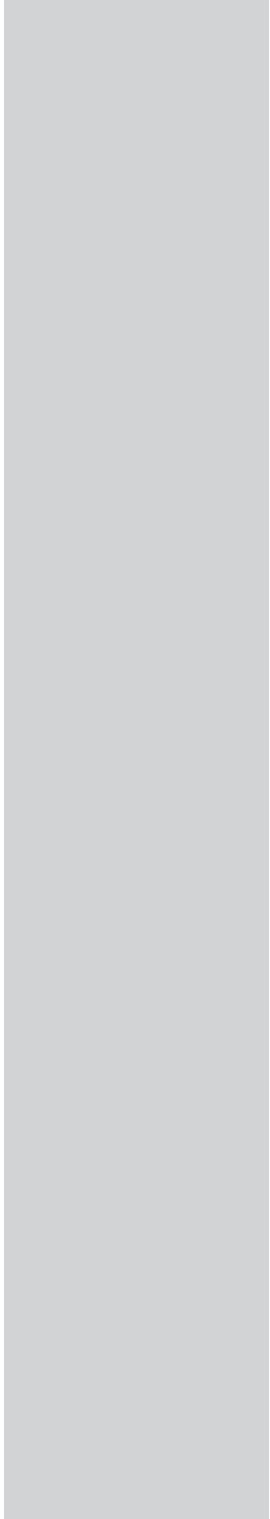
Čad

Čad je imao, od stvaranja, endemsку nestabilnost uslovljenu geografskim položajem na razmeđi Arapa i Bantu crnaca, muslimana i hrišćana sa vrlo velikim bogatstvom ruda urana, naftom i posjedovanjem drugih brojnih dragocjenih roba. Njegov prvi predsjednik, Tombalbej, pripadao je vrlo obrazovanoj eliti sa Juga, ali je, nažalost, bio izložen raznovrsnim napadima od strane muslimanskih opozicionara sa sjevera. Imao je namjeru da osavremeni Sudan razvojem turizma. Međutim, njegovi pokušaji su bili sprječeni. Formiran je u Libiji FROLINAT, sa namjerom da se svrgne s vlasti prvi predsjednik. On se obratio Francuskoj za pomoć. Ona je uslijedila jer su Francuzi smatrali da, kao bivši kolonijalni gospodari, imaju obavezu da intervenišu i zaštite postojeći poredak. Na to ih je obavezivao vojni sporazum. Osim raznovrsne pomoći, tamo su djelovale i paravojne formacije i avijacija, osiguravajući vlast prvog predsjednika. To je potrajalo do 1975. Godine, kada je ubijen. Njegov nasljednik je sukcesivno gubio vlast u korist FROLINAT-a. Kasnije su se smjenjivali njegovi brojni pripadnici, vrlo često potpomognuti od strane Libije, ali i od drugih manje ili više moćnih aktera u međunarodnoj zajednici. Međutim, sve te promjene nisu donijele stabilnost, što potvrđuje nedavni prijem nove države Južni Čad od dijela nekad jedinstvenog Čada u Ujedinjene nacije kao 193. članice.

Izneseni fakti, pomalo zaboravljeni, osim što opominju, ukazuju na konstrukcionu grešku u savremenim među-

Čad je imao, od stvaranja, endemsku nestabilnost uslovljenu geografskim položajem na razmeđi Arapa i Bantu crnaca, muslimana i hrišćana sa vrlo velikim bogatstvom ruda urana, naftom i posjedovanjem drugih brojnih dragocjenih roba.

Sve te promjene nisu donijele stabilnost, što potvrđuje nedavni prijem nove države Južni Čad od dijela nekad jedinstvenog Čada u Ujedinjene nacije kao 193. članice.



narodnim odnosima lišenim opštečovječanske solidarnosti, zasnovane, nažalost, na uvijek aktuelnim i opredjeljujućim interesima moćnih i glavnih aktera savremene međunarodne zajednice.

Borba za slobodnu misao – da li cenzura može da spreči formiranje javnog mnenja?

Srđan Mićić,
master istorije

Uvod

Kontrolu javnog mnenja moguće je pratiti kroz čitav period 1929–1941. godine. Promenjen je rad državnih institucija Aleksandra I Karađorđevića, koji je odlučio da preko diktature sproveđe politiku integralnog jugoslovenstva, kako bi se prevazišli ozbiljni problemi u društvu tadašnje Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca. U ovom članku analizirano je kratko vremensko razdoblje od februara do juna meseca 1938. godine, tj. neposredno pre, tokom i nakon sprovodenja anšlusa Austrije. Postoji nekoliko razloga za hronološko-tematsko ograničenje.

Kontrolu javnog mnenja moguće je pratiti kroz čitav period 1929–1941. godine.

Uvođenje diktature zahtevalo je promenu zakona kako bi i državne institucije mogle da funkcionišu u novim uslovima.

Zakon o dopuni i izmeni Zakona o štampi iz 1929. godine dodatno je ograničio mogućnost iznošenja kritičkog suda u javnosti.

Ujedinjenje Austrije i Nemačke označilo je početak razodra u vladajućoj Jugoslovenskoj radikalnoj zajednici (JRZ) – zbog različitih srpskih i slovenačkih interesa koje se odrazilo i kroz provladino orijentisane medije; došlo je i do sukoba novinara, pristalica vlade i opozicije oko kontrole nad Jugoslovenskim novinarskim udruženjem, ali i zbog sačuvane građe vezane za ovaj događaj. Naime, ovo je jedan od retkih događaja za koji su nam u celosti ostale sačuvane instrukcije Centralnog presbiroa, na osnovu kojih možemo da damo konačni sud o radu državnih institucija na kontroli medija i informisanja javnog mnenja, kao i o merama koje su preduzimale novinarske kuće da izigraju nametana im ograničenja i poteze koje je preduzimala država da im „doskoči“.

1. Državna kontrola javnog mnenja

Uvođenje diktature zahtevalo je promenu zakona kako bi i državne institucije mogle da funkcionišu u novim uslovima. Budući da se kralj Aleksandar nije odmah odlučio na promenu samog Ustava, u početku su menjana podređena pravna akta. Stoga je 1929. donesen Zakon o dopuni i izmeni Zakona o štampi, kojim su unesene značajnije promene u kontroli nad tom vrstom medija. Prema zakonu iz 1925. godine, cenzura je bila predviđena samo u slučaju mobilizacije i rata, a posebnim članom su bile zabranjene preventivne mere, koje bi sprečile izlaženje i distirbciju štampe. Takođe, krivičnoj odgovornosti su mogli da budu podvrgnuti, pojedinačno ili kolektivno, autor, urednik, izdavač, štampar i kolporter. Bilo je propisano da štampar, pre početka rasturanja novina, dostavi pet primeraka državnom tužiocu i mesnoj policiji, koji su zadržavali po jedan primerak, a ostalo prosleđivali bibliotekama.

Zakon o dopuni i izmeni Zakona o štampi iz 1929. godine dodatno je ograničio mogućnost iznošenja kritičkog suda u javnosti. Nije bila pominjana sloboda štampe, koju je proklamovao Vidovdanski ustav, uvedena je cenzura, ukinut je član o zabranjenim preventivnim merama koje su omogućavale zabranu izdanja čak i kada je prošlo cenzuru, a

odluke o zabrani donosili su državni tužioci i policijske vlasti. Umesto pojedinačne, bila je predviđena samo kolektivna odgovornost za novinske kuće, od direktora i urednika do kolportera. Na pismeno rešenje o zabrani nije postojalo pravo žalbe, a tri zabrane u jednom mesecu davale su pravo javnom tužiocu da obustavi rad lista. Takođe, zabrana rada novina mogla je da stupi na snagu ukoliko novine nisu objavile ispravke objavljenih informacija koje su im poslali nadležni organi, ili ukoliko novčana kazna nije plaćena u roku od tri dana. Ministarstvo unutrašnjih poslova dobilo je ovlašćenja da zabrani uvoz novina i spisa koji su štampani u inostranstvu.

Kako bi se centralnim vlastima omogućila bolja kontrola i usmeravanje rada medija, 18. aprila 1929. osnovan je Centralni presbiro (CPB), pod nadleštвom Predsedništva Ministarskog saveta, i delovao je u okviru četiri odseka: Odsek za domaću štampu, Odsek za stranu štampu, Odsek za radio-difuziju i Administrativni odsek. Na čelu ove institucije nalazio se šef Centralnog presbiroa, kao direktni referent predsednika Ministarskog saveta. Organizovan je sistem informisanja putem lokalnih presbiroa na čelu sa jednim dopisnikom – u Novom Sadu, Nišu, Skoplju, Cetinju, Sarajevu, Banjoj Luci, Zagrebu, Osijeku, Splitu, Sušaku i Ljubljani. Centralni presbiro radio je kao informativna i propagandna institucija države, organizovan prema nemačkom modelu. Pratio je pisanje celokupne domaće i strane štampe, programe svih domaćih i nekoliko inostranih radio stanica, pride je kontrolisao i rad pozorišta i bioskopa. Deo tehničkog posla oko plasiranja informacija vršila je agencija „Avala“. Dopisnici koji su radili u banovinskim mestima i Osijeku i Sušaku imali su dužnost da, u skladu sa instrukcijama centrale, usmeravaju pisanje lokalnih listova. Taj posao su obavljali na dva načina – plasiranjem gotovih članaka koje su sami pisali i davanjem direktyva i detaljnih instrukcija listovima kako je trebalo tretirati određeno pitanje.

Radi što bolje saradnje državnih tužilaca i CPB-a, održavani su jedanput mesečno sastanci u Beogradu, na kojima su učestvovali tužioci iz Beograda, Novog Sada, Zagreba, Splita, Osijeka, Ljubljane, Maribora, Sarajeva i Skoplja. Od 1931. godine, usled propusta u radu cenzure, Ministarstvo unutrašnjih poslova je naredilo da i mesne

Na pismeno rešenje o zabrani nije postojalo pravo žalbe, a tri zabrane u jednom mesecu davale su pravo javnom tužiocu da obustavi rad lista.

Kako bi se centralnim vlastima omogućila bolja kontrola i usmeravanje rada medija, 18. aprila 1929. osnovan je Centralni presbiro (CPB), pod nadleštвом Predsedništva Ministarskog saveta, i delovao je u okviru četiri odseka.

Kontrola medija se zasnivala, prvenstveno, na nadzoru svega što je štampanim putem ili preko radio talasa prenošeno u jugoslovensku javnost.

Novine i periodičnu štampu mogli su da čitaju i razumeju isključivo pismeni i obrazovani ljudi, dok za slušanje radija nije postojalo istovetno ograničenje.

policjske vlasti vrše pregled listova istovremeno kada i državni tužioци.

I pored ovih mera, postojale su poteškoće u potpunom sprovođenju cenzure, usled različitih faktora. Nedovoljna obrazovanost i obučenost za rad činovnika pružala je mogućnost mnogim propustima, a takođe je ponekad pravila i više problema nego što je davala rezultata. Takve osobe ili nisu bile u stanju da odgovore svojim zadacima, ili su u svemu tražile potencijalno skriveni smisao napisa i tekstova. Takođe, nisu svi državni tužioci imali telefonske veze sa ostalim državnim organima tokom čitavog dana. Ovi tehnički nedostaci bili su vezani za deo Jugoslavije u kojem su radili, zavisno od toga koliko su pojedine banovine i gradovi uznapredovali u primeni tehnoloških inovacija.

Na posletku je u Oktroisanom ustavu iz 1931. godine bila izbačena proklamacija o slobodi štampe.¹

Kontrola medija se zasnivala, prvenstveno, na nadzoru svega što je štampanim putem ili preko radio talasa prenošeno u jugoslovensku javnost. Ovaj posao, zbog same prirode medija, bio je mnogo lakši pri kontroli informacija objavljenih u novinama i periodičnim listovima, nego vesti i emisije koje su puštane u etar preko radio-stanica. Istovremeno, informacije koje su slate putem štampe i radio talasa imale su različitu vrstu kategorija auditorijuma. Novine i periodičnu štampu mogli su da čitaju i razumeju isključivo pismeni i obrazovani ljudi, dok za slušanje radija nije postojalo istovetno ograničenje. Istovremeno, radio-stanice u Beogradu, Zagrebu i Ljubljani su pokrivale gotovo čitavu teritoriju Jugoslavije, što se nije moglo reći za štampu. S druge strane, postojala je dvostruka finansijska prepreka za kontrolu radio-stanica. Razvoj radio komunikacije u svetu, tokom međuratnog perioda bio je uslovjen tehnološkim

¹ AJ, 37-73-453, 332; Ivana Dobrivojević, *Državna represija u doba diktature kralja Aleksandra 1929–1935*, Beograd 2006, 301, 302, 305, 306, 308–311; ista, „Cenzura u doba šestojanuarskog režima kralja Aleksandra”, *Istorijski vekovi* 2/2005, Beograd, 51–56; Ljubomir Petrović, *Jugoslovenska država i društvo u periodici 1920–1941*, Beograd 2000, 22–26; Branko Bešlin, *Vesnik tragedije*, str. 71–73; Mihailo Bjelica, *Hronika srpskog novinarskog udruženja 1881–1941*, Beograd 1988, 93–95; Josip Horvat, *Povijest novinarstva Hrvatske 1771–1939*, Zagreb 1962, 405, 406, 410; isti, *Živjeti u Hrvatskoj. Zapisi iz nepovrata 1900–1941*, Zagreb 1984, 313.

napretkom i politikom pojedinih država. SAD, Velika Britanija, Nemačka i ostale evropske države težile su da kontrolišu razvoj i rad radio-stanica. Stoga je kapital najčešće poticao iz privatnog sektora. Radio-stanice su morale da vode računa o tehničkom razvoju i zaradi, ali i dobijanju političke podrške pojedinih vlada.² Takođe, pretplata za različite radio-stanice bila je problem za mnoge pojedince. Za deo auditorijuma koji nije mogao sebi da priušti plaćanje za slušanje radija, postojale su dve opcije – da slušaju u ustanovama i organizacijama koje su bili pretplatnici ili da budu radio-amateri koji nisu kupovali ni radio-aparate, a kamoli plaćali pretplatu.³

2. Odgovor medija na državnu kontrolu

Već tokom 20-ih godina, dok je postojala sloboda javne reči uz izvesna ograničenja, medijske kuće su se trudile da se izbore za što širu mogućnost objavljuvanja svojih informacija i stavova. Novinar Politike Predrag Milojević, koji je tokom te decenije pisao za unutrašnjepolitičku rubriku, navodi u svojim memoarima da su tada urednici mahom bila lica koja nisu imala mnogo posla oko rada u novinama, već im je glavno zaduženje bilo da budu, pojedinačno, odgovorni pred zakonom za sve što određeni list objavi.⁴

Usled donošenja novih pravnih akata, koji su ograničavali rad novinara, oni su osmislili različite metode borbe protiv zakonom propisanih mera. Finansijski su pomagali osobe koje su bile kažnjene prema Zakonu o izmeni Zakona o štampi, trudili su se na različite načine da izbegnu cenzuru svojih stavova i informacija koje su želeli da prenesu svojim čitaocima.

² Charles H. Feinstein, Peter Temin, Gianni Toniolo, *The World Economy between the World Wars*, Oxford – New York 2008, 173.

³ Postojale su različite kategorije pretplatnika, među kojima su se razlikovali građani, prodavci radio-aparata i vlasnici aparata. Vremenom su proširivane kategorije građana koji su bili oslobođeni plaćanja godišnjih pretplata. Pojedini klubovi, koji su imali grupne slušaonice, lako su dobijali dozvole za radio-prijemnike. Više videti u: mr Mirjana Nikolić, *Radio u Srbiji (1924–1941)*, Beograd 2006; Bojan Simić, *Propaganda Milana Stojadinovića*, Beograd 2007.

⁴ Predrag Milojević, *Bio sam prisutan*, Beograd 1980, 15.

Već tokom 20-ih godina, dok je postojala sloboda javne reči uz izvesna ograničenja, medijske kuće su se trudile da se izbore za što širu mogućnost objavljuvanja svojih informacija i stavova.

Usled donošenja novih pravnih akata, koji su ograničavali rad novinara, oni su osmislili različite metode borbe protiv zakonom propisanih mera.

Dnevni listovi su se na različite načine dovijali kako bi ili izbegli cenzuru ili poslali određenu vrstu poruke svojim čitaocima i javnosti uopšte.

Ukoliko nisu bili u mogućnosti da prenesu sopstvene stavove, prenosili su zvanična obaveštenja inostranih novinskih agencija.

Dnevni listovi su se na različite načine dovijali kako bi ili izbegli cenzuru ili poslali određenu vrstu poruke svojim čitaocima i javnosti uopšte. Primjenjivali su različite metode – nisu nosili sve članke na cenzuru; puštali su u štampu napise koje je cenzura odbacila; ponovo su dopisivali delove teksta koji su bili brisani od strane državnih organa; puštali su u promet list, naporedo noseći članke tužiocu, dobijajući na taj način vremena da prodaju i do polovine tiraža pre nego što censor nešto zabrani; ostavljali su prazan prostor u delu teksta koji je bio brisan;⁵ odnosili su samo tekstove članaka koji su bili u skladu sa instrukcijama, a kada bi tužiocu završili svoj posao, dodavali su naslove koji su imali veoma sugestivan ton.⁶ Karikature su, takođe, bile način posrednog izražavanja stava o pojedinim pitanjima, koji nije smeо da se napiše u člancima zbog odredbi zakona.⁷ Ukoliko nisu bili u mogućnosti da prenesu sopstvene stavove, prenosili su zvanična obaveštenja inostranih novinskih agencija, sa kojima su se slagali, bez propratnog komentara, te na taj način izbegavali bilo kakvu odgovornost pred zakonom, jer su bili samo posrednici u prenošenju informacija zvaničnih stavova iz inostranstva.⁸ Pojedine vesti koje ne bi uspeli da odštampaju slali su listovima u inostranstvu koje su izdavali emigranti iz Jugoslavije.⁹

Metode koje su primjenjivala uredništva pojedinih listova, kako bi i pored kontrole mogle da objave auditorijumu svoje stvarne stavove o pojedinim pitanjima, zahtevale su

⁵ Ovo su izvodili na taj način što su predcenzuri dostavljali već odštampane strane, a ne u kefnim otiscima, tj. šifovima, tako da su ostajali vidljivi tragovi brisanih delova teksta.

⁶ Arhiv Jugoslavije, Lični fond Milana M. Stojadinovića 37-73-453, 333, 334; J. Horvat, *Živjeti u Hrvatskoj*, 313; *Beograd u sećanjima 1930–1941*, Beograd 1983, 117, 118; I. Dobrivojević, *Državna represija u doba diktature kralja Aleksandra*, 313, 314; Ljubo Boban, *Maček i politika Hrvatske seljačke stranke 1928–1941*, *Iz povijesti hrvatskog pitanja I*, Zagreb 1974, 268.

⁷ P. Milojević, *n. d.*, 24.

⁸ J. Horvat, *Živjeti u Hrvatskoj*, 409, 410.

⁹ Arhiv Jugoslavije, Fond Centralnog presbiroa Kraljevine Jugoslavije 38-163-310, Pregled strane štampe za 4. mart 1938, mart-IV, str. 84.

izvesnu dovitljivost i samih čitalaca, koji su naučili da čitaju između redova sve članke o aktuelnim temama.¹⁰

Da bi olakšali položaj svojim kolegama koji su ostali bez posla ili su bili materijalno kažnjeni zbog javno napisane i izgovorene reči, novinari su 1929. godine osnovali Potporni fond, pod upravom beogradske sekcije Jugoslovenskog novinarskog udruženja (JNU). Ovaj fond trebalo je da pruži ne samo pomoć novinarima u penziji ili onima koji su se trenutno našli u teškoj materijalnoj poziciji, već je bio i neka vrsta moralne podrške novinarima da malo slobodnije pišu, jer su, u slučaju tužbe, znali da će imati finansijsku i svaku drugu potporu. Sekcije JNU su postojale i u Zagrebu, Ljubljani, Novom Sadu i Sarajevu. U Beogradu, Zagrebu i Ljubljani predsednici su bile opozicione ličnosti. Najveći problem za državne vlasti bio je Stanko Virnat, predsednik sekcije JNU u glavnom gradu Slovenije, urednik opozicionog lista Jutro i član Rotari kluba Ljubljana.¹¹

Novinari koji su bili članovi i pristalice JRZ, shvatajući koliko ova udruženja mogu da olakšaju položaj njihovim kolegama koje su se trudile da ostanu autori sa nezavisnim ili opozicionim stavom, bez obzira na materijalne posledice, želeti su da preuzmu rukovođenje JNU – sekcija Beograd. Pod vođstvom Dragomira Stojadinovića, brata predsednika vlade, i Milana Jovanovića Stoimirovića, bliskog saradnika Milana Stojadinovića, pokušali su da preuzmu vodeću ulogu u Fondu i u Upravi. Na redovnoj godišnjoj sednici Skupštine Beogradske sekcije, održanoj 20. marta 1938. godine, većina je uspela na izborima da odnese pobedu i spreči promenu rukovodstva. Pripreme za sudbinu ovih organizacija odvijali su se neposredno pre i tokom anšlusa, što je moglo samo da stvori još težu atmosferu u tom periodu među beogradskim novinarima.¹²

¹⁰ AJ, 37-74-466, 659.

¹¹ Arhiv Jugoslavije, Fond Ministarstva unutrašnjih poslova Kraljevine Jugoslavije 14-79-313, 77; Arhiv Jugoslavije, Fond Rotari International 77 Distrikta 99-24-54; *Politika*, 6. april 1938. godine; M. Bjelica, *n. d.*, 93–95; J. Horvat, *Živjeti u Hrvatskoj*, 267.

¹² M. Jovanović Stoimirović, *n. d.*, 181; *Politika*, 21. mart 1938. godine; M. Bjelica, *n. d.*, 115–116.

Da bi olakšali položaj svojim kolegama koji su ostali bez posla ili su bili materijalno kažnjeni zbog javno napisane i izgovorene reči, novinari su 1929. godine osnovali Potporni fond, pod upravom beogradske sekcije Jugoslovenskog novinarskog udruženja (JNU).

Novinari koji su bili članovi i pristalice JRZ, shvatajući koliko ova udruženja mogu da olakšaju položaj njihovim kolegama koje su se trudile da ostanu autori sa nezavisnim ili opozicionim stavom, bez obzira na materijalne posledice, želeti su da preuzmu rukovođenje JNU – sekcija Beograd.

3. Anšlus Austrije i jugoslovenska javnost

U skladu sa spoljnom politikom koju su vodili knez Pavle Karađorđević i predsednik Vlade i ministar inostranih poslova dr Milan M. Stojadinović, Kraljevina Jugoslavija je želela da pokaže inostranstvu kako mirno prihvata ujedinjenje Austrije i Nemačke, 12–15. marta 1938, na osnovu prava naroda na samoopredeljenje, i u skladu sa njenom politikom neutralnosti prema velikim silama u Evropi.¹³ U tom smislu, nije bilo poželjno da se u jugoslovenskim medijima pojavi bilo kakva informacija uznemirenosti jugoslovenskog društva povodom spomenutog događaja, niti da se iznose vesti koje bi uznemirile duhove u Jugoslaviji.

Ovakav stav bio je dodatno potkrepljen i činjenicom da su šefovi presbiroa Nemačke i Jugoslavije sklopili dogovor o uzajamno prihvatiljvom držanju povodom pitanja koja su se ticala obe države. Prilikom zvanične posete ministra inostranih poslova Jugoslavije Milana Stojadinovića Berlinu, u toku razgovoru Milana Jovanovića Stoimirovića, direktora jugoslovenske novinske agencije „Avala“, i Alfreda-Ingemara Bernta (Alfred-Ingemar Berndt),¹⁴ prvobitna zamisao je bila da se potpiše konvencija o štampi u cilju poboljšanja odnosa. Međutim, od toga se odustalo, jer se pretpostavilo da bi ta konvencija mogla da dovede, u budućnosti, do bespotrebnih nesuglasica između Jugoslavije i Nemačke. Odlučeno je da je bolja solucija da šefovi dva presbiroa, Oto Ditrih (Otto Dietrich)¹⁵ i dr Kosta M. Luković, izdaju zajednički kominike

¹³ Više videti u: Srđan Mićić, *Kraljevina Jugoslavija i anšlus Austrije 1938. godine*, Beograd 2010.

¹⁴ Alfred-Ingemar Bernt bio je pomoćnik, u Odeljenju za inostranstvo, šefa Nemačkog presbiroa Ota Ditriha. U toku februara 1938. bio je premešten u VII odeljenje Ministarstva za narodno obrazovanje i propagandu. Tokom sprovođenja anšlusa bio je zadužen za rukovođenje radom nemačke štampe. Josef Göbbels, *Tagebücher. Band 3: 1935–1939* (Hrsg. R. G. Reuth), München 2003³, 1201, 1214, 1216.

¹⁵ Oto Ditrih je postavljen na tu funkciju prve nedelje januara 1938. godine i bio je direktno podređen Adolfu Hitleru i kontrolisao je kakve su političke vesti bile objavljivane u dnevnim novinama. David Irlwing, *Goebbels. Mastermind of the Third Reich*, London 1996, 428, 429; Louis P. Lochner, „Round Robins from Berlin: Louis P. Lochner's

U skladu sa spoljnom politikom koju su vodili knez Pavle Karađorđević i predsednik Vlade i ministar inostranih poslova dr Milan M. Stojadinović, Kraljevina Jugoslavija je želela da pokaže inostranstvu kako mirno prihvata ujedinjenje Austrije i Nemačke, 12–15. marta 1938, na osnovu prava naroda na samoopredeljenje, i u skladu sa njenom politikom neutralnosti prema velikim silama u Evropi.

o lojalnom sarađivanju štampe dve države. Njih dvojica su održali dva sastanka, a na drugom je bio prisutan i nemački ministar za propagandu i narodno obrazovanje Jozef Gebels (Josef Göbbels). U zvaničnoj izjavi dvojice šefova presbiroa, izdatoj 14. januara, istaknuta je potreba da jugoslovenska i nemačka štampa rade na poboljšanju političkih odnosa dveju država i boljem razumevanju potreba dva naroda. Naglašena je neophodnost da se izbegava objavljivanje svih vesti koje bi narušavale jugoslovensko-nemačke odnose.¹⁶

Tokom 11. marta, napetost u Austriji i čitavoj Evropi je dosegla vrhunac oko dalje sudbine te srednjoevropske države; u 17,30 časova isticao je drugi ultimatum Berlina da austrijski kancelar Kurt Šušnig (Kurt Schuschnigg) podeneše ostavku. Tog dana Milan Stojadinović je bio u poseti Prvom međunarodnom salonu automobila u Beogradu, gde se zadržao od sat do sat i po vremena.¹⁷ Sa Sajma je direktno otisao kod Milana Jovanovića Stoimirovića. Naredio mu je da objavljuje sve što se događalo u Austriji, ali da pri tome pazi da ne povredi dostojanstvo Nemačke ili neke druge sile, da pazi na nacionalno dostojanstvo Jugoslovena i da ne objavljuje ništa što bi stvorilo utisak o ratnoj opasnosti i na bilo koji način uzbunilo jugoslovensku javnost. U 20 časova Kurt Šušnig je putem radija saopštio sunarodnicima da je podneo ostavku zbog ultimatuma koji mu je uputila nemačka vlada.

Tokom sprovođenja anšlusa, Centralni presbiro je izdao više direktiva o tome kako štampa ima da piše o događajima u Austriji i reakcijama u Jugoslaviji. Prva direktiva je data 12. marta u 12 časova i u njoj je istaknuto:

1) O događajima u Austriji može se donašati sve, što pišu njemačke, a i druge strane novine, u koliko nema u tome uvreda za Njemačku i g. Hitlera.

2) Ne mogu se donositi senzacionalistički naslovi i alarmantni, već pisanje štampe treba da je odmjereno.

Letters to His Children, 1932–1941”, *The Wisconsin Magazine of History*, Vol. 50, No. 4, Unpublished Documents on Nazi Germany from the Mass Communications History Center (Summer, 1967), 320.

¹⁶ AJ, 37-30-221, 359–362; DGFP, Series D, Volume V, No. 165, pp. 231; M. Jovanović Stoimirović, n. d., str. 162; *Vrbaske novine*, 19. januar 1938. godine.

¹⁷ *Vreme*, 12. mart 1938. godine.

Tokom 11. marta, napetost u Austriji i čitavoj Evropi je dosegla vrhunac oko dalje sudbine te srednjoevropske države; u 17,30 časova isticao je drugi ultimatum Berlina da austrijski kancelar Kurt Šušnig (Kurt Schuschnigg) podeneše ostavku.

Tokom sprovođenja anšlusa, Centralni presbiro je izdao više direktiva o tome kako štampa ima da piše o događajima u Austriji i reakcijama u Jugoslaviji.

*3) Naša štampa ne može donositi nikakvih nezgodnih komentara o događajima u Austriji.*¹⁸

4. Radio-stanice

Ljudima iz Centralnog presbiroa oduvek je bilo teže da cenzurišu vesti koje su putem radija servirane slušaocima, nego što im je bio problem da kontrolišu informacije koje su širene štampanim putem – novine, periodika, revije, plakati, leci, knjige i brošure. Radijske vesti su bile šturije u informacijama, ali je njihova prednost bila aktualnost, jer su novinari mogli da ih pošalju u etar čim ih prime. Upravo je ova brzina otežavala kontrolu informacija koje se putem talasa pružaju javnosti. Na Radio Beogradu od 1929. do 1936. informativni program urađivala je agencija „Avala“. Sa osnivanjem Kratkotalasne radio-stanice Centralnog presbiroa,¹⁹ 1936. godine, Radio Beograd je trebalo isključivo da reemituje vesti koje je objavljivala ova prva. Međutim, beogradska radio-stanica je uspela da zadrži samostalnost u svom radu. Na inicijativu Jugoslovenskog novinarskog društva 1. maja 1937. godine uvedena je emisija „Aktuelni čas“, koja je bila posvećena značajnim političkim, društvenim i kulturnim dešavanjima. Krajem godine zamenjena je, sličnom po sadržaju, emisijom „Dnevna reportaža“.²⁰ Zbog veće slobode izražavanja misli koju su imali radijski novinari u odnosu na kolege u štampanim medijima, i sve druge osobe, Centralni presbiro je želeo da se uspostavi nov sistem rada, koji bi omogućio bolju kontrolu nad Radio Beogradom. Milanu Stojadinoviću je ovim povodom poslat dopis, 8. februara 1938. godine, u kojem je predložen nov režim rada. U etar je trebalo puštati isključivo vesti koje bi pripremali zaposleni u CPB-u, a prema informacijama koje su se mogle naći u

Zbog veće slobode izražavanja misli koju su imali radijski novinari u odnosu na kolege u štampanim medijima, i sve druge osobe, Centralni presbiro je želeo da se uspostavi nov sistem rada, koji bi omogućio bolju kontrolu nad Radio Beogradom.

¹⁸ *Aprilski rat. Zbornik dokumenata I*, Beograd 1969, dok. br. 5, nap. br. 2, str. 26.

¹⁹ Razlog osnivanja ove radio stanice bila je prezentacija zvaničnih stavova vlade i države inostranstvu o svim važnim pitanjima vezanim za unutrašnju i spoljnu politiku Kraljevine Jugoslavije, kao i o međunarodnoj situaciji u Evropi. Mr M. Nikolić, *n. d.*, 74, 75.

²⁰ Do 1929. godine prepodnevnu informativnu emisiju su uređivali novinari lista *Pravda*, a večernju lista *Politika*. *Ibid*, 53, 73.

biltenu agencije „Avala“. Smatrano je da bi time ova stanica bila sprečena da i dalje prenosi informacije koje štampa nije smela da objavljuje.²¹

U Jugoslaviji, tokom 1938. godine, postojalo je 135.132 radio prijemnika, a samo Radio Beograd je imao 86.060 pretplatnika. Budući da je sa svojim predajnikom od 20 kW pokrivaо teritoriju gotovo čitave Kraljevine Jugoslavije, pretplatnici ove radio-stanice nisu bili samo stanovnici Beograda. Međutim, auditorijum nisu činili jedino pretplatnici. U različitim klubovima i mestima okupljanja, poput kafana, bilo je više od jednog slušaoca po radio-prijemniku. Takođe, radio-amateri, studenti i učenici su često koristili amaterske detektore umesto radio-prijemnika, a za koje nisu plaćali nikakvu pretplatu. Zato i nije moguće utvrditi koliko ljudi je slušalo pojedine radio stanice. Usled visoke cene radio-aparata, koji su bili isključivo strane proizvodnje, samo imućniji pojedinici i grupe su mogli sebi da priuštite kupovinu istih.²²

Radio je bio koristan i zanimljiv izvor informacija za javnost, naročito u doba velike dinamike događaja, tj. od 11. do 15. marta 1938. godine. Tih dana se nije znalo šta će biti rezultat poteza koje su povukle vlade Austrije i Nemačke, i ljudi su sa neizvesnošću i iščekivanjem slušali vesti. Radio je tada imao nekoliko prednosti u odnosu na štampu: vesti su prenošene čim bi se nešto novo saznalo²³ – što je smanjivalo vremenski jaz između dve informacije u odnosu na dinamiku samih događaja u susednoj državi, za razliku od obaveštavanja putem štampe; preko radio prijemnika slušaoci su imali mogućnost da čuju vesti ne samo domaćih, već i stranih radio-kompanija. Stanovnici Beograda i Zagreba su tokom čitave noći 12. na 13. mart 1938. pratili radio-vesti i komentarisali događaje.²⁴

U Jugoslaviji, tokom 1938. godine, postojalo je 135.132 radio prijemnika, a samo Radio Beograd je imao 86.060 pretplatnika.

Radio je bio koristan i zanimljiv izvor informacija za javnost, naročito u doba velike dinamike događaja, tj. od 11. do 15. marta 1938. godine.

²¹ AJ, 38-116-255 Pov. 396. Milanu Stojadinoviću.

²² B. Simić, *n. d.*, 144, 145, 147, 149, 154; Mr Mirjana Nikolić, *n. d.*, 21, 36, 64, 71.

²³ Radio Beograd i Kratkotalanja radio stanica Beograd su emitovale vesti na svakih sat vremena, naizmenično, i pokrivali period od 7 sati ujutro do 23 časa uveče. B. Simić, *n. d.*, str. 153.

²⁴ AJ, 37-74-464, 303; AJ, 38-142-289 *Radio biltan*, br. 51, za 12. mart 1938., str. 57.

Dodatnu uznemirenost unosila je nesigurnost u dobijene informacije.

Novine su od prvog dana prenosile informacije o događajima u Austriji. Listovi Politika i Vreme iz Beograda i Novosti iz Zagreba, koji su imali svoje stalne izveštače iz Beča, baratali su većim brojem podataka u svojim člancima i nisu bili primorani, kao većina ostalih listova, da se oslanjaju na informacije koje su objavljivale agencije – „Avala“, „Rojters“ (Reuters), „Avas“ (Havas), „Dojče Nahrihten Biro“ (Deutsche Nachrichten Büro), „Stefani“ (Stefani) i druge. Stoga su ove tri novinske kuće imale priliku da provere informacije dobijene informacije od agencije „Avala“, koja, prema postojećim instrukcijama, nije davala senzacionalističke i uznemirujuće vesti. Međutim, iako su ovi listovi imali dodatne vesti, to nije značilo da su bili i spremni da ih i objave. Informacije domaće novinske agencije bile su krajnje neutralne. S druge strane, direktiva CPB-a jasno je ukazivala svim listovima na koji način imaju da pišu o tekućim događajima, bez obzira na informacije koje su posedovali, čega su se listovi uglavnom i pridržavali.

Pojedini izvori osvetljavaju držanje radio-stanica tokom ulaska nemačkih trupa u Austriju. Iz pisanja lista Večer i informacija kojima je raspolagao Dragomir Stojadinović, proizlazi da su Zagrepčani bili veoma uznemireni informacijama koje su dobijali putem radio-talasa, što svakako nije bilo u skladu sa direktivom CPB-a, niti sa instrukcijama koje je predsednik vlade i ministar inostranih poslova Milan Stojadinović dao direktoru agencije „Avala“. Dodatnu uznemirenost unosila je nesigurnost u dobijene informacije. Prve radio-vesti i večernja izdanja novina obaveštavala su i opovrgavale vesti o ulasku nemačkih trupa, što je ujedno bio pravi šok za Zagrepčane, ali mnogi nisu bili skloni da im poveruju, sve dok one nisu bile potvrđene iz više izvora.²⁵

5. Štampa i periodika o anšlusu Austrije

Novine su od prvog dana prenosile informacije o događajima u Austriji. Listovi Politika i Vreme iz Beograda i Novosti iz Zagreba, koji su imali svoje stalne izveštače iz Beča, baratali su većim brojem podataka u svojim člancima i nisu bili primorani, kao većina ostalih listova, da se oslanjaju na informacije koje su objavljivale agencije – „Avala“, „Rojters“ (Reuters), „Avas“ (Havas), „Dojče Nahrihten Biro“ (Deutsche Nachrichten Büro), „Stefani“ (Stefani) i druge. Stoga su ove tri novinske kuće imale priliku da provere informacije dobijene informacije od agencije „Avala“, koja, prema postojećim instrukcijama, nije davala senzacionalističke i uznemirujuće vesti. Međutim, iako su ovi listovi imali dodatne vesti, to nije značilo da su bili i spremni da ih i objave. Informacije domaće novinske agencije bile su krajnje neutralne. S druge strane, direktiva CPB-a jasno je ukazivala svim listovima na koji način imaju da pišu o tekućim događajima, bez obzira na informacije koje su posedovali, čega su se listovi uglavnom i pridržavali.

Budući da, usled cenzure, nisu smeli da pišu analitičke članke sa kritičkim osvrtom na stanje u Austriji, na akcije Nemačke i držanje Jugoslavije što se tiče anšlusa, listovi su

²⁵ AJ, 37-9-54, 847.

uglavnom koristili mogućnost da prenose vesti inostranih agencija, kao opciju da u javnost puste i drugačije poglede na situaciju u susedstvu. U ovom kontekstu, od posebnog značaja bile su vesti agencija „Rojters“ i „Avas“, koje su često davale svoje vesti iz sasvim drugog ugla posmatranja od agencija „Stefani“, „Dojče Nahrihten Biroa“ i „Avale“. Naročito kod agencije „Avas“ i francuskih listova bilo je primetno i pisanje o držanju Jugoslavije. Prenošenjem tih vesti, jugoslovenski listovi su mogli, na posredan način, da iznesu kritički stav i da daju neke šire informacije o događajima u Austriji.²⁶

U celokupnoj štampi, od prvog dana, kao i u periodu pripreme anšlusa, tokom februara i početka marta, slovenačka štampa, provladina i opoziciona, bila je veoma protivna inkorporaciji Republike Austrije u okvire Trećeg Nemačkog Rajha i štampali su članke koji su direktno govorili protiv anšlusa. Pored sopstvenog negodovanja, listovi Dravske banovine su prenosili i informacije o protestima koji su spontano organizovani u različitim slovenačkim naseljima i gradovima. Slovenačka štampa je od februara 1938. godine posebnu pažnju posvećivala razvoju događaja u Austriji u kontekstu pitanja Koruških Slovenaca i sigurnosti granica. Po tome se razlikovala od pisanja listova iz ostalog dela države.

Kako bi smanjio protok informacija koje nisu bile u skladu sa instrukcijama od 12. marta, Centralni presbiro je napravio dopune 13. marta.²⁷ U okviru direktiva naročito su bili istaknuti sledeći momenti:

1) *da se ne sme objavljivati nikakva vest ni našeg ni stranog izvora o Nemačkoj nepovoljnog karaktera, ili koja bi se čak i kao aluzija mogla u tom smislu protumačiti;*

2) *paziti naročito na objavljivanje vesti iz Koruške, ne dozvoliti ništa što bi moglo imati nepovoljnog odjeka u Nemačkoj i što bi moglo remetiti prijateljske odnose sa Nemačkom. Ne donositi takve vesti čak i kad bi bile istinite;*

U celokupnoj štampi, od prvog dana, kao i u periodu pripreme anšlusa, tokom februara i početka marta, slovenačka štampa, provladina i opoziciona, bila je veoma protivna inkorporaciji Republike Austrije u okvire Trećeg Nemačkog Rajha i štampali su članke koji su direktno govorili protiv anšlusa.

Kako bi smanjio protok informacija koje nisu bile u skladu sa instrukcijama od 12. marta, Centralni presbiro je napravio dopune 13. marta.

²⁶ *Politika*, 12.2.1938, 17.2.1938, 18.2.1938, 19.2.1938, 5.3.1938, 6.3.1938, 7.3.1938, 11.3.1938; *Vreme*, 13.2.1938, 15.2.1938, 10.2.1938, 11.2.1938; AJ, 38-315-456 *Jugoslovenski Lojd*, 11.3.1938; AJ, 38-932-1118 *Novosti*, 18.2.1938; AJ, 38-934-1120 *Novo doba*, 12.3.1938, *Slovenski narod*, 11.3.1938, 12.3.1938; *Slovenec*, 12.3.1938.

²⁷ *Aprilski rat. Zbornik dokumenata I*, Beograd 1969, dok. br. 5, nap. br. 2, str. 26.

Usled pojavljivanja novih instrukcija koje je Centralni presbiro posao novinarima, neki od listova su pribegli novim taktikama. Tako je Politika objavljivala karikature vezane za anšlus.

Posle 13. marta, od svih hrvatskih listova, zagrebačke Novosti posvetile su najveći prostor dešavanjima u Austriji.

3) sprečiti objavljivanje vesti o eventualnim studentskim i drugim manifestacijama, zborovima, protestima itd. u vezi sa Koruškom i Nemačkom, uopšte ne dozvoliti ništa što bi moglo nezgodno i nepovoljno delovati;

4) nastojati da svi listovi, naročito slovenski, objavljuju povoljne izveštaje u vezi sa anšlusom i Nemačkom.²⁸

Usled pojavljivanja novih instrukcija koje je Centralni presbiro posao novinarima, neki od listova su pribegli novim taktikama. Tako je Politika objavljivala karikature vezane za anšlus. Poznati karikaturista Pjer je prikazao uklanjanje mogućnosti restauracije ove dinastije,²⁹ na drugoj je povezao događaje u Austriji i Litvaniji preko crteža Marsa, boga rata, koji želi da zapali ratnim plamenom Evropu,³⁰ dok je na trećoj kritikovao rat, kao sredstvo za postizanje političkih ciljeva.³¹

Posle 13. marta, od svih hrvatskih listova, zagrebačke Novosti posvetile su najveći prostor dešavanjima u Austriji.³² Slobodniji stav naspram sprovođenja anšlusa iznet je u broju od 15. marta 1938. godine, sa dva članka koji su odudarali od svega što je bilo napisano ovim povodom. Pod naslovom „Austrija“ štampale su jedan analitički članak, koji se bavio anšlusom i analiziranjem svih događaja koji su se nizali tih dana. U tekstu se otvoreno govorilo da je intervencijom nemačke vojske anšlus već sproveden, i da plebiscit zakazan za 10. april predstavlja samo puku formalnost. Izneta je analiza da su velike sile propustile momenat kada je nešto još moglo biti urađeno za nezavisnost Austrije, i da se iz tog razloga nije očekivala nikakva dalja diplomatska aktivnost. U istom broju objavljen je članak koji je bio još smeliji poduhvat za uredništvo. Pod naslovom „Drevna Austrija bila i bitisala“ štampan je tekst u kojem je zauzet izrazito negativan stav protiv nacional-socijalizma. U posebno uokvirenom delu članka, autor se odabranim rečima trudio da što slikovitije

²⁸ AJ, 37-73-451, 195, 196.

²⁹ Politika, 13. mart 1938. godine.

³⁰ Politika, 20. mart 1938. godine.

³¹ Politika, 27. mart 1938. godine.

³² AJ, 38-315-456 Primorske novine, 15.3.1938; AJ, 38-934-1120 Novosti od 13.3.1938, 14.3.1938, 15.3.1938; Novo doba, 12.3.1938, 14.3.1938, 16.3.1938; Novo vreme, 15.3.1938; Primorske novine, 15.3.1938, 16.3.1938.

iskaže svoj stav: Međunarodni gangsteri, oboružani do zuba, pljunuli su u lice cijelom svijetu, ošamarili civilizaciju, proglašili najsvečanije grubu silu zakonom vrhovnim u međunarodnim poslovima i jeknuli svijetu: „Natrag u džunglu!“ i „Nad drevnim Bećom leprša svastika – simbol sile, nasilja, drumskog razbojništva. Simbol džungle!“³³

I pored dodatnih instrukcija CPB-a, slovenački listovi, prvenstveno glavni organ vladine koalicione Slovenske ljudske stranke (SLS) Slovenec, ali i sve opozicione novine, nastavili su da objavljaju vesti i analize povodom anšlusa Austrije koji nisu bili u skladu sa državnom spoljnom politikom. Veliku pažnju posvećivali su Koruškoj i sudsibini Slovenaca u susedstvu. Tokom 14. marta, listovi SLS, Mariborski večernik Jutro i Slovenec prenosili su informacije o lošem tretmanu njihovih sunarodnika od strane nacionalsocijalista, o protestima različitih slovenskih grupa u Mariboru, o postojanju tajnog jugoslovensko-nemačkog dogovora o pripajanju Koruške Jugoslaviji. Slovenec je sa najviše slobode pisao o anšlusu u broju koji je štampan za 16. mart. Konstatovano je da će anšlus prvenstveno imati privredne i kulturne posledice za Jugoslaviju, a da će se kasnije osetiti i drugi uticaji. Posebno mesto posvećeno je budućem položaju manjina u Koruškoj.³⁴

U Dunavskoj banovini većina listova je prenosila informacije u skladu sa direktivama Centralnog presbiroa. Novine nacionalnih manjina samo su pratile događaje na osnovu pisanja strane štampe, uzdržavajući se da daju svoje komentare. Odudarali su nemački listovi koji su iskazivali oduševljenje zbog događaja u Austriji, čiji tekstovi su odisali burnim emocijama.³⁵

Pisanje listova Drinske banovine pokazuje izvesnu nezainteresovanost sarajevskih novina za događaje u Austriji. Prve vesti objavljene su tokom 17. i 18. marta.³⁶

³³ AJ, 38-934-1120 *Novosti*, 15. mart 1938. godine.

³⁴ AJ, 38-934-1120 *Slovenski narod*, 14.3.1938, 15.3.1938; *Slovenec*, 13.3.1938, 14.3.1938, 15.3.1938, 16.3.1938; AJ, 334-PO-49-138, 438 Pregled štampe od 15. marta, mart-I-str. 68.

³⁵ AJ, 38-7-26 Izveštaj dopisnika CPB-a iz Novog Sada Trive Militara od 14. marta 1938; AJ, 38-865-1049 Deutsches Volksblatt 13.3.1938; AJ, 38-934-1120 Dan 13.3.1938, 15.3.1938, 16.3.1938.

³⁶ AJ, 38-315-456 *Jugoslovenska pošta*, 17.3.1938; AJ, 38-934-1120

I pored dodatnih instrukcija CPB-a, slovenački listovi, prvenstveno glavni organ vladine koalicione Slovenske ljudske stranke (SLS) Slovenec, ali i sve opozicione novine, nastavili su da objavljaju vesti i analize povodom anšlusa Austrije koji nisu bili u skladu sa državnom spoljnom politikom.

U Dunavskoj banovini većina listova je prenosila informacije u skladu sa direktivama Centralnog presbiroa.

Štampa u ostalim banovinama nije bila u mogućnosti da redovno piše o aktuelnim događajima, budući da su ti listovi izlazili jedanput ili dvaput nedeljno. Ove su novine uglavnom štampale informacije o događajima koji su se već uveliko odigrali. Najveći broj listova je imao mali auditorijum, shodno materijalnom položaju i obrazovanju stanovnika Vrbaske, Moravske, Vardarske i Zetske banovine.³⁷

Posle okončanja anšlusa Austrije i najave predstojećeg plebiscita u novoj, uvećanoj Nemačkoj za 10. april, jugoslovenski listovi su se uglavnom opredelili za prenošenje informacija bez bilo kakvih komentara ili pokušaja da izbegavaju cenzuru i šalju svoje stavove auditorijumu posrednim, sugestivnim porukama.³⁸

Posle okončanja anšlusa Austrije i najave predstojećeg plebiscita u novoj, uvećanoj Nemačkoj za 10. april, jugoslovenski listovi su se uglavnom opredelili za prenošenje informacija bez bilo kakvih komentara ili pokušaja da izbegavaju cenzuru i šalju svoje stavove auditorijumu posrednim, sugestivnim porukama.

Pravda, 18.3.1938.

- ³⁷ AJ, 38-315-456 *Narodna samouprava*, 18.3.1938; AJ, 38-934-1120 *Niški novi list*, 19.3.1938, *Kruševački glasnik*, 19.3.1938, *Zetski glasnik*, 19.3.1938, *Slobodna misao*, 20.3.1938, *Piroćanac*, 26.3.1938; *Vrbaske novine*, 13. mart 1938; Vuk Dragović, *Srpska Štampa između dva rata I. Osnova za bibliografiju srpske periodike 1915–1945*, Beograd 1956, 182, 184, 186, 193, 196, 201; Ljubodrag Dimić, *Kulturna politika Kraljevine Jugoslavije 1918–1941. I Društvo i država*, Beograd 1996, 55, 56, 148, 149.
- ³⁸ *Vreme*, 23.3.1938, 24.3.1938, 27.3.1938, 28.3.1938, 29.3.1938, 30.3.1938, 1.4.1938, 2.4.1038, 3.4.1938, 5.4.1938, 7.4.1938, 10.4.1938, 11.4.1938, 12.4.1938; *Politika*, 17.3.1938, 18.3.1938, 20.3.1938, 21.3.1938, 22.3.1938, 25.3.1938, 26.3.1938, 27.3.1938, 28.3.1938, 29.3.1938, 30.3.1938, 1.4.1938, 2.4.1938, 3.4.1938, 5.4.1938, 6.4.1938, 7.4.1938, 8.4.1938, 9.4.1938, 10.4.1938, 11.4.1938, *Pravda*, 18.3.1938, 25.3.1938, 27.3.1938, 28.3.1938, 30.3.1938, 2.4.1938, 6.4.1938, 7.4.1938, 11.4.1938; AJ, 38-315-456 *Jugosloven*, 19.3.1938, *Jugoslovenski Lloyd*, 18.3.1938; AJ, 38-315-456 *Jugoslovenska pošta*, 17.3.1938, 31.3.1938; AJ, 38-934-1120 *Jugoslovenska pošta*, 24.3.1938, 25.3.1938, 27.3.1938, 29.3.1938, 30.3.1938, *Jugoslovenski list*, 25.3.1938, 27.3.1938, 6.4.1938, 10.4.1938, *Pravda*, 18.3.1938, 25.3.1938; AJ, 38-931-1117 *Hrvatski list*, 28.3.1938; AJ, 38-934-1120 *Novosti*, 17.3.1938, 18.3.1938, 20.3.1938, 25.3.1938, 26.3.1938, 27.3.1938, 28.3.1938, 30.3.1938, 31.3.1938, *Obzor*, 23.4.1938, 24.3.1938, 1.4.1938, *Virovitičar*, 19.3.1938, 26.3.1938, *Hrvatske novine*, 2.4.1938, *Hrvatski list*, 22.3.1938, 27.3.1938, 29.3.1938, 5.4.1938, 9.4.1938; *Hrvatska straža*, 27.3.1938, *Hrvatski dnevnik*, 27.3.1938, 28.3.1938, *Hrvatski list*, 22.3.1938, *Jadranski dnevnik*, 25.3.1938, 30.3.1938, *Jugoslovenska zastava*, 24.3.1938, 30.3.1938, *Jugoslovenski glas*, 31.3.1938, *Jugoslovenski Lloyd*, 8.4.1938, 10.4.1938, *Jutarnji list*, 23.3.1938, 30.3.1938, *Morgenblatt*, 12.4.1938, *Država*, 24.3.1938, *Novo doba*, 16.3.1938, 19.3.1938, 21.3.1938, 22.3.1938, 26.3.1938, 2.4.1938, 4.4.1938, 7.4.1938, *Primorske novine*, 16.3.1938, 17.3.1938,

Listovi u Dravskoj banovini uglavnom su svoju pažnju usredsredili na pitanje manjina u Koruškoj i Štajerskoj, i tek povremeno su se bavili privrednim odnosima Jugoslavije i Nemačke i odnosom nacionalsocijalizma naspram katoličke crkve. Ova tedencija je ukazivala na to da su Slovenci smatrali da je nacionalno pitanje bilo najznačajnije u tom trenutku. S jedne strane, položaj njihovih sunarodnika bio je direktno ugrožen sprovedenim anšlusom, dok su se privredne posledice kod šireg sloja stanovništva mogle osetiti tek docnije jer su ih neposredno osetili samo u uskom krugu bogatijih Slovenaca. Slovenski narod, organ opozicione Jugoslovenske nacionalne stranke, bio je jedini list koji je pokušao da piše o zborovima koji su organizovani kao podrška njihovim sunarodnicima, ali je cenzura uglavnom uspešno sprečavala objavljivanje ovih informacija.³⁹ Plebiscit u Austriji je predstavljao centralnu okosnicu većine informacija koje su objavljivane u slovenačkoj štampi.⁴⁰ Slovenski listovi najavljivali su sastanke državnika koji je trebalo da preurede odnose podunavskih država. Pisanje Slovenaca je ponovo izazivalo pažnju državnih organa. Ovaj list je sa najviše slobode pisao u broju koji je štampan dan nakon sprovedenog anšlusa, 16. marta. U uvodnom članku koji je bio objavljen na uvodnoj i trećoj strani, pod naslovom „Velika Nemačka i naše nacionalne manjine“, konstatovano je da će anšlus prvenstveno imati privredne i

Listovi u Dravskoj banovini uglavnom su svoju pažnju usredsredili na pitanje manjina u Koruškoj i Štajerskoj, i tek povremeno su se bavili privrednim odnosima Jugoslavije i Nemačke i odnosom nacionalsocijalizma naspram katoličke crkve.

18.3.1938, 21.3.1938, 22.3.1938, *Glas Pologa*, 26.3.1938, *Građanin*, 27.3.1938, *Kruševački glasnik*, 26.3.1938, *Narodna samouprava*, 25.3.1938, 8.4.1938; *Leskovački glasnik*, 19.3.1938, 2.4.1938; *Vrbaske novine*, 18.3.1938, 20.3.1938, 25.3.1938, 1.4.1938, 13.4.1938; AJ, 38-935-1121 *Samouprava*, 2.4.1938; AJ, 14-48-52 Izveštaj o stavu i pisanju *Primorskih novina* u Sušaku Bošku Bogdanoviću, šefu Informativnog odseka Centralnog presbiroa

³⁹ AJ, 38-5-18 Telefonski izveštaj iz Ljubljane od 4. aprila 1938. godine.

⁴⁰ AJ, 38-5-18 Telefonski izveštaj iz Ljubljane od 4. aprila 1938. godine; AJ, 38-149-296 Mart-I-str. 199. od 31. marta, *Slovenski narod* od 30. marta; AJ, 38-934-1120 *Gottsheer Zeitung* 1.4.1938, *Jugoslavija*, 8.4.1938, *Jugoslovenski dan*, 29.3.1938, *Jutro*, 24.3.1938, 26.3.1938, 27.3.1938, 31.3.1938, 8.4.1938, *Kleiner Wochenblatt*, 27.3.1938, 10.4.1938, *Mariborer Zeitung*, 22.3.1938, 25.3.1938, 3.4.1938, 7.4.1938, *Mariborski večernik*, 23.3.1938, *Slovenec*, 17.3.1938, 25.3.1938, 2.4.1938, 7.4.1938, 10.4.1938, 11.4.1938, *Slovenski gospodar*, 23.3.1938, *Slovenski dan*, 1.4.1938, 6.4.1938, *Slovenski narod*, 1.4.1938; AJ, 334-PO-47-135, 87 *Jutro*, 9.4.1938; AJ, 38-1391-1630 *Slovenski dan*, 26.3.1938.

Plebiscit u Austriji je predstavljao centralnu okosnicu većine informacija koje su objavljivane u slovenačkoj štampi.

Nemački listovi odslikavali su stanje duha te nacionalne manjine posle sprovedenog anšlusa.

U svojim čancima opozicioni političar Jovan Jovanović je pisao je o ocenama anšlusa iz ugla stvaranja uvećane Nemačke i komentarima sa ideološke osnove.

kultурне posledice za Jugoslaviju, a da će se kasnije osetiti i drugi uticaji. Posebno mesto posvećeno je manjinama u Koruškoj i budućem tretmanu koji će Rajh sprovoditi naspram Slovenaca. U člancima iz ovog broja pisano je da anšlus nije sproveden spontano, već da je u pitanju bila dobro isplanirana akcija. Takođe, novinari su konstatovali da su učešće u ovim događajima uzeli i Nemci iz Dravske banovine.

Nemački listovi odslikavali su stanje duha te nacionalne manjine posle sprovedenog anšlusa. Članci su odisali glorifikacijama, a po stilu i po pompeznim naslovima nisu se razlikovali članci koji su preuzimani iz nemačkih novina od onih koji su pisani od strane lokalnih Nemaca. Pored toga, u pisanju listova očitavao se polet i smelost koju su dobili Nemci u Jugoslaviji da uzdižu rezultate Rajha i kritikuju one grupe i pojedince koji se nisu slagali sa nemačkom spoljnom politikom. Vođene su polemike sa slovenačkim listovima Slovenec i Jutro povodom njihovog pisanja.⁴¹

U periodicima Srpski književni glasnik, Nova Evropa i Pregled pitanje anšlusa obrađeno je u nekoliko članaka, s tim da je opozicioni političar Jovan Jovanović Pižon, čiji je pseudonim bio Inostrani, u najdužem kontinuitetu pratio ovu problematiku. Beogradski Srpski književni glasnik objavio je niz članaka o Austriji.

U svojim čancima opozicioni političar Jovan Jovanović je pisao je o ocenama anšlusa iz ugla stvaranja uvećane Nemačke i komentarima sa ideološke osnove. Upozoravao je na stvaranje nemačke Mitteleuropa, koja je remetila ravnotežu u Podunavlju. Za razliku od analize govora austrijskog kancelara Kurta Šušniga, nije davao nikakve komentare na izjave nemačkog kancelara Adolfa Hitlera.⁴² On je nastavio

⁴¹ AJ, 38-7-26 Dopisnik CPB-a iz Novog Sada Triva Militar, br. 6. o pisanju štampe 14–20. marta, 21–27. marta, 28. mart – 3. april, 4–10. april, 11–17. april 1938. godine; AJ, 38-315-456 *Deutsche Zeitung* 24.3.1938; AJ, 38-931-1117 *Deutsches Volksblatt* 16.3.1938, 20.3.1938, *Die Woche* 20.3.1938; AJ, 38-934-1120, *Batschkaer Zeitung* 19.3.1938, 27.3.1938, 3.4.1938, 10.4.1938, 24.4.1938, *Deutsche Zeitung* 22.3.1938, 28.3.1938, *Deutscher Volksfreund* 27.3.1938, *Deutsche Volksblatt* 22.3.1938, 24.3.1938, 25.3.1938, 26.3.1938, 27.3.1938, 9.4.1938, 25.4.1938, *Die Woche* 10.4.1938; B. Bešlin, *Vesnik tragedije*, 32–33, 156, 172.

⁴² Inostrani, „Merodavne izjave, bez komentara“, *SKG, Knjiga LIII*, broj 5, 1. mart 1938, str. 395, 396; isti, „Austria“, *SKG, Knjiga LIII*, broj

da prati razvoj situacije i po okončanju plebiscita, 1. aprila 1938. godine. Pisao je o nemačkim manjinama u evropskim državama, položaju i mogućim rešenjima problema Jevreja u Austriji. Cenzura je smatrala da i u broju od 1. januara 1939. godine mora da izbriše osam redova, koje je autor posvetio aktivnostima Trećeg rajha spram Austrije i Čehoslovačke tokom 1938. godine. Jovan Jovanović nije bio u mogućnosti da iznese svoj stav o anšlusu u javnost ni devet meseci nakon samog događaja.⁴³ Živojin Balugdžić, bivši jugoslovenski poslanik u Berlinu, napisao je jedan tekst, pre 12. marta, analizirajući sve strane za i protiv anšlusa u okvirima same Austrije, mada je kao zaključak svog izlaganja napisao da više niko ne sumnja u realizaciju ujedinjenja.⁴⁴

U zagrebačkoj Novoj Evropi jedini članak koji je posvećen anšlusu bio je tekst Ivana Meštrovića, objavljen pod pseudonimom Mešić, a pod naslovom „Exit Austria“. Prema proceni glavnog urednika dr Milana Ćurčina,⁴⁵ aprilski broj je bio pravo vreme da se objavi ovaj članak, koji je napisan još 12. marta.⁴⁶ U članku je dat osvrt na istoriju Austrije, sa zaključkom da je, posle bitke kod Königgrätza 1866, ova država prestala sa samostalnim bitisanjem, i da je bilo samo pitanje

Cenzura je smatrala da i u broju od 1. januara 1939. godine mora da izbriše osam redova, koje je autor posvetio aktivnostima Trećeg rajha spram Austrije i Čehoslovačke tokom 1938. godine.

⁴³ 6, 16. mart 1938, str. 462–465; isti, „Nova Srednja Evropa“, SKG, Knjiga LIII, broj 7, 1. april 1938, str. 548–551; isti, „Austria do 10. aprila 1938“, SKG, Knjiga LIII, broj 8, 16. april 1938, str. 621–625.

⁴⁴ ⁴³ Inostrani, „Ima li rešenja“, SKG, Knjiga LIV, broj 3, 1. juni 1938, 237, 238; isti, „Jevrejski problem“, SKG, Knjiga LIV, broj 5, 1. juni 1938, 373–376; isti, „Jasne reči, mutno stanje“, SKG, Knjiga LVI, broj 1, 1. januar 1939, 66–68.

⁴⁴ Ž. Balugdžić, „Unutrašnje ostvarenje Anšlusa“, SKG, Knjiga LIII, Broj 6, 16. mart 1938, 451–457.

⁴⁵ R. W. Seton-Watson i Jugoslaveni. Korespondencija 1906–1941, Knjiga II (1918–1941), Zagreb–London 1976, 352.

⁴⁶ U uvodnom delu autor je kao odgovor na kritike da u broju Nove Evrope od 26. marta uopšte nema nijednog članka o Austriji, napisao da je razlog tome bilo putovanje urednika koje je još ranije bilo isplanirano i da nisu žeeli da odmah pišu o događajima, ne iz straha od cenzure, već im je bilo neophodno vreme da prouče problematiku sa svim njenim posledicama. U svom pismu Meštrović piše Siton-Votsonu da je taj članak napisao još iste noći kada je otpočelo sprovođenje anšlusa, tj. 12. marta. Stoga se može zaključiti da cenzura jeste bila ključni razlog zašto se čekalo sa objavljivanjem teksta u kojem se sasvim otvoreno pisalo o značenju i posledicama ponovnog stvaranja Ostmarka po Jugoistočnu Evropu R.W. Seton-Watson i Jugoslaveni, 352.

U zagrebačkoj Novoj Evropi jedini članak koji je posvećen anšlusu bio je tekst Ivana Meštrovića, objavljen pod pseudonimom Mešić, a pod naslovom „Exit Austria“.

Dr Oton Ambrož je u broju od 26. septembra pisao o politici koju su vodili Slovenci u Jugoslaviji, kritikujući što nisu prihvatali Sporazum koji su potpisale srpske i hrvatske opozicione stranke.

Sarajevski Pregled je objavio članak jednog od urednika periodika, Jovana Kršića, u martovskom broju, pod naslovom „Najnovija diskusija o Srednjoj Evropi“, u kojem je analizirao pojedine nemačke poteze u okviru sprovođenja anšlusa i buduće planove Rajha.

vremena njene inkorporacije u jedinstvenu Nemačku. U tom kontekstu, izrazio je mišljenje da je sprečavanje anšlusa bio pokušaj Evrope da spreči prirodan tok stvari. Kao glavnu ideju Ivan Meštrović ističe da Austrija nikada i nije prestala da bude Ostmark, tj. najisturenija nemačka baza za sve Nemce i sve nemačke akcije na Istoku. Autor je postavio pitanje šta će biti sledeći potezi Rajha i da li će i ubuduće koristiti ista sredstva. U razmatranju stava Jugoslavije naspram Italije i Nemačke, Meštrović je zaključio da održavanje prijateljskih odnosa zavisi od očuvanja nezavisnosti i državne celovitosti, kao i od čuvanja starih saveza. Dr Oton Ambrož je u broju od 26. septembra pisao o politici koju su vodili Slovenci u Jugoslaviji, kritikujući što nisu prihvatali Sporazum koji su potpisale srpske i hrvatske opozicione stranke. Iстicao је да je rešenje hrvatskog problema preduslov da bi se rešili i problemi koji su postojali u Dravskoj banovini, posle sprovedenog anšlusa.⁴⁷ Međutim, ovaj članak publike nije imala priliku da pročita, jer je državno tužilaštvo u Zagrebu donelo zabranu rasturanja i prodaje ovog broja Nove Evrope, zbog jednog drugog članka koji je tada bio štampan.⁴⁸

Sarajevski Pregled je objavio članak jednog od urednika periodika, Jovana Kršića, u martovskom broju, pod naslovom „Najnovija diskusija o Srednjoj Evropi“, u kojem je analizirao pojedine nemačke poteze u okviru sprovođenja anšlusa i buduće planove Rajha. Na posredan način, navodeći govore pojedinih evropskih državnika, zapravo je izneo negativan stav o spoljnoj politici Nemačke. Autor je naznačio da je Adolf Hitler u svom govoru izrazio brigu za deset miliona Nemaca koji su živeli van granica Nemačke pod teškim okolnostima, a da je tom prilikom zapravo spomenuo one nemačke grupe koje su najbolje živele van matice. Stoga je zaključio da ove manjine nisu cilj, nego sredstvo nemačke spoljne politike. Na kraju je izneo i kritiku jugoslovenske spoljne politike. Objavljen je i čanak dr Nikole Stojanovića, pod naslovom „Srpske dužnosti“. On je analizirao jugoslovensku

⁴⁷ Mešić, „Exit Austria“, *Nova Evropa, Knjiga XXXI, januar-decembar 1938*, broj 4 (26. IV 1938), 126–130; dr O. Ambrož, „Putevi slovenačke politike“, *Nova Evropa, Knjiga XXXI, januar-decembar 1938*, broj 9 (26. IX 1938), 282–284.

⁴⁸ AJ, 38-86-211 Kns 2228/1938.

spoljnu politiku, njenu neutralnost i odnos sa velikim silama i malim državama, zaključujući da Jugoslavija može odgovoriti spoljnim izazovima samo ukidanjem diktature i rešavanjem hrvatskog pitanja.

U broju za april i maj, pod naslovom „Posledice Anšlusa“, Fuad I. Slipičević je pisao o konsolidaciji unutrašnje situacije u Rajhu, i zaključio da bi pravi odgovor bila konsolidacija odnosa među balkanskim državama. U broju za novembar i decembar bio je štampan „Letopis bez komentara“, čiji je anonimni autor izneo svoj stav citirajući delove govora Adolfa Hitlera sa datumima, bez ikakvih dodatnih komentara, ali sam sklop teksta je poručivao da njegove reči ne vrede mnogo.⁴⁹

6. Ocena državnih organa o uspešnosti kontrole medija tokom anšlusa Austrije

Držanje jugoslovenske štampe bilo je uglavnom u skladu sa sporazumom koji su postigle Jugoslavija i Nemačka, januara 1938, o obostranom pozitivnom prezentovanju u javnosti.⁵⁰ Vestima su bili zadovoljni nemački zvaničnici. Već 12. marta, dr Martin fon Janson (Martin von Janson), savetnik u Nemačkom poslanstvu u Beogradu, mogao je obavestiti Berlin da je jugoslovenska javnost potpuno mirno primila vesti o brzim promenama u Austriji i da pisanje štampe ima za cilj da ne uzbudi javnost.⁵¹ Držanje jugoslovenske štampe bilo je povoljno ocenjeno od strane Berliner Börsen Zeitunga, organa nemačkog ministarstva inostranih poslova.⁵² Nemački poslanik u Beogradu Viktor fon Heren (Viktor von Heren) 16. marta priredio je ručak u čast jugoslovenskih novinara, koji su

U broju za april i maj, pod naslovom „Posledice Anšlusa“, Fuad I. Slipičević je pisao o konsolidaciji unutrašnje situacije u Rajhu, i zaključio da bi pravi odgovor bila konsolidacija odnosa među balkanskim državama.

Držanje jugoslovenske štampe bilo je uglavnom u skladu sa sporazumom koji su postigle Jugoslavija i Nemačka, januara 1938, o obostranom pozitivnom prezentovanju u javnosti.

⁴⁹ J. Kršić, „Najnovija diskusija o Srednjoj Evropi“, *Pregled, Knjiga XIV, Svezak 171*, Godina XII, mart 1938, 137–141; N. Stojanović, „Srpske dužnosti“, *Pregled, Knjiga XIV, Svezak 171*, Godina XII, mart 1938, 141–146; F. I. Slipičević, „Posledice anšlusa“, *Pregled, Knjiga XIV, Svezak 172–173*, Godina XII, april–maj 1938, 201–203; „Letopis bez komentara (1933–1938)“, *Pregled, Knjiga XIV, Svezak 179–180*, Godina XII, novembar–decembar 1938, 772.

⁵⁰ AJ, 37-30-221, 359–362.

⁵¹ DGFP, Series D, Volume I, No 363, 583.

⁵² Nemci su bili posebno zadovoljni radom Samouprave i Jugoslovenskog Lloyda. Miloš Crnjanski, *Nova Evropa*, Beograd 1991, 108–110.

Odlikanja su bila dodeljena ljudima iz državnih i partijskih novinskih agencija.

Iako nemačka vlada nije imala ništa da zameri držanju štampe u Jugoslaviji, državne institucije su tokom sprovođenja anšlusa, 12–15. marta, i nakon toga, strogo kontrolisale objavljivanje informacija u štampanim medijima.

odlikovani tokom januarske posete jugoslovenske delegacije Nemačkoj. Odlikanja su bila dodeljena ljudima iz državnih i partijskih novinskih agencija: direktoru Centralnog presbiroa Kosti Lukoviću, direktoru Vremena Dragomiru Stojadinoviću, direktoru agencije „Avala“ i Samouprave Milanu Jovanoviću Stojimiroviću, pomoćniku direktora agencije „Avala“ Manojlu Ozeroviću, uredniku agencije „Avala“ Vlajku Laliću i diplomatskom uredniku Vremena i Samouprave M. M. Svetovskom. Viktor fon Heren je istakao da je nemačka vlada naknadno odlikovala i dopisnika Politike iz Londona Predraga Milojevića. Ovom prilikom, nemački poslanik je u svom govoru istakao da su svi novinari bili odlikovani zbog održavanja prijateljskih nemačko-jugoslovenskih odnosa i da se stoga smatraju zaslužnim pojedincima za Nemačku.⁵³ Iako su ukazi o odlikovanjima doneti još tokom januara meseca, povodom posete zvanične jugoslovenske delegacije Nemačkoj, što je tada bio običaj, verujemo da nije bila slučajnost da je većina ordenja uručena tek nakon što je anšlus sproveden i kada su Nemci uvideli da mogu računati na držanje jugoslovenske štampe, prema dogovoru od 14. januara.

Iako nemačka vlada nije imala ništa da zameri držanju štampe u Jugoslaviji, državne institucije su tokom sprovođenja anšlusa, 12–15. marta, i nakon toga, strogo kontrolisale objavljivanje informacija u štampanim medijima. Cenzura je zabranila u celosti prodaju i rasturanje posebnog izdanja lista Večer od 12. marta,⁵⁴ prvog i drugog izdanja lista

⁵³ Predrag Milojević je, kao dopisnik *Politike* iz Berlina, morao da napusti Nemačku 1936. godine jer je nemačko Ministarstvo za propagandu i narodno prosvećivanje smatralo da ne piše povoljno o režimu u Trećem rajhu. Viktor fon Heren je, 18. marta, dao intervju listu *Politika* o zadovoljstvu povodom dobrih nemačko-jugoslovenskih odnosa. *Politika*, 19.3.1938; AJ, 38-113-252 Letopis, mart 1938, 3547, 3548; *Britanci o Kraljevini Jugoslaviji. Godišnji izveštaji britanskog poslanstva u Beogradu 1931–1938*. Knjiga II (Ž. Avramovski – prir.) Beograd–Zagreb 1986, 661; P. Milojević, n.d., 41, 79, 80.

⁵⁴ Ove novine su od svog pokretanja bile karakteristične po svojoj „bulvar-komercijalnoj“ konцепцији, koja je bila prepoznatljiva po senzacionalističkom stilu pisanja. Iako je, vremenom, list izgubio deo takvog imidža, ipak se i dalje razlikovao od drugih zagrebačkih listova. AJ, 38-86-211 Kns 479-1938; J. Horvat, *Živjeti u Hrvatskoj*, 244, 260.

Pravda od 17. marta⁵⁵ i Volksruf od 25. marta,⁵⁶ nedeljnika Jevrejska tribuna od 25. marta⁵⁷ i Trgovački vesnik od 6. aprila.⁵⁸ Od strane štampe cenzura je odlučila da zabrani periodik *L’Oeuvre*, od 19. marta, zbog članka o tajnom pristupanju Jugoslavije osovini Berlin–Rim,⁵⁹ Europäische Stimme od 7. maja⁶⁰ i ilustrovani nedeljnički Wiener Bilder od 8. maja.⁶¹ U nekoliko članaka u dnevnoj štampi i periodici brisane su pojedine reči, rečenice ili više redova.

Zaposleni u Centralnom presbirou, pored cenzure štampe, u okviru svojih delatnosti trebalo je i da pišu afirmativne članke, kao podršku stavu vlade. Tekstove novinara napisanih po narudžbini ove institucije distribuisali su dopisnici CPB-a. Tokom marta i aprila 1938. godine, ove članke su objavljivali provladini listovi, ali i neki opozicioni. Autori članaka su se trudili da istaknu sve pozitivne strane sprovođenja anšlusa, hvale politiku jugoslovenske vlade, umirivali su čitaoce povodom pojedinih alarmantnih pitanja. Uglavnom je pisano o daljem poboljšanju privrednih odnosa, rešavanju habzburškog pitanja, eliminaciji habzburških legitimista i drugih antidržavnih grupa u Beču, sigurnosti granica i boljem položaju Slovenaca i Hrvata u Ostmarku zahvaljujući politici Milana Stojadinovića.⁶² I u ovim člancima su cenzori, koji su radili pri Ministarstvu inostranih poslova, nalazili mesta koja je trebalo izbrisati, pre nego što se tekstovi pošalju redakcijama listova. Stoga je izbačen jedan pasus iz članka Luke Smoldlake „Prisajedinjenje Austrije Nemačkoj“. U njemu je autor pisao da jugoslovenski narod treba sa pažnjom da prati budući razvoj situacije, jer je od stava velikih sila zavisilo i u kom pravcu će se menjati odnos snaga u Evropi.⁶³

⁵⁵ AJ, 38-82-207 Kns 2038/38, Kns 2039/38.

⁵⁶ AJ, 38-84-209 Kšt 3/1938.

⁵⁷ AJ, 38-86-211 Kk 612/1938.

⁵⁸ Arhiv Jugoslavije, Zbirka dr Vojislava Jovanovića Maramboa 335-92 *Trgovački vesnik* br. 11, Zagreb, D. T. Zagreb 478/38 (rešenje MUP) 1104 od 6. aprila 1938. godine (Glav. Đ. „Ob“).

⁵⁹ AJ, 38-87-212 Kšt 4/38-20.

⁶⁰ AJ, 38-83-208 Dopisnik CPB-a Pov. br.164.

⁶¹ AJ, 38-87-212 Kk 1057/38-1.

⁶² AJ, 334-PO-7-23, 315-348, 439–441.

⁶³ AJ, 334-PO-7-23, 343–344.

Zaposleni u Centralnom presbirou, pored cenzure štampe, u okviru svojih delatnosti trebalo je i da pišu afirmativne članke, kao podršku stavu vlade.

Autori članaka su se trudili da istaknu sve pozitivne strane sprovođenja anšlusa, hvale politiku jugoslovenske vlade, umirivali su čitaoce povodom pojedinih alarmantnih pitanja.

Cenzura skoro da nije intervenisala u tekstovima koji su objavljeni u periodičnoj štampi iako su neke posledice anšlusa eksplicitnije opisane nego u dnevnoj štampi.

Međutim, i pored sve pažnje, bilo je propusta koji su se naknadno morali ispravljati.

Iz članka Antonijevića, „Prisajedinjenje Austrije Nemačkoj“, cenzori su izbacili čitavu stranu, na kojoj je autor povlađivao nemačkoj propagandi uvođenjem „Providenja“ uobjašnjavanje događaja i veličanjem Hitlera.⁶⁴ Ukoliko su cenzori iz prvog članka izbacili delove teksta koji su mogli uznemiriti javnost, što nije bilo u skladu sa direktivama Centralnog presbiroa, u drugom članku izbačene su spekulacije oko spontanosti anšlusa i preveliko povlađivanje nemačkoj propagandi, koje je poprimalo oblik pronacističkog pisanja. Cenzori koji su radili u CPB-u pregledali su i informacije koje je agencija „Avala“ dobijala od svojih saradnika iz inostranstva i brisali sve što nije bilo u skladu sa dobijenim instrukcijama.⁶⁵

Cenzura skoro da nije intervenisala u tekstovima koji su objavljeni u periodičnoj štampi iako su neke posledice anšlusa eksplicitnije opisane nego u dnevnoj štampi. Ovome je, verovatno, uzrok bilo to što je deo ovih članaka štampan u aprilu i kasnije, kada je anšlus već bio gotova stvar i nemačka pažnja se usmerila ka Čehoslovačkoj. Drugi mogući uzrok možda je i manji uticaj koji su ove revije imale na celokupnu javnost u Jugoslaviji, pa stoga Centralni presbiro nije morao u tolikoj meri da se bavi pisanjem ovih periodika. Cenzura je budno pratila jedino šta objavljuje Jovan Jovanović, predsednik opozicione stranke, bivši diplomat i narodni poslanik – on nije imao mogućnosti, ni devet meseci nakon sprovedenog anšlusa, da u celosti izrazi svoj stav o tom događaju.

Međutim, i pored sve pažnje, bilo je propusta koji su se naknadno morali ispravljati. U broju lista Slovenec od 17. marta, u članku na naslovnoj strani pod naslovom „Ulazak hitlerstva u Austriju“, cenzori u Ministarstvu spoljnih poslova su na margini zapisali komentar – Govoriti sa g. Banom.⁶⁶ Mnogo ozbiljniji problem izbio je zbog članaka koje je ista novinarska kuća objavila dan nakon okončanog anšlusa, 16. marta. Stavovi koji su izneti u tom broju naterali su ministra unutrašnjih poslova i šefa Slovenske ljudske stranke dr

⁶⁴ AJ, 334-PO-7-23, 347.

⁶⁵ AJ, 38-239-386 Agencija „Avala“ II služba, za informaciju od 13. marta 1938.

⁶⁶ Arhiv Jugoslavije, Fond Ministarstva inostranih poslova Kraljevine Jugoslavije 334 – Političko-odeljenje-49-137, 111, 438, 441–442.

Antona Korošeca da u toku marta naredi istragu kako bi se utvrdilo na koji način je došlo do propusta u radu cenzure. Rezultat je bilo utvrđivanje krivice zamenika državnog tužioca i dopisnika Presbiroa iz Ljubljane, dr Felasera i Antona Zobeca.⁶⁷ Međutim, rad državnih organa nije ovde stao. Novi dopisnik iz Ljubljane, Pavle Grubišić, proveo je naredne mesece analizirajući rad državnih tužilaštava u čitavoj Dravskoj banovini. Svoj izveštaj je poslao Kosti Lukoviću, ali i Milanu Stojadinoviću, po njegovoj izričitoj želji, 15. jula 1938. godine. U ovom izveštaju nije bila izneta samo analiza rada državnih tužilaca, dopisnika CPB-a i mesne policije na predcenzuri novina, već je pažnja bila posvećena i praksi listova da određene informacije i tekstovi prođu mimo rada cenzora.⁶⁸ Iscrpnost analize, vreme koje je proteklo od primećenih grešaka do pisanja ovog izveštaja i sveobuhvatnost teme, ukazuju na to koliko su državne vlasti ozbiljno shvatile propust koji se dogodio u martu mesecu i želju da se izbegne njihovo ponavljanje.

Pored ministra unutrašnjih poslova, radu medija i informacijama koje su širene, pažnju su posvetili i Boško Bogdanović, šef Informativnog odseka Centralnog biroa i Milan Aćimović, šef policije Uprave grada Beograda, aprila 1938. godine. Boško Bogdanović je svoju analizu posvetio radu radio-stanica. Iz njegovog izveštaja proizlazi da novi sistem kontrole informacija, koji je uveden tokom februara, nije odmah mogao da dâ pozitivne rezultate za državne organe. Ova situacija je omogućila da radio-programi šalju poruke koje nisu uvek bile u skladu sa osnovnom linijom zvaničnih vesti i informacija. Naveo je da se od tri stanice srednjih talasa jedino Radio Ljubljana nalazi u sigurnim rukama, dok su za Vladu bili kritični Radio Beograd i Radio Zagreb, zbog zaposlenih i rukovodilaca. U ovom pogledu valja posebno istaći pitanje Radio-stanice u Beogradu, pošto ona sa svojih 20 kilovata dominira čitavom Jugoslavijom. Sam direktor Radio-stanice g. Kalafatović⁶⁹ pripada opozicionim

Rezultat je bilo utvrđivanje krivice zamenika državnog tužioca i dopisnika Presbiroa iz Ljubljane, dr Felasera i Antona Zobeca. Međutim, rad državnih organa nije ovde stao.

Pored ministra unutrašnjih poslova, radu medija i informacijama koje su širene, pažnju su posvetili i Boško Bogdanović, šef Informativnog odseka Centralnog biroa i Milan Aćimović, šef policije Uprave grada Beograda.

⁶⁷ *Aprilski rat I*, br. 5, 26–28.

⁶⁸ AJ, 37-73-453, 332–335.

⁶⁹ Danilo Kalafatović, armijski general u penziji, od aprila 1933. bio je kodirektor, a od 1. jula 1934. direktor Radio Beograda. Mr M. Nikolić, *n. d.*, 67, 68.

Milan Aćimović je analizirao celokupan sistem informisanja žitelja Beograda. Istakao je sledeće: Iako su sve radio stanice u našoj zemlji pod neposrednim nadzorom državnih organa, zapaža se, da služba ovih ustanova ne služi potpuno nacionalnom i državnom zadatku.

Analizirajući pisanje štampe zaključio je sledeće: Nije dovoljno što štampa neće biti protivna nacionalnim stremljenjima, već se od nje ima izričito tražiti, da se ona zalaže za državnu i nacionalnu misao.

krugovima, a direktor programa Petrović Veljko nije potpuno na liniji državne i nacionalne politike. Šef muzičkog programa Vukdragović je levičarski nastrojen, kao i njegov sekretar Vučković.⁷⁰ U rukama ovih ljudi nalazi se programski deo Radio-stanice. Kao rešenje za ovu kuću, Boško Bogdanović je predlagao: Treba promeniti direktora i direktora programa i dovesti svoje ljude... i dodatno zapošljavanje ljudi iz Centralnog presbiroa i Ministarstva prosvete ili ponovno uvođenje funkcije komesara. Slična rešenja nudio je i za kontrolu nad Radio Zagrebom, za koji je tvrdio da je zasnovan na jevrejskom kapitalu. Predsednik Radio Ljubljane je bio dobar prijatelj Antona Korošeca, a vodeći ljudi su bili mahom članovi SLS.⁷¹ U svom referatu, Milan Aćimović je analizirao celokupan sistem informisanja žitelja Beograda. Istakao je sledeće: Iako su sve radio stanice u našoj zemlji pod neposrednim nadzorom državnih organa, zapaža se, da služba ovih ustanova ne služi potpuno nacionalnom i državnom zadatku. [...] konstatuje se da ovaj program po svojoj sadržini, pa i formi ne služi u punoj meri državnim i nacionalnim interesima. Vrlo često događa se da se sa radio stanicama mogu čuti reči, koje čak ni u štampi, kao štetne, ne mogu biti registrovane. Predložio je mere kontrole na svim radio stanicama, sa kojih se ne sme dozvoliti da prođe i jedna primedba ili ma koji program, koji neće koliko toliko, doprineti nacionalnoj i državnoj misli i zadatku. Analizirajući pisanje štampe zaključio je sledeće: Nije dovoljno što štampa neće biti protivna nacionalnim stremljenjima, već se od nje ima izričito tražiti, da se ona zalaže za državnu i nacionalnu misao. To sve ima da važi kako za dnevne listove tako i za povremene publikacije.⁷²

⁷⁰ Postupak za smenu dr Vojislava Vučkovića, zbog njegovih političkih opredeljenja, pokrenut je već 1937, ali ga je predsednik kompanije Marconi Julius Hanau (Julius Hanau), posle razgovora sa Mihailom Vukdragovićem, zaštitio. *Beograd u sećanjima 1930–1941*, 67, 68; Mr M. Nikolić, *n. d.*, 68.

⁷¹ Osnivač Radio Ljubljane bila je *Prosvetna zveza*, katolička organizacija bliska Slovenskoj ljudskoj stranci. AJ, 37-75-470, 534–537; Mr M. Nikolić, *n. d.*, 23.

⁷² AJ, 37-9-48, 584, 585.

7. Javno mnenje u ilegali

Centralni presbiro je, pored kontrole informacija koje su plasirale štampa i radio stanice, pratilo i objavljivanje knjiga, brošura i drugih štampanih materijala, u saradnji sa Ministarstvom unutrašnjih poslova i Ministarstvom pravde. Međutim, u tom poslu su imali mnogo manje uspeha, budući da je često ova vrsta materijala bila objavljivana ilegalno i rasturana već razrađenim putevima. U borbi protiv širenja reči u ilegali, državni organi su se susretali sa propagandom opozicije, kao i propagandom nacionalnih manjina.

Ilegalni štampani materijali, koji su rasturani u državi, bili su različitog porekla. Deo je bio unošen u zemlju iz inostranstva, a deo je nastajao u jugoslovenskim štamparijama. Ovi materijali su najčešće rasturani putem pošte. Tom prilikom su korišćene različite vrste „nevidljivih“ mastila i tekstovi su često bili šifrovani. Ta pisma nisu slata uvek sa istih i na iste adrese, kako bi im policija teže ušla u trag. Deo materijala, koji je unošen u zemlju, bio je prevožen i železnicom čiji su radnici mogli najlakše da prenesu preko granice pakete. Organi pod nadleštвом Ministarstva unutrašnjih poslova imali su velikih problema sa kontrolom svih pošiljki, kao i sa pregledanjem ličnog prtljaga putnika i ljudi zaposlenih u Železnici. Policija je morala da traži i pomoć Ministarstva saobraćaja, naročito radi strože kontrole pošte u pograničnim mestima, ali i u unutrašnjosti, dok su državni organi u banovinama bili odgovorni za pronalaženje lica koja nose ove pošiljke.⁷³

Nemci u Dravskoj banovini imali su najrazvijeniju mrežu za rasturanje ilegalnih materijala. Od 1918. godine širena je nemačka iridentistička propaganda. Takođe, kada su austrijski nacionalsocijalisti prebegli u Jugoslaviju, 1934. godine, bili su tretirani sa simpatijama od strane državnih organa i institucija. Ta okolnost im je omogućila da lako razviju svoje aktivnosti, u kojima je učestvovalo lokalno nemačko stanovništvo, te su i 1938. godine imali dobro razvijen sistem rada. Prema informacijama kojima je raspolagala

Centralni presbiro je, pored kontrole informacija koje su plasirale štampa i radio stanice, pratilo i objavljivanje knjiga, brošura i drugih štampanih materijala, u saradnji sa Ministarstvom unutrašnjih poslova i Ministarstvom pravde.

Nemci u Dravskoj banovini imali su najrazvijeniju mrežu za rasturanje ilegalnih materijala.

⁷³ AJ, 14-26-68, 489, 490; Beograd u sećanjima 1930–1941, 283–285; Dr Dragoljub Jovanović, *Ljudi, ljudi... Medaljoni 46 umrlih savremenika sa fotografijama*, Beograd 1975, 65, 69.

Budući da su budžetske rasprave bile jedina prilika za narodne poslanike i senatore da pred parlamentom povedu rasprave o različitim pitanjima i problemima, ovu priliku su svesrdno koristili.

Tako su narodni poslanici i senatori bili upućeni da sami štampaju svoje govore u zasebnim brošurama.

vlada u Beču, februara 1934. godine, nemački propagandni materijali, koji su bili namenjeni Austriji, a štampani u Minhenu, bili su prenošeni preko Jugoslavije, posebno Južne Štajerske. Tokom 1934. godine, kada su poslovima distribucije rukovodili nacionalsocijalisti, bila je organizovana mreža komunikacije koja je pokazivala odlične rezultate. Pošta je prevožena automobilima, autobusima i vozom na relaciji Špilfeld (Spielfeld) – Celovec (Klagenfurt), koji je saobraćao preko Maribora. Kuriri, najčešće žene sa decom, bili su i nemački i jugoslovenski državljanici. Postojala su dva metoda prenosa pošiljki do određene adrese. Pošta se mogla predati potkupljenim jugoslovenskim železničarima, kada bi stupili na tlo Jugoslavije, a oni su ih lično nosili na adresu Ureda za pomoć izbeglicama (Unterleitung des Flüchtlingswerkes) u Mariboru. Druga metoda je bila da, prilikom putovanja vozom od Graca do Celovca, potkupe železničare kako bi sišli u Mariboru, što je bilo protivno propisima, kako bi pošiljke bile dalje rasturane po unutrašnjosti Dravske banovine.⁷⁴

Budući da su budžetske rasprave bile jedina prilika za narodne poslanike i senatore da pred parlamentom povedu rasprave o različitim pitanjima i problemima, ovu priliku su svesrdno koristili. Međutim, problem je ležao u tome što su stenografske beleške iz parlamenta objavljivane krajem godine, dok su zasedanja uglavnom održavana s proleća ili do jeseni, a dnevnim listovima cenzura je zabranjivala da opširnije pišu o stavovima koje su iznosili predstavnici opozicije. Tako su narodni poslanici i senatori bili upućeni da sami štampaju svoje govore u zasebnim brošurama. Ali, i ovaj vid delatnosti cenzura je zabranjivala, i narodni predstavnici su bili prinuđeni da ih ilegalno rasturaju.⁷⁵ Tokom marta–maja 1938. godine, državni organi su uspeli da uđu u trag i zabrane deo ilegalno štampane literature, leci i brošure sa govorima i kritikama narodnih poslanika.⁷⁶

⁷⁴ AJ, 14-27-71, 18; AJ, 38-87-212 Kk 105/38-1; AJ, 38-734-913 A-Zet od 26.1.1938; Dušan Nećak, *Avstrijska legija II*, Maribor 1995, 111; Arnold Suppan, *Jugoslawien und Österreich 1918–1938. Die Bilaterale Außenpolitik im Europäische Umfeld*, Wien–München 1998, 202.

⁷⁵ *Stenografske beleške Senata Kraljevine Jugoslavije redovan saziv za 1937. i 1938. godinu, Knjiga I*, Beograd 1938, 76, 79, 215.

⁷⁶ AJ, 38-82-207 Kns 1887/38. god. „*Odgovor dr Dragutina Kojića*“, Kns

Parlamentarni opozicionari su pomagali i štampanje radova drugih autora. Narodni poslanik Milan Mravelj je pomogao osobi koja se krila iza pesudonima U-č da objavi svoj spis Nemški imperijalizem.⁷⁷

Vanparlamentarna opozicija je imala skučen manevarski prostor za svoju političku delatnost i javno izražavanje stavova. Sa delimičnom liberalizacijom šestojanuarskog sistema, strankama i pokretima bilo je dozvoljeno da održavaju javne zborove na kojima su mogli da propagiraju svoje ideje. Međutim, da bi bila konstantno prisutna u javnosti, opozicija se koristila i ilegalnim štampanjem plakata i proglaša, knjiga i brošura. Kao posebno sredstvo korišćene su i pesme sa političkim tematikama, koje su takođe rasturane u pismenoj i širene u usmenoј formi. Korišćenje pesama u propagandne i informativne svrhe imalo je istu prednost kao i korišćenje radio talasa, budući da su te poruke mogli da razumeju i ljudi koji su bili nepismeni. Istovremeno, pesme sa političkim porukama često su pevala i deca koja su poхађala osnovne i srednje škole, na šta su ih podstrekivali ili podržavali stariji sugrađani.⁷⁸ Na taj način punoletne osobe su mogle da izbegnu da budu kažnjene zbog javnog iznošenja stavova koji nisu bili u skladu sa zakonom ili uredbama državnih institucija, a deca su, kroz igru i zabavu, možda i nesvesno širili iste.

U Beogradu, Moravskoj, Drinskoj i Vrbaskoj banovini, cenzura i državni tužioci su u više navrata morali da reaguju protiv rasturanja letka Ujedinjene srpske omladine Svoj rodoljubivoj javnosti – svim kulturnim demokratskim narodnim snagama, u kojem je upozoravano na opasnost od gubitka Slovenije i Hrvatske, i u okviru kojeg je ukazivano na to kojim pravcem bi trebalo da Beograd vodi svoju spoljnu politiku.⁷⁹

2427/38. god. „Govor Milanović Živote, nar. Poslanika“, AJ, 38-82-208 Dopisnik CPB-a Pov. br. 129. „Problem slovenskega Korotana“, Dopisnik CPB-a Pov. br. 129 „Za nacionalnu solidarnost“, Dopisnik CPB-a Pov. br. 164. „Ulrtim putevima“, Arhiv Jugoslavije, Fonda Narodne skupštine Kraljevine Jugoslavije 72-5-9 Za nacionalnu solidarnost. Govor dr. B. G. Andelinovića u generalnoj budžetskoj debati u Senatu dne 21. marta god. 1938, Ljubljana 1938.

⁷⁷ AJ, 38-83-208 Kk 2243/38-1.

⁷⁸ AJ, 38-23-182, 350.

⁷⁹ AJ, 38-87-212 Kns 550/38 Rasturanje letka je zabranjeno 21. marta

Vanparlamentarna opozicija je imala skučen manevarski prostor za svoju političku delatnost i javno izražavanje stavova.

Korišćenje pesama u propagandne i informativne svrhe imalo je istu prednost kao i korišćenje radio talasa, budući da su te poruke mogli da razumeju i ljudi koji su bili nepismeni.

Kako bi svoje poruke prenela što većem broju ljudi, a usled nemogućnosti da to čini putem štampe, opozicija se koristila prenosom informacija usmenim putem. Najčešći način bilo je organizovanje zborova i konferencija.

Pesma Oj devojko jaranice dođe Hitler do granice bila je popularna među omladinom opozicionih stranka i prenosila se u različitim varijantama u narodu, u zavisnosti od kraja u kojem je prepevavana.

S druge strane, nisu uspeli da uđu u trag plakatima koje su štampali članovi opozicionog Saveza zemljoradnika. Štampali su jedan letak pod dva naslova, Slom jedne nenarodne vlade i Tražimo ostavku vlade, u kojima je upozoravano na dalji prodor Nemaca ka Jadranu i kroz Podunavlje, i ponovljeni su pozivi za vođenje spoljne politike kroz saradnju sa zemljama Zapadne Evrope, Balkanske i Male Antante i Sovjetskim Savezom.⁸⁰

Kako bi svoje poruke prenela što većem broju ljudi, a usled nemogućnosti da to čini putem štampe, opozicija se koristila prenosom informacija usmenim putem.⁸¹ Najčešći način bilo je organizovanje zborova i konferencija. Takođe, poseban vid propagande, kojem su pribegavale i vladina stranka i opozicija, bile su pesme. U pesmama Šumadijska narodna pesma⁸² i Oj devojko jaranice dođe Hitler do granice, čiji su autori bili članovi opozicione Demokratske stranke, tj. Saveza zemljoradnika, napadana je saradnja sa Nemačkom i upozoravano na opasnosti od loše spoljne politike naspram Nemačke i Italije. Iako su imale različite naslove, tekstovi pesama su bili gotovo identični.⁸³ Prema rečima Dragoljuba Jovanovića, pesma Oj devojko jaranice dođe Hitler do granice bila je popularna među omladinom opozicionih stranka i prenosila se u različitim varijantama u narodu, u zavisnosti od kraja u kojem je prepevavana.⁸⁴ I nemačka nacionalna manjina je svoju iridentističku propagandu plasirala istim putem. U pesmi Marburg, du schöne Stadt im deutschen Süd jasno je slata poruka o želji da se grad sa okolinom nađe u okviru nemačke države.⁸⁵

Kod mlađih generacija Hrvata postojao je još jedan, vrlo popularan, način iznošenja stavova, koji su državni

u Beogradu, 2. aprila u Negotinu i 11. novembra u Šapcu.

⁸⁰ AJ, 38-33-79 Telefonski izveštaj dopisnika u Pragu broj 997. od 13. marta; D. Jovanović, *Političke uspomene* 4, 295–297.

⁸¹ AJ, 335-105, L. Marković, *Varijacije beogradske politike (1935–1936). Od politike Jevtića do politike Stojadinovića*, str. b

⁸² Ova pesma je bila umnožavana u kancelariji Ljubomira Davidovića.

⁸³ AJ, 37-19-145, 551–554.

⁸⁴ D. Jovanović, *Političke uspomene* 4, 329.

⁸⁵ AJ, 38-83-208 Dopisnik CPB-a iz Ljubljane, Pov. br. 192. Pesma *Marburg, du schöne Stadt im deutschen Süd*.

organi teško mogli da dokažu, a samim tim i kazne. Metod je bio prerušen u igru šifrovanih reči, koji se sastojao od pisanja pojedinih reči, koje su zapravo bile početna slova reči čitavih rečenica, u okviru kojih su bili skoncentrisani osnovni stavovi mladih Hrvata u to doba. Na osnovu dva primera koji su nam ostali sačuvani uočljivo je da su imali negativno držanje spram Nemačke, ali i o svim susedima Jugoslavije, uključujući i Austriju.⁸⁶

Usmenom prenošenju informacija pribegavale su i novinske kuće, kada su želele da obaveste čitaoce o vestima čije objavljivanje je cenzura zabranila. Dopisnik CPB-a iz Ljubljane, Pavle Grubišić, u svom izveštaju iz juna 1938. godine, naveo je metodu koju je koristio ljubljanski list Jutro: Ovdašnje tužioštvo navodno prakticira, da cenzurna uputstva šalje redakcijama napismeno. Tako se pre dešavalо, da je redakcija „Jutra“ svaki dan na jednoj svojoj posebnoj ploči stavljala sva cenzorna uputstva, koja je primala od tužioštva i poverljivi pristaše JNS su tada dolazile u prostorije „Jutra“, čitali sa te ploče ta uputstva i po gradu dalje svojim sumišljenicima pričali: O ovome i ovome je zabranjeno pisati, desilo se to i to i o tome se ne sme pisati. Kao kontrameru, dopisnik je predlagao da se cenzorska saopštenja javljaju putem telefona ili usmeno, a nipošto napismeno, pa da posle redakcije imaju pismene dokumente o tome, šta se je sve zabranjeno pisati.⁸⁷

Među hrvatskom ilegalnom štampom, kojoj su državni organi uspeli da uđu u trag, bili su i materijali hrvatskog Narodno-socijalnog bloka, tj. nacionalsocijalista, koji su propagirali razvoj saradnje sa Nemačkom i na ideoškom planu.⁸⁸ Takođe, HSS je izdavao poseban list, Politički vjesnik, koji je uređivala osoba koja je radila i u redakciji zvaničnih novina ove stranke, Hrvatskog dnevnika. U njemu su bile objavljivane sve informacije koje nisu mogle biti štampane zbog rada cenzure. Politički vjesnik je bio prodavan u

Usmenom prenošenju informacija pribegavale su i novinske kuće, kada su želele da obaveste čitaoce o vestima čije objavljivanje je cenzura zabranila.

Među hrvatskom ilegalnom štampom, kojoj su državni organi uspeli da uđu u trag, bili su i materijali hrvatskog Narodno-socijalnog bloka, tj. nacionalsocijalista, koji su propagirali razvoj saradnje sa Nemačkom i na ideoškom planu.

⁸⁶ Robert Hamilton, Bruce Lockhart, *Guns or butter. War Countries and Peace Countries of Europe revisited*, London 1938⁵, 70–72.

⁸⁷ AJ, 37-73-453, 334–335.

⁸⁸ AJ, 38-86-211 Kns 1427-1938. Letak „Mirna i ozbiljna riječ svim državljanima Kraljevine Jugoslavije“, Dopisnik CPB-a Pov. br. 182. Letak „Onima kojih se tiče“.

Komunistička partija je rasturala tri letka, jedan CK KPJ, koji je bio namenjen čitavoj jugoslovenskoj javnosti, i dva koja su bila namenjena Dravskoj banovini.

Ilegalni materijali najviše su rasturani u Dravskoj banovini.

Zagrebu i državni organi su imali poteškoća da uđu u trag ovom ilegalnom listu. U junskom broju objavljen je prevod intervjua Vladimira Mačeka listu Neue Züricher Zeitung, o spoljnoj i unutrašnjoj situaciji Jugoslavije posle anšlusa.⁸⁹

Komunistička partija je rasturala tri letka, jedan CK KPJ, koji je bio namenjen čitavoj jugoslovenskoj javnosti, i dva koja su bila namenjena Dravskoj banovini. Oni su deljeni studentima, i radnicima u okviru sindikata. U ovim lecima izneseno je nekoliko glavnih ideja – upozoravano je da Karavanke neće sprečiti Nemce da se spuste na Jadran, osuđivana je dotadašnja spoljna politika i tražena je saradnja sa Francuskom i Malom Antantom. U porukama upućenim Srbima, Hrvatima i Slovencima jasno se vide nesuglasice elita ovih naroda, na koje su komunisti skretali pažnju. Srbe su upozoravali da ne žrtvuju Slovence i Hrvate zarad svog povlašćenog položaja, Hrvate da treba da sarađuju sa Slovencima i Srbima kako bi se zajedno oduprli Nemačkoj i Italiji, a Slovence na opasnost od daljeg prodora Rajha na jug. Studenti levičari Ljubljanskog univerziteta, okupljeni u Slovenskom klubu, aprila meseca su izdali brošuru Anšlus in Koroški Slovenci, u kojoj su pisali o teškom položaju Slovenaca i teroru novih vlasti u toj nemačkoj pokrajini.⁹⁰

Ilegalni materijali najviše su rasturani u Dravskoj banovini. S obzirom na to da se strah od budućih poteza Trećeg rajha nije stišavao ni posle završetka plebiscita, 10. aprila, i da su odnosi sa nemačkom nacionalnom manjinom bili zategnuti, leci i brošure su rasturani do kraja 1938. godine. Ovi materijali, koji su poticali od različitih autora i društvenih krugova, upozoravali su na opasnost koja preti Slovincima i ovom delu jugoslovenske teritorije od strane Trećeg rajha. Napadani su planovi Nemačke i Italije, kao i spoljna i unutrašnja politika jugoslovenske vlade. Takođe, slata su

⁸⁹ AJ, 37-19-140, 306–307.

⁹⁰ AJ, Fond Ministarstva pravde 63-Poverljiva Arhiva-3-123-38, MUP Odeljenje za državnu zaštitu I Milanu Simonoviću Ministru pravde, Pov. I br. 74.776 od 29. novembra 1938. godine; AJ, 72-69-263, Letak „Delavci, kmetje, svi Slovenci!“, letak „Klukasti križ na Karavankah!“, Aprilski rat I, br. 1, str. 11–17; Likovi revolucije II, str. 162; Dr Miroljub Vasić, Revolucionarni omladinski pokret u Jugoslaviji 1929–1941, Beograd 1977, 518; S. Bogdanović, Revolucionarni politički plakat 1919–1941, Kragujevac 1981, 46.

upozorenja na propagandne i druge aktivnosti kojima su bili skloni pripadnici nemačke manjine u Dravskoj banovini. Sa zaoštravanjem pitanja sudetskih Nemaca, ilegalna štampa je bila rasturana još intenzivnije i u većem obimu.⁹¹

Cenzura je sprečavala i nacionalne manjine da pišu tekstove i šire propagandu koja nije bila u skladu sa direktivama Centralnog presbiroa, ili koja je narušavala javni poredak svojim porukama. Tokom marta, zabranjen je jedan broj Židova zbog uznemiravanja jevrejske javnosti vestima o zločinima koje su nacionalsocijalisti počinili u Beču, a zabranjen je i jedan broj nedeljnika Jevrejska tribuna zbog pisanja o položaju Jevreja u Austriji.⁹² Tokom maja i juna, državni organi su uspeli delimično da uđu u trag propagandi koja je širena među pripadnicima nemačke manjine, u kojima je propagirana nemačka iredenta naspram većeg Dravske banovine.⁹³

Međutim, rezultati rada državnih organa u borbi sa ilegalnom propagandom zavisili su od mesta do mesta. U Beogradu su ove akcije sprovođene sa velikim uspehom. U svojim memoarima, Svetozar Vukmanović Tempo je zapisaо da do 1939. godine KPJ u Beogradu nije imala niti jednu mašinu za umnožavanje. Svi pokušaji da se organizuje štampanje i rasturanje materijala su propadali, jer je policija brzo uspevala da otkrije sve punktove, čim bi oni otpočeli sa

Cenzura je sprečavala i nacionalne manjine da pišu tekstove i šire propagandu koja nije bila u skladu sa direktivama Centralnog presbiroa, ili koja je narušavala javni poredak svojim porukama.

⁹¹ AJ, 38-83-208 Kk 1626/38-1 Brošura *Svarilo Slovencem pred nevarnostje od hitlerizma*, Kk 1683/38-1 Letak „*Slovenci! V nevarnosti je mir!*”, Kk 1782/38-1 Letak „*Slovenci! Slovenska samoodbrana*”, Kk 1962/38-1 Letak „*Mladini*”, Kk 2053/38-1 Leci „*Mladina*” i „*Fašistična Nemčija širi že tudi nad Slovenijo svoja krila*”; AJ, 38-84-209 KK 1838/38-1 Letak „*Velika proslava 20 letnice Jugoslavije*”, AJ, 38-87-212 Kk 1515/38-1 Brošura „*Ali smo za Hitlerja!*”, AJ, 72-69-263 Letak „*Delavci, kmetje, svi Slovenci!*”, letak „*Kljukasti križ na Karavankah!*”; Jurij Perovšek, „*Jugoslovenska nacionalna stranka in vojna 1939–1941*”, str. 383–384.

⁹² AJ, 37-22-179, 490 Letak „*Židovskoj javnosti!*”; AJ, 38-86-211 Kns 479-1938.

⁹³ AJ, 38-83-208 Dopisnik CPB-a Pov. br. 164 *Europäische Stimme III/8* od 7. maja, Dopisnik CPB-a iz Ljubljane, Pov. br. 192. Pesma *Marburg, du schöne Stadt im deutschen Süd*, Kk1868/38-1 Knjiga *Gottscheer Heimatsbilder*; AJ, 38-87-212 Kk 105/38-1 Nedeljnik *Wiener Bilder*; AJ, 335-92 Reklamni listić fabrike sapuna Albus iz Osjeka 20187 od 27. aprila 1938. godine (rešenje MUP) 1479 od 12. maja 1938. godine (Glav. D. „Ob“).

Međutim, rezultati rada državnih organa u borbi sa ilegalnom propagandom zavisili su od mesta do mesta. U Beogradu su ove akcije sprovođene sa velikim uspehom.

Uspešnost državnih organa u prestonici, nasuprot slabim rezultatima u perifernim delovima države, može se objasniti na više načina. Organizovanost policije i sudstva na teritoriji Uprave grada Beograda je bila na znatno višem nivou i tehnički mnogo bolje opremljena nego državni organi u unutrašnjosti, što je uticalo i na njihovu efikasnost u radu.

Državni tužioци u Ljubljani imali su telefon samo u svojoj kancelariji, u kojoj su boravili od 7 sati ujutro do 14 časova popodne, a u toku preostalog dela dana komunikacija policije i dopisnika sa njima je bila održavana preko kurirskih službi.

radom, i stoga je partija izdavala dva do tri proglaša godišnje.⁹⁴ Sličnu efikasnost je beogradска policija pokazala i prilikom praćenja rada Demokratske stranke, posebno kontrolišući materijale koji su bili umožavani u kancelariji Ljubomira Davidovića. Kako bi mogli da otkriju čitav lanac, pripadnici MUP-a su dopuštali da štampani materijali budu umnoženi i pušteni u promet. Tek kada bi utvrdili ko sve učestvuje u njihovom rasturanju, počeli bi sa hapšenjima.⁹⁵ U Dravskoj banovini, situacija je bila potpuno drugačija. Državni organi nisu bili ništa uspešniji posle marta 1938, nego do ujedinjenja Austrije i Nemačke. Rečit je primer zabrane izdate 12. maja za rasturanje ilustrovanog nedeljnika Wiener Bilder. Od 588 primeraka ovog nedeljnika koji su poslati u Jugoslaviju, u Mariboru je ostalo 55, a ostali su razaslati dalje u unutrašnjost Slovenije. Policiji u Mariboru je uspelo da zapleni samo devet primeraka.⁹⁶ I prilikom sprečavanja rasturanja letaka koje su štampali Slovenci, policijski organi ponekad su uspevali da uđu u trag samo jednom primerku.⁹⁷

Uspešnost državnih organa u prestonici, nasuprot slabim rezultatima u perifernim delovima države, može se objasniti na više načina. Organizovanost policije i sudstva na teritoriji Uprave grada Beograda je bila na znatno višem nivou i tehnički mnogo bolje opremljena nego državni organi u unutrašnjosti, što je uticalo i na njihovu efikasnost u radu. Činovnici u beogradskoj centrali Presbiroa su ostajali do 11 časova uveče, a od Direkcije pošta je zatraženo da državni tužioci koji vrše cenzuru dobijaju vezu pre svih ostalih. Državni tužioци u Ljubljani imali su telefon samo u svojoj kancelariji, u kojoj su boravili od 7 sati ujutro do 14 časova popodne, a u toku preostalog dela dana komunikacija policije i dopisnika sa njima je bila održavana preko kurirskih službi.⁹⁸

⁹⁴ S. Vukmanović Tempo, *Revolucija koja teče. Memoari*, Beograd 1971, str. 100.

⁹⁵ AJ, 37-19-145, 551.

⁹⁶ AJ, 38-87-212 Kk 105/38-1; A. Suppan, *Jugoslawien und Österreich 1918–1938*, s. 435–437.

⁹⁷ AJ, 38-83-208 Kk 1683/38-1 Letak „Slovenci! V nevarnosti je mir!”, Kk 1782/38-1 Letak „Slovenci! Slovenska samoodbrana”.

⁹⁸ AJ, 37-73-453, 332; I. Dobrivojević, n. d.

S druge strane, policiji je bilo lakše da prati rad od ilegalne štamparije do distribucije kada su svi učesnici ovih aktivnosti bili u državi, nego kada su materijali štampani u inostranstvu, pa potom ilegalnim putem unošeni u državu i rasturani. Takođe, razlog neuspeha je ležao i u činjenici da su neki od kanala prenosa informacija bili tokom godina toliko razvijeni da je državnim organima bilo teško da prate njihov put. To se posebno odnosilo na nemačku mrežu, koja je bila razvijana od sredine 1934. godine, a na koju je država gledala blagonaklono, sve dok aktivnost Nemaca nije počela da ugrožava vitalne interese Kraljevine. Da je borba protiv propagande i širenja informacija ilegalnim putem bila nedovoljno uspešna, bio je svestan i Anton Korošec. U dva navrata, 17. oktobra i 25. novembra, slao je cirkularna uputstva banovima o neophodnosti da se pooštari kontrola nad tim aktivnostima. Iako su ova uputstva bila vezana za događaje u Sudetskoj oblasti i predizbornu kampanju, naredbe koje je tom prilikom dao dodatno osvetljavaju nelegalni rad stanovnika Kraljevine koji su želeli da obaveste svoje sugrađane ili da šire određene ideje. Ministar unutrašnjih poslova je skretao pažnju na to da se moraju suzbiti delatnosti širenja informacija putem nedozvoljenih novina, brošura, biltena, plakata, letaka, pisama i usmenim putem.⁹⁹

ZAKLJUČAK

Iako su nemački zvaničnici mogli da budu zadovoljni držanjem jugoslovenske javnosti i poštovanjem sporazuma o medijima dve države, jugoslovenska država je ipak smatrala da kontrola nije u celosti bila uspešna. Deset godina rada cenzure ustalilo je njene osnovne metode, ali su zato i novinari i autori koji su pisali za periodičnu štampu imali razrađene načine za prevazilaženje teškoća. Stoga je CPB bio primoran da tokom neizvesnih događaja u Austriji, 12–15. marta, izdaje nove instrukcije, kao odgovor na uočene nepravilnosti, u pokušaju da spreči nastojanja štampe da

Iako su nemački zvaničnici mogli da budu zadovoljni držanjem jugoslovenske javnosti i poštovanjem sporazuma o medijima dve države, jugoslovenska država je ipak smatrala da kontrola nije u celosti bila uspešna.

Stoga je CPB bio primoran da tokom neizvesnih događaja u Austriji, 12–15. marta, izdaje nove instrukcije, kao odgovor na uočene nepravilnosti.

⁹⁹ AJ, 37-27-202, 290.

U Savskoj banovini, slab autoritet centralnih vlasti imao je uticaja i na rad činovnika Presbiroa, policije i državnog tužioca.

Ipak, ključni problem za državne institucije bilo je obaveštavanje stanovništva ilegalnim putem.

izigra zakonska ograničenja. Međutim, i pored sve budnosti, cenzura je napravila nekoliko propusta za koje je postojalo više razloga.

U Savskoj banovini, slab autoritet centralnih vlasti imao je uticaja i na rad činovnika Presbiroa, policije i državnog tužioca. U Dravskoj banovini, problem je bio prvenstveno povezan sa stavom Slovenske ljudske stranke o anšlusu Austrije. Kako je bila jedna od koalicionih članiva vladajuće Jugoslovenske radikalne zajednice, u državnim institucijama su radili njeni članovi. Stoga ni zamenik državnog tužioca ni dopisnik CPB-a iz Ljubljane nisu želeli da intervenišu protiv pisanja glavnog organa stranke Slovenaca.

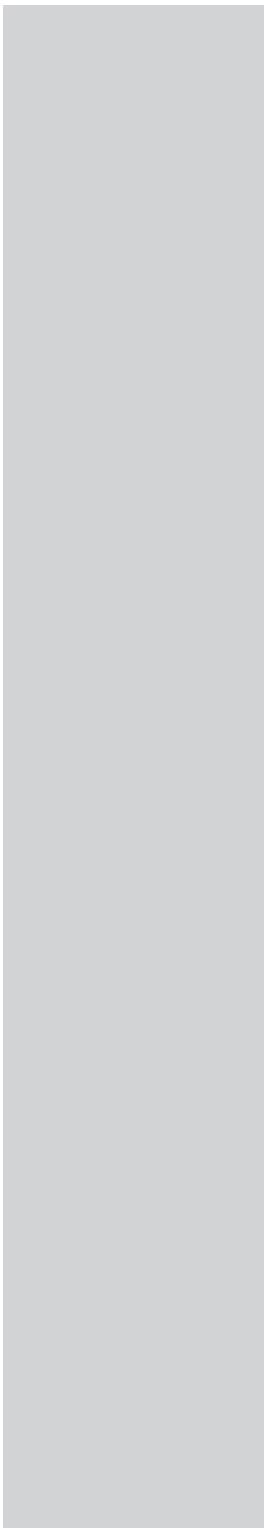
Takođe, ni razlika u tehničkoj podršci rada državnih organa u Beogradu i drugim delovima države nije bila zanemarljiv faktor. Upravo su reakcija Slovenaca i držanje njihove najjače stranke izazvali i najveću reakciju države. Čak i šef SLS-a, koji je ujedno bio i ministar unutrašnjih poslova, morao je da se pozabavi ovim problemom, za koji se zainteresovao i predsednik Vlade. Stoga je i sprovedena istraga i višemesecna analiza rada državnih organa u Sloveniji. Da problem nije olako shvatan vidi se i iz izveštaja Boška Bogdanovića i Milana Aćimovića, koji su smatrali da bi trebalo da se sproveđe ponovna evaulacija kotrole nad štampom i kanalima informisanja i u samom Beogradu, kako bi se omogućila bolja kotrola.

Ipak, ključni problem za državne institucije bilo je obaveštavanje stanovništva ilegalnim putem. Državni organi su, van glavnog grada, imali mali uspeh u sprečavanju ovog vida informisanja. Na tom polju prvenstveno je radila policija, koja je imala nedovoljnu pomoć ostalih institucija. Stoga su mnoge informacije uglavnom i prenošene usmenim putem ili putem ilegalno štampanih i rasturanih materijala. Državni organi su jedva uspevali da saznaju za postojanje takvih informacija ili propagande, a rezultati u njihovom sprečavanju bili su izuzetno skromni.

Poseban problem u radu institucija bio je što trenutne promene u držanju prema pojedinim pitanjima, koje je uvela država usled sprovođenja anšlusa Austrije, nisu mogli da dovedu do momentalnih rezultata. To je uočljivo i u kontroli legalnih i ilegalnih puteva informisanja. Promene koje su

unesene u nadzoru funkcionisanja radio-stanica u toku februara bile su primenjene tokom marta, ali mesec dana očigledno nije bilo dovoljno da se državni organi naviknu na novi sistem, i samim tim izostali su i rezultati prilikom sprovođenja anšlusa. Takođe, stav jugoslovenske države prema nacionalsocijalističkoj propagandi širenoj ilegalnim putem među Nemcima u Sloveniji bio je iznenada promenjen. Međutim, dve decenije razrađivanja metoda i puteva širenja ove propagande nije se mogao zaustaviti preko noći. Da li bi država imala više uspeha u tom smeru nije moguće utvrditi, prvenstveno zbog događaja koji su usledili tokom 1938–1941, a koji su uticali i na držanje jugoslovenskih vlasti i funkcionisanje njihovih sistema kontrole.

Stav jugoslovenske države prema nacionalsocijalističkoj propagandi širenoj ilegalnim putem među Nemcima u Sloveniji bio je iznenada promenjen.



Komparativni prikaz poreza na dobit

Mr Mladen Vidović

1. UVOD

Porez na dobit se uvodi početkom prošlog vijeka sa razvojem društava kapitala, koja omogućavaju velikom broju investitora da kupovinom dionica investiraju svoj kapital kako u postojeće tako i u nove projekte. Razvojem masovne proizvodnje, društvo kapitala ostvaruje visoku dobit, a država uvodi novi poreski mehanizam – porez na dobit.

Prvi put se porez na dobit uvodi 1909. u SAD, zatim 1920. u Njemačkoj, u Austriji 1934, 1937. Velikoj Britaniji¹. U ranim fazama on je bio sličan porezu na dohodak, ali se vremenom porez na dobit sve više odvajao od poreza na dohodak, kao poseban poreski mehanizam. Danas više nije sporno da li treba primjenjivati porez na dobit u privredi. On je prihvaćen i egzistira u svim poreskim sistemima savremenih država.

Porez na dobit preduzeća je neposredni porez koji se ubire iz dobiti privrednog društva. Dobit nastaje kada se

Porez na dobit se uvodi početkom prošlog vijeka sa razvojem društava kapitala, koja omogućavaju velikom broju investitora da kupovinom dionica investiraju svoj kapital kako u postojeće tako i u nove projekte.

¹ B. Jeličić, *Javne finansije*, str. 221.

Jedno od specifičnih pitanja kod poreza na dobit preduzeća jeste ko zapravo snosi teret ovog poreza.

Porez na dobit preduzeća štiti integritet poreza na dohodak građana.

od ukupnih prihoda oduzmu rashodi poslovanja. Subjekti oporezivanja su privredna društva, odnosno registrovana društva kapitala. Porez na dobit ima određene sličnosti sa porezom na dohodak. Ova sličnost je posebno izražena u nekim elementima poresko-tehničke prirode. Naime, oba poreza se obračunavaju, odnosno plaćaju za dobit, odnosno dohodak koji se ostvari tokom jedne godine, kod oba ta poreza plaća se akontacija tokom obračunskog perioda, početkom sljedeće godine podnosi se poreska prijava za dobit, odnosno dohodak ostvaren u prethodnoj godini, a pri utvrđivanju poreske obaveze, odnosno opterećenja za proteklu godinu vraća se (ili „priznaje“) preplaćeni porez, ili pak plaća razlika između prethodno plaćenog (nižeg) iznosa poreza i (konačno) utvrđenog poreskog duga.

Jedno od specifičnih pitanja kod poreza na dobit preduzeća jeste ko zapravo snosi teret ovog poreza. Smatra se da²:

- porez na dobit preduzeća nastaje kao posljedica postojanja samog društva kapitala, tj. njegovih dioničara koji istovremeno i nose njegov teret;
- porez na dobit preduzeća prevljuje se unaprijed mehanizmom povećanih cijena na potrošače, koji, dakle, postaju nosioci poreskog tereta poreza na dobit;
- teret poreza na dobit preduzeća snose i dioničari i potrošači i radnici, ali pri tome udio svakog od njih nije jednak, a postotni udio ova tri segmenta podložan je promjenama;
- porez na dobit preduzeća se smatra „naprosto još jednim troškom“ koji se, prema tome, i prevljuje pa ga je neophodno zamijeniti nekim od oblika potrošnog poreza.

Konačno, porez na dobit preduzeća štiti integritet poreza na dohodak građana. Naime, ako dobit preduzeća nije oporezovana, tada pojedinac (vlasnik, dioničar) može smanjiti svoju poresku obavezu zadržavajući dohodak unutar preduzeća. Istina, u momentu isplate ovaj dohodak će biti oporezovan, ali u međuvremenu se proizvodi jednak dejstvo

² B. Jeličić, *Javne finansije*, str. 221.

kao da je on ukamaćen prije plaćanja poreza, što generiše dodatnu zaradu (odgođeni porezi su ušteđeni porezi).

Svaka država uvodi različite poreske oblike pomoću kojih prikuplja prihode iz kojih finansira neophodne javne rashode. Pri tome, gotovo svako oporezivanje se obrazlaže kao mehanizam pomoću koga se obezbjeđuje ponuda odgovarajućih javnih roba i usluga. Tako svaki porez predstavlja nedestinarnu protivnaknadu koju poreski obveznik mora platiti za uslugu koju mu čini država. Preduzeća su nezavisne poslovne jedinice, a istovremeno se mogu označiti kao pravna lica. To je osnova da poput svakog drugog lica i preduzeće mora platiti porez na dohodak odnosno dobit.

Kod primjene obrazloženog principa „usluga za protivuslugu“, postavlja se pitanje koje su to usluge koje država pruža privrednom društvu da bi mu ona naplatila porez na dobit kao cijenu tih usluga, kao i da li je dobit logična osnovica na temelju kojih se može izračunati cijena usluge koju mu država daje.

Razlozi uvođenja poreza su fiskalnog karaktera (dobijanje odgovarajućeg obima javnih prihoda) i ekonomsko-političkog karaktera (vršenje preraspodjele ekonomske moći).

2. EKONOMSKA ANALIZA OPOREZIVANJA DOBITI

Porez na dobit preduzeća odnosi se samo na akcionarska preduzeća³. Osnovnu razliku između akcionarskih i neakcionarskih preduzeća predstavlja odgovornost investitora za dugove preduzeća. Akcionarska preduzeća imaju ograničenu odgovornost, odnosno investitori mogu izgubiti samo onoliko novca koliko su uložili u firmu. Nasuprot tome, ako neakcionarsko preduzeće ima dugove koje ne može da vrati, povjeriocu mogu da pokušaju da naplate svoja potraživanja od vlasnika. Zbog zaštite koju

Svaka država uvodi različite poreske oblike pomoću kojih prikuplja prihode iz kojih finansira neophodne javne rashode.

Porez na dobit preduzeća odnosi se samo na akcionarska preduzeća.

³ Ali i na sva druga društva kapitala.

investitorima pruža akcionarsko preduzeće, skoro sve velike firme su tako organizovane.⁴

Raspodjela poreza na dobit i njegov uticaj na efikasnost

Efekti poreza na dobit mogu se posmatrati na nekoliko načina. Popularnost ovog poreza djelimično se može pripisati činjenici da nije jasno ko podnosi teret. Međutim, kao i sve druge poreze, i ovaj porez u stvarnosti plaćaju domaćinstva, zaposleni, potrošači i investitori. Pitanje je samo kako se taj teret dijeli između navedenih grupa. Na primjer, kada uslovi tome pogoduju, porez na dobit preduzeća efektivno podnose zaposleni i potrošači, ali ne i investitori, u drugim slučajevima njega podnose ne samo oni što investiraju u preduzeća već svi investitori.⁵

Jedno od najranijih tumačenja poreza na dobit preduzeća, koje još preovlađuje, jeste da je to porez na prinos od kapitala u sektoru akcionarskih preduzeća. Kada se isplate plate i drugi inputi, koji se takođe mogu oduzeti od poreza, ono što preostane predstavlja dobit, tj. prinos od kapitala. U savršeno konkurentnoj privredi, po svoj prilici, neće se ostvariti čista dobit, tako da je ovaj porez samo porez na prinos od kapitala. Ako preduzeće svoje investicije ne finansira pomoću zajmova (ili kamata ne može da se odbije od poreza), porez na dobit preduzeća smanjuje prinos od kapitala po odbitku poreza u sektoru akcionarskih preduzeća – ovo je kratkoročni efekat, međutim, dugoročni poreski efekat je različit ukoliko se prepostavi da je ukupna ponuda kapitala fiksna, ali da se kapital potpuno slobodno može kretati između akcionarskih i neakcionarskih preduzeća. Kada je prinos u sektoru akcionarskih preduzeća niži, kapital ga napušta i seli se u sektor neakcionarskih preduzeća. Akcionarska preduzeća zamjenjuju kapital radnom snagom, te stoga dolazi do preusmjeravanja radne snage iz

⁴ Joseph E. Stiglitz, *Ekonomija javnog sektora*, drugo izdanje, Beograd 2008, str. 659.

⁵ Joseph E. Stiglitz, *Ekonomija javnog sektora*, drugo izdanje, Beograd 2008, str. 660.

neakcionarskih u akcionska preduzeća. Dobra u sektoru akcionskih preduzeća postaju skuplja (porez predstavlja troškove proizvodnje). Kada se uspostvi potpuna ravnoteža, prinos od kapitala po odbitku poreza isti je u oba sektora, prema tome, u mjeri u kojoj kapital podnosi troškove, njih podjednako podnose svi privredni sektori. Potrošači snose dio troškova kroz više cijene, zaposleni mogu da snose dio troškova ako su akcionska preduzeća više radno intenzivna od neakcionarskih, smanjena tražnja za proizvodima iz akcionskih preduzeća smanjuje ukupnu tražnju za radnom snagom, ovaj efekat se povećava kada se u neakcionarskim preduzećima kapital lako može zamijeniti radnom snagom, pošto tada preduzeća u tom sektoru radnu snagu mogu da zamijene kapitalom, čija cijena pada. Iako način na koji će se ovaj teret tačno raspodijeliti između potrošača, vlasnika kapitala i zaposlenih zavisi od elastičnosti tražnje i od elastičnosti supstitucije (koja pokazuje koliko lako radna snaga može da se zamijeni kapitalom), kao i od toga koliko su radno intenzivni ovi sektori, pokazuje da dugoročni efekat može da bude značajno različit od kratkoročnog.⁶ Međutim, kako su pretpostavke Harberdžerovog modela prilično nerealne i ukoliko se pretpostavi da je kapitalni skok promjeniv, dolazimo do rezultata da:

1) porez povećava proizvodne troškove u akcionskim preduzećima,

2) proizvodnja se zato preusmjerava u neakcionarska preduzeća,

3) kada se ovo dogodi, povećanje/smanjenje tražnje za radnom snagom zavisi djelimično od toga da li su akcionska preduzeća manje ili više radno intenzivna od neakcionarskih preduzeća.

Tako vlasnici kapitala ne podnose nikakav poreski teret, potrošači dobara proizvedenih u akcionskim preduzećima uvijek snose neki dio poreskog opterećenja, dok na zaposlene porezi mogu ali ne moraju negativno da utiču. Druga pretpostavka se odnosi na to da porez nije isključivo porez na prinos od kapitala. Kamata se može

Porez povećava proizvodne troškove u akcionskim preduzećima.

Vlasnici kapitala ne podnose nikakav poreski teret.

⁶ Arnold Harberdžer (Harberdžerov model), Preuzeto iz Joseph E. Stiglitz, *Ekonomija javnog sektora*, drugo izdanje, Beograd 2008, str. 661.

Očigledno je da povoljnije poreske odredbe, kao što je ubrzana amortizacija, snižavaju troškove korišćenja kapitala i time ga podstiču.

Novoosnovana preduzeća prodaju akcije da bi prikupila kapital, što je često jedini izvor kapitala do kojeg mogu da dođu, jer banke smatraju da su dugoročni krediti za njih suviše rizični, te se preduzeća upuštaju u dugoročne investicije koje finansiraju pomoću kratkoročnih zajmova.

odbiti od poreza, a obično postoji i ubrzana amortizacija. Očigledno je da povoljnije poreske odredbe, kao što je ubrzana amortizacija, snižavaju troškove korišćenja kapitala i time ga podstiču.

Raspodjela tereta poreza na dobit preduzeća u slučaju firmi s kreditnim ograničenjem

Kako mnoge firme imaju ograničen pristup kreditima, preduzeće ne može da se zadužuje niti da emituje akcije i ukoliko cijelokupnu raspodijeljenu dobit investira, porezi smanjuju raspoloživa investiciona sredstva, a time i investiranje. Novoosnovana preduzeća prodaju akcije da bi prikupila kapital, što je često jedini izvor kapitala do kojeg mogu da dođu, jer banke smatraju da su dugoročni krediti za njih suviše rizični, te se preduzeća upuštaju u dugoročne investicije koje finansiraju pomoću kratkoročnih zajmova. Prema tome, porez na dobit preduzeća koji omogućava odbitak plaćenih kamata može se efektivno smatrati porezom na preduzeća čiji je pristup kreditima ograničen.⁷ Mnoga istraživanja efekta poreza na dobit preduzeća jednostavno polaze od pretpostavki da on povećava graničnu cijenu kapitala za preduzeće, odnosno koliko će preduzeće koštati investiranje dodatne novčane jedinice za iznos jednak prosječno plaćenom porezu na jedinicu kapitala, odnosno pretpostavlja se da su granična i prosječna cijena kapitala iste. Međutim, ukoliko preduzeća mogu da finansiraju svoje dodatne investicije pomoću zajmova (i ukoliko su amortizacioni odbici jednaki realnoj amortizaciji), ne mora da dođe do graničnih distrozija prouzrokovanih poreskim sistemom, a granična cijena kapitala može značajno da se razlikuje od prosječne.

⁷ Joseph E. Stiglitz, *Ekonomija javnog sektora*, drugo izdanje, Beograd 2008, str. 665.

Porez na dobit preduzeća kao porez na monopolsku dobit

Gdje postoji monopol, postoji i monopolска dobit. Dio poreza na dobit preduzeća koji odgovara porezu na čistu monopolsku dobit, u stvari je paušalan porez koji plaćaju monopolisti. Ako sektor akcionarskih preduzeća uključuje veliki broj privrednih grana od kojih svaku kontroliše monopolista, porez se u velikoj mjeri prevaljuje na potrošače, a uočeno povećanje cijena veće je od poreza koji se plaća državi.

Gdje postoji monopol, postoji i monopolска dobit.

Tretiranje zaliha

Preduzeća mogu da biraju i kako će tretirati svoje zalihe, bilo da je to FIFO ili LIFO metod. U periodima inflacije, LIFO metod ima absolutnu prednost u odnosu na FIFO. Tekuće poreske obaveze su niže (uprkos tome što su buduće uvećane za taj iznos). Međutim, opšti princip po kojem novčana jedinica vrijedi više danas nego sutra ukazuje na to da preduzeće u slučaju nižih tekućih poreskih obaveza prolazi bolje, ali i iznenađujuće je i to što se one veoma sporo prebacuju na LIFO i što čak i danas mnogi koriste FIFO.

Ako sektor akcionarskih preduzeća uključuje veliki broj privrednih grana od kojih svaku kontroliše monopolista, porez se u velikoj mjeri prevaljuje na potrošače, a uočeno povećanje cijena veće je od poreza koji se plaća državi.

Amortizacija

Distorzivni efekat poreza na dobit preduzeća mogao bi u potpunosti da se ukine u slučaju da kamata može da se odbije od poreza i da firme mogu da se zadužuju kako bi finansirale svoje granične investicije. Podjednako značajna odredba poreskog zakona odnosi se i na amortizaciju. Realna amortizacija je stvarno smanjenje određene imovine. Kako je teško tačno je procijeniti, države obično prihvataju mnogo velikodušniju procjenu (odnosno neto sadašnja vrijednost amortizacionog odbitka veća je nego što je bila u slučaju realne amortizacije). Standardni metod predstavlja procjena vijeka trajanja imovine i na osnovu toga se prihvata godišnji

Stav o sveobuhvatnom uticaju poreza na dobit preduzeća treba da uključi i efekte mogućnosti odbitka kamate i ubrzane amortizacije.

Neto uticaj poreza na dobit preduzeća svodi se na preusmjeravanje investicija od novih preduzeća s kreditnim ograničenjima na postojeća preduzeća koja imaju otvoren pristup kreditima.

odbitak, što predstavlja ravnomjernu ili linearnu amortizaciju. Ubrzana amortizacija predstavlja još jedan paradoks. Država povremeno daje firmama i pojedincima pravo na amortizaciju sredstava po ubrzanoj stopi. Međutim, to ne utiče na ukupne amortizacione odbitke. U prvim godinama korišćenja imovine, brža amortizacija smanjuje iskazanu dobit, a samim tim i porez. Preduzeća, iako bi trebalo ovo da iskoriste, ona to veoma sporo čine. Međutim, mnogo više zabrinjava činjenica da visina subvencije u velikoj mjeri varira u zavisnosti od imovine. Propisi u vezi sa ubrzanim amortizacijom obično obezbjeđuju veliku subvenciju za dugotrajnu imovinu. Porez na dobit preduzeća može da izazove pretjerano investiranje u takva sredstva i istovremeno nedovoljno investiranje u kratkoročna sredstva. Usljed toga, ne samo što su neke vrste imovine favorizovane, već i privredne grane koje koriste tu imovinu ostvaruju dobit na račun onih koji koriste manje favorizovanu.⁸

Stav o sveobuhvatnom uticaju poreza na dobit preduzeća treba da uključi i efekte mogućnosti odbitka kamate i ubrzane amortizacije. Ukoliko preduzeća mogu da se zadužuju kako bi na granici finansirala investicije i ukoliko postoji realna amortizacija, porez na dobit preduzeća nije distorizivan. Međutim, ako postoji ubrzana amortizacija, doći će do pretjeranog investiranja. S druge strane, za preduzeća koja su suočena sa velikim kreditnim ograničenjima, investicije ne stimulišu podsticaji nego sredstva, a visoke prosječene poreske stope mogu da dovedu do nedovoljnog investiranja. Neto uticaj poreza na dobit preduzeća svodi se na preusmjeravanje investicija od novih preduzeća s kreditnim ograničenjima na postojeća preduzeća koja imaju otvoren pristup kreditima.

Kombinovani efekti poreza na prihod građana i poreza na dobit preduzeća

Sredstva iz sektora preduzeća odlivaju se u sektor domaćinstva u obliku dividendi, kamata i otkupa akcija.

⁸ Joseph E. Stiglitz, *Ekonomija javnog sektora*, drugo izdanje, Beograd 2008, str. 671.

Sredstva iz sektora domaćinstva odlaze u sektor preduzeća u obliku novih obveznica i akcija. Unutar sektora domaćinstva, sredstva se kreću uslijed toga što pojedinci jedni od drugih kupuju akcije i obveznice. Unutar sektora preduzeća, do kretanja sredstava dolazi uslijed toga što korporacija kupuje jednu drugu ili se pripajaju.

Poreske vlasti različito tretiraju kamate, dividende i kapitalnu dobit. Kamate i dividende podjednako se oporezuju kada su u transakciji uključeni samo pojedinci, dok se plaćanje pojedincima od strane korporacija, ukoliko se podvode pod „kamatu“, mogu odbiti od dobiti preduzeća odnosno ne mogu odbiti ukoliko se podvode pod „dividende“. Stoga se dobit preduzeća koja se transferiše pojedincima u obliku dividende oporezuje dvostruko, jednom u obliku poreza na dobit preduzeća, a drugi put kao porez na prihod građana, dok se dobit prenesena u obliku kamata oporezuje samo jednom. Ovo ima dvije implikacije:

1. izbjegavanje transfera dobiti (poslije plaćanja kamate) iz sektora preduzeća u sektor domaćinstva kad god je to moguće;
2. transfer dobiti se obavlja kad to mora da se učini, tako da može da se kvalificuje kao tretman predviđen za kapitalnu dobit.

Unutar sektora domaćinstva, sredstva se kreću uslijed toga što pojedinci jedni od drugih kupuju akcije i obveznice.

Dividendni paradoks

Činjenica da preduzeća plaćaju dividende kada sredstva iz sektora preduzeća mogu da transferišu u sektor domaćinstva na način koji omogućava manju poresku obavezu naziva se dividendnim paradoksom. Objasnjenje je da to da dividenda služi kao signal u vezi sa neto vrijednošću firme. Iako je to možda tačno, otkup sopstvenih akcija bio bi podjednako efektivan signal. Pored toga, kako su i mnogi vlasnici akcija oslobođeni plaćanja poreza (i stoga im je svejedno da li firma izdaje ili otkupljuje akcije), pojedinačni akcionari koji plaćaju porez bi se prije odlučili za otkup akcija.

Poreske vlasti različito tretiraju kamate, dividende i kapitalnu dobit.

Pripajanje akvizicija i otkup akcija

Poreske prednosti od raspodjele sredstava iz sektora preduzeća u sektor domaćinstva putem otkupa akcija (nasuprot isplati dividendi) mogu se postići i na druge načine. Kada jedna firma kupi drugu za gotov novac, prihod od te prodaje, koju ostvaruju vlasnici prodate firme, podliježe plaćanju poreza na kapitalnu dobit.

U odsustvu poreza i u odsustvu nesavršenosti tržišta kapitala i informacija, preduzećima bi bilo svejedno da li se finansiraju pomoću zajmova ili akcijskim kapitalom. Vlasnici akcija dobijaju sve što preostane pošto se namire potraživanja povjerioca. Uz veći dug, smanjuje se iznos koji preostane za vlasnike akcija, a promjenljivost ostatka može da bude veća. Međutim, ukupan iznos koji će od akcionarskog preduzeća biti transferisan u domaćinstvo ostaje isti, te će stoga i tržišna vrijednost biti ista. Porezi ovo mijenjaju, budući da iznosi koji odlaze u domaćinstva u odbitku plaćenih kamata mogu da se odbiju od poreza na dobit preduzeća, ali iznosi koji odu u domaćinstva u obliku dividendi ne mogu. Međutim, prilikom neutralisanja prednosti zaduzivanja, javlja se kao prednost akcijski kapital. Iznosi koje preduzeće zadržava i koji povećavaju njegovu tržišnu vrijednost uživaju povoljniji tretman, tj. oporezuju se tek kada pojedinac proda svoje akcije, a i tada po povoljnijim stopama. Finansiranjem novih investicija iz neraspodijeljene dobiti, preduzeće izbjegava oporezivanje do kojeg bi došlo ukoliko bi se novac prvo raspodijelio akcionarima (čak i ako bi uspjelo da to ostvari na način koji omogućava povoljan tretman kapitalne dobiti).

Opredijeljenost za akcijski kapital dovoljno je slaba da se preduzećima ne isplati da se restrukturiraju, tj. da pozajmljuju novac kako bi otkupljivala svoje akcije i/ili dijelila dividende. To bi povećalo njihov koeficijent zaduženosti, a time i dio bruto dobiti koji raspodjeljuju na način koji podrazumijeva odbitak od poreza. Međutim, i restrukturiranje podliježe oporezivanju. Tokom procesa otkupa akcija ili dijeljenja dividendi, stvara se obaveza plaćanja poreza na prihod građana, koja inače ne bi postojala, a njena veličina obično je veća (neto sadašnja vrijednost štednje) budući da se plaćene kamate mogu odbiti od poreza. Pojedinci

U odsustvu poreza i u odsustvu nesavršenosti tržišta kapitala i informacija, preduzećima bi bilo svejedno da li se finansiraju pomoću zajmova ili akcijskim kapitalom.

Opredijeljenost za akcijski kapital dovoljno je slaba da se preduzećima ne isplati da se restrukturiraju, tj. da pozajmljuju novac kako bi otkupljivala svoje akcije i/ili dijelila dividende.

koji pripadaju različitim kategorijama poreskih obveznika zalažu se za različite politike. Onima s malim prihodima i organizacijama koje su oslobođene poreza više odgovara da se firme više zadužuju, pošto oni uopšte ne plaćaju dodatne poreze poslije restrukturiranja, dok preduzeće štedi novac.

Mnoge firme ostvaruju tako malu dobit da ne mogu u potpunosti da iskoriste prednost amortizacionih odbitaka, dok druge imaju dobitke. Finansiranje pomoću zajmova ili ekonomski gubici koje su izazvale ranije investicije mogu da smanje oporezivu dobit do mjere u kojoj preduzeća u potpunosti ne mogu da iskoriste amortizacione dobitke i poreske kredite.

Mnoge firme ostvaruju tako malu dobit da ne mogu u potpunosti da iskoriste prednost amortizacionih odbitaka, dok druge imaju dobitke.

Pripajanja podstaknuta porezima

Tržišta uvijek nastoje da nađu način za prevazilaženje neefikasnosti koje stvara poreski sistem. Jedan takav način je da se preduzeće koje ima gubitke pripoji preduzeću koje ostvaruje dobit. Dugoročne posljedice ovakvog načina pripajanja dovode do smanjenja konkurenциje, a takođe pripajanje ne mora da se zasniva na osnovnim ekonomskim razlozima kao što je ekonomija obima ili sinergija između dijelova pripojenih firmi.

Efektivne poreske stope

Učinjeno je nekoliko pokušaja da se izračuna efektivna granična poreska stopa koja bi obuhvatila sve granične poreze koji se plaćaju zbog neke nove investicije, tj. poreze na dobit preduzeća, na imovinu i prihod građana. Za preduzeća koja granične ili dodatne investicije mogu da finansiraju pomoću zajmova, efektivne granične poreske stope (na opremu, objekte, komunalije, zalihe i zemljišta) uvijek su veoma negativne.⁹ Ukoliko iz nekih razloga ne

Tržišta uvijek nastoje da nađu način za prevazilaženje neefikasnosti koje stvara poreski sistem.

⁹ Don Fullerton i Jolanda Henderson o svom istraživanju efektivnih graničnih poreskih stopa na investicije, preuzeto iz Joseph E. Stiglitz, *Ekonomija javnog sektora*, drugo izdanje, Beograd 2008, str. 680.

Porez na dobit preduzeća korišćen je i kao instrument ekonomске politike.

Osim za stabilizaciju, porez na dobit preduzeća najčešće se koristi i za podsticanje investicija.

bi mogla da finansiraju svoje granične investicije pomoći zajmova, preduzeća bi bila suočena sa pozitivnim efektivnim graničnim poreskim stopama, a i ukupna efektivna granična poreska stopa na kapital je niža nego na najveći dio prihoda na zaradu.

Porez na dobit preduzeća kao ekonomска politika

Porez na dobit preduzeća korišćen je i kao instrument ekonomске politike. Jedan od razloga zbog kojih se koristi porez na kapital jeste ekonomski stabilizacija: da bi se podstakle investicije u periodu opadanja privrednih aktivnosti, odnosno da bi se usporile onda kada se stekne utisak da se privreda „pregrijava“. Promjene poreskih stopa i poreski kredit ponekad se koriste za stabilizaciju privrede, pošto bi porez na dobit preduzeća, da nema takvih korekcija, vjerovatno pogoršao konjunkturna kolebanja. Do takvih kolebanja u velikoj mjeri dolazi uslijed promjenljivosti investicija u mala i srednja preduzeća, koja obično imaju ograničen pristup tržištu kapitala, posebno u periodu opadanja privrednih aktivnosti. Ona se u periodu recesije suočavaju sa nedostatkom sredstava i primorana su da smanje svoje investicije. Porez na dobit preduzeća smanjuje sredstva koja bi ta preduzeća imala za reinvestiranja, što dodatno utiče na pad investicija. Postoji mišljenje da bi država mogla da stabilizuje investicije kada bi više učestvovala u podjeli rizika, odnosno kada bi u vrijeme opadanja privrednih aktivnosti dijelila gubitke, a ne samo dobit u periodu prosperiteta. Osim za stabilizaciju, porez na dobit preduzeća najčešće se koristi i za podsticanje investicija u neke privredne grane (što se u privredi s punom zaposlenošću čini na račun investicija u druge privredne grane¹⁰⁾.

¹⁰ Joseph E. Stiglitz, *Ekonomija javnog sektora*, drugo izdanje, Beograd 2008, str. 684.

3. KONCEPT OPOREZIVANJA DOBITI PREDUZEĆA

Kada se radi o oporezivanju dobiti privrednih društava, jedno od ključnih pitanja jeste odnos ovog poreza i poreza na dohodak građana. Problem se sastoji u tome što je dobit, po njenom ostvarenju, oporezovana na nivou privrednog društva, a potom je moguće i da skupština dioničara doneše odluku da se jedan dio ili cijelokupna dobit, preostala nakon oporezivanja, raspodijeli kao dividenda dioničarima. Ako takva odluka bude donesena, i ako u poreski sistem nije ugrađen mehanizam izbjegavanja tzv. ekonomskog dvostrukog oporezivanja, raspodijeljeni dio dobiti (dividenda) biće dva puta oporezovan – najprije na nivou privrednog društva, a zatim na nivou dioničara. Suštinski, postavlja se pitanje da li korporacija treba da bude oporezovana kao nezavisno pravno lice ili njenu dobit treba prethodno podijeliti akcionarima, pa je tek onda oporezovati. U primjeni su praktično dva moguća koncepta oporezivanja dobiti preduzeća:

1. klasični sistem,
2. sistem poreske integracije.¹¹

U klasičnom sistemu oporezivanja dobiti preduzeća oporezuje se prvo dobit preduzeća u cjelini, a zatim se oporezuje dividenda kao dio dohotka akcionara. Ovaj sistem, iako jednostavniji i fiskalno izdašniji, koristi se u malom broju zemalja (u primjeni je samo u SAD-u i Irskoj). Naime, osnovno obilježje klasičnog sistema jeste postojanje dvostrukog ekonomskog oporezivanja. Tu pojavu su uglavnom teoričari i praktičari međunarodnog poreskog prava ocijenili kao neopravdanu, kako sa stanovišta sprovođenja načela pravednosti, tako i kao nepoželjno sredstvo destimulisanja ulaganja domaćeg i inostranog kapitala u dionice.

Za savremene poreske sisteme je uobičajnija primjena koncepta poreske integracije koji podrazumijeva određene mjere kako bi se smanjilo ili otklonilo ekonomsko dvostruko oporezivanje. Stoga su razvijeni različiti sistemi

Kada se radi o oporezivanju dobiti privrednih društava, jedno od ključnih pitanja jeste odnos ovog poreza i poreza na dohodak građana.

U klasičnom sistemu oporezivanja dobiti preduzeća oporezuje se prvo dobit preduzeća u cjelini, a zatim se oporezuje dividenda kao dio dohotka akcionara.

¹¹ Raičević Božidar, *Fiskalna ekonomija*, str.192.

Kao temeljni statusni oblici organizovanja ekonomskih subjekata u svim tranzisionim državama javljaju se: društva kapitala sa ograničenom odgovornošću (dionička društva, društva sa ograničenom odgovornošću i komanditna društva na dionice) i društva lica sa ograničenom odgovornošću.

Ugovor o osnivanju privrednog društva ima, pored obligacionog, i statusna dejstva.

(sistem odbijanja dividendi i sistem dvojnih stopa¹²) njezinog uklanjanja ili ublažavanja. Izloženi problem je u tolikoj mjeri značajan da način njegovog rješavanja određuju, unutar opšteg poreskog sistema, tip podsistema oporezivanja dobiti (ili oporezivanja privrednih društava).

3.1. Poreski obveznik

Kao temeljni statusni oblici organizovanja ekonomskih subjekata u svim tranzisionim državama javljaju se: društva kapitala sa ograničenom odgovornošću (dionička društva, društva sa ograničenom odgovornošću i komanditna društva na dionice) i društva lica sa ograničenom odgovornošću.

U vezi sa pitanjem pravnog subjektiviteta pojedinih oblika privrednih društava, sa pozicija privrednog prava, značajno pitanje jeste da li će se svojstvo pravnog lica dodijeliti svim formama privrednog društva, a prije svega društvima lica. Ugovor o osnivanju privrednog društva ima, pored obligacionog, i statusna dejstva, dakle, rezultira rađanjem novog pravnog subjekta u zavisnosti od usmjerenja na romanski, odnosno germanski sistem. Romanski sistem priznaje svojstvo pravnog subjekta svim privrednim društvima, za razliku od germanskog sistema, u kome samo tzv. kolektivistička društva (dionička društva, društva sa ograničenom odgovornošću i komanditna društva na dionice) imaju pravni subjektivitet, dok to svojstvo nemaju tzv. individualistička društva (ortačko i komanditno) društvo. Naime, u germanskom sistemu, u društvima kapitala koja imaju status pravnog lica, ekonomska snaga je nezavisna od ekonomske snage njenih članova, pa se zato oporezuje posebnim porezom – porezom na dobit preduzeća.¹³ U društvu lica dobit se oporezuje saglasno učešću svakog od članova, pripisuje se njegovim drugim prihodima i oporezuje

¹² Raičević Božidar, *Fiskalna ekonomija*, str. 182. i Popović D. *Opo-rezivanje dividendi i sistem poreske integracije, oporezivanje dobiti preduzeća*, Pravni fakultet, Beograd, 1990, preuzeto iz Raičević B., str. 182.

¹³ Raičević Božidar, *Fiskalna ekonomija*, str. 180.

se porezom na dohodak građana. Prema tome, društva lica su obveznici poreza na dohodak građana.¹⁴

Rješenja koja se tiču izbora germanskog ili romanskog sistema u zemljama u tranziciji su različita. Većina tih zemalja,¹⁵ sem Crne Gore, bez obzira na to što su neke od njih svoje reforme bazirale po uzoru na njemački model (Federacija Bosne i Hercegovine), ipak su pravni subjektivitet dale svim privrednim društvima – društvima lica i društvima kapitala, koja obavljaju djelatnost radi sticanja dobiti.

Specifičnost crnogorskog modela jeste u tome što se svojstvo pravnog lica ne priznaje društvima lica, dok se pravnim licem smatra i komanditno društvo.¹⁶

Sve zemlje poreskog obveznika poreza na dobit preduzeća određuju u jednom od sljedećih oblika: akcionarsko društvo, društvo sa ograničenom odgovornošću, ortačko društvo, komanditno društvo, društveno preduzeće i javno preduzeće. Pored toga, obveznik ovog poreza je zadruga koja ostvaruje prihode prodajom proizvoda i usluga na tržištu, ali i svako drugo pravno lice koje nije organizovano kao preduzeće, odnosno zadruga, ako ostvaruje prihode prodajom proizvoda ili usluga na tržištu.

Definisani krug poreskih obveznika je dio teorijske konstrukcije o obvezniku poreza na dobit pravnih lica. Drugi bitan element za definisanje obveznika poreza na dobit preduzeća jeste rasprostiranje poreske obaveze. I ovdje je riječ o potrebi da se definišu dvije odlučujuće činjenice koje predviđa međunarodno poresko pravo kod utvrđivanja poreske jurisdikcije određene države. Konkretno, riječ je o utvrđivanju dvije moguće odlučujuće činjenice:

1. rezidentstva,
2. izvora dohotka.

Rezident se može utvrditi na osnovu mjesta registracije, odnosno na osnovu mjesta iz koga se obavlja

Rješenja koja se tiču izbora germanskog ili romanskog sistema u zemljama u tranziciji su različita.

Definisani krug poreskih obveznika je dio teorijske konstrukcije o obvezniku poreza na dobit pravnih lica.

¹⁴ Raičević Božidar, *Fiskalna ekonomija*, str. 181.

¹⁵ Mislimo na Srbiju, Hrvatsku, Republiku Srpsku i Federaciju Bosne i Hercegovine i Crnu Goru.

¹⁶ Zakon o porezu na dobit pravnih lica, „Službeni list RCG“, član 2. br. 65/2001, 12/2002. i 80/04.

Obveznici koji su oslobođeni poreza na dobit su: centralna banka, fondovi i javne institucije, humanitarne organizacije čiji je osnivač Republika ili jedinica lokalne samouprave, osim za dobit koju ostvaruju prodajom proizvoda i usluga na tržištu.

Princip izvora dohotka polazi od teritorije na kojoj je dobit ostvarena i rijetko se u međunarodnoj praksi (sem u latinoameričkim zemljama) koristi kao odlučujuća činjenica za određivanje obveznika ovog poreza.

efektivna uprava i kontrola korporacije poreskog obveznika.¹⁷ Ovu činjenicu za određivanje rezidentstva koristi najveći broj zemalja.¹⁸ Međutim, preduće nerezident je, takođe, obveznik ovog poreza, ali samo za onaj dio dobiti koji ostvari u zemlji u kojoj ima svojstvo nerezidenta i to onaj dio dobiti koji ostvari poslovanjem preko stalne poslovne jedinice koja se nalazi na teritoriji Republike. Inače, nerezidentni obveznik je pravno lice koje je osnovano i ima sjedište stvarne uprave i kontrole van teritorije Republike.

Zakon je precizno definisao šta se smatra stalnom poslovnom jedinicom. Naime, stalna poslovna jedinica je svako stalno mjesto poslovanja, a pogotovo: 1) ogranač, 2) pogon, 3) predstavništvo, 4) mjesto proizvodnje, fabrika ili radionica, 5) rudnik, kamenolom ili drugo mjesto eksplotacije prirodnih bogastava. Stalnu poslovnu jedinicu čini i stalno ili pokretno gradilište, te građevinski ili monatažni radovi ako traju duže od šest mjeseci.

Obveznici koji su oslobođeni poreza na dobit su: centralna banka, fondovi i javne institucije, humanitarne organizacije čiji je osnivač Republika ili jedinica lokalne samouprave, osim za dobit koju ostvaruju prodajom proizvoda i usluga na tržištu.

Ukoliko humanitarna organizacija ili javna institucija obavlja i djelatnost koja nije u vezi sa njenim humanitarnim ciljevima ili ciljevima javne institucije, takva humanitarna organizacija ili javna institucija podliježe plaćanju poreza na dobit ostvarenu obavljanjem te djelatnosti.

Princip izvora dohotka polazi od teritorije na kojoj je dobit ostvarena i rijetko se u međunarodnoj praksi (sem u latinoameričkim zemljama) koristi kao odlučujuća činjenica za određivanje obveznika ovog poreza.

¹⁷ Raičević Božidar, *Fiskalna ekonomija*, str. 181.

¹⁸ Tako i Srbija, Hrvatska, Republika Srpska i Federacija Bosne i Hercegovine i Crna Gora.

3.2. Poreska osnovica

Različito definisanje poreske osnovice, odnosno svih faktora koji utiču na njenu visinu, može znatno uticati na visinu realne konkurentnosti pojedinog poreskog sistema, odnosno veličinu efektivne poreske stope. Prema tome, ispitivanje stvarne poreske konkurentnosti pojedinih zemalja zahtijeva i analizu poreske osnovice, ali i parametara koji utiču na njenu veličinu uz odgovarajući poreski oblik.

Osnovicu poreza na dobit predstavlja oporeziva dobit poreskog obveznika. Osnovica poreza na dobit, bez sumnje, predstavlja najkompleksniji element poreza na dobit. Složenost proizlazi iz različitih ciljeva sastavljanja trgovačkog od poreskog bilansa iz potrebe da se u trgovačkom bilansu utvrdi koliko je uspješno poslovalo preduzeće (njihovi adresati u tom smislu, u prvom redu su vlasnici, uprava, potencijalni investitori), dok se poreskim bilansom utvrđuje iznos poreza koji preduzeće duguje državi i njegov jedini adresat je država. Otuda proizlaze razlike između računovodstvene i oporezive dobiti koje se odlikuju u tri tačke:

1. korekcije prihoda i rashoda iz bilansa uspjeha za sastavljanje poreskog bilansa,
2. u oporezivu dobit se uključuju kapitalni dobici/gubici koji su nastali prodajom sredstava za koja nije predviđen posebni poreski tretman,
3. vremensko usklađivanje (koje se najprije odnosi na razlike u određivanju amortizacije u bilansu uspjeha i poreskom bilansu).

Oporeziva dobit se u većini zemalja u tranziciji utvrđuje u poreskom bilansu, usklađivanjem dobiti koja je iskazana u bilansu uspjeha.

Iako je definisanje poreske osnovice u različitim poreskim sistemima načelno vrlo slično, detaljnijom analizom uočava se da je, zapravo, definisanje poreske osnovice realno vrlo različito, prije svega, zbog drugačijeg definisanja ključnih pojmova pri utvrđivanju veličine osnovice, a to su prihodi i rashodi iz tzv. redovnog poslovanja poreskog obveznika. Radi se o broju različitih metoda obračuna troškova materijala i zaliha koji se poreskim propisima obveznicima daju na izbor.

Različito definisanje poreske osnovice, odnosno svih faktora koji utiču na njenu visinu, može znatno uticati na visinu realne konkurentnosti pojedinog poreskog sistema, odnosno veličinu efektivne poreske stope.

Osnovicu poreza na dobit predstavlja oporeziva dobit poreskog obveznika.

Korekcije rashoda

Troškovi sirovina, reprodukcionog materijala, energije i sl. jesu inputi koji su na raspolaganju preduzeću pod uslovima koji su definisani na tržištu. Sa stanovišta analize njihovog uticaja na dobit preduzeća, oni predstavljaju veoma značajnu veličinu. Međutim, analiza ovih inputa nema poseban značaj sa stanovišta poreskog razmatranja dobiti, osim u dva pravca:

1. Prvo, važno je naglasiti da se obično u zakonu najčešće ovi troškovi razmatraju sa stanovišta njihovog obračuna metodom prosječne cijene. Međutim, u principu bi trebalo ostaviti preduzeću da svojom poslovnom politikom odredi na koji način, prema rješenjima iz međunarodnih računovodstvenih standarda, želi da vodi troškove ove vrste, te da mu se to priznaje kao validan metod sa stanovišta priznatih troškova.

2. Druga činjenica je vezana za pitanje cijena po kojima se ovi inputi nabavljaju u slučaju kad postoje značajni ekonomski tokovi prema preduzeću od isporučioca koji je imao uticaj (povezano lice, značajan kreditor) na poslovnu politiku i odlučivanje u preduzeću. Problematika tzv. transfernih cijena je jedno od najsloženijih pitanja savremene ekonomske i zakonodavne prakse i ova se pitanja obično posebno uređuju u okviru zakona o porezu na dobit, a predmet su regulacije i po međunarodnim računovodstvenim standardima. Sljedeća stavka koju je neophodno definisati u kontekstu priznatih troškova poslovanja jesu troškovi rada (plate, naknade i ostala plaćanja iz radnog odnosa). Zakonska regulacija ove materije sa stanovišta priznavanja odgovarajućeg obima pojedinih stavki i pored „ugledanja“ pojedinih zemalja jednih na druge i/ili djelovanja jedinstvenih osnova regulacije, značajno se razlikuje od zemlje do zemlje.

Troškovi amortizacije stalnih sredstava u Srbiji, kao i Federaciji Bosne i Hercegovine će se priznati kao rashod u poreskom bilansu samo ako su utvrđeni primjenom proporcionalne, funkcionalne ili degresivne metode, a jednom odabrana metoda amortizacije troška mora biti u primjeni do konačnog amortizovanja stalnih sredstava. Izuzetak od principa stalnosti u Srbiji se predviđa za prelazak sa degresivne

Troškovi sirovina, reprodukcionog materijala, energije i sl. jesu inputi koji su na raspolaganju preduzeću pod uslovima koji su definisani na tržištu. Sa stanovišta analize njihovog uticaja na dobit preduzeća, oni predstavljaju veoma značajnu veličinu. Međutim, analiza ovih inputa nema poseban značaj sa stanovišta poreskog razmatranja dobiti, osim u dva pravca:

Zakonska regulacija ove materije sa stanovišta priznavanja odgovarajućeg obima pojedinih stavki i pored „ugledanja“ pojedinih zemalja jednih na druge i/ili djelovanja jedinstvenih osnova regulacije, značajno se razlikuje od zemlje do zemlje.

na proporcionalnu metodu, pri čemu se promjena metoda amortizacije dozvoljava, a neotpisana vrijednost stalnih sredstava raspoređuje na jednake amortizacione kvote za preostali amortizacioni vijek. Ipak, načelno odobrenje za primjenu degresivne metode dvostruko je uslovljeno: prvo, godišnje stope amortizacije povećavaju se primjenom koeficijenata:

Otpisni vijek	Koeficijent
Do 4 godine	1,5
Od 4 do 7 godina	2
Preko 7 godina	2,5

i drugo, u godini kada iznosi amortizacije obračunati degresivnom metodom padnu i spodiznosakojibio obračunat primjenom proporcionalne metode, amortizacija se za tu i naredne godine obračunava proporcionalnom metodom. U Srbiji se dozvoljava i primjena funkcionalne metode, ali ukoliko su iznosi amortizacije primjenom ove metode viši od 5% od amortizacije obračunate proporcionalnom metodom, za obračun amortizacije funkcionalnom metodom potrebna je saglasnost nadležnog poreskog organa.

U Crnoj Gori amortizacija stalnih osnovnih sredstava priznaje se kao rashod, pri čemu osnovna sredstva obuhvataju materijalna i nematerijalna sredstva čiji je vijek trajanja duži od jedne godine i čija vrijednost prelazi 200 evra. Osnovna sredstva pravnih lica u Crnoj Gori pak razvrstavaju se u pet grupa sa amortizacionim stopama: I grupa 5%, II grupa 15%, III grupa 20%, IV grupa 25%, V grupa 30%.¹⁹ Amortizacija za stalna osnovna sredstva razvrstana u prvu grupu utvrđuje se primjenom proporcionalne stope, za svako sredstvo posebno, dok se amortizacija za osnovna sredstva razvrstana u ostale grupe (od druge do pete) utvrđuje primjenom degresivne stope na vrijednost sredstava razvrstanih po grupama.

U Federaciji Bosne i Hercegovine, amortizacija je zakonom priznata kao poreski prihvatljiv trošak do iznosa

U Crnoj Gori amortizacija stalnih osnovnih sredstava priznaje se kao rashod, pri čemu osnovna sredstva obuhvataju materijalna i nematerijalna sredstva čiji je vijek trajanja duži od jedne godine i čija vrijednost prelazi 200 evra.

U Federaciji Bosne i Hercegovine, amortizacija je zakonom priznata kao poreski prihvatljiv trošak.

¹⁹ Zakon o porezu na dobit pravnih lica, „Službeni list RCG“, član 13.

utvrđenog primjenom proporcionalne, funkcionalne i degresivne metode. Iako je u čl. 10. Zakona stvar poslovne politike preduzeća da odabere metod obračuna amortizacije, u Odluci o visini i načinu obračuna amortizacije kao poreski dopustiv rashod prihvata se samo obračun koji je sproveden proporcionalnom metodom – što govori o neuskladenosti Zakona i podzakonskih akata.

Najviše poreski dopustive stope amortizacije su:²⁰

Amortizaciona grupa	Stopa amortizacije (%)
Građevine	10
Upravne, administrativne, uredske i ostale zgrade za obavljanje uslužnih djelatnosti	3
Stambene zgrade, hoteli, restorani	5
Ceste, komunalni objekti, gornji stroj željezničkih pruga	14,3
Oprema, vozila, mehanizacija	20
Oprema za vodoprivredu, vodovod i kanalizaciju	14,3
Računari i oprema za zaštitu okoline	33,3
Višegodišnji zasadi	14,3
Osnovna stada	40
Nematerijalna stalna sredstva	20

Uvećane stope amortizacije se mogu koristiti u slučaju rada u dvije smjene u visini 25% od navedenih u tabeli, a za rad u tri smjene u visini 50%.

Posebno je data mogućnost ubrzane amortizacije u slučaju da trajna sredstva služe sprečavanju zagađivanja, ublažavanju buke, za naučnoistraživački rad, školovanje i obuku kadrova u visini od 25% od navedenih stopa.

U Republici Srpskoj, odbitak po osnovu amortizacije dozvoljen je samo u vezi sa imovinom koja podliježe amortizaciji i koja se nalazi u upotrebi. Imovina koja se amortizuje jeste sva materijalna i nematerijalna imovina

²⁰ Pravilnik o primjeni Zakona o porezu na dobit u Federaciji Bosne i Hercegovine, član 15.

koja se koristi u proizvodnji ili ponudi roba i usluga, za iznajmljivanje drugima ili u administrativne svrhe.

Za mašine i opremu koja se amortizuje, dozvoljava se odbitak za ubrzanu amortizaciju koja se obračunava na sljedeći način: prva godina 40%, druga godina 30%, treća godina 30%. Pravilo o stalnosti izbora amortizacije za osnovna sredstva primjenjuje se i u Republici Srpskoj.

Rashodi amortizacije u hrvatskom Zakonu o porezu na dobit utvrđeni su prema pravilniku o amortizaciji,²¹ a dozvoljena je upotreba samo proporcionalne metode. U Hrvatskoj, obveznici poreza na dohodak i poreza na dobit amortizuju dugotrajnu materijalnu i nematerijalnu imovinu, tj. stvari i prava čiji je pojedinačni trošak veći od 1.000 kuna i vijek upotrebe duži od godine dana. Iznos amortizacija određuje se tako da se na revalorizovani (tj. korigovan za inflaciju) trošak nabave imovine primijene propisane amortizacione stope. Dopušten je i jednokratan otpis, tj. amortizaciona se stopa može povećati na 100%.²²

Amortizacijske stope te amortizacijski vijek prema Pravilniku o amortizaciji²³ dati su sljedećoj tablici:

Amortizacijski vijek (godine)	Amortizacijske stope (%)
Građevinski objekti 40-10	2,5–10
Oprema 20-4	5–25
Voćnjaci, vinogradi, hmeljnjadi i dr. trajni nasadi 10	10
Osnovno stado 5	20
Dugotrajna nematerijalna imovina 5	20
Ostala nespomenuta dugotrajna imovina 10	10

Korekcija prihoda

Usklađivanje prihoda nije brojno niti diferencirano. Najprije, za utvrđivanje oporezive dobiti priznaju se prihodi utvrđeni bilansom uspjeha u skladu sa propisima o

Iznos amortizacija određuje se tako da se na revalorizovani (tj. korigovan za inflaciju) trošak nabave imovine primijene propisane amortizacione stope.

Usklađivanje prihoda nije brojno niti diferencirano.

²¹ Pravilnik o amortizaciji u Hrvatskoj, „Narodne novine“ br. 54/01.

²² Pravilnik o amortizaciji u Hrvatskoj, „Narodne novine“ br. 54/01.

²³ Pravilnik o amortizaciji u Hrvatskoj, „Narodne novine“ br. 54/01.

Prihode koje rezidentni obveznik ostvari po osnovu dividendi i udjela u dobiti rezidentnog obveznika ne ulazi u poresku osnovicu.

Prodajnom cijenom se smatra ugovorena cijena, odnosno tržišna cijena koju utvrđuje poreski organ ako je ugovorena cijena niža od tržišne.

računovodstvu i MRS.²⁴ U Republici Srpskoj Zakon kaže da oporezivi prihod, u cilju izračunavanja poreske osnovice, uključuje sav prihod iz bilo kog izvora, bilo u novcu ili naturi, bez obzira na to da li je vezan za obavljanje djelatnosti pravnog lica. U slučaju da je prihod primljen u obliku imovine (svi slučajevi osim novca) ili u obliku usluga, iznos prihoda je jednak tržišnoj cijeni primljene imovine ili usluga.

Kod potraživanja od dužnika sa statusom povezanog pravnog lica, ili kredita datom povezanim licu, kamata ili pripadajući troškovi koji ulaze u prihode u poreskom bilansu ne mogu da budu manji od onih koji bi na tržištu mogli da se ugovore.

Prihode koje rezidentni obveznik ostvari po osnovu dividendi i udjela u dobiti rezidentnog obveznika ne ulazi u poresku osnovicu.²⁵

Poseban tretman i način iskazivanja u poreskom bilansu u Srbiji imaju kapitalni dobitci i gubici. Kapitalnim dobitkom se smatra prihod koji obveznik ostvari prodajom, odnosno prenosom uz naknadu: 1) nepokretnosti, 2) prava industrijske svojine, 3) udjela u imovini pravnih lica i akcija i ostalih hartija od vrijednosti, osim odgovarajućih kategorija obveznica. Kapitalni dobitak predstavlja razliku između prodajne cijene i njene usklađene nabavne cijene. Ako je ta cijena negativna, riječ je o gubitku.

Prodajnom cijenom se smatra ugovorena cijena, odnosno tržišna cijena koju utvrđuje poreski organ ako je ugovorena cijena niža od tržišne. Nabavnu cijenu predstavlja cijena po kojoj je obveznik stekao imovinu, umanjena za iznos amortizacije.

Kapitalni dobitak se uključuje u oporezivu dobit, uz moguće specifično prebijanje sa kapitalnim gubicima, a neto dobitak ili gubitak se dodaje ili oduzima od poreske osnovice, ukoliko isti nisu uključeni u prihode, odnosno rashode. Prebijanje i prenošenje prebijanja dozvoljeno je u narednih deset godina. Statusne promjene i eventualno nastajanje kapitalnih dobitaka dovode do odgađanja uključivanja kapitalnih dobitaka u oporezivu dobit (odnosi se na sve republike).

²⁴ Ovakav način utvrđivanja priznaju Crna Gora i Federacija BiH.

²⁵ Sve zemlje isključuju dividendu.

Za utvrđivanje oporezive dobiti od značaja je i iskazivanje poslovnih gubitaka. Naime, gubici ostvareni iz poslovnih i drugih transakcija, utvrđeni u poreskom bilansu, izuzev onih iz kojih proizlaze kapitalni dobici i gubici, mogu se prenijeti na račun dobiti, utvrđene u godišnjem poreskom bilansu iz budućih obračunskih perioda, ali ne duže od deset godina. Isti je slučaj i sa Federacijom BiH i Crnom Gorom.

Usklađivanje troškova materijala i zaliha trgovacke robe u Srbiji se vrši samo metodom prosječne cijene ili FIFO metode.²⁶ U Crnoj Gori je, takođe, procječna cijena i FIFO metoda. U Hrvatskoj se u trošak zaliha uključuju najmanje direktni troškovi proizvodnje (materijala i rada) i opšti troškovi proizvodnje,²⁷ a obračun troškova materijala je dozvoljen primjenom FIFO, LIFO i metode prosječne cijene. U Republici Srpskoj se vrijednost zaliha utvrđuje u skladu sa propisima o računovodstvu i računovodstvenim standardima. U Republici Srpskoj korekcije vrijednosti zaliha moguće su samo u slučajevima dugog proizvodnog ciklusa i naglašenog sezonskog uticaja na obim aktivnosti, kada se trošak zaliha može uvećati za pripadajući dio opštih troškova upravljanja i prodaje i troškova finansiranja. Ipak, vrijednost zaliha ne može biti veća od prodajne vrijednosti zaliha na dan podnošenja bilansa.²⁸ U Federaciji Bosne i Hercegovine, troškovi materijala i nabavne vrijednosti prodate trgovacke robe priznaju se u iznosima iskazanim u bilansu uspjeha u skladu sa propisima o računovodstvu i MRS, primjenom metode prosječne cijene. Međutim, ako se zalihe materijala i trgovacke robe evidentiraju po obračunskim cijenama koje odstupaju od nabavnih cijena, obračun odstupanja (razlike) vrši se na način koji svodi troškove materijala, odnosno nabavne vrijednosti prodate robe na iznose koji proizlaze iz primjene metode prosječne cijene.

Za utvrđivanje oporezive dobiti od značaja je i iskazivanje poslovnih gubitaka.

Usklađivanje troškova materijala i zaliha trgovacke robe u Srbiji se vrši samo metodom prosječne cijene ili FIFO metode.

²⁶ Zakon o porezu na dobit preduzeća u Srbiji, član 8. („Sl. glasnik RS“, br. 25/2001, 80/2002, 43/2003. i 84/2004).

²⁷ Zakon o porezu na dobit, član 5. („Narodne novine RH“, br. 127/2000).

²⁸ Zakon o porezu na dobit Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 91/06).

3.3. Poreske stope

Poreske stope kod poreza na dobit su, po definiciji, jednoobrazne i proporcionalne. Uvođenje jedinstvene poreske stope za sva društva kapitala, bez obzira na njihovu veličinu i obim poslovanja, ukazuje na stav da se ovim poreskim oblikom želi voditi alokativno neutralna poreska politika.

Međutim, s obzirom na potrebu da se na jednak način tretira dohodak (dubit), kako fizičkih tako i pravnih lica, postavlja se pitanje da li je neophodno uspostaviti degresivno rastuću strukturu stopa poreza na dobit preduzeća shodno rastućem obimu dobiti.

Sama visina poreske stope koja je određena zakonom ne govori nam mnogo o stvarnom, tj. efektivnom opterećenju kod plaćanja poreza na dobit. Zbog toga je nužno razmotriti odgovarajuće elemente i njihov uticaj kod definisanja oporezive dobiti. Jedan od najjednostavnijih načina ostvarenja poreske konkurentnosti jeste diferenciranje poreskih stopa u odnosu prema drugim poreskim sistemima. Iako se kao najvažniji razlog procesa smanjenja poreskih stopa unutar određenog perioda ističe smanjenje poreskih opterećenja, što u nekim situacijama ne mora da bude tačno, jedan od važnijih razloga za taj proces je i pokušaj stvaranja poreske konkurentnosti u odnosu prema drugim poreskim sistemima.²⁹ Konstantan pad visokih poreskih stopa zapravo je, uz sve ostalo, pokazatelj pokušaja tih poreskih sistema da ostvare konkurenntske prednosti u poreskom smislu. Osim komparacije zakonskih (nominalnih) poreskih stopa između zemalja Balkana, ne bi li se dobio odgovor na pitanje koja je zemlja prema kriterijumu poreskih stopa najkonkurentnija. Izrazito je niža stopa poreza na dobit zemalja Balkana (prosječna 13%) u odnosu na zemlje Evropske unije (prosječna 28,3%), što govori da mnoge zemlje u tranziciji sa manjim stopama poreza na dobit žele u borbi za privlačenje stranih investicija da osiguraju što konkurentniju poziciju

Poreske stope kod poreza na dobit su, po definiciji, jednoobrazne i proporcionalne. Uvođenje jedinstvene poreske stope za sva društva kapitala, bez obzira na njihovu veličinu i obim poslovanja, ukazuje na stav da se ovim poreskim oblikom želi voditi alokativno neutralna poreska politika.

²⁹ Danas je taj razlog još važniji ako se uzmu u obzir sve češći procesi liberalizacije međunarodne trgovine i migracije roba, usluga, ljudi i kapitala.

i privuku strani kapital zapadnoevropskih, a u posljednje vrijeme i istočnoevropskih (prije svega Rusije) zemalja.

Od prikazanih zemalja, sve zemlje imaju proporcionalnu stopu. Na osnovu iznesenog uočljivo je da je na listi analiziranih zemalja po kriterijumu poreza na dobit Crna Gora, sa stopom od 9%, konkurentnija od Republike Srpske, Srbije i Federacije Bosne i Hercegovine³⁰ sa stopom od 10% i Hrvatske sa stopom od 20%, s tim što u Republici Srpskoj postoji i poreska stopa za male poreske obveznike od 2% na njihov ukupan prihod.

Međutim, postavlja se pitanje koliko je niža stopa poreza na dobit u odnosu prema drugim poreskim sistemima optimalan poreski podsticaj. Naime, ta metoda afirmisanja poreske konkurentnosti ima prednosti i nedostatke. Prednosti bi bile da poreski obveznici vrlo dobro prihvataju takvu vrstu podsticaja, da investitori blagonaklono gledaju na zemlje koje uvode nižu stopu od poreskih sistema drugih zemalja, da investitori, takođe, mogu cijeniti to što se država intervencionističkim instrumentarijem ne upliće u favorizovanje pojedinih vrsta investicija, jer je snižena stopa predviđena za sve aktivnosti, pa investitori sami odlučuju gdje će investirati. Nedostaci takvog načina afirmisanja poreske konkurentnosti bili bi: da međunarodne integracije mogu oslabiti nastojanja države da održi svoj poreski sistem relativno neutralnim (ako poreske osnovice i stope nisu jednake u pojednini poreskim sistemima, multinacionalne kompanije mogu iskoristiti te razlike tako da npr. izdaju obveznice u zemlji sa visokom poreskom stopom da bi prikupile sredstva kojima će finansirati investicije u zemljama sa niskom poreskom stopom – tu mogućnost nemaju kompanije koje su u poslovanju lokalno orientisane), da niže poreske stope ne donose korist poreskom obvezniku odmah, već u kasnijim godinama, da snižena stopa smanjuje porez plaćen na „strane investicije“, što donosi korist vlasnicima „stranog kapitala“, a istovremeno smanjuje poreske prihode države.

Ispitivanje poreske konkurentnosti prema kriterijumu poreskih stopa, iako najjednostavnije, ne daje vjerodostojan

Uočljivo je da je na listi analiziranih zemalja po kriterijumu poreza na dobit Crna Gora, sa stopom od 9%, konkurentnija od Republike Srpske, Srbije i Federacije Bosne i Hercegovine sa stopom od 10% i Hrvatske sa stopom od 20%, s tim što u Republici Srpskoj postoji i poreska stopa za male poreske obveznike od 2% na njihov ukupan prihod.

Međutim, postavlja se pitanje koliko je niža stopa poreza na dobit u odnosu prema drugim poreskim sistemima optimalan poreski podsticaj.

³⁰ Ona je snižena u junu prošle godine sa 30%.

Fiktivna poreska konkurentnost je vezana za fiktivno poresko opterećenje.

Efektivna poreska stopa, shvaćena kao odnos duga i poreske osnove, kao mera stvarnog poreskog opterećenja, pokazuje da Srbija ima najnižu efektivnu poresku stopu.

odgovor na pitanje da li je određeni poreski sistem konkurentan u odnosu prema drugom ili nije. Naprotiv, analiza poreske konkurentnosti samo prema kriterijumu stope može inicirati potpuno pogrešne zaključke. Fiktivna poreska konkurentnost je vezana za fiktivno poresko opterećenje. Pod realnom poreskom konkurentnošću se podrazumijeva ukupno, stvarno i konačno poresko opterećenje, tj. efektivna poreska stopa. Efektivna poreska stopa, pored brojčanih pokazatelja fiktivnog poreskog opterećenja, sadrži i sve ostale parametre iz poreske legislative koji utiču na veličinu realnog poreskog opterećenja poreskog obveznika, kao što su npr. vrsta, struktura, trajnost, signifikantnost pojedinih dodatnih i odbitnih stavki pri utvrđivanju poreske osnove, kao i pojedinih olakšica, oslobođanja, i podsticaja u sistemu poreza na dobit. Izračunavanje efektivnog poreskog opterećenja, nastalog uslijed različitih ustupaka, podrazumijeva definisanje sljedećih kategorija: marginalne efektivne poreske stope, prosječne efektivne poreske stope i zakonske poreske stope. Od sve tri navedene, marginalna efektivna poreska stopa se smatra najboljim pokazateljem efektivnog poreskog opterećenja. Marginalna efektivna poreska stopa je veličina poreskih prihoda ubiranih putem marginalnih (dodatih) investicija. U apsolutnim terminima, marginalna efektivna poreska stopa je određena kao razlika između stope povrata na kapital i stope povrata na štednju nakon poreza.

Efektivna poreska stopa, shvaćena kao odnos duga i poreske osnove, kao mera stvarnog poreskog opterećenja, pokazuje da Srbija ima najnižu efektivnu poresku stopu. Ona je rezultat brojnih poreskih olakšica i oslobođanja koje je Srbija uvela poreskom reformom 2001. i 2002. godine u porez na dobit.

Kakvo je učešće poreza na dobit preduzeća u bruto društvenom proizvodu navedenih zemalja pokazuje naredna tabela.

Tabela br. 1. Učešće poreza na dobit u BDP-u

Zemlje	Udeo poreza na dobit u BDP-u		
	2005.	2006.	2007.
Srbija	0,60%	0,90%	1,20%
Republika Srpska	0,51%	0,52%	0,92%
Federacija BiH			
Crna Gora	1,39%	0,73%	0,73%
Hrvatska	1,68%	2,02%	3,15%

Izvor: Statistički zavod Republike Srpske

Dobit utvrđena u postupku likvidacije obveznika podlježe oporezivanju.

3.4. Poreski tretman likvidacije i stečaja obveznika

Dobit utvrđena u postupku likvidacije obveznika podlježe oporezivanju. Ostatak imovine likvidacione mase poslije podmirenja povjerioca iznad vrijednosti kapitala smatra se kapitalnim dobitkom i oporezuje se porezom na dobit preduzeća. Ukoliko je razlika negativna, ostvaruje se kapitalni gubitak, s tim što u Crnoj Gori, kada se u postupku likvidacije imovina zavisnog preduzeća prenosi na matično preduzeće, matično preduzeće nije dužno da utvrđuje kapitalni dobitak, odnosno gubitak.

3.5. Poreski podsticaji

U Srbiji je zakonodavac obveznicima pružio poreske podsticaje radi ostvarivanja ciljeva ekonomске politike u pogledu stimulisanja privrednog rasta, razvoja malih i srednjih preduzeća, koncesionih ulaganja, zapošljavanja radnika i poboljšanja ekonomске situacije.

U Srbiji je zakonodavac obveznicima pružio poreske podsticaje radi ostvarivanja ciljeva ekonomске politike u pogledu stimulisanja privrednog rasta, razvoja malih i srednjih preduzeća, koncesionih ulaganja, zapošljavanja radnika i poboljšanja ekonomске situacije.

Poreski podsticaji se mogu dati u vidu ubrzane amortizacije, poreskih oslobođanja, poreskog kredita i podsticaja kod ulaganja. Posebna vrsta poreskih podsticaja daje se po osnovu otklanjanja dvostrukog oporezivanja dobiti koju rezidenti Srbije osvare van njenog područja, kao i u slučaju međukompanijskih dividendi.

Među relativno brojnim i diferenciranim poreskim podsticajima valja početi od ubrzane amortizacije stalnih sredstava. Ovaj poreski podsticaj ima izraženu težinu među poreskim podsticajima u Srbiji. Ubrzana amortizacija se obračunava po stopama koje mogu da budu od 25% više od onih koje su propisane za izradu poreskog bilansa. Ovaj poreski podsticaj ima izraženu težinu među poreskim podsticajima u Srbiji. Ubrzana amortizacija se obračunava po stopama koje mogu da budu od 25% više od onih koje su propisane za izradu poreskog bilansa.

Među relativno brojnim i diferenciranim poreskim podsticajima valja početi od ubrzane amortizacije stalnih sredstava. Ovaj poreski podsticaj ima izraženu težinu među poreskim podsticajima u Srbiji. Ubrzana amortizacija se obračunava po stopama koje mogu da budu od 25% više od onih koje su propisane za izradu poreskog bilansa. Inače za široku lepezu se priznaju stalna sredstva koja služe za: 1) sprečavanje zagađivanja vazduha, vode i zemljišta, ublažavanje buke, uštedu energije, pošumljavanje, prikupljanje i korišćenje otpadaka kao industrijskih sirovina ili energetskih goriva, 2) naučnoistraživački rad, 3) školovanje i obuku kadrova. Takođe, ubrzana amortizacija se priznaje i za računarsku opremu, dok u Federaciji Bosne i Hercegovine pravo na ubrzanu amortizaciju do 50% obveznik ima za stalna sredstva koja služe za: sprečavanje zagađivanja vazduha, vode, zemljišta i ublažavanje buke, te školovanje i obuku kadrova.

U Zakonu Srbije su navedena dva poreska oslobođanja.

Prvo, riječ je o oslobođanjima od plaćanja nedobitne organizacije ako ostvari višak prihoda nad rashodima od 300.000 dinara uz ispunjavanje određenih uslova:

1. da ne raspodjeljuje ostvareni višak svojim osnivačima, članovima, direktorima, zaposlenima ili s njima povezanim licima,

2. da lična primanja koja se isplaćuju zaposlenima, direktorima i s njima povezanim licima ne prelaze iznos dvostrukog prosjeka za djelatnost u koju je neprofitna organizacija razvrstana,

3. da ne raspodjeljuju imovinu osnivačima, članovima, direktorima, zaposlenima, ili s njima povezanim licima.

Podrazumijeva se da ovo oslobođanje ne važi ako je višak prihoda nad rashodima veći od navedenog iznosa, kao i u slučaju da nedobitna organizacija ima monopolski ili dominantni položaj na tržištu, dok se u Crnoj Gori pravna lica osnovana kao nevladine organizacije oslobođaju poreza na dobit do iznosa od 4.000 evra, pod uslovom da tu dobit upotrijebe za ostvarivanje ciljeva zbog kojih su osnovana (član 32).

Drugo, poresko oslobođanje se odnosi na koncesiona ulaganja. U slučaju koncesionog ulaganja, koncesionar koji ima registrovano preduzeće za obavljanje koncesione djelatnosti oslobođen je poreza na dobit koju ostvari u periodu do pet godina od dana ugovorenog zavšetka koncesionog ulaganja u cijelini.

Poreski krediti kao poreski podsticaji mogu se realizovati u tri slučaja:

Prvo, obveznik koji ostvari dobit u novoosnovanoj poslovnoj jedinici u nedovoljno razvijenom području ima pravo na to da mu se umanji porez na dobit u trajanju od dvije godine, srazmjerno učešću tako ostvarene dobiti u ukupnoj dobiti preduzeća, dok je u Crnoj Gori ovaj podsticaj oslobođanja plaćanja poreza na dobit za prve tri godine, i Zakon strogo definiše ulaganje u proizvodnu djelatnost.³¹

Drugo, obveznik stiče pravo na poreske kredite ukoliko izvrši ulaganje u osnovno sredstvo, u sopstvenoj registrovanoj djelatnosti. Visina poreskog kredita iznosi između 20% i 80% od izvršenog ulaganja u zavisnosti od visine ulaganja, ali i od djelatnosti u koju se ulaže. Pri tome, visina poreskog kredita ne može preći 50%, odnosno 70% obračunatog poreza u godini u kojoj je izvršeno ulaganje, osim u jednom broju djelatnosti od posebnog značaja za Republiku Srbiju,³² u kojoj se poreski kredit priznaje u punom iznosu obračunatog poreza. Pri tome, neiskorišteni dio poreskog kredita može se prenijeti u naredni period, ali ne duže od 10 godina.

Treće, umanjenje poreza (poreski kredit) priznaje se i u slučaju novog zapošljavanja. Naime, porez na dobit umanjuje se za ukupan iznos isplaćenih bruto plata novozaposlenim radnicima, i to u trajanju od dvije godine od dana njihovog zapošljavanja (što je slučaj i u Crnoj Gori).

³¹ Zakon o porezu na dobit pravnih lica, „Službeni list Republike Crne Gore”, član 31.

³² Kao što su: poljoprivreda i ribarstvo, tekstilna industrija, industrija kože i predmeta od kože, proizvodnja metala i metalnih proizvoda, mašina, uređaja, proizvodnja kancelarijskih i računskih mašina, proizvodnja električnih aparata i mašina, proizvodnja radio, TV i komunikacionih uređaja, proizvodnja medicinskih, preciznih i optičkih instrumenata, proizvodnja motornih vozila, prikolica i ostalih saobraćajnih sredstava, reciklaža, kinematografska i video proizvodnja.

Obveznik koji ostvari dobit u novoosnovanoj poslovnoj jedinici u nedovoljno razvijenom području ima pravo na to da mu se umanji porez na dobit u trajanju od dvije godine, srazmjerno učešću tako ostvarene dobiti u ukupnoj dobiti preduzeća.

Neiskorišteni dio poreskog kredita može se prenijeti u naredni period, ali ne duže od 10 godina.

Posebni poreski podsticaji daju se za velika ulaganja u privredu Republike Srbije, odnosno za ulaganja na područja od posebnog interesa za republiku.

Ulaganjima u privredu Republike Srbije koja su veća od 600 miliona dinara, uz istovremeno novo zapošljavanje više od 100 lica, obveznik stiče pravo na oslobođanje od plaćanja poreza na dobit u narednih deset godina, srazmjerno učinjenom ulaganju.

U Federaciji Bosne i Hercegovine obveznik koji je u godini za koju se utvrđuje porez na dobit izvozom ostvario preko 30% od ukupno ostvarenog prihoda oslobođa se plaćanja poreza na dobit za tu godinu.

Posebni poreski podsticaji daju se za velika ulaganja u privredu Republike Srbije, odnosno za ulaganja na područja od posebnog interesa za republiku. Navedena dva modaliteta specifičnih poreskih podsticaja su prevashodno u funkciji privlačenja stranog kapitala i njegovog usmjeravanja ka nerazvijenim područjima Republike. U Hrvatskoj, na dobit ostvarenu od ulaganja u iznosu od najmanje 4 miliona kuna, porez na dobit plaća se po stopi od 10% deset godina od godine početka ulaganja, uz uslov da se u tom razdoblju osigura zapošljavanje najmanje 10 radnika, počevši od isteka prve godine ulaganja, a ako je dobit 10 miliona kuna i ako preduzeće zapošljava najmanje 30 radnika, plaća se po stopi od 7%, a ako je dobit 20 miliona i ako preduzeće zapošljava najmanje 50 radnika, plaća se po stopi od 3%, dok je oslobođena poreza dobit od 60 miliona i zapošljavanje najmanje 75 radnika. Trgovačka društva koja su registrovana i obavljaju brodarsku djelatnost ne plaćaju porez na dobit koju ostvare od iskorištavanja brodova u međunarodnoj plovidbi.

Ulaganjima u privredu Republike Srbije koja su veća od 600 miliona dinara, uz istovremeno novo zapošljavanje više od 100 lica, obveznik stiče pravo na oslobođanje od plaćanja poreza na dobit u narednih deset godina, srazmjerno učinjenom ulaganju. Ukoliko obveznik u osnovna sredstva područja od posebnog interesa za Republiku uloži više od 6 miliona dinara i zaposli najmanje 15 lica koja na tom području imaju prebivalište, ima pravo da u narednih pet godina umanji svoj porez na dobit srazmjerno učinjenim ulaganjima. U Federaciji Bosne i Hercegovine, obveznik koji u periodu od pet uzastopnih godina investira u proizvodnju u vrijednosti od najmanje 20 miliona KM, na teritoriji Federacije BiH, oslobođa se plaćanja poreza na dobit za period od pet godina počevši od prve godine investiranja u kojoj mora biti investirano najmanje četiri miliona KM, s tim da se u drugoj godini porez umanjuje za 70% i za treću godinu porez se umanjuje za 30%. Takođe, i obveznik koji zapošljava više od 50% invalidnih lica i lica sa posebnim potrebama duže od

godinu dana oslobođa se plaćanja poreza na dobit za godinu u kojoj je bilo zaposleno više od 50% invalidnih lica i lica sa posebnim potrebama i nerezident se oslobođa plaćanja poreza na dobit koju ostvari poslovanjem na teritoriji Federacije,³³ dok u Hrvatskoj poreski obveznik osnovan po posebnim propisima u svrhu obavljanja profesionalne rehabilitacije i zapošljavanja osoba s invaliditetom plaća porez na dobit u visini 25% od propisane stope. U Federaciji, predviđeni su podsticaji za reinvestiranje:

- obvezniku koji vrši ulaganje oporezive dobiti u investicije za vlastitu proizvodnu djelatnost, kao i stano-gradnju, umanjuje se poreska obaveza za iznos cijelokupnog ulaganja;
- obvezniku koji izvrši ulaganje oporezive dobiti u investicije za ostale vlastite djelatnosti umanjuje se poreska obaveza najviše do 75% utvrđenog poreza na dobit.

U Federaciji BiH je predviđen poseban poreski podsticaj za strana ulaganja. Obvezniku kod koga strana lica ulažu kapital, čiji je udio u ukupnom trajnom kapitalu obveznika najmanje 20%, umanjuje se porez na dobit preduzeća u trajanju od pet godina od dana takvog ulaganja, srazmjerno učešću stranog kapitala obveznika. Ovdje je prenaglašena želja za privlačenje stranog kapitala, pa je u nedostatku ostalih mjera, posebno kod reinvestiranja, napravljena gruba diskriminacija na štetu domaćih investitora, odnosno domaćeg kapitala. Ovo je ujedno prostor za podsticanje špekulacija u pravcu da se domaći kapital pojavi kao strano investiranje.

Poreski obveznici u Hrvatskoj koji obavljaju djelatnost na području posebnog državnog interesa i zapošljavaju više od pet radnika u radnom odnosu na neodređeno vrijeme, pri čemu više od 50% radnika ima prebivalište i boravište na području posebnog državnog interesa najmanje devet mjeseci, plaćaju porez na dobit deset godina od početka primjene ovoga zakona³⁴ kako slijedi: 1. plaćaju porez na dobit na području prve grupe 25%; 2. plaćaju 50% od propisane poreske stope na području druge grupe; 3.

Obvezniku koji vrši ulaganje oporezive dobiti u investicije za vlastitu proizvodnu djelatnost, kao i stano-gradnju, umanjuje se poreska obaveza za iznos cijelokupnog ulaganja.

U Federaciji BiH je predviđen poseban poreski podsticaj za strana ulaganja.

³³ Zakon o porezu na dobit Federacije Bosne i Hercegovine, „Službene novine Federacije BiH“, članovi 31–34.

³⁴ Pri tome, misli se na Zakon o porezu na dobit, član 23.

U Republici Srpskoj, poreska oslobađanja su data za investiranje samo kao generalni pristup, bez navođenja ciljeva i diferenciranja oslobađanja u zavisnosti od usmjeravanja ulaganja prema ciljevima i prema samom obimu ulaganja, kakva je uobičajna praksa u svijetu.

plaćaju 75% od propisane poreske stope na području treće grupe. Slične olakšice Zakon priznaje i za poslovanje za one koji obavljaju djelatnost na području Vukovara, i one koji posluju u brdsko-planinskom području.

U Republici Srpskoj, poreska oslobađanja su data za investiranje samo kao generalni pristup, bez navođenja ciljeva i diferenciranja oslobađanja u zavisnosti od usmjeravanja ulaganja prema ciljevima i prema samom obimu ulaganja, kakva je uobičajna praksa u svijetu.

3.6. Otklanjanje dvostrukog oporezivanja

Ukoliko rezidentni obveznik ostvari dobit poslovanjem van teritorije Republike Srbije, preko svoje stalne poslovne jedinice, i na tu dobit plati porez na dobit, ima pravo na poreski kredit u visini poreza koji je tamo platio, ali ne viši od iznosa koji bi platio prema propisima Republike. Na ovaj način, Republika Srbija unilateralnom mjerom eliminiše dvostruko pravno oporezivanje dijela dobiti, koju su njeni rezidenti ostvarili poslovanjem van teritorije Republike, a istu mjeru primjenjuju i Republika Srpska,³⁵ Crna Gora,³⁶ Federacija BiH³⁷ i Hrvatska.³⁸

Srpski zakonodavac je, takođe, da bi pojačao konkurenčnost svojih rezidenata, predvidio mehanizme koji treba da eliminišu dvostruko ekonomsko oporezivanje. Matičnom preduzeću – rezidentnom obvezniku republike, može se umanjiti obračunati porez na dobit preduzeća za iznos koji odgovara porezu koji je njegova nerezidentna filijala platila u drugoj državi na dobit iz koje su isplaćene dividende koje se uključuju u prihode matičnog preduzeća i na te isplaćene

³⁵ Porez na dobit Republike Srpske, „Sl. glasnik RS“ broj 91/06, član 26.

³⁶ Porez na dobit Crne Gore, „Službeni list Republike Crne Gore“, član 33.

³⁷ Zakon o porezu na dobit Federacije Bosne i Hercegovine, „Službene novine Federacije BiH“, član 35.

³⁸ Zakon o porezu na dobit, član 5, „Narodne novine RH“, br. 127/2000, član 23.

dividende. Naravno, i u ovom slučaju poreski kredit može da se koristi samo do iznosa poreza koji bi, prema odredbama zakona, bio obračunat na dobit, odnosno dividendu. Pored brojnih uslova koji se moraju ispuniti da bi ova vrsta poreskog kredita mogla da se koristi, valja navesti onaj koji traži da matična kompanija mora najmanje godinu dana, pored korišćenja ove olakšice, da posjeduje 25% ili više akcija ili udjela nerezidentne filijale.

Sve zemlje,³⁹ izuzev Crne Gore, uz različita odstupanja su se opredijelile za sistem djelimične olakšice za akcionare u cilju eliminisanja dvostrukog ekonomskog oporezivanja dividendi. Crnogorski Zakon o porezu na dohodak fizičkih lica praktično ne poznaje dividendu kao prihod od kapitala, osim ako se ne radi o zaposlenim i članovima upravnih organa kao njihovim imaoцима. Prema tome, ukoliko akcionari nisu zaposleni ili članovi uprave preduzeća, radi se o potpunom izuzimanju dividendi iz oporezivanja. Tek ukoliko su imaoći akcija zaposleni ili članovi uprave, radi se klasičnom sistemu poreza na dobit pravnih lica. U Srbiji se primjenjuje modifikovani klasični sistem oporezivanja dobiti trgovačkih društava. Dobit trgovačkih društava oporezuje se porezom na dobit na nivou trgovačkog društva i zatim se oporezuje ponovo na nivou dioničara. Međutim, međukompanijske dividende se ne oporezuju pod uslovom da je porez na dobit platilo trgovačko društvo koje raspodjeljuje dividende na dobit tog društva. Predviđena olakšica za akcionare iznosi 50% ukupno ostvarenog prihoda od dividende, odnosno akcionar uključuje u osnovicu poreza na dohodak građana 50% ostvarenog prihoda od dividendi. U Hrvatskoj, dividende su opterećene porezom po odbitku od 15%, koji ujedno predstavlja i konačno poresko opterećenje za dividende, jer se one ne uključuju u osnovicu poreza na dohodak.⁴⁰ U Republici Srpskoj je u primjeni sistem potpunog izuzimanja dividendi, dok je u Federaciji Bosne i Hercegovine porez na dohodak građana regulisan različitim odredbama kantonalnih vlasti.

³⁹ Pri tome mislimo na Srbiju, Hrvatsku, Republiku Srpsku i Federaciju Bosne i Hercegovine.

⁴⁰ Zakon o porezu na dohodak, „Narodne novine Republike Hrvatske“, 163/03, član 38.

Sve zemlje, izuzev Crne Gore, uz različita odstupanja su se opredijelile za sistem djelimične olakšice za akcionare u cilju eliminisanja dvostrukog ekonomskog oporezivanja dividendi.

U Republici Srpskoj je u primjeni sistem potpunog izuzimanja dividendi, dok je u Federaciji Bosne i Hercegovine porez na dohodak građana regulisan različitim odredbama kantonalnih vlasti.

3.7. Grupno oporezivanje i transferne cijene

Matična i zavisna preduzeća čine grupu povezanih preduzeća ako matično preduzeće ima neposrednu ili posrednu kontrolu nad najmanje 75% (dok u Federaciji BiH najmanje 90%, a u Republici Srpskoj 80%) akcija ili udjela zavisnog preduzeća. Povezana preduzeća imaju pravo na poresko konsolidovanje pod uslovom da su ta preduzeća rezidenti Republike. Zahtjev za poresku konsolidaciju nadležnom poreskom organu podnosi matično preduzeće. Jednom odobreno poresko konsolidovanje primjenjuje se najmanje pet godina.

Transfernom cijenom smatra se cijena nastala u vezi sa transakcijama sredstava ili stvaranjem obaveza među povezanim licima. Licem povezanim sa poreskim obveznikom smatra se pravno ili fizičko lice u čijim odnosima sa poreskim obveznikom postoji mogućnost kontrole ili značajnog uticaja na poslovne odluke. Cijena za koju se očekuje da će se postići u imovinskim transakcijama ili ugovornim obavezama među licima koja su poslovala „van dohvata ruke“ ili više postignuta cijena smatraće se cijenom „van dohvata ruke“. Razlika između cijene „van dohvata ruke“ i transferne cijene uključuje se u poresku osnovicu.

U svim zemljama, cijena „van dohvata ruke“ se utvrđuje primjenom metode uporedne cijene, a kada to nije moguće, utvrđuje se primjenom metode preprodajne cijene ili metode nabavne cijene uvećane za uobičajenu maržu.

U svim zemljama, cijena „van dohvata ruke“ se utvrđuje primjenom metode uporedne cijene, a kada to nije moguće, utvrđuje se primjenom metode preprodajne cijene ili metode nabavne cijene uvećane za uobičajenu maržu.

Poreski period za koji se obračunava porez na dobit je finansijska godina.

3.8. Poreski period

Poreski period za koji se obračunava porez na dobit je finansijska godina. Finansijska godina je kalendarska godina, osim u slučaju likvidacije ili otpočinjanja obavljanja djelatnosti u toku godine. Poreska prijava se podnosi u roku od najduže tri mjeseca od završetka finansijske godine, što je slučaj i u Republici Srpskoj, dok je taj period u Federaciji BiH mjesec dana, Hrvatskoj četiri mjeseca i u Srbiji 10 dana. Uz poresku prijavu i poreski bilans, obveznik je dužan da nadležnom

poreskom organu dostavi i bilans uspjeha, bilans stanja, izvještaj o novčanim tokovima, izvještaj o promjenama na kapitalu, kao i drugu dokumentaciju propisanu Zakonom.

4. ZAKLJUČAK

Porez na dobit preduzeća je neposredni porez koji se ubire iz dobiti privrednog društva. Dobit nastaje kada se od ukupnih prihoda oduzmu rashodi poslovanja. Subjekti oporezivanja su privredna društva, odnosno registrovana društva kapitala.

U primjeni su praktično dva moguća koncepta oporezivanja dobiti preduzeća: klasični sistem i sistem poreske integracije.

Sve zemlje osim Crne Gore prihvataju poreskog obveznika poreza na dobit preduzeća u jednom od sljedećih oblika: akcionarsko društvo, društvo sa ograničenom odgovornošću, ortačko društvo, komanditno društvo, društveno preduzeće i javno preduzeće. Pored toga, obveznik ovog poreza je zadruga koja ostvaruje prihode prodajom proizvoda i usluga na tržištu, ali i svako drugo pravno lice koje nije organizovano kao preduzeće, odnosno zadruga, ako ostvaruje prihode prodajom proizvoda ili usluga na tržištu. Crnogorski model svojstvo pravnog lica ne priznaje društvima lica, dok se pravnim licem smatra i komanditno društvo.

Poreski obveznik je rezident koji podliježe oporezivanju dobiti koju ostvari na teritoriji Republike, ali i izvan nje, i nerezident koji dobit ostvari poslovanjem preko stalne poslovne jedinice koja se nalazi na teritoriji Republike.

Osnovica poreza na dobit predstavlja oporezivu dobit poreskog obveznika. Oporeziva dobit se u većini zemalja u tranziciji utvrđuje u poreskom bilansu, uskladišnjavanjem dobiti koja je iskazana u bilansu uspjeha, i to: korekcijom prihoda i rashoda iz bilansa uspjeha za sastavljanje poreskog bilansa, u oporezivu dobit se uključuju kapitalni dobici/gubici koji su nastali prodajom sredstava za koja nije predviđen posebni poreski tretman, vremenskim uskladišnjavanjem (koje se najprije odnosi na razlike u određivanju amortizacije u bilansu uspjeha i poreskom bilansu).

Porez na dobit preduzeća je neposredni porez koji se ubire iz dobiti privrednog društva.

U primjeni su praktično dva moguća koncepta oporezivanja dobiti preduzeća: klasični sistem i sistem poreske integracije.

Poreske stope su jednoobrazne i proporcionalne u svim zemljama i, gledano u globalu, sve zemlje imaju prilično nisku poresku stopu, koja predstavlja jedan poreski podsticaj za privlačenje stranog kapitala, a pravi poreski podsticaj predstavlja efektivna poreska stopa. Srbija ima najnižu stopu, što govori da su, sa stanovišta poreza na dobit, najbolji uslovi za investiranje u Srbiji.

Poreske stope su jednoobrazne i proporcionalne u svim zemljama i, gledano u globalu, sve zemlje imaju prilično nisku poresku stopu, koja predstavlja jedan poreski podsticaj za privlačenje stranog kapitala, a pravi poreski podsticaj predstavlja efektivna poreska stopa. Srbija ima najnižu stopu, što govori da su, sa stanovišta poreza na dobit, najbolji uslovi za investiranje u Srbiji.

Sve zemlje su uvele i brojne poreske podsticaje ne bili stimulisale privredni rast, razvoj malih i srednjih preduzeća, koncesiona ulaganja, zapošljavanje radnika i poboljšanje ekonomski situacije. Poreski podsticaji se mogu dati u vidu ubrzane amortizacije, poreskih oslobođanja, poreskog kredita i podsticaja kod ulaganja. Posebna vrsta poreskih podsticaja daje se po osnovu otklanjanja dvostrukog oporezivanja dobiti koju rezidenti ostvare van njenog područja, kao i u slučaju međukompanijskih dividendi.

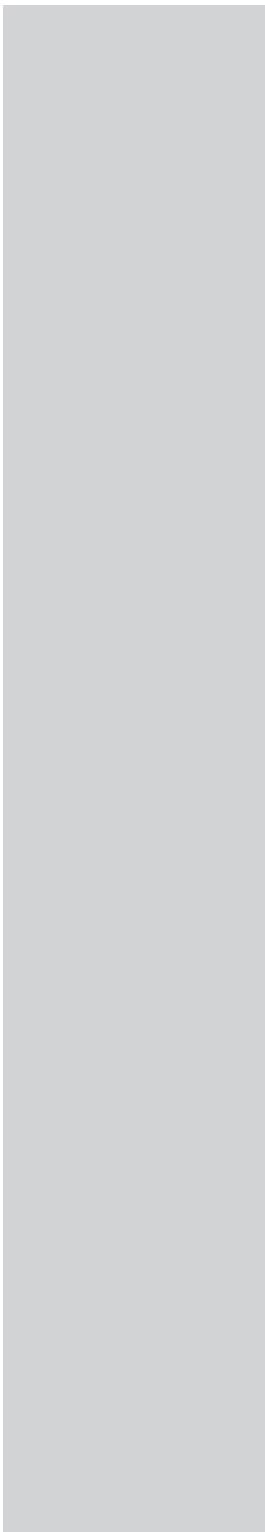
Zakoni svih zemalja dozvoljavaju pravo na poresko konsolidovanje povezanih preduzeća pod uslovom da su ta preduzeća rezidenti tih republika i jednom odobreno poresko konsolidovanje mora se primjenjivati najmanje pet godina. Takođe, zakoni svih zemalja cijenu „van dohvata ruke“ utvrđuju primjenom metode uporedne cijene, a kada to nije moguće, utvrđuju je primjenom metode preprodajne cijene ili metode nabavne cijene uvećane za uobičajenu maržu.

Posebna vrsta poreskih podsticaja daje se po osnovu otklanjanja dvostrukog oporezivanja dobiti koju rezidenti ostvare van njenog područja, kao i u slučaju međukompanijskih dividendi.

Literatura

1. Joseph E. Stiglitz, Ekonomija javnog sektora, drugo izdanje, Beograd 2008.
2. Raičević Božidar, Fiskalna ekonomija, Ekonomski fakultet, Beograd 2005.
3. Zakon o porezu na dobit preduzeća Srbije, „Sl. glasnik RS“, br. 25/2001, 80/2002, 43/2003, 84/2004.
4. Zakon o porezu na dobit Republike Srpske, „Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 91/06.
5. Zakon o porezu na dobit Federacije BiH, „Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“, br. 97/07. i 14/08.

6. Zakon o porezu na dobit pravnih lica Crne Gore, „Službeni list Republike Crne Gore“,
7. Zakon o porezu na dobit Hrvatske, „Narodne novine RH“, br. 127/2000.
8. Pravilnik o amortizaciji Hrvatske, „Narodne novine RH“, br. 54/01.
9. Pravilnik o primjeni Zakona o porezu na dobit u Federaciji Bosne i Hercegovine,
10. Pravilnik o primjeni Zakona o porezu na dobit u Republici Srpskoj, „Sl. glasnik Republike Srpske“, br. 129/06.



Pojam ličnog imena

Prof. dr Dušan Novaković
 Internacionalni univerzitet Novi Pazar,
 Pravni fakultet

1. LIČNO IME

Lično ime je stalani naziv fizičkog lica kojim se u pravnom prometu ono razlikuje od drugih. Svako ima pravo na lično ime koje se stiče rođenjem.¹ Lično ime je lično neimovinsko pravo i titular ga se ne može odreći, niti preneti na drugo lice. Ono prestaje kad i njegov imalac.² Svako je dužan da se služi svojim ličnim imenom. Ovo proizlazi iz potrebe obezbeđenja pravne sigurnosti (zaštite prava i interesa trećih lica u pravnom saobraćaju). Isto tako, lično ime se može promeniti pod uslovima određenim Porodičnim zakonom.³

U našem pravu, lično ime sastoji se od imena i prezimena,⁴ imena kojim se pojedinac individualizuje u okviru

Lično ime je stalani naziv fizičkog lica kojim se u pravnom prometu ono razlikuje od drugih.

1 Čl. 13. Porodičnog zakona Republike Srbije, „Sl. glasnik R. Srbije“ br. 18/2005.

2 D. Stojanović, O. Antić, *Uvod u građansko pravo*, Beograd, 2004, str. 153.

3 Čl. 13. PZ RS.

4 Čl. 342. PZ RS.

Pri odlasku u bolnicu radi porođaja, buduće majke najčešće nose sa sobom izvod iz matične knjige venčanih (ako su venčane), izvod iz MKR, uverenje o državljanstvu (za sebe, a ako nije državljanka Republike Srbije, tada od muža) i svoju ličnu ispravu. Ako je postignut sporazum između supružnika o imenu deteta, isto se, nakon porođaja, odmah evidentira od strane organa porodilišta u bolnici. Nadalje, organi bolnice upisuju lično ime i na otpusno pismo koje se uručuje majci, a u roku od 5–10 dana Odseku za lična stanja građana (matičarima) dostavljaju na ustaljenom obracu prijavu radi upisa činjenice rođenja u MKR. Zajedno sa prijavom, dostavljaju se i ostale javne isprave koje je majka bila obavezna priložiti pri dolasku na porođaj. Sve ovo napred izneseno možemo nazvati jednim prethodnim postupkom – radnjama u sklopu određivanja ličnog imena. Sve te radnje izvršavaju organi bolnice – porodilišta u svim mestima gde postoje u Republici Srbiji, i podnose prijavu mesno nadležnoj matičarskoj službi.

jedne porodice, i prezimena kojim se izražava pripadnost određenoj porodičnoj zajednici.

2. ODREĐIVANJE LIČNOG IMENA

Pri odlasku u bolnicu radi porođaja, buduće majke najčešće nose sa sobom izvod iz matične knjige venčanih (ako su venčane), izvod iz MKR, uverenje o državljanstvu (za sebe, a ako nije državljanka Republike Srbije, tada od muža) i svoju ličnu ispravu. Ako je postignut sporazum između supružnika o imenu deteta, isto se, nakon porođaja, odmah evidentira od strane organa porodilišta u bolnici. Nadalje, organi bolnice upisuju lično ime i na otpusno pismo koje se uručuje majci, a u roku od 5–10 dana Odseku za lična stanja građana (matičarima) dostavljaju na ustaljenom obracu prijavu radi upisa činjenice rođenja u MKR. Zajedno sa prijavom, dostavljaju se i ostale javne isprave koje je majka bila obavezna priložiti pri dolasku na porođaj. Sve ovo napred izneseno možemo nazvati jednim prethodnim postupkom – radnjama u sklopu određivanja ličnog imena. Sve te radnje izvršavaju organi bolnice – porodilišta u svim mestima gde postoje u Republici Srbiji, i podnose prijavu mesno nadležnoj matičarskoj službi.

Prijem i dalji postupak sa prijavama sprovodi se u skladu sa odredbama Zakona o opštem upravnom postupku i propisom o kancelarijskom poslovanju.

U roku od 15 dana od dana rođenja deteta, obavezno je upisati činjenicu rođenja u MKR.⁵ U ovom periodu, upis se vrši na osnovu zahteva zainteresovanog lica. Ovo lice mora imati pravni legitimitet, jer, u zavisnosti od bračnog stanja majke, matičar utvrđuje koji roditelj može zahtevati upis u MKR. Ako je dete bračno, situacija je najjednostavnija i upis se može izvršiti na lični zahtev bilo kog roditelja. Ako majka nije u braku, a u bolničkoj prijavi je navela podatke o muškarцу kojeg smatra ocem deteta, tada prijavilac može biti i to lice, ako je saglasno sa očinstvom.⁶ Ako majka nije

U roku od 15 dana od dana rođenja deteta, obavezno je upisati činjenicu rođenja u MKR.

⁵ Član 48. Zakona o matičnim knjigama, „Službeni glasnik Republike Srbije“, broj 20/2009.

⁶ Tačka 32. stav 3. Uputstva o vođenju matičnih knjiga i obrascima

u braku, lično će zahtevati upis u MKR, s tim što se podaci o ocu neće upisati. Da bi se uneli podaci o ocu deteta, potrebno je i njegovo prisustvo, kako bi uz saglasnost majke priznao očinstvo i tek potom se upisuju njegovi podaci u MKR.

Bez obzira na to da li je dete rođeno u braku ili ne, pre upisa činjenice rođenja u MKR, na osnovu odredbi Uputstva o vođenju matičnih knjiga i obrascima matičnih knjiga popunjava se Zapisnik o prijavi rođenja.⁷ Na ovaj zapisnik se uzima izjava roditelja o određivanju imena i prezimena detetu, čl. 344. i čl. 345. PZ RS, a koje se potom upisuje u matičnu knjigu rođenih.⁸

Smatram značajnim istaći sadržaj obrazca MKR po novom propisu o matičnim knjigama, a koji se razlikuje od dosadašnjih obrazaca matičnih knjiga. Naime, novi zakon o matičnim knjigama usaglašen je i sa odredbom PZ RS vezanim za skraćeno lično ime,⁹ tako da se sada u MKR druga

Da bi se uneli podaci o ocu deteta, potrebno je i njegovo prisustvo, kako bi uz saglasnost majke priznao očinstvo i tek potom se upisuju njegovi podaci u MKR.

matičnih knjiga, „Službeni glasnik Republike Srbije“, broj 109/2009.

⁷ Tačka 24. Uputstva o vođenju matičnih knjiga i obrascima matičnih knjiga.

⁸ Prezime deteta određuje se i upisuje u MKR prema prezimenu jednog ili oba roditelja. Ako roditelji deteta imaju različito prezime, sporazum o prezimenu detata uzima se na zapisnik u skladu sa zakonom koji uređuje opšti upravni postupak. Ako roditelji ne postignu sporazum o prezimenu deteta, odnosno ako u zakonom određenom roku nisu odredili prezime detetu, zapisnik o podacima o rođenju deteta dostavlja se nadležnom organu starateljstva radi određivanja prezimena detata. Po prijemu rešenja od nadležnog organa starateljstva, prezime deteta upisuje se u MKR onako kako je to odredio organ starateljstva, a u rubriku „Naknadni upisi i zabeleške“ upisuje se zabeleška „**Prezime deteta... odredio... (naziv i sedište organa starateljstva, broj i datum rešenja)**“. Isti je postupak ako roditelji ne postignu sporazum o imenu deteta, odnosno ako u zakonom određenom roku ne odrede ime deteta, odnosno ako su odredili pogrdno ime, ime koje vreda moral ili ime koje je u suprotnosti sa običajima i shvatanjima sredine. Ako ime ili prezime, odnosno ime i prezime deteta sadrži više od tri reči, matičaru koji vodi MKR saopštava se odluka o skraćenom ličnom imenu, skraćeno lično ime upisuje se u odgovarajuću rubriku MKR, a u rubriku „Naknadni upisi i zabeleške“ upisuje se zabeleška: „**Skraćeno lično ime kojim se služi u pravnom saobraćaju saopšteno na zapisnik... (naziv i sedište organa, broj i datum zapisnika)**“. Isti je postupak ako je ime ili prezime, odnosno ime i prezime deteta određeno rešenjem nadležnog organa starateljstva, a sadrži više od tri reči, istim rešenjem određuje se i skraćeno lično ime i vrši se upis klauzule u rubriku naknadnih upisa i zabeleški.

⁹ Član 343. PZS – Lice čije ime ili prezime, odnosno i ime i prez-

Bez obzira na to da li je dete rođeno u braku ili ne, pre upisa činjenice rođenja u MKR, na osnovu odredbi Uputstva o vođenju matičnih knjiga i obrascima matičnih knjiga popunjava se Zapisnik o prijavi rođenja.

Treba kao interesantno navesti i imperativnu normu našeg PZ RS, po kojoj roditelji ne mogu zajedničkoj deci odrediti različita prezimena.

Zakonodavac je dao pravo na promenu ličnog imena svakom licu koje je navršilo 15 godina života i koje je sposobno za rasuđivanje.

rubrika odnosi na skraćeno lično ime deteta, što do sada, kao predviđeno mesto upisa u MKR, nije bilo regulisano¹⁰. Treba kao interesantno navesti i imperativnu normu našeg PZ RS, po kojoj roditelji ne mogu zajedničkoj deci odrediti različita prezimena.¹¹

3. PROMENA LIČNOG IMENA

Zakonodavac je dao pravo na promenu ličnog imena svakom licu koje je navršilo 15 godina života i koje je sposobno za rasuđivanje.¹² Ovako dato pravo, bez navođenja zakonskog zastupnika ili staratelja, dovodi do sukoba sa odredbama Zakona o opštem upravnom postupku. Naime, radnje vezane za promenu ličnog imena su jedan upravni postupak, gde bi, ako tumačimo ovako napred navedenu normu PZ RS, stranka mogla biti lice sa navršenih 15 godina života sposobno za rasuđivanje.

Prema ZUP, stranka koja je potpuno poslovno sposobna može vršiti radnje u postupku (procesna sposobnost), a za procesno nesposobno lice radnje u postupku vrši njegov zakonski zastupnik. Zakonski zastupnik se određuje na osnovu

ime sadrži više od tri reči dužno je da se u pravnom saobraćaju služi skraćenim ličnim imenom. Odluka o skraćenom ličnom imenu saopštava se matičaru koji vodi MKR za imaoca prava na lično ime i konstataje se u MKR.

¹⁰ Naime, podaci o skraćenom imenu sa kojim se fizičko lice služi u pravnom saobraćaju u matičnim knjigama rođenih navođeni su u rubrici „Naknadni upisi i zabeleške“, koje je zainteresovano lice izjavom na Zapisnik pred matičarem za sebe odredilo. Tako, na primer, u subotičkoj opštini i regiji, posebno kod Mađara, Bunjevac i Hrvata, česta su bila i imena, a i prezimena koja su se sastojala od više reči: Tomislav Zvonimir Vojnić Kortmiš; Petar Pavao Kopunović Legetin; Marija Terezija Horvacki Živalov; Filip Jakov Sarić Lukendić i slično. Tada se, u skladu sa izjavljenom voljom lica, u ovoj odgovarajućoj rubrici MKR unosila klauzula koja glasi, na primer: „Izjavom pred matičarem Opštinske uprave Subotica – Mesne kancelarije Tavankut, na Zapisnik broj 201-6-18/2009-17 od 30. juna 2009. godine, dete će se ubuduće u pravnom saobraćaju služiti ličnim imenom Tomo Vojnić Kortmiš“. Ovakva promena ličnog imena unesena je dalje i u ostale matične knjige: venčanih, rođenih za decu i u evidenciju – Knjigu državljanina.

¹¹ Član 345. stav 2. PZ RS.

¹² Član 346. stav 1. PZ RS.

zakona ili aktom nadležnog državnog organa.¹³ Upoređujući odredbe PZ RS i ZUP, smatram da navedene zakone treba uskladiti. Novina je i odredba PZ RS po kojoj dete koje je navršilo 10 godina života i koje je sposobno za rasuđivanje ima pravo na davanje saglasnosti za promenu ličnog imena.¹⁴ Ovo u praksi znači da roditelj, ako zahteva promenu ličnog imena deteta, pred nadležni organ uprave mora prisustupiti sa svojim detetom koji će dati svoj pristanak–saglasnost na sprovođenje postupka promene njegovog ličnog imena.

Detetu se može promeniti prezime: utvrđivanjem materinstva odnosno očinstva i osporavanjem materinstva odnosno očinstva, dok se usvojenom detetu može promeniti prezime prema prezimenu jednog ili oba usvojitelja.¹⁵ Dete

¹³ Član 43. stavovi 1. i 2. Zakona o opštem upravnom postupku, „Sl. gl. Republike Srbije“, br. 30/2010.

¹⁴ Član 346. stav 2. PZ RS.

¹⁵ Član 349. tačke 1. i 2. PZ RS. Ako detetu pre priznanja očinstva nije određeno ime i prezime, odnosno ili ime ili prezime, u izjavi o priznanju očinstva roditelji mogu sporazumno odrediti ime i prezime ili samo ime, odnosno samo prezime deteta na način naveden pod fusuotom 8. Ako je detetu određeno ime i prezime pre priznanja očinstva, ime i prezime, odnosno ili ime ili prezime može se promeniti u skladu sa zakonom kojim se uređuje lično ime, a upis promene imena i prezimena, odnosno ili imena ili prezimena vrši se na osnovu rešenja nadležnog organa za promenu ličnog imena. U rubriku „Naknadni upisi i zabeleške“ upisuje se zabeleška: „Ime i prezime deteta (ime–prezime)... promenjeno u... rešenjem... (naziv i sedište organa, broj i datum rešenja)“. Ako je detetu posle priznanja očinstva određeno ime i prezime ili samo ime, odnosno samo prezime, odnosno ako je promenjeno ime i prezime ili samo ime, odnosno samo prezime, matičar će o tome obavestiti nadležne organe koji vode evidenciju o prebivalištu, državljanstvu, statistici i dr. odmah, a najkasnije sledećeg radnog dana.

Ako se presudom nadležnog suda utvrdi da majka deteta nije lice koje je upisano u matičnu knjigu rođenih, u rubriku „Naknadni upisi i zabeleške“ upisuje se zabeleška: „Presudom... (naziv i sedište suda, broj i datum presude) utvrđeno je da... (lično ime lica koje je u matičnu knjigu rođenih upisano kao majka) nije majka deteta“. Ako je istom presudom utvrđeno i materinstvo, u rubriku „Naknadni upisi i zabeleške“ upisuje se zabeleška: „Presudom... (naziv i sedište suda, broj i datum presude) utvrđeno je da je... (upisuje se lično ime lica i drugi podaci o majci koji se upisuju u matičnu knjigu rođenih) majka deteta“. Ako se presudom nadležnog suda utvrdi da otac deteta nije lice koje je upisano u matičnu knjigu rođenih, u rubriku „Naknadni upisi i zabeleške“ upisuje se zabeleška: „Presudom... (naziv i sedište suda, broj i datum presude) utvrđeno je da... (lično ime lica koje je u matičnu knjigu rođenih upisano kao otac) nije otac deteta“. Ako

Detetu se može promeniti prezime: utvrđivanjem materinstva odnosno očinstva i osporavanjem materinstva odnosno očinstva, dok se usvojenom detetu može promeniti prezime prema prezimenu jednog ili oba usvojitelja.

koje je promenilo prezime usvojenjem može posle prestanka usvojenja poništenjem uzeti svoje prezime.¹⁶

Iako je svakom licu uz ispunjavanje određene starosne dobi dato pravo na promenu ličnog imena, PZ RS predviđa i ograničenja u ostvarivanju ovog prava za određenu kategoriju lica.¹⁷ Ovaj motiv zakonodavca je u potpunosti razumljiv, jer

je istom presudom utvrđeno i očinstvo, u rubriku „Naknadni upisi i zabeleške“ upisuje se zabeleška: „Presudom... (naziv i sedište suda, broj i datum presude) utvrđeno je da je... (upisuje se lično ime lica i drugi podaci o ocu koji se upisuju u matičnu knjigu rođenih) otac deteta“.

- ¹⁶ Usvojeno dete upisuje se u matičnu knjigu rođenih na osnovu rešenja o novom upisu rođenja usvojenika koje donosi organ starateljstva (čl. 349. stav 2. PZ RS). Podaci o usvojenom detetu upisuju se u matičnu knjigu rođenih prema podacima sadržanim u dispozitivu rešenja iz stava 1. ove tačke, a u rubriku „Primedbe“ upisuje se zabeleška: „Upis izvršen na osnovu rešenja o novom upisu usvojenika... (naziv i sedište organa starateljstva, broj i datum rešenja)“. Na osnovu rešenja o novom upisu rođenja usvojenika poništava se raniji upis usvojenika u matičnu knjigu rođenih. Raniji upis poništava se tako što matičar koji je izvršio novi upis usvojenika precrta raniji upis u matičnu knjigu rođenih dvema paralelnim crvenim linijama, osim rubrike „Naknadni upisi i zabeleške“ u koju upisuje zabelešku: „Upis poništen na osnovu rešenja o novom upisu rođenja usvojenika... (naziv i sedište organa starateljstva, broj i datum rešenja)“. Novi upis usvojenika izvršen je u matičnu knjigu rođenih koja se vodi za opštinu–grad..., matično područje..., pod tekućim brojem... za... godinu“. Poništenje usvojenja deteta upisuje se u matičnu knjigu rođenih na osnovu rešenja o poništenju rešenja o novom upisu rođenja usvojenika koje donosi organ starateljstva. Novi upis rođenja usvojenika poništava se tako što se precrta dvema paralelnim crvenim linijama, osim rubrike „Naknadni upisi i zabeleške“ u koju se upisuje zabeleška: „Upis poništen na osnovu rešenja o poništenju rešenja o novom upisu rođenja usvojenika... (naziv i sedište organa starateljstva, broj i datum rešenja)“. Ovakvim rešenjem osnažuje se prvi upis rođenja deteta, tako što matičar koji je izvršio poništenje novog upisa rođenja usvojenika u rubriku „Naknadni upisi i zabeleške“ matične knjige rođenih u kojoj je izvršen prvi upis rođenja deteta upisuje zabelešku: „Upis osnažen rešenjem o poništenju rešenja o novom upisu rođenja usvojenika... (naziv i sedište organa starateljstva, broj i datum rešenja)“. Novi upis rođenja usvojenika izvršen u matičnu knjigu rođenih koja se vodi za opštinu–grad... matično područje..., pod tekućim brojem... za... godinu, poništen je istim rešenjem“.
- ¹⁷ Po članu 347. PZ RS tu kategoriju čine lica: **1.** protiv kojih se vodi krivični postupak za dela za koja se goni po službenoj dužnosti; **2.** koja su osuđena za krivično delo za koje se goni po službenoj dužnosti dok kazna nije izvršena odnosno dok traju pravne posledice osude; **3.** koja nameravaju da promenom ličnog imena izbegnu neku svoju obavezu; **4.** koja nameravaju da promene ime u pogrd-

je sigurno da ima lica koja promenom ličnog imena žele izbeći ispunjavanje nekih svojih obaveza, a da u milje kriminala i ne ulazimo.

Do promene prezimena može doći i prilikom sklapanja braka. Naime, supružnici se prilikom sklapanja braka mogu sporazumeti da svako od njih: 1. zadrži svoje prezime; 2. umesto svog uzme prezime drugog supružnika, i 3. svom prezimenu doda prezime drugog supružnika odnosno prezimenu drugog supružnika doda svoje prezime.¹⁸ Svaka promena prezimena (ličnog imena) nakon sklapanja braka i upisa u matičnu knjigu venčanih, neizostavno se evidentira i u matičnoj knjizi rođenih i knjizi državljanina unošenjem odgovarajuće klauzule o nastaloj promeni.¹⁹ Zakonodavac je dao mogućnost supružniku koji je promenio prezime sklapanjem braka da u roku od 60 dana od dana prestanka braka uzme prezime koje je imao pre sklapanja braka.²⁰ Ovo se dešava najčešće kod prestanka braka razvodom i (prvenstveno žene) koriste ovaj postupak, gde matičar vrši

no ime, ime sa kojim se vreda moral ili ime koje je u suprotnosti sa običajima i shvatanjima sredine.

¹⁸ Član 348. stav 1. PZS.

¹⁹ U rubriku „Ime i prezime supružnika“ upisuju se prezimena supružnika koja su imali pre zaključenja braka. U rubriku „Izjava supružnika o novom prezimenu“ upisuje se zabeleška o tome kako su se supružnici prilikom zaključenja braka sporazumeli o budućem prezimenu, i to: „Ženik/nevesta zadržao/la svoje prezime; Ženik/nevesta uzeo/la prezime supružnika... (navodi se prezime drugog supružnika); Ženik/nevesta svom prezimenu dodo/la prezime drugog supružnika, tako da prezime posle zaključenja braka glasi:... (navodi se prezime posle zaključenja braka); Ženik/nevesta prezimenu drugog supružnika dodo/la svoje prezime, tako da prezime posle zaključenja braka glasi:... (navodi se prezime posle zaključenja braka)“. – tačka 50. stav 2. i tačka 52. Uputstva o vođenju matičnih knjiga i obrascima matičnih knjiga. Ako supružnici ili jedan od supružnika promeni lično ime, odnosno ili ime ili prezime, taj podatak upisuje se u matičnu knjigu venčanih tako što se u rubriku „Naknadni upisi i zabeleške“ upisuje zabeleška: „Rešenjem... (naziv i sedište organa, broj i datum rešenja) promenjeno... (lično ime, ime ili prezime) supružnicima (ženiku/nevesti) u... (novo lično ime, ime ili prezime)“. – tačka 60. Uputstva o vođenju matičnih knjiga i obrascima matičnih knjiga.

²⁰ Član 348. stav 2. PZ RS. Naime, ako je lice, a pretežno se radi o nevestama – ženama, imala više brakova, pa je pri svakom braku menjala prezime uzimajući prezime muža, ona sa ovom izjavom na zapisnik može uzeti prezime koje je imala pre zadnjeg braka i ni jedno drugo. Drugo prezime može uzeti u redovnom postupku.

Iako je svakom licu uz ispunjavanje određene starosne dobi dato pravo na promenu ličnog imena, PZ RS predviđa i ograničenja u ostvarivanju ovog prava za određenu kategoriju lica.

Do promene prezimena može doći i prilikom sklapanja braka.

Kao i za ostale radnje koje se odnose na upravni postupak, tako i za radnje koje se odnose na promenu ličnog imena, predviđena je stvarna i mesna nadležnost.

Lice – stranka koja je pravno zainteresovana za promenu svog ličnog imena lično se obraća ovlašćenom organu uprave i iznosi razloge svog zahteva.

promenu prezimena i dostavlja izveštaj o nastaloj promeni prezimena na osnovu pravosnažne presude o razvodu braka. Ovaj postupak može se sprovesti i pred matičarem po mestu prebivališta supružnika, ako isto nije identično sa mestom rođenja, odnosno mestom gde se čuva i vodi matična knjiga rođenih zainteresovane stranke.

Kao i za ostale radnje koje se odnose na upravni postupak, tako i za radnje koje se odnose na promenu ličnog imena, predviđena je stvarna i mesna nadležnost. Zahtev za promenu ličnog imena podnosi se opštinskoj upravi na čijem području podnositelj zahteva ima prebivalište, odnosno boravište.²¹

Nadalje ću izložiti tok postupka koji obuhvata konkretne radnje za promenu ličnog imena.

Lice – stranka koja je pravno zainteresovana za promenu svog ličnog imena lično se obraća ovlašćenom organu uprave i iznosi razloge svog zahteva, a potom popunjava odgovarajući podnesak – zahtev za promenu ličnog imena. Uz svoj zahtev prilaže fotokopiju važeće lične karte, svoj izvod iz matične knjige rođenih, uverenje o državljanstvu, te ako je u braku i ima dece, izvod iz matične knjige venčanih, izvod iz matične knjige rođenih za bračnog druga, uverenje o državljanstvu, kao i izvode iz matične knjige rođenih za decu i uverenja o državljanstvu. Sve ove isprave je lice obavezno priložiti, kako bi se rešenja o odobrenju promene ličnog imena dostavila i matičaru/matičarima koji vode matične knjige rođenih za bračnog druga i decu, MKV, kao i knjigu državljanina. Ovo zato što će se promena ličnog imena evidentirati u svim ovim evidencijama i nadalje će se ono iskazivati pri izdavanju javnih isprava za lice koje traži promenu ličnog imena, njegovog bračnog druga i njihovu decu. Ako se sva ova evidencija nalazi u mestu prebivališta podnositelja zahteva, tada nije potrebno da se prilaže izvodi, pošto ovlašćeno lice organa uprave neposredno stiče uvid u odgovarajuće matične knjige i knjige državljanina.

Nakon provere ispravnosti i potpunosti svih potrebnih isprava – priloga, stranka se upućuje u pisarnicu organa uprave radi predaje zahteva. O predatom zahtevu sa prilozima

²¹ Član 350. stav 1. PZ RS.

izdaje mu se potvrda o prijemu, u skladu sa propisom o kancelarijskom poslovanju.

Pisarnica, nakon evidentiranja podneska – zahteva, dostavlja ovlašćenom organu predmet na rad. Ovlašćeno lice organa uprave utvrđuje postojanje prava na promenu ličnog imena u skladu sa odredbama PZ RS,²² zahtevajući od nadležnog organa – Osnovnog suda, Policijske uprave i Poreske uprave ispravu o postojanju uslova, odnosno o nepostojanju smetnji za promenu ličnog imena.

Nakon što utvrdi ispunjenost uslova, odnosno postojanje prava na promenu ličnog imena, ovlašćeno lice organa uprave donosi Rešenje sa kojim se odobrava promena ličnog imena i isto dostavlja stranci u skladu sa pravilima kancelarijskog poslovanja.

Ako stranka u roku od 15 dana od prijema rešenja ne izjavi žalbu (što je izuzetno redak slučaj jer mu je ispunjen zahtev), rešenje postaje pravosnažno. Na rešenja se unosi klauzula o pravosnažnosti i ona se dostavljaju matičarima koji vode evidencije radi unošenja nastale promene ličnog imena gde je to potrebno (MKR dece, supružnika, evidencija državljana i MKV). Istovremeno se o nastaloj promeni izveštava Policijska uprava, Poreska uprava, organ koji vodi birački spisak građana i ako se radi o vojnem obvezniku – organ koji vodi vojnu evidenciju. Kao što smo već naveli, nezadovoljna stranka ima pravo izjaviti žalbu, i to preko organa koji je doneo rešenje, organu Ministarstva za državnu upravu i lokalnu samoupravu. Nakon prijema dostavnica – potvrda o prijemu rešenja, ovlašćeno lice ista odlaže uz spise, zaključuje predmet u skladu sa pravilima kancelarijskog poslovanja i razdužuje u pisarnici.

ZAKLJUČAK

Osnovni i jedini izvor ličnog imena i prezimena je lično ime po kojem je neko lice upisano u matičnu knjigu rođenih, te se po tom osnovu upisuje ime i u izvode iz matičnih knjiga. Podaci po tako izdatom izvodu su jedina osnova za izradu niza

²² Članovi 346–349. PZ RS.

Pisarnica, nakon evidentiranja podneska – zahteva, dostavlja ovlašćenom organu predmet na rad.

Nakon što utvrdi ispunjenost uslova, odnosno postojanje prava na promenu ličnog imena, ovlašćeno lice organa uprave donosi Rešenje sa kojim se odobrava promena ličnog imena i isto dostavlja stranci u skladu sa pravilima kancelarijskog poslovanja.

Osnovni i jedini izvor ličnog imena i prezimena je lično ime po kojem je neko lice upisano u maticnu knjigu rođenih, te se po tom osnovu upisuje ime i u izvode iz maticnih knjiga.

ličnih isprava (lična karta, putna isprava, vozačka dozvola, radna knjižica, zdravstvena knjižica, đačka knjižica, indeks i drugo), što govori u prilog velikom značaju ličnog imena.

Ova relevantnost ličnog imena traje za građanski status jednog lica od njegovog rođenja do smrti.

