

dr. Miodrag Matejić  
redovni profesor

## FINANSIJSKO—PRAVNI ASPEKT ODNOSA REPUBLIKA I POKRAJINA U FINANSIRANJU FEDERACIJE

U celokupnoj oblasti društvenih finansija u našoj zemlji uspostavljaju se, na osnovu ustavnih načela, međusobni odnosi republika i pokrajina koji proističu iz njihovog učešća u finansijskim poslovima zasnovanih na zajedničkoj odgovornosti i solidarnosti za ostvarivanje finansijskih funkcija i zadataka od interesa za celu zemlju, radne ljude i narode i narodnosti.

Finansiranje funkcija i zadataka koje ima i izvršava federacija, u skladu sa Ustavom SFRJ i zakonima, predstavlja posebno značajnu oblast u kojoj se uspostavljaju i razrešavaju finansijski odnosi republika i pokrajina. U ovim odnosima obezbeđuje se finansijska saradnja republika i pokrajina koja omogućava ostvarivanje finansijskog federalizma na osnovama Ustava SFRJ i saveznih zakona, naročito u pogledu finansiranja funkcija i zadataka federacije iz budžeta i fondova federacije.

### I.

Sa finansijsko—pravnog aspekta posmatranja odnosi republika i pokrajina u okviru budžetskog sistema zasnivaju se i razrešavaju njihovim učešćem u procesu donošenja određenih akata federacije budžetskog karaktera. U tom procesu ostvaruje se saradnja republika i pokrajina uglavnom u Veću republika i pokrajina Skupštine SFRJ, odnosno u odgovarajućim odborima i drugim telima tog veća. Zato ova skupštinska tela predstavljaju glavno mesto usaglašavanja stavova i postizavanja saglasnosti po mnogim značajnim pitanjima budžetskog sistema federacije.

Realizacija odnosa međusobne saradnje republika i pokrajina u finansiranju funkcija federacije i drugih opštih potreba iz budžeta federacije institucionalno se odražava najpre u utvrđivanju ukupnog obima rashoda federacije za odgovarajuću budžetsku godinu za koju je potrebna saglasnost skupština republika i pokrajina.<sup>1)</sup> Utvrđivanje ukupnog obima (iznosa) rashoda budžeta federacije vrši se zakonom koji prethodi donošenju budžeta federacije i mora biti u skladu sa

<sup>1)</sup> Čl. 279. st. 3. Ustava SFRJ.

zajedničkom ekonomskom politikom za godinu za koju se budžet donosi.<sup>2)</sup>

Prema tome, može se opravdano zaključiti da utvrđivanje ukupnih rashoda budžeta federacije predstavlja prvu kariku u odnosima republika i pokrajina u okviru budžetskog sistema federacije.<sup>3)</sup>

Utvrđivanje ukupnih rashoda federacije pretpostavlja i obavezu republika i pokrajina da za budžet federacije obezbeđuju doprinos u skladu sa načelom ravnopravnosti i zajedničkom odgovornošću za finansiranje funkcija federacije.<sup>4)</sup>

Druga karika u odnosima republika i pokrajina u okviru budžetskog sistema je u saglasnosti ovih društveno—političkih zajednica koja je potreba za osnivanje fondova federacije.<sup>5)</sup> Saglasnost za osnivanje fondova daju skupštine republika i pokrajina na zakon kojim se ustanovljavaju fondovi za finansiranje zajedničkih potreba koje se ostvaruju u federaciji.

Saglasnost skupština republika i pokrajina potrebna je i za izdvajanje za fondove federacije.

Treća karika u odnosima republika i pokrajina u okviru budžetskog sistema je njihova saglasnost za preuzimanje kreditnih i drugih finansijskih obaveza van okvira ukupnih rashoda utvrđenih u budžetu federacije koja se reguliše posebnim zakonom.<sup>6)</sup>

Četvrtu kariku u odnosima republika i pokrajina u okviru budžetskog sistema, ali pod uslovima koji se nešto razlikuju od navedenih, predstavlja dogovaranje o utvrđivanju iznosa sredstava za finansiranje intervencija u privredi na domaćem tržištu. Ova se intervencija uređuje zakonom ako se merama za sprovođenje utvrđenja zajedničke politike ekonomskog razvoja Jugoslavije narušava ravnopravnost organizacije udruženog rada na tržištu u sticanju dohotka i raspolaganju rezultatima rada, ili se narušava ravnopravnost republika i pokrajina na jedinstvenom jugoslovenskom tržištu. Zato se istovremeno sa utvrđivanjem takvih mera obezbeđuju i sredstva zakonom, odnosno dogovorom republika i pokrajina. Ova sredstva se ne unose u budžet federacije, ali su povezana za budžetski sistem, pa se i regulišu Zakonom o finansiranju federacije.<sup>7)</sup>

Primena finansijskog federalizma u okviru budžetskog sistema u toku zadnjih godina pokazala je da postoji potreba za daljom razradom, usavršavanjem i usklađivanjem postavki na kojima se ovaj federalizam zasniva. U tom smislu očekuje se da republike i pokrajine svojom uzajamnom saradnjom doprinose ostvarivanju što boljih rešenja u skladu sa samoupravnim sistemom, ekonomskim mogućnostima i ciljevima društvenog i privrednog razvoja.

Ovim se u prvom redu obuhvataju rešenja iz pojedinih zakonskih i drugih propisa kojima se reguliše materija budžeta federacije.

<sup>2)</sup> Zakon o utvrđivanju ukupnog obima rashoda budžeta federacije za 1982. godinu („Sl. list SFRJ”, br. 72/81) i za ranije godine.

<sup>3)</sup> Čl. 4. Zakona o finansiranju federacije („Sl. list SFRJ”, br. 15/77).

<sup>4)</sup> Čl. 279. st. 2. Ustava SFRJ i čl. 34. Zakona o finansiranju federacije.

<sup>5)</sup> Čl. 279. st. 5. Ustava SFRJ i čl. 5. Zakona o finansiranju federacije.

<sup>6)</sup> Čl. 7. Zakona o finansiranju federacije

<sup>7)</sup> Čl. 4. Zakona o finansiranju federacije

U primeni Zakona o finansiranju federacije posebno je bilo aktuelno pitanje faza izrade budžeta i učešća republika i pokrajina u tim fazama (osnove budžeta, nacrt i predlog budžeta).

Tu se naročito ukazivalo na prvu fazu usaglašavanja stavova oko utvrđivanja osnova budžeta, jer zakonom nije precizirano šta čine te osnove budžeta, već je samo ukazano da, na osnovu Ustava republike i pokrajine utvrđuju ukupan obim rashoda saveznog budžeta, u skladu sa zajedničkom politikom ekonomskog i socijalnog razvoja Jugoslavije. Prema tome, i osnove budžeta federacije moraju biti zasnovane na predviđanjima i proporcijama društvenog plana Jugoslavije. Međutim, događa se da u vreme kada se izrađuju osnovi saveznog budžeta još nema dovoljno podataka koji bi bili od uticaja na rashode.

Bilo je mišljenja da budžet treba donositi po istom postupku koji važi za sve druge zakonske akte skupština sa svim fazama razmatranja u Skupštini (nacrt i predlog), bez da se prethodno razmatraju osnovi budžeta federacije.

Još jedno pitanje postalo je sporno. To je pitanje važenja budžeta tj. trajanja budžetske godine. U važećim propisima zastupljen je princip godišnjosti budžeta po kome budžet traje godinu dana, s tim da se počinje primenjivati 1.1. svake godine. Ako je potrebno finansirati iz saveznog budžeta neke trajnije potrebe (namene), onda se donosio tzv. finansijski program, koji je obezbeđivao sredstva dobijena iz budžeta za celokupan period trajanja finansiranja. Uz takvu budžetsku godinu primenjivana je »računska godina«, kojom se u stvari produžava izvršenje budžeta do 31. januara naredne godine. I ako to nije budžetskim propisima znači predviđeno, računaska godina postala je praksa za federaciju i za druge društveno—političke zajednice.

Uvođenje ove računaska godine bilo je uslovljeno bilansnim potrebama, da bi se obračunom mogli obuhvatiti svi rashodi prethodne budžetske godine. Kako savezni zakon ne predviđa produženje budžetske godine i uvođenje računaska to se u nekoliko zadnjih godina rešenje našlo u unošenju odgovarajuće odredbe u zakone o izvršenju budžeta koji se donose svake godine.<sup>8)</sup>

I neka druga pitanja bila su podvrgnuta iscrpnijem razmatranju i analizi u pogledu celishodnosti načina na koja su normativno i u praksi rešena. Tu spada u prvom redu: utvrđivanje ukupnog obima rashoda budžeta federacije, zatim određivanje doprinosa republika i pokrajina za budžet federacije, deficitarno finansiranje federacije, obrazovanje sredstava za materijalne rezerve federacije, utvrđivanje sredstava za intervencije u privredi iz saveznog budžeta, kao i pitanje fondova federacije.

U svim ovim pitanjima od značaja su odnosi republika i pokrajina, jer rešavanje ovih zavisi u velikoj meri od njihove saradnje. Ova pitanja povlačila su i druga koja su uslovljavala i pravilno rešavanje i celishodnost donetih budžetskih odluka. Od takvih su pitanje usklađivanja finansiranja federacije sa društvenim planom i pitanje finansiranja najvažnijih rashoda federacije u kome je bilo nekih problema.

<sup>8)</sup> Čl. 45. Zakona o finansiranju federacije.

## *1. Utvrđivanje ukupnog obima (iznosa) rashoda federacije*

Problemi finansiranja federacije i utvrđivanja ukupnog obima rashoda budžeta federacije za koje su ovlašćene republike i pokrajine, postali su već u prvim godinama primenjivanja Zakona o finansiranju federacije složeniji i rešenja, koja su njime data, iziskivala su preispitivanje. U tom smislu bilo je predloga o kojima se raspravljalo u Skupštini SFRJ u toku 1980. godine, koji bi se dali rezimirati u sledećem.

Iz izvornih prihoda federacije (carine, savezne takse, deo osnovnog poreza na promet, prihodi koji se ostvaruju po posebnim saveznom zakonima i prihodi koji svojom delatnošću ostvaruju savezni organi i organizacije) trebalo bi finansirati tri najvažnije potrebe koje izvršava federacija od interesa za celu zemlju, a to su JNA, boračka zaštita i dopunska sredstva za nedovoljno privredno razvijene republike i SAP (Kosovo.<sup>9)</sup> Sredstva za ove potrebe utvrđivana su na različite načine. Tako su sredstva za potrebe JNA utvrđivana u skladu sa srednjoročnim planom razvoja, izgradnje i opremanja JNA, u procentu od nacionalnog dohotka Jugoslavije po tekućim cenama u godini za koju se budžet federacije donosi. Ovaj procenat utvrđuje se društvenim planom razvoja Jugoslavije.<sup>10)</sup> Iznos dopunskih sredstava obezbeđuje se u procentu od ostvarenog društvenog proizvoda ukupne privrede zemlje po tekućim cenama.<sup>11)</sup>

Bilo je alternative u pogledu izmene strukture izvornih prihoda federacije da se obezbeđuje veće učešće federacije u osnovnom porezu na promet, odnosno da se povećaju prihodi federacije od carina, pored taksa i drugih dažbina. Razlika bi se podmirivala iz osnovnog poreza na promet do iznosa potrebnog za finansiranje obaveze federacije. Ostali deo od ukupnog obima rashoda budžeta federacije pokriva bi se iz doprinosa republika i pokrajina u celini ili delom zaduženjem kod banaka.<sup>12)</sup> Smatralo se da se ovim putem omogućava za osnovne rashode budžeta federacije siguran izvor prihoda što bi sa svoje strane, uticalo na otklanjanje deficitarnog finansiranja federacije. U tome bi postojale određene prednosti da ne dolazi svake godine do zaostajanja u izmiranju obaveza.

Još jedna dopunska varijanta bila je postavljena u tom smislu da finansiranje izvoznih stimulacija preuzmu republike i pokrajine, a da federaciji pripadnu svi prihodi od carina i carinskih taksa i drugih carinskih dažbina i da se, u odnosu na dotadašnji iznos poreza na promet, izvrši manje povećanje udela federacije.

Više pojedinačnih alternativa bilo je dato i za finansiranje ostalih obaveza federacije. Tako je razmatrana mogućnost da se izvozne stimulacije podmiruju i iz drugih izvora prihoda, a ne samo iz prihoda od carina, kao što je i bilo zamišljeno prilikom osnivanja Interesne zajednice Jugoslavije za ekonomske odnose sa inostranstvom, a to znači

<sup>9)</sup> U 1980. godini rashodi za ove potrebe iznosili su 86.80% od ukupnog rashoda federacije.

<sup>10)</sup> Čl. 15. Zakona o finansiranju federacije.

<sup>11)</sup> Čl. 17. Zakona o finansiranju federacije.

<sup>12)</sup> Taj deo u 1980. godini iznosio je 13.4% ukupnog obima rashoda budžeta federacije.

od strane republika i pokrajina, udružene privrede, banka i dr. Zatim da se finansiranje boračke zaštite prenese u potpunosti ili delimično na republike i pokrajine, da se u pogledu deficitarnog finansiranja federacije i njenog zaduživanja kod Narodne banke Jugoslavije odustane od daljeg korišćenja primarne emisije za budžetske svrhe, a da republike i pokrajine uzimaju kredite od te banke za rešavanje svojih bilansnih teškoća i podsticanja izvoza robe i usluga. Konstatovano je međutim da neke od navedenih propozicija ne bi se mogle uklopiti u postojeći pravni sistem pa bi njihova realizacija zahtevala odgovarajuće, čak i veoma značajne, izmene u zakonodavstvu.

U više slučajeva bilo je teškoća da republike i pokrajine, iz bilansnih razloga, obezbede potpuno razliku između ukupnih rashoda budžeta federacije i izvornih prihoda federacije, pa su se sporazumevale da federacija koristi emisiju novca za tu razliku, i zadužuje se kod Narodne banke Jugoslavije. Ovo je do sada već bilo i ostvarivano u nekoliko zadnjih godina i predviđeno zakonima.<sup>13)</sup>

Predmet razmatranja bio je način obezbeđivanja onih sredstava u budžetu federacije koja su utvrđivana u procentu od društvenog proizvoda ili nacionalnog dohotka (dopunska sredstva nedovoljno privredno razvijenim republikama i Kosovu i dr.). Predlagano je da se sredstva određuju u utvrđenim (definitivnim) iznosima rashoda, i to na osnovu predračuna. Pri tome, trebalo bi voditi računa o rastu društvenog proizvoda i nacionalnog dohotka koji su bili osnovica za utvrđivanje sredstava. Na ovaj način, smatralo se, da će se iz budžeta federacije obaveze prema korisnicima sredstava utvrđenih procentualno od društvenog proizvoda ili nacionalnog dohotka moći redovnije izvršavati u toku svake budžetske godine čime bi prestala potreba za prenošenjem obaveza i sredstava iz godine u godinu.

Donošenje saveznog budžeta za 1980., pa i 1981. godinu izazvalo je u pogledu sporazumevanja republika i pokrajina o visini ukupnih rashoda dosta teškoća. Tu se, strukturi rashoda saveznog budžeta prigovaralo da se sredstva uglavnom obezbeđuju za finansiranje organa i organizacija federacije. To, međutim, kao što je već ranije naglašeno, nije bio slučaj, pošto se znatan deo sredstava planira u saveznom budžetu za finansiranje narodne odbrane, invalidsko—boraču zaštitu, dopunsko finansiranje nedovoljno razvijenih. Veliki obim rashoda budžeta za 1980. godinu pripisivan je uglavnom automatizmu u ostvarivanju sredstava iz poreskih, ali i drugih izvora. Međutim, stvarni razlozi ovoga bili su na drugoj strani — na delovanju inflacionog pritiska. Smatralo se, na primer, da je budžet federacije za 1980. godinu »težak« budžet, koji ne ide u prilog stabilizaciji. Još u procesu donošenja budžeta prilikom usklađivanja stavova republike i pokrajina predloženo je od strane Saveznog izvršnog veća linearno smanjivanje rashoda (za 3%) čime su bile obuhvaćene sve stavke, pa i one sa najniže planiranim iznosima (ovo se uglavnom odnosilo na obaveze iz ranijih godina). Posebno su smanjivanjem rashoda bile obuhvaćene neprivredne investicije, kao i izdvajanja za budžetsku rezervu.

<sup>13)</sup> Čl. 3. Zakona o utvrđivanju ukupnog obima rashoda budžeta federacije za 1980. godinu („Sl. list SFRJ”, br. 67/79); čl. 3. i 4. Zakona o utvrđivanju ukupnog obima rashoda budžeta federacije za 1981. godinu („Sl. list SFRJ”, br. 74/80).

U zadnjim mesecima 1980. godine postavilo se i pitanje rebalansa budžeta federacije za 1980. godinu. U odboru Veća republika i pokrajina za finansije razmatrano je pitanje rebalansa koji je potreban zbog toga što su mere devalvacije uticale na obezbeđenje sredstava za rashode. Rebalans nije bio uslovljen jedino tim razlogom, već su njega izazvali i nenaplaćeni prihodi saveznog budžeta za 1980. godinu, koji se nisu ostvarivali u planiranim iznosima. Tako je došlo do manjka sredstava u iznosu od 14.903 milijardi dinara. Kad se taj iznos doda napred navedenom onda ispada da treba obezbediti ukupno 18.894 milijardi dinara. Teškoće finansiranja budžetskih rashoda federacije trebalo je da budu otklonjene dodavanjem sredstava iz dva izvora. Prvi je zaduženje kod banaka, izdavanjem obveznica u visini od 15 milijardi dinara, a drugi izvor je u povećanju doprinosa koji budžetu federacije daju republike i pokrajine — za 3.894 milijarde dinara.

Predlog za povećanje sredstava u vezi sa rebalansom nisu podržavali u prvo vreme svi delegati Odbora Veća republika i pokrajina za finansije.<sup>14)</sup> Prigovori su činjeni u tom pravcu da rešenja treba tražiti u okvirima preraspodele postojećih prihoda i rashoda. Zatim je stavljena primedba da ocena umanjenja prihoda, koji se ne mogu ostvariti, nije realna, pa da u tom smislu treba obaviti dodatne analize radi utvrđivanja stvarnog stanja. Ovo se odnosilo uglavnom na izvorne prihode federacije (carine, porez na promet i carinske takse). Međutim, bilo je prigovora i na povećanje doprinosa republika i pokrajina. Isticana je i potreba da se obezbede sredstva za Kosovo, zbog posebnog položaja ove pokrajine. Zadovoljenje opštih i zajedničkih potreba su u stalnom pogoršanju, pa se zbog toga ugrožava funkcionisanje organa i organizacija.

Smanjenje prihoda iz pojedinih izvora postoji: kod poreza na promet, kod carina i dažbina, a povećanje kod prihoda po posebnim saveznim propisima, prihoda od drugih društveno—političkih zajednica (doprinos republika i pokrajina) i prihoda od pozajmica kredita i oslobođenja i drugih sredstava tekuće godine, gde se obuhvataju sredstva od obveznica federacije u visini od 13.344,100,000 dinara, kao nov izvor prihoda.

Nacrtom budžeta federacije za 1981. godinu predviđalo se: na ime izvornih prihoda federacije 100.128,700.000 dinara; na ime ukupnih rashoda, zajedno sa sredstvima za tekuću budžetsku i iznosom koji se izdvaja za stalnu budžetsku rezervu, 169.056,000000 dinara; na ime razlike između ukupnog iznosa rashoda i iznosa izvornih prihoda federacije 68.927,600.000 dinara; na ime doprinosa republika i pokrajina 64.327,600.000 dinara i na ime prihoda iz posebnih izvora utvrđenih saveznim zakonom 4.600,000.000 dinara.<sup>15)</sup> Rasprava u Veću republika i pokrajina otpočela je novembra 1980. godine oko utvrđivanja ukupnog obima ras-

<sup>14)</sup> Predlog rebalansa Budžeta federacije za 1980. godinu razmatran je u Odboru Veća republika i pokrajina za finansije, 12. 11. 1980. godine. Izmene i dopune Budžeta federacije za 1980. godinu objavljene su u „Sl. listu SFRJ”, br. 74/80.

<sup>15)</sup> Zakon o utvrđivanju ukupnog obima rashoda budžeta federacije za 1981. godinu objavljen je u „Sl. listu SFRJ”, br. 74/80.

hoda i obaveza republika i pokrajina za pokriće razlike između izvornih prihoda i ukupnog iznosa rashoda. Razmatranje samoga nacrtu budžeta bilo je praćeno teškoćama koje su nastajale u vezi sa sprovođenjem stabilizacione politike u budžetskoj potrošnji. Da bi se održale stabilizacione bilansne proporcije bilo je ocenjeno da bi trebalo nastojati da se budžetska potrošnja federacije usaglasi sa usvojenom politikom o rastu opšte i zajedničke potrošnje koja je bila predložena u Rezoluciji o politici ostvarivanja Društvenog plana Jugoslavije za period od 1981. do 1985. godine u 1981. godini. Drugo pitanje u vezi sa budžetom federacije za 1981. godinu o kome je trebalo uskladiti stavove republika i pokrajina bilo je određivanje rasta rashoda tog budžeta. Stopa rasta društvenog proizvoda, prema ocenama koje su date u vreme razmatranja nacrtu budžeta, trebalo je da iznosi oko 23,6%. S obzirom na to budžetski rashodi trebalo je da rastu sporije od ove stope rasta društvenog proizvoda i to za četiri indeksna poena.

Ovo se nije odnosilo na rast rashoda za finansiranje Jugoslovenske narodne armije, na dopunska sredstva republikama i pokrajini Kosovo za društvene službe, na rashode za boračko-invalidsku zaštitu i vojne penzije. Za ove rashode koji su izuzeti od primene sporijeg rasta nego što je stopa rasta društvenog proizvoda, bilo je predviđeno: izdvajanje za Jugoslovensku narodnu armiju po stopi od 5,8% (dok je u srednjoročnom razdoblju od 1976. do 1980. godine taj procenat izdvajanja iznosio 6,17% za dopunska sredstva primena procenta od 0,85% od planiranog nominalnog društvenog proizvoda. Složeno pitanje bilo je izvršavanje obaveza prema Jugoslovenskoj narodnoj armiji i privredno nedovoljno razvijenim republikama i Kosovu koje su ostale neizmirene iz perioda srednjoročnog plana od 1976. do 1980. godine, jer je predlagano da se ove obaveze otpišu. Tu se pak naišlo na različito gledanje oko otpisivanja obaveza, te ovo nije prošlo bez kritičkih primedaba delegata u Veću republika i pokrajina. Prema nekim mišljenjima posebno je osetljivo ovo otpisivanje obaveza prema Kosovu, pa je trebalo ispitati da li postoji mogućnost da se izvrši razdeoba otpisanih sredstava prema godinama.<sup>16)</sup>

Mišljenja koja su delegati tom prilikom izrazili povodom Nacrtu budžeta federacije za 1981. godinu bila su dosta različita. Po jednom mišljenju predložena rešenja vodila su ka stabilizaciji u potrošnji federacije. Po drugim mišljenjima prilaz budžetu federacije nije tako ocenjen, jer se na jednoj strani smanjuju rashodi, ali se na drugoj uvode nova opterećenja za privredu, povećavaju se doprinosi republika i pokrajina i još koristi emisija za budžet federacije da bi se pokrio nedostatak sredstava. Emisija je u stvari bila prepolovljena pa se u tome videla jedna pozitivna odluka budžeta.

Veće republika i pokrajina saradujući u okviru svojih odbora usvojilo je budžet federacije za 1981. godinu 26. decembra 1980. godine. Time je okončan proces ne baš tako lakog usaglašavanja stavova po onim pitanjima koja su već izložena, posebno u Odboru za finansije ovoga veća, pa je omogućeno donošenje budžeta.

<sup>16)</sup> Videti: čl. 12. Zakona o izvršenju budžeta federacije za 1981. godinu („Sl. list SFRJ”, br. 74/80).

Ukupan obim rashoda budžeta federacije iznosi manje nego što je to prvobitnim predlogom bilo utvrđeno — 168.976 milijardi dinara tj. manje za oko 90 miliona dinara. U tome su izvorni prihodi federacije — 100.954 milijardi dinara, doprinosi republika i pokrajina — 63.773 milijardi dinara, a sredstva Narodne banke Jugoslavije — 4,6 milijardi dinara.<sup>17)</sup>

U decembru 1981. godine prihvaćen je amandman Odbora za finansiranje Saveznog izvršnog veća o smanjenju doprinosa republika i pokrajina Budžetu federacije za ovu godinu. Proverom podataka utvrđeno je da su izvorni prihodi federacije povećani. Na taj način su stvoreni uslovi da doprinos republika i pokrajina bude niži u skladu sa čl. 37. st. 2. i 3. Zakona o finansiranju federacije. Sniženje se vrši rebalansom budžeta po postupku koji je zakonom predviđen.<sup>18)</sup>

## 2. Doprinosi republika i pokrajina

Doprinosi republika i pokrajina u vezi su sa njihovom obavezom da utvrđuju ukupan iznos rashoda budžeta federacije, odnosno da, u skladu sa načelom njihove ravnopravnosti i zajedničkom odgovornošću za finansiranje funkcija federacije, obezbeđuju sredstva, u vidu doprinosa, da bi federacija mogla svoje funkcije ostvarivati.<sup>19)</sup>

Ovaj se doprinos utvrđuje u visini razlike između ukupnog iznosa rashoda u budžetu federacije i ukupnog iznosa izvornih prihoda federacije koji se raspoređuju u budžetu federacije. Izvorni prihodi federacije koji služe kao osnov za utvrđivanje razlike koja predstavlja doprinos republika i pokrajina, jesu: carine i druge carinske dažbine i carinske takse; savezne takse; deo (50%) osnovnog poreza na promet proizvoda; prihodi koji se ostvaruju na osnovu posebnih saveznih zakona i prihodi koje svojom delatnošću ostvaruju organi i organizacije federacije.<sup>20)</sup>

Osnovicu za utvrđivanje doprinosa pojedinih republika i pokrajina čini iznos ostvarenog društvenog proizvoda ukupne privrede republike, odnosno pokrajine po tekućim cenama, obračunat po jedinstvenoj metodologiji. Doprinos republike i pokrajine izmiruju iz ukupnih prihoda svojih budžeta. Drugim rečima ne postoje destinirani prihodi iz kojih bi se izdvajala sredstva za ovaj doprinos. To je bila ranija praksa kad se za ovu svrhu koristio porez na promet čiji su deo ustupale republike i pokrajine federaciji. Tada je doprinos imao karakter dopunskih sredstava jer je ustupan »od saveznim zakonom propisanog poreza na proizvode i usluge u prometu«. To je bio znači osnovni porez na promet. Ovakav doprinos republika i pokrajina federaciji utvrđivan je za svaku republiku odnosno pokrajinu kao fiksna obaveza. To je imalo za posledicu da je republika odnosno pokrajina, bila dužna da izvršava takvu obavezu bez obzira na realizaciju poreza na promet i da iz svojih prihoda, ako ova realizacija ne bude dovoljna, naknadi

<sup>17)</sup> Budžet federacije za 1981. godinu (»Sl. list SFRJ«, br. 74/80).

<sup>18)</sup> Izmene i dopune Budžeta federacije za 1981. godinu (»Sl. list SFRJ«, br. 65/81).

<sup>19)</sup> Čl. 2. st. 1. i 2. i čl. 34. Zakona o finansiranju federacije.

<sup>20)</sup> Čl. 28. Zakona o finansiranju federacije.



eventualne nedostatke manje naplaćenog poreza na promet. Pored toga, pokazalo se da je opterećenje pojedinih republika i pokrajina bilo nejednako zbog toga »što se realizacija prometa ne poklapa sa ukupnom fiskalnom snagom svakoga područja«, a obavljani promet je uslov za realizaciju poreza na promet.<sup>21)</sup> Ovo je posledica dogovora o tome šta treba da posluži kao osnovica za obračunavanje doprinosa (»kotizacija«). A dogovoreno je da formula za izračunavanje doprinosa bude visina ostvarenog društvenog proizvoda ukupne privrede i naplaćen osnovni porez na promet. Polazilo se od poreza na promet uz oslonac na ranije mesto i ulogu koju je, po oceni stručnjaka, ovaj porez imao u strukturi društvenih prihoda u Jugoslaviji, jer je porez na promet bio najizdašniji i najakumulativniji izvor prihoda, prvo samo federacije i zatim i republika i pokrajina kojima se obezbeđivalo učešće u porezu na promet. Pošto osnovni porez na promet jedinstveno reguliše federacija za celu zemlju i pošto je za ovakvo regulisanje potrebna prethodna saglasnost republika i pokrajina izgledalo je najpovoljnije ovakvo rešenje. Međutim, ono je samo po sebi ispoljilo neke nedostatke. Prvi je nedostatak bio u već pomenutom utvrđivanju fiksne obaveze doprinosa za svaku republiku, odnosno pokrajinu što je povlačilo neravnomeran raspored njihovih obaveza, jer je regionalna raspodela po osnovu ostvarenog prometa bila u neskladu sa fiskalnim kapacitetom svakog područja. U tome uzimanje u obzir i veličine društvenog proizvoda nije otklanjalo ovaj nesklad u raspodeli obaveza zbog toga što se fiskalni kapacitet ne poklapa sa veličinom društvenog proizvoda tj. sa ekonomskom snagom područja.<sup>22)</sup>

Daleko teže posledice nastajale su u obezbeđenju federacije potrebnim sredstvima od primene ovoga načina utvrđivanja obaveza republika i pokrajina, nego što se to očekivalo. Došlo je do povećanja rashoda u budžetu federacije u toku 1972/73. godine tako da republike i pokrajine nisu mogle da uplate potrebna sredstva jer je doprinos trebalo povećati preko njihovih mogućnosti, s obzirom na formiranje njihovih prihoda.

Dodatne investicije republika i pokrajina u doprinosu koji je trebalo povećati u toku 1972. pa i 1973. godine uticale su štetno i na njihovu budžetsku stabilizaciju. Zato je rešenje nađeno u povećavanju stopa poreza na promet ili u odlaganju obaveza za uplatu doprinosa.<sup>23)</sup>

Iskustva koja su dobijena iz načina na koji su uređivane obaveze republika i pokrajina po osnovu doprinosa morala su nalagati promene da i napuštanje poreza na promet kao osnove za utvrđivanje obaveza iz doprinosa. Napuštanje poreza na promet kao izvora stalnih sredsta-

<sup>21)</sup> Ksente Bogojev: Aktuelni problemi fiskalnog federalizma i stabilizacije (Savetovanje u Opatiji 1973. godine o aktuelnim problemima poreznog sistema i sistema finansiranja u Jugoslaviji).

<sup>22)</sup> U tome je posebno važan primer Vojvodine kao agrarne regije, koja nije bila u mogućnosti da iz ostvarenog osnovnog poreza na promet izvrši svoju obavezu.

<sup>23)</sup> Relabalansi u budžetu federacije iz 1972. godine izvršeni su uglavnom dodatnim doprinosom republika i pokrajina. Nedovoljno ostvareni prihodi od carina i povećanje rashoda za isplatu kompenzacija bili su glavni uzroci nedovoljnosti sredstava federacije, a njima treba dodati i druge uzroke.

va za budžet federacije izgleda da je imalo štetnih posledica baš zbog umanjenja prihoda federacije po osnovu doprinosa republika i pokrajina. Pokušaji još tokom 1973/74. godine da se ponovno odredi učešće federacije u osnovnom porezu na promet nisu bili jednodušno prihvaćeni od strane republika i pokrajina. Trebalo je vremena da se to postigne tek donošenjem Zakona o finansiranju federacije od marta 1977. godine.<sup>24)</sup> Među postojećim razlozima koji su navođeni da se porez na promet ne prepusti učešću federacije bio je istican i taj da bi takvo učešće remetilo postojeće odnose u federaciji i ako to nije baš sasvim opravdano kad se ima u vidu potrebna saglasnost republika i pokrajina za regulisanje osnovnog poreza na promet, pa i za utvrđivanje stopa ovog poreza. Neposredno učešće federacije u porezu na promet otklanjalo bi i malo neobičnu situaciju da federacija uređuje porez koji njoj ne pripada, a da se deo tog istog poreza vraća zaobilaznim putem federacije kroz doprinos republika i pokrajina. S druge strane porez na promet se pojavljuje kao prihod republika i pokrajina, ali u kome, kad se ustanovljava, ne postoji neposredni ni potpuni fiskalni suverenitet republika i pokrajina. Sve ovo dovodi do nešto nejasnih fiskalnih odnosa i posebno odnosa u vezi sa fiskalnim suverenitetom republika i pokrajina i fiskalnim federalizmom u celini.

Tako je u Ustavu SFRJ izvršena izmena u pogledu doprinosa s tim da se on utvrđuje u skladu s načelom ravnopravnosti i zajedničke odgovornosti republika i pokrajina za finansiranje funkcija federacije.<sup>25)</sup>

U pogledu samoga načina izdvajanja doprinosa, kao što je već rečeno, on se podmiruje iz ukupnih prihoda republike odnosno pokrajine.<sup>26)</sup>

Suprotno onome, što je kasnije u Ustavu usvojeno, bilo je predlagano da se vanfiskalni kriterijumi ne uzimaju u obzir kao osnova pri utvrđivanju obaveza doprinosa. To je značilo napuštanje društvenog proizvoda. Ali je to odbačeno i iznos ostvarenog društvenog proizvoda prihvaćen kao osnovica za obračun doprinosa i to obračunat po tekućim cenama i primenom jedinstvene metodologije.<sup>27)</sup> Tako se iznos doprinosa pojedinih republika i pokrajina utvrđuje, u okviru ukupnog iznosa tog doprinosa u visini razlike između ukupnog iznosa rashoda u budžetu federacije i ukupnog iznosa izvornih prihoda federacije koji se rasporede u budžetu federacije. Za utvrđivanje osnovice doprinosa svake od njih tj. iznosa ostvarenog društvenog proizvoda ukupne privrede služe podaci Saveznog zavoda za statistiku o ostvarenom društvenom proizvodu ukupne privrede po tekućim cenama za poslednju godinu za koju se tim podacima raspolaže u vreme donošnja budžeta federacije za

---

<sup>24)</sup> Čl. 28. tač. 3. Zakona o finansiranju federacije (»Sl. list SFRJ«, br. 15/77). Prema čl. 33. st. 1. istog zakona federaciji pripada 50% od naplaćenog osnovnog poreza na promet utvrđenog saveznim zakonom.

<sup>25)</sup> Čl. 279. st. 2. Ustava SFRJ.

<sup>26)</sup> Čl. 36. Zakona o finansiranju federacije. Mada je bilo predloga da se doprinosi vezuju i za ukupnu fiskalnu snagu uzimajući zbir poreza i doprinosa na području svake republike odnosno pokrajine, s tim da bi trebalo obračun vršiti na osnovu kalkulativnih, a ne ostvarenih iznosa prihoda. (Ksente Bogojev: Aktuelni problemi fiskalnog federalizma i stabilizacije).

<sup>27)</sup> Čl. 35. Zakona o finansiranju federacije.

narednu godinu. Ostvareni društveni proizvod uzima se prema teritorijalnom principu realizacije i za istu kalendarsku godinu za sve republike i autonomne pokrajine. Iznos doprinosa republike i pokrajina utvrđen na izloženi način predstavlja fiksnu obavezu.<sup>28)</sup>

Što se ukupnog doprinosa svih republika i pokrajina tiče njegov se iznos utvrđuje svake godine aktom o ukupnom obimu rashoda budžeta federacije tj. zakonom, a iznos doprinosa pojedinih republika i pokrajina i dinamika izmirenja obaveza zakonom o izvršenju budžeta.

Naime, poznato je da Skupština SFRJ budžet federacija ne donosi zakonom, već donosi samo budžet kao svojevrsan i specifičan opšti akt skupštine. Ali zato Skupština donosi jednovremeno sa budžetom i poseban Zakon o izvršenju budžeta u kome reguliše sve odnose u vezi sa prihodima i rashodima budžeta i pravima i dužnostima korisnika i nosilaca budžetskih sredstava kao i druge odnose u vezi sa njegovim izvršenjem u toku godine za koju se donosi.<sup>29)</sup>

Osnovni porez na promet promenio je do sada, kao što je objašnjeno, dva puta svoju ulogu u finansiranju federacije. Najpre se iz poreza, koji je u celini pripadao republikama i pokrajinama, izdvajao iznos doprinosa koji ove daju budžetu federacije, a zatim je federacija dobila pravo učešća u prihodu od ovoga poreza u visini od 50% naplaćenog iznosa. U saradnji republika i pokrajina po ovome, bilo je prigovora, da federacija više računa na korišćenje fiskalne funkcije ovog poreza, a da zanemaruje ekonomske i socijalne aplikacije koje iz takvog potenciranja fiskalne funkcije proističu. Tako je dolazilo do porasta prihoda od osnovnog poreza na promet, koji je često prelazio nominalni rast prometa robe, a posebno one koja se oporezuje. Zato je osnovni porez na promet izazvao porast cena i vršio infkatorni uticaj na novčanu masu.

Pitanje doprinosa republika i pokrajina za savezni budžet utvrđen u visini razlike između ukupnog iznosa rashoda budžeta federacije i izvornih prihoda federacije, postalo je aktuelno zbog predloga koji je istaknut da visinu doprinosa treba određivati u skladu sa kretanjima društvenog proizvoda, odnosno porastom osnovnog poreza na promet (ostaje se znači i dalje na stavu da je to destinirani prihod, kao i ranije, a ako ovo iz Zakona o finansiranju federacije ne proizilazi, jer se predviđa 50% poreza kao prihod federacije). S druge strane, odbacuje se ovako rešenje i kao razlog navodi to da visina doprinosa treba da zavisi od materijalnih i fiskalnih mogućnosti republika i pokrajina, jer jednom utvrđena obaveza plaćanja doprinosa u određenom iznosu ne može biti promenjena dok se ne izvrše odgovarajuće promene u budžetu federacije (rebalans). Time otpada potreba da se visina doprinosa učini zavisnom od kretanja društvenog proizvoda, odnosno poreza na promet.

U pogledu same obaveze i njenog konstituisanja za pojedine republike, odnosno pokrajine isto je tako bilo smatrano kao sporno da li je raspoređivanje obaveza pravilno. Ono sada zavisi od ukupno ostvarenog

<sup>28)</sup> Čl. 35. st. 2. do 4. Zakona o finansiranju federacije.

<sup>29)</sup> Zakon o utvrđivanju ukupnog obima rashoda budžeta federacije za 1979. godinu (»Sl. list SFRJ«, br. 70/78) i Zakon o izvršenju Budžeta federacije za 1979. godinu (isti Sl. list).

društvenog proizvoda i učešće svake republike i pokrajine u tom proizvoda za što se podaci dobijaju od saveznog statističkog organa (Savezni zavod za statistiku). Međutim, dešavalo se da se prilikom rebalansa i izmene visine doprinosa ocena vršila na osnovu podataka za poslednju godinu za koju se podacima raspolaze, a ne podataka godine za koju se rebalansirani budžet donosi. Podaci znači nisu aktuelni.

### 3. Otklanjanje deficitarnog finansiranja federacije

Finansijski federalizam, čije je ostvarivanje uslovljeno saradnjom republika i pokrajina u pogledu obezbeđivanja sredstava za podmirivanje ustavnih i zakonskih obaveza federacije i utvrđivanjem obima tih sredstava, posebno ističe problem deficitarnog finansiranja federacije i mere za otklanjanje tog deficita koje treba preduzimati. Taj problem je već godinama bio predmet rasprava u međurepubličkim organima i organizacijama, a posebno u Veću republika i pokrajina i njegovim telima (odborima). U tome je pored pitanja deficitarnog finansiranja federacije isticano i pitanje finansiranja neprivrednih investicija iz budžeta federacije.

Da bi se mogla dobiti potpuna slika o sistemu finansiranja federacije, uključujući u to i deficitarno finansiranje, njegove uzroke i posledice, potrebno je razmotriti tok dosadašnjeg stanja u finansiranju federacije.

Finansiranje federacije zadnjih godina bilo je regulisano Zakonom o finansiranju federacije iz 1977. godine, što znači da je po ovome zakonu finansiranje federacije otpočelo 1978. godine. U toku tri godine (1978. 1979. pa i 1980.) zapaženo je da u finansiranju federacije na osnovu pomenutog zakona postoje određene neusaglašenosti u pogledu izvora tj. sopstvenih — izvornih prihoda federacije. To je dalje povlačilo još neka sporna pitanja, a u prvome redu usaglašavanje finansiranja federacije sa društvenim planom.<sup>30)</sup> Tu se kao problem pojavljuje usaglašavanje dinamike budžetske potrošnje sa rastom društvenog proizvoda i nacionalnog dohotka. Međutim, bilansi federacije pokazivali su i dalje izrazito deficitarni karakter budžeta federacije u svim navedenim godinama uz nedostatak sredstava kojima bi se pokrio neprekidan rast potreba federacije. To je pak sa svoje strane imalo šire aplikacije od običnog neuravnoteženja prihoda i rashoda u budžetu federacije, jer je izazvalo i određena inflatorna dejstva pa su posledice deficita budžeta federacije bile višestruke.

Analiza uzroka deficitarnog finansiranja federacije duži niz godina pokazala je da se kao glavni razlog može smatrati struktura rashoda budžeta federacije i način na koji nastaju ti rashodi. Rashodi zavise od kretanja društvenog proizvoda i nacionalnog dohotka, ostvarenih ličnih dohodaka i troškova života. Prihodi budžeta federacije, sa svoje strane, ne ostvaruju se u odgovarajućim planskim predviđanjima, kao

<sup>30)</sup> Primedba Odbora za finansije Veća republika i pokrajina povodom razmatranja Nacrta zakona o finansiranju federacije u maju 1980.

što je slučaj sa carinama i drugim uvoznim dažbinama, pa ovi ne prate porast rashoda federacije.

Pravno tumačenje primene nekih odredaba Zakona o finansiranju federacije iz 1977. godine dosta je nategnuto. To se odnosi na mogućnost zaduženja Federacije kod Narodne banke Jugoslavije i na druge oblike pribavljanja sredstava na osnovu čl. 28. pomenutog zakona koji navodi izvore prihoda federacije. Član 30. pomenutog zakona omogućeno je da Narodna banka Jugoslavije, samo izuzetno, može odobravati kredite za budžet federacije do visine ostvarenog prihoda od carina i uvoznih dažbina prema prethodnoj godini, ali uz obavezu federacije da do kraja godine u kojoj je dobijen i korišćen kredit, ovaj vrati. Izgleda da je primena ovoga člana o zaduženju federacije kod Narodne banke Jugoslavije tumačena na taj način što se takvo zaduženje ne tretira kao primena ovoga člana već kao primena čl. 28. zakona u kome su nabrojani izvori prihoda federacije, pa među njima i prihodi određeni posebnim saveznim zakonom. Takav isti tretman postoji i za zaduživanje federacije na osnovu izdatih obaveza federacije. Međutim, postoji i mišljenje da nije bilo osnova da se tako postupa jer prihodi po posebnim saveznim zakonima iz čl. 28. Zakona o finansiranju federacije moraju imati karakter izvornih prihoda federacije, a sigurno je da prihodi koji potiču od zaduženja kod Narodne banke Jugoslavije nisu takvog karaktera.

Znači dve sporne tačke u finansiranju federacije tj. zaduženje kod Narodne banke Jugoslavije i izdavanje obveznica postojale su kao problemi o kojima pretstoji saglasnost republika i pokrajina, tako da se odgovarajućim izmenama omogući deficitarno finansiranje. To bi znači dovelo do uvođenja tri izvora finansiranja federacije: izvornih prihoda, doprinosa republika i pokrajina i zaduženja (kod banke i izdavanjem obveznica).

Međutim, postavljeno je načelo o prestanku daljeg zaduživanja federacije kod Narodne banke Jugoslavije za naknađivanje nedostataka sredstava iz redovnih izvora da bi se budžet uravnotežio, jer su, kao što je navedeno, nekoliko godina unazad ukupni rashodi budžeta federacije bili pokriveni i zajmovima kod Narodne banke Jugoslavije. Više puta je u Veću republika i pokrajina bilo postavljeno pitanje korišćenja primarne emisije za ove svrhe, pa je na osnovu zauzetih stavova bilo odlučeno da se od 1981. godine počne sa postepenim smanjivanjem zaduženja i korišćenjem primarne emisije za budžetske potrebe. Tako je u budžetu za 1981. godinu bilo predviđeno smanjenje zaduženja kod banke za polovinu, s tim da se u budžetu 1982. godine smanjenjem obuhvati i preostala polovina.<sup>31)</sup>

#### *4. Sredstva za intervencije u privredi*

Sredstva koja pripadaju federaciji, a služe za finansiranje intervencija u privredi na domaćem tržištu i za finansiranje podsticanja i

<sup>31)</sup> Vidi: čl. 3. Zakona o utvrđivanju ukupnog obima rashoda budžeta federacije za 1981. godinu (»Sl. list SFRJ«, br. 74/80) i čl. 5. Zakona o izvršenju budžeta federacije za 1982. godinu (»Sl. list SFRJ«, br. 72/81).

unapređivanja spoljnotrgovinske razmene i drugih ekonomskih odnosa sa inostranstvom utvrđuju se u skladu sa saveznim zakonom.<sup>32)</sup>

Ako se merama koje se donose za sprovođenje zajedničke politike ekonomskog razvoja Jugoslavije narušava ravnopravnost organizacija udruženog rada na tržištu u sticanju dohotka i raspolaganju rezultatima rada, ili se narušava ravnopravnost republika i pokrajina na jedinstvenom jugoslovenskom tržištu, istovremeno sa donošenjem tih mera obezbeđuju sa saveznim zakonom ili dogovorom republika i pokrajina i sredstava za finansiranje intervencija u privredi. Ova sredstva se ne unose u budžet federacije. Međutim, utvrđivanje iznosa sredstava, načina njihovog pribavljanja i uslovi njihovog korišćenja, vrši se u skladu sa zakonom, odnosno dogovorom republika i pokrajina.<sup>33)</sup>

Prema tome, saradnja republika i pokrajina uslovljavala je mogućnost vršenja i obim intervencija u privredi na domaćem tržištu. Ovo je u praksi bilo sprovedeno donošenjem brojnih akata na koje su davale saglasnost republike i pokrajine. Tu se radilo o aktima Saveznog izvršnog veća i saglasnosti izvršnih veća republika i pokrajina na akte (odluke), a kao glavni oblik intervencije pojavljivale su se premije i razvojne premije i kompenzacije.

U periodu od 1976. do 1980. godine, a i ranije, uvedene su premije za mleko, utovljenu telad, junad, jagnjad, soju i pšenicu, zatim kompenzacije za sveže meso i veštačko đubnivo.<sup>34)</sup>

Kompenzacije, na osnovu saveznog zakona, predstavljaju sastavni deo mera zajedničke ekonomske politike za određeni planski period. ako se aktima organa federacije kojima se za taj period uređuje ili u tom periodu sprovodi zajednička ekonomska politika, narušava ravnopravnost organizacija udruženog rada sticanju dohotka ili raspolaganju rezultatima rada.<sup>35)</sup> Smatra se da su ovi uslovi ispunjeni ako se pomenutim aktima stvaraju takvi uslovi sticanja dohotka i odnosi u raspolaganju rezultatima rada koji onemogućuju organizacijama udruženog rada da ostvaruju dohodak u visini utvrđenoj primenom kriterijuma iz saveznog zakona kojim se utvrđuju osnovi sistema cena i društvene kontrole cena. Skupština SFRJ utvrđuje kad su se stekli uslovi za kompenzaciju i utvrđuje mere, odnosno smernice i okvire za donošenje mera kojima se organizacijama udruženog rada obezbeđuju kompenzacije.<sup>36)</sup>

U stvari Zakonom o kompenzacijama utvrđeno je ustavno načelo jednakosti i ravnopravnosti organizacija udruženog rada u sticanju dohotka i raspolaganju njime kao rezultatom njihovog rada. Mada se saradnja republika i pokrajina u utvrđivanju kompenzacija (zakonsko regulisanje) odnosi samo na slučajeve kad je kompenzacija priznata zbog nastalih posledica akata organa federacije, ipak ona ima i dublje ekonomsko—finansijsko značenje, posebno zato što postoji mogućnost

<sup>32)</sup> Čl. 3. st. 3. Zakona o finansiranju federacije.

<sup>33)</sup> Čl. 27. Zakona o finansiranju federacije.

<sup>34)</sup> Zakon o razvojnim premijama i obezbeđenju sredstava za isplatu tih premija (»Sl. list SFRJ«, 58/76. i 49/77) i dr.

<sup>35)</sup> Čl. 1. Zakona o kompenzaciji (»Sl. list SFRJ«, br. 11/80).

<sup>36)</sup> U čl. 3. i 4. Zakona o kompenzaciji definišu se akti federacije kojima se utvrđuje zajednička ekonomska politika i akti kojima se ona sprovodi.

da i republike i pokrajine regulišu kompenzacije u slučaju donošenja takvih akata njihovih organa.

Za podsticanje spoljnotrgovinske razmene u našoj zemlji izdvalo se oko 4.5% nacionalnog dohotka u sadašnjem sistemu finansiranja izvoza. I to, zbog značajnog iznosa sredstava, utiče na deficitarnost finansiranja iz budžeta federacije. Obezbeđenje sredstava za ovu svrhu vrši se iz dela prihoda od carina i carinskih dažbina koji pripadaju kao prihodi federacije.<sup>37)</sup> Sredstva se izdvajaju i prenose Interesnoj zajednici za ekonomske odnose sa inostranstvom, i to pre unošenja prihoda iz ovih izvora u budžet federacije, kako se deficitarno finansiranje po ovome osnovu ne bi povezivalo sa budžetom federacije u čemu se, prema pretežnom mišljenju, praktično malo uspelo. Visina obaveza federacije prema spoljnotrgovinskoj razmeni zavisi od obima izvoza i instrumenata kojima se izvoz potstiče, a to čini potrebnim da se u toku godine, zavisno od kretanja izvoza, menjaju procenti izdvajanja prihoda od carina i carinskih dažbina, koji se ustupaju Internoj zajednici Jugoslavije za ekonomske odnose sa inostranstvom.

Time se znači menjaju i rashodi budžeta federacije. Zato je u ovome značajno, smatra se, uspostavljanje odnosa saradnje republika i pokrajina i izmena načina i instrumenata stimulacije izvoza i posebno obezbeđenja sredstava za to, kako bi se utvrdili stabilni i sigurni izvori prihod budžeta federacije za normalno finansiranje rashoda. U tome je bilo predloženo da se iznos sredstava, koja se ustupaju za stimulaciju izvoza Interesnoj zajednici Jugoslavije za ekonomske odnose sa inostranstvom, utvrđuje u zavisnosti od vrednosti izvoza. To bi praktično značilo da, ako dođe do povećanja izvoza, povećala bi se i ustupljena sredstva. Ovo zato što povećani izvoz istovremeno omogućava i povećanje uvoza, a za uvoz se naplaćuju carine i carinske dažbine u većem iznosu, pa se iz takvog povećanja carinskih prihoda može obezbeđivati više sredstava za stimulaciju izvoza, koja se ustupaju zajednici.

Ustupanje prihoda od carina i drugih uvoznih dažbina Interesnoj zajednici Jugoslavije za ekonomske odnose sa inostranstvom vrši se u skladu sa dogovorima o politici razvoja ekonomskih odnosa sa inostranstvom.<sup>38)</sup> Sredstva se koriste za povraćaj carina i drugih uvoznih dažbina u korist organizacija udruženog rada, koje izvoze robu i usluge, prema programu izvoza i finansijskom planu interesne zajednice. To se čini da bi se ostvarivala politika izvoza koja je utvrđena za svaku godinu u odgovarajućoj rezoluciji.<sup>39)</sup> Tako je za 1982. godinu ustupljeno 59.70% od ostvarenih prihoda od carina i drugih uvoznih dažbina, kao i u celini prihodi ostvareni od posebnih dažbina pri uvozu poljoprivrednih prehrambenih proizvoda.<sup>40)</sup>

<sup>37)</sup> Čl. 26. Zakona o finansiranju federacije.

<sup>38)</sup> Videti: Dogovor o osnovama Društvenog plana Jugoslavije o politici razvoja ekonomskih odnosa sa inostranstvom u periodu od 1981. do 1985. godine.

<sup>39)</sup> Rezolucija o politici ostvarivanja Društvenog plana Jugoslavije za period od 1981. do 1985. godine u 1982. godini (»Sl. list SFRJ«, br. 72/81).

<sup>40)</sup> Odluka o utvrđivanju prihoda od carina i drugih uvoznih dažbina koji se u 1982. godini ustupaju Interesnoj zajednici Jugoslavije za ekonomske odnose sa inostranstvom (»Sl. list SFRJ« br. 72/81).

Ustupljena sredstva imaju i širu namenu, pa se mogućnost korišćenja dopušta i za turističku i ekonomsku propagandu i informativnu delatnost prema inostranstvu radi povećanja izvoza u skladu sa samoupravnim sporazumima koje zaključuju samoupravne interesne zajednice republika i pokrajina sa zajednicom Jugoslavije.

Ustupljena sredstva se prenose u Fond interesne zajednice Jugoslavije. Sredstva se koriste srazmerno ostvarenom prilivu deviza od izvoza robe i usluga predviđenih u platnom i deviznom bilansu Jugoslavije.

Karakteristično je da se planskim dokumentima predviđa da samoupravne interesne zajednice republika i pokrajina i interesna zajednica Jugoslavije zaključuju samoupravne sporazume o povećanju carina i drugih dažbina po osnovu izvoza robe i usluga. Tim sporazumom, kojim se u prvome redu obezbeđuju ekonomski povoljniji uslovi za povećanje deviznog priliva, treba da budu otklonjeni linearnost povraćaja carina i neopravdano stečena prava po osnovu povraćaja. U tom cilju predviđa se da se više podstiče izvoz proizvoda viših faza prerade zasnovanih na većem učešću domaćih resursa, hrane i drugih proizvoda.

## II.

Već je naglašeno da značajnu kariku u odnosima republika i pokrajina u finansiranju funkcija i zadataka federacije predstavljaju fondovi federacije.

Polazeći od činjenice da federacija ne treba da ima ekonomske funkcije i da se one koje su postojale do ustavne reforme ukidaju, Ustavom SFRJ određeno je da federacija može osnivati fondove samo u okviru rashoda predviđenih u budžetu federacije. To praktično znači da se sa osnivanjem tih fondova saglašavaju republike i pokrajine prilikom utvrđivanja ukupnog iznosa rashoda u budžetu federacije. Inače van ukupnih rashoda u svom budžetu federacija bi mogla osnivati fondove jedino ako bi se sa takvim osnivanjem saglasile republike i pokrajine.

Fondovi federacije, čije se formiranje uslovljava saglasnošću republika i pokrajina, odnosno donošenjem odgovarajućeg zakona, bili su i još su uvek predmet saradnje republika i pokrajina po mnogim pitanjima njihovog funkcionisanja.

Radi se uglavnom o tri fonda: Fondu federacije za kreditiranje bržeg razvoja privredno nedovoljno razvijenih republika i pokrajina<sup>41)</sup>, Fondu Interesne zajednice Jugoslavije za ekonomske odnose sa inostranstvom<sup>42)</sup> i Fondu solidarnosti sa nesvrstanim zemljama i zemljama u razvoju.<sup>43)</sup>

Pored ovih »saveznih« fondova postoji još niz drugih koji imaju karakter samoupravnih asocijacija udruženog rada, ali deluju na teritoriji cele zemlje. To su: Fond za unapređenje izvoza ribe, prerađevina) od ribe i razvoj morskog ribolovstva; Fond za unapređenje proizvodnje i plasmana stoke i stočnih proizvoda; Fond za unapređenje prometa

<sup>41)</sup> Čl. 258. Ustava SFRJ.

<sup>42)</sup> Čl. 83. Zakona o deviznom poslovanju i ekonomskim odnosima sa inostranstvom (»Sl. list SFRJ«, br. 15/77).

<sup>43)</sup> Zakon o fondu solidarnosti sa nesvrstanim zemljama i zemljama u razvoju (»Sl. list SFRJ«, br. 60/74 i 55/78).



duvana i duvanskih prerađevina. Fond za unapređenje proizvodnje i izvoza vina i drugih alkoholnih pića; Fond rizika u plasmanu hmelja i prerađevina od hmelja; Fond za stimulaciju izvoza povrća i voća i prerađevina od voća i povrća. Svi ovi fondovi finansiraju se delom iz sredstava Fonda Interesne zajednice Jugoslavije za ekonomske odnose sa inostranstvom,<sup>44)</sup>

1. Fond za kreditiranje bržeg razvoja privredno nedovoljno razvijenih republika i pokrajina, čije postojanje datira još od 1965. godine, reformisan je 1976. godine, da bi se struktura stalnih izvora sredstava koji mu pripadaju izmenila, zajedno sa nekim drugim dispozicijama, 1981. godine.<sup>45)</sup>

Ovaj fond je od velikog značaja za ostvarivanje saradnje republika i pokrajina najpre u formiranju samoga fonda i utvrđivanju sredstava i njihovih izvora, a zatim u donošenju globalnih investicionih odluka i najzad u celokupnom procesu poslovanja fonda. Institucionalno saradnja se odvija u Skupštini SFRJ, Veću republika i pokrajina, u toku normativnog regulisanja odnosa u vezi sa postojanjem i radom fonda (donošenje zakona i drugih akata). Isto tako ta se saradnja prostire i na konkretne odnose odlučivanja u skladu sa utvrđenom i govorenom politikom razvoja nedovoljno privredno razvijenih republika i Kosova, učesćem u skupštini fonda.

Učešće republika i pokrajina u radu Fonda koje se ostvaruju u skupštini Fonda utvrđeno je zakonom tako da delegacije u skupštini, koja ima dvadeset i dva delegata, biraju skupštine republika i pokrajina, po pravilu iz organizacija udruženog rada koje vrše privrednu delatnost. Skupštine republika biraju po tri delegata, a skupštine pokrajina po dva delegata.<sup>46)</sup> Skupština Fonda odlučuje na osnovu saglasnosti svih delegacija republika i pokrajina.

Od postanka Fonda sredstva za njegovo funkcionisanje obezbeđivala su se iz stalnih izvora, čija je visina utvrđivana posebnim saveznim zakonima. Stalna sredstva fonda u najvećem delu poticala su iz obaveznog zajma koji su uplaćivale organizacije udruženog rada.<sup>47)</sup> Po zakonu

---

<sup>44)</sup> Čl. 74. Zakona o prometu roba i usluga sa inostranstvom (»Sl. list SFRJ«, br. 15/77).

<sup>45)</sup> Zakon o fondu federacije za kreditiranje privrednog razvoja privredno nedovoljno razvijenih republika i krajeva (»Sl. list SFRJ«, br. 8/65). Zakon o Fondu federacije za kreditiranje bržeg razvoja privredno nedovoljno razvijenih republika i autonomnih pokrajina (»Sl. list SFRJ«, br. 33/71 i 5/72), kojim je određeno da Fond osnovan prvim zakonom nastavi sa radom, Zakon o Fondu federacije za kreditiranje bržeg razvoja privredno nedovoljno razvijenih republika i autonomnih pokrajina (»Sl. list SFRJ«, br. 33/76) i Zakon o izmenama i dopunama Zakona o Fondu federacije za kreditiranje bržeg privrednog razvoja privredno nedovoljno razvijenih republika i autonomnih pokrajina (»Sl. list SFRJ«, br. 72/81).

<sup>46)</sup> Čl. 18. Zakona o izmenama i dopunama Zakona o Fondu federacije za kreditiranje bržeg razvoja privredno nedovoljno razvijenih republika i autonomnih pokrajina (»Sl. list SFRJ«, 72/81).

<sup>47)</sup> Zakon o sredstvima obaveznog zajma za kreditiranje bržeg razvoja privredno nedovoljno razvijenih republika i AP Kosovo (»Sl. list SFRJ«, br. 33/71), Zakon o stalnim sredstvima Fonda federacije za kreditiranje bržeg razvoja privredno nedovoljno razvijenih republika i pokrajina u periodu od 1976. do 1980. godine (»Sl. list SFRJ«, br. 33/76).

u periodu od 1976. do 1980. godine stalna sredstva Fonda obrazovala su se u visini od 1.97% od društvenog proizvoda društvene privrede Jugoslavije ostvarenog u godini za koju se sredstva obračunavaju.

Počev od 1981. godine došlo je do promene u utvrđivanju stalnih sredstava Fonda federacije za kreditiranje bržeg razvoja privredno nedovoljno razvijenih republika i autonomnih pokrajina u periodu od 1981. do 1985. godine. U tom srednjoročnom planskom razdoblju sredstva Fonda se obrazuju, kao što je navedeno, po stopi od 1.83% društvenog proizvoda društvene privrede Jugoslavije, ali tako da 50% tih sredstava se ostvaruje udruživanjem rada i sredstava organizacija udruženog rada na dohodovnim osnovama i na osnovu zajedničkog interesa, a 50% iz obaveznog zajma koji uplaćuju osnovne organizacije udruženog rada koje obavljaju privredne delatnosti.

2. Interesna zajednica Jugoslavije za ekonomske odnose sa inostranstvom njeno osnivanje, nadležnost, delatnost i upravljanje regulisani su Zakonom o deviznom poslovanju i kreditnim odnosima sa inostranstvom.<sup>48)</sup> U ovu zajednicu učlanjene su samoupravne interesne zajednice za ekonomske odnose sa inostranstvom republika i pokrajina, pa se u zajednici Jugoslavije ostvaruje njihova saradnja u pogledu dogovaranja o elementima za planiranje ekonomskih odnosa sa inostranstvom i elementima planova priliva i odliva deviza, u pogledu usklađivanja stavova u postupku pripremanja planova, zatim načina ostvarivanja planova ekonomskih odnosa sa inostranstvom i planova priliva i odliva deviza.<sup>49)</sup> U skupštini Interesne zajednice Jugoslavije svaka republika i pokrajina ima po deset delegata izabranih iz reda članova svake republičke i pokrajinske zajednice. U izvršnom odboru svaka zajednica republike i pokrajine ima isto tako svoje delegate.

U Interesnoj zajednici Jugoslavije za ekonomske odnose sa inostranstvom obrazovan je Fond.<sup>50)</sup> U ovaj fond unose se sredstva koja se izdvajaju od prihoda federacije koji potiču od carina i carinskih uvoznih dažbina i to svake godine u skladu sa osnovama plana o politici razvoja ekonomskih odnosa sa inostranstvom. Sredstva fonda služe za povraćaj carina i drugih uvoznih dažbina u korist organizacija udruženog rada, o čemu je već bilo ranije govora i vode se kod Službe društvenog knjigovodstva Jugoslavije.

Priliv sredstava u Fondu iz dela carina i carinskih uvoznih dažbina obustavlja se ako izdvojeni prihodi primenom određenog procenta utvrđenog za svaku godinu (za 1982. godinu procenat izdvajanja je 59.70% od ostvarenih prihoda od carina i drugih uvoznih dažbina) iznose više od obaveza Fonda nastalih po osnovu povraćaja carina i drugih dažbina, a višak sredstava uplaćuje se u budžet federacije. Suprotno tome ako su obaveze Fonda veće od prihoda iz pomenutih izvora, pa

---

<sup>48)</sup> Zakon o deviznom poslovanju i kreditnim odnosima sa inostranstvom (»Sl. list SFRJ«, br. 15/77).

<sup>49)</sup> Čl. 41. i 42. Zakona o deviznom poslovanju i kreditnim odnosima sa inostranstvom.

<sup>50)</sup> Čl. 83. Zakona o deviznom poslovanju i kreditnim odnosima sa inostranstvom i Odluka o utvrđivanju prihoda od carina i drugih uvoznih dažbina koji se u 1982. godini ustupaju Interesnoj zajednici za ekonomske odnose sa inostranstvom (»Sl. list SFRJ«, br. 72/81).

sredstva nedostaju, Savezno izvršno veće treba da predloži mere za blagovremeno izmirenje dospelih obaveza po zahtevima primljenim za povraćaj do kraja godine.

O zakonitom i namenskom korišćenju sredstava Fonda i poslovanju sa njima od strane Fonda kontrolu vrše Služba društvenog knjigovodstva Jugoslavije i Narodna banka Jugoslavije u granicama zakonskih ovlašćenja. Skupština SFRJ potvrđuje završni račun Fonda za svaku poslovnu godinu.

### III.

Sveukupni odnosi republika i pokrajina u finansijskoj sferi društvenog rada i posebno u oblasti finansiranja federacije pokazuju da ustavne norme i društvene potrebe pretpostavljaju ostvarivanje veoma intenzivne njihove saradnje u interesu društva u celini. U toj nematerijalnoj sferi reprodukuju se veoma složeni odnosi koji sami po sebi zahtevaju, da bi se mogli razrešavati, svestrano učešće republika i pokrajina kojim će se doprinositi njenom razvoju i usklađivanju za planiranom politikom društvenog razvoja i zadovoljenju širih interesa zajednice.

Ako bi se finansiranje federacije posmatralo samo u okvirima budžeta uvidelo bi se da je finansijska saradnja republika i pokrajina u toj meri značajna da uslovljava ceo mehanizam finansijskog federalizma, shvaćenoga kao skup odnosa u kojima se obezbeđuju sredstva za finansiranje funkcija i zadataka federacije na osnovu ustavnih ovlašćenja koje ona ima. Polazeći od toga da republike i pokrajine utvrđuju u postupku donošenja budžeta federacije ukupan obim rashoda federacije i da na taj način u velikoj meri utiču na njeno finansiranje, da učestvuju svojim sredstvima u obezbeđenju prihoda federacije koji su dovoljni za planiranje finansijske obaveze u okviru utvrđenog ukupnog obima rashoda i da u samome procesu izvršenja pojedinih finansijskih obaveze federacije isto tako svojom saglasnošću omogućavaju da se planirani obim zadataka izvršava bez većih poremećaja kao u slučaju deficitarnog finansiranja federacije ili obezbeđenja sredstava za intervencije u privredi, sigurno je da trajna i uspešna saradnja može uspešno uticati na društvena kretanja u federalnim okvirima.

U sprovođenju ekonomske intervencije koju federacija vrši u materijalnoj sferi društvene reprodukcije preko fondova federacije finansijska saradnja republika i pokrajina isto je tako značajna. Ona je tesno povezana za materijalni i društveni razvoj nedovoljno razvijenih u okviru zadataka odgovarajućeg fonda federacije za finansiranje bržeg razvoja nedovoljno razvijenih, a i za ostvarivanje politike stabilizacije i politike ekonomskih odnosa sa inostranstvom koja doprinosi međunarodnom položaju i ulozi naše zemlje u svetu.

Postignuti stepen finansijske saradnje republika i pokrajina, bio je a i danas je, predmet ocene u mnogim političkim i društveno—ekonomskim telima i o tome su izražavana dosta neujednačena mišljenja, ali uvek sa naglaskom na to da u ostvarivanju i unapređenju samoupravnih odnosa ova saradnja ima znatne uspehe.

Dr Miodrag Matejić  
professeur

## L'ASPECT JURIDICO—FINANCIER DES RAPPORTS DES RÉPUBLIQUES FÉDÉRÉES ET DES PROVINCES AUTONOMES DANS LE FINANCEMENT DE LA FÉDÉRATION

### R é s u m é

Dans la sphère du financement des besoins sociaux des Etats organisés sur la base fédérale s'établissent et se reproduisent entre le pouvoir fédéral et les membres de la fédération de multiples rapports financiers (les rapports du fédéralisme financier). Dans l'établissement et la résolutions de tels rapports de manifestent des formes très différentes de leur collaboration (collaboration financière), de laquelle découlent pour les membres de la fédération des pouvoirs et des obligations déterminés et de leur réalisation dépend le succès et la progression de la collaboration financière.

Dans de tels cadres politico—financiers se manifeste la collaboration des républiques fédérées et des provinces autonomes dans le domaine du financement des fonctions et des devoirs de la fédération dans la République Socialiste Fédérative de Yougoslavie du budget et des fonds de la fédération.

La réalisation des rapports de la collaboration financière dans le financement des fonctions et des devoirs de la fédération d'un intérêt commun pour tout le pays du budget de la fédération se manifeste institutionnellement de telle manière que les républiques fédérées et les provinces autonomes participent à la procédure de l'adoption du budget fédéral par la détermination du volume total des dépenses de ce budget et par la détermination des parts des moyens pour ce budget dans le montant de la différence entre le volume total des dépenses déterminées et des revenus de source du budget de la fédération (contribution des républiques et des provinces autonomes). Dans le processus de l'exécution des obligations financières du budget de la fédération les républiques fédérées et les provinces autonomes participent et collaborent de telle sorte que par leur concordance sur certains actes de la fédération déterminés par la Constitution elles assurent la possibilité que le volume plabifié des devoirs de la fédération soit réléisé sans provoquer des troubles d'une plus grande importance comme c'était le cas avec le financement déficitaire précédent de la fédération ou l'intervention financière dans l'économie des moyens du budget (de la compensation).

En ce qui concerne les fonds de la fédération pour créditer le développement plus rapide des régions sous—développées et pour la progression des relations économiques avec l'étranger, la collaboration des républiques fédérées et des provinces autonomes s'établit à l'occasion de la formation des moyens pour les fonds et par la participation par l'intermédiaire des délégués aux décisions autogestionnaires relatives à l'emploi des moyens des fonds.

L'auteur définit et analyse dans l'article les rapports financiers des républiques fédérées et des provinces autonomes sous l'aspect juridique en attirant l'attention sur leurs pouvoirs et obligations matériels et processuels légaux, ainsi que sur les problèmes qui se posent à ce sujet.

## USTAVNOST I USTAVNO SUDSTVO

### I

Ustav i ustavnost u svojoj suštini nisu nastali niti su ostvarivani mimo stvarnih političkih odnosa i zbivanja i mimo osnovnih političkih interesa klase i političke strukture koja ih donosi i uspostavlja.

Borba za ustavnost sve više postaje neophodnost savremenog sveta i bez nje se gotovo ne može zamisliti iole demokratski poredak.

Ustavnost znači objektiviziranje funkcije vlasti i javnih ovlašćenja. Ustavnost poziva na disciplinu ostvarenja prava, ali i na način primene prava.

Način ostvarenja ustavnog ovlašćenja donosi različita dejstva, jer od toga zavisi kako će se ostvarivati samo ustavno pravo. Zato, ustavnost dovodi ponašanje javne vlasti u sklad sa ustavom, ali i poziva na odgovornost za protivustavna ponašanja.

Ustavnost unosi stabilnost u poredak, a građanima daje sigurnost, osećanje slobode i spokojstva. Otuda ona treba da eliminiše sumnje, pozorenja i pre svega da uklanja nepoverenja u ustav i druge akte koji znače njegovo neposredno ostvarenje.

Ustavnost je princip koji ostvaruje uvid u odnos između pisane reči ustava i njegovog oživotvorenja. Prema tome, princip ustavnosti je stalno prisutan kao fenomen za doslednu primenu ustava. On je stimulan i garancija primene ustavne odredbe, ali on je i način i oblik ostvarenja uvida i kontrole kako se ustav primenjuje. Zato se za primenu ustavnosti moraju da staraju svi: ustavotvorac (parlament), organi države i društva i građani kao pojedinci.

Ustavnost kao princip shvaćena je vrlo različito, što je logična posledica postojanja različitih pozicija i posebno pojmova i shvatanja ustava, njegove uloge i funkcije u državi i društvu. Jedinственog shvatanja pojma ustavnosti nema. Ovaj pojam još uvek traži potpunije određivanje i shvatanje, naročito ako se traži njegov međunarodno-pravni vid.

Manje ili više ustavnost je u svim ustavnim sistemima kao pravni princip shvaćena kao poredak u kome je ustav najviši zakon zemlje i ujedno i najviši pravni izvor za sve druge pravne akte. U tome smislu ustavnost je shvaćena u sferi hijerarhije pravnih akata, a onda i hijerarhije pravnih subjekata koji donose pravne akte i imaju ustavno ovlašćenje da odlučuju o politici donošenja propisa, odnosno opštih akata.

Međutim, osnovni smisao pojma ustavnosti određuje se u odnosu na pravni poredak, na njegovo shvatanje kao pravnog principa u jednom normativnom, možda više u njegovom normativističkom smislu. Ovaj pojam ustavnosti je najbliži normativističkom shvatanju, do skora živog i jednog od najuglednijih pravnih mislilaca 20. veka — Hansa Kelzena, koji je ustavnost video kao pravni princip u stupnjevitom odnosu pravnih normi gde svako od njih proističe iz njemu više pravne norme, sve do ustava kao najviše norme i najvišeg zakona.

U strogo pravnom smislu reči, nema principa ustavnosti bez dovođenja u sklad svih nižih pravnih akata u odnosu na više, svih podzakonskih akata u odnosu na zakon i zakona u odnosu na ustav.

Ali, puna ustavnost ne može postojati samo u sferi odnosa nižih i viših pravnih akata. Svaki pravni akt, bez obzira na to ko ga donosi, sadrži u sebi izraz političke volje njegovog donosioca, pa se ustavnost za to ne može shvatiti samo kao fenomen pravnih odnosa.

Savremena društvena i politička kretanja, međutim, sve više potvrđuju da se ustavnost javlja kao načelo političkih odnosa, zbog čega sa stanovišta određenih političkih odnosa i političkih interesa ovaj pojam gotovo u svakom pojedinačnom sistemu dobija političku dimenziju i po pravilu egzistira više kao politički, a manje kao pravni pojam.

Politički smisao i pojam ustavnosti tako postaju svojina i specifičnost svakog pojedinog sistema. Pojam ustavnosti dobija heterogen smisao. Nema univerzalnih pojmova o ustavnosti. Međutim, bez obzira na sve razlike koje postoje u ovom pojmu, ustavnost ostaje gotovo svuda shvaćena kao načelo koje se zalaže za ostvarivanje ustava, za njegovu primenu i oživotvorenje. Zato je ustavnost pravilo političke igre koja neprekidno živi, koja se menja i dopunjuje i koja je stalno prisutna u cilju ostvarivanja ustavnog zahteva na način kako je to ustav predvideo. Na ovaj način ustavnost postaje za svaki poredak koheziona snaga koja proklamovane ustavne odredbe povezuje sa praksom i koja pisanu reč ustava uvodi u život.

Međutim, iznad svega ustavnost kao princip svuda u svetu implicitno znači borbu protiv samovolje, protiv uzurpacije vlasti i javnih ovlašćenja, protiv neodgovornih ponašanja kao borbe za ljudska prava.

Princip ustavnosti znači borbu za vladavinu prava protiv arbitrarosti i drugih samovoljnih i protivustavnih ponašanja. Sa tog stanovišta, ustavnost u savremenom svetu znači institucionalizovani zahtev za zaštitu demokratskog poretka i demokratije uopšte.

Vrednost demokratskog poretka, bez sumnje, određuju prava i slobode čoveka koje on ima u određenom političkom sistemu. Ono čime se jedna demokratija može ponositi, bilo je i ostalo pravo čoveka. Zato se ustavnost u prvom redu mora odnositi na ostvarivanje ovih prava bez kojih nema ostvarenja demokratije i bez kojih nema slobode i socijalizma.

## II

Poučeni istorijskim iskustvom, savremeni svet koji se suprotstavlja diktatorskim i totalitarnim režimima i samovolji, suočio se sa činje-

nicom da proklamovani ustav, bez obzira na sadržinu njegove pisane reči i njegovih odredbi, ne znači mnogo bez uslova, sredstava, institucija i drugih društvenih snaga koje se bore za njegovu primenu. Ustav, zato, sve više postaje ono što živi i što postoji kao realan odnos u jednom društvu.

Samovolja je danas pojava koja je dobila široke razmere. Gotovo da nema države koja nije napadnuta ovom pojavom i koja nije suočena sa ovim problemom. Samovolja se uspostavlja ne samo u direktnoj povredi ustava i zakona, već i u finim, često »legalnim« nasrtajima na prava čoveka koji dolaze od raznih birokratskih struktura, kako državnih tako i nedržavnih. Obim napada na prava čoveka raste iz dana u dan i onde gde se ti napadi najmanje očekuju. Zagađivanje ljudskih prava i sloboda postaje pojava savremenog sveta koja zahteva organizovana i iznad svega efikasna sredstva zaštite.

Povrede ustava su u svojoj suštini napad na ustavni poredak, bez obzira na to od koga taj napad dolazi, od pojedinca ili od državnog organa.

Razlike u pogledu intenziteta napada koje čini pojedinac i koje čini državni organ su različiti.

Napad na ustav koji pojedinac čini svojom radnjom, nepridržavanjem ustava ili zakona ili na drugi način, završava se njegovom ličnom radnjom, odnosno njegovim protivustavnim aktom. Takav napad je opasan za poredak, naročito ako dolazi do velikog broja pojedinaca. Ali, takav individualni napad ima svoje relativno ograničeno, vremensko, pravno i političko dejstvo. Protivustavni akt koji čini pojedinac relativno se brzo suzbija snagom državnih institucija, monopolum državne vlasti, koji kao moćnija snaga uspevaju da otklone napad pojedinca.

Međutim, kada napad na ustav i ustavnost dolazi od državnog organa, onda nastaje obrnuta srazmera u pogledu širine i u pogledu dejstva protivustavnog napada koji se u prvi mah (a nekada i za duže vreme) ne može otkriti ili prepoznati.

Državni organ koji je učinio napad na ustav po pravilu čini taj napad u okviru svoje nadležnosti i svoje funkcije. On taj napad po pravilu čini opštim — normativnim ili pojedinačnim aktom. Napad na ustav, u stvari, znači u najvećoj meri povredu ustavnih prava građana kao subjekata — nosilaca ovih prava.

Ako je napad na ova ustavna prava izvršen protivustavnim opštim aktom, onda takav napad ima za posledicu potencijalne povrede u odnosu na veliki broj lica — nosilaca ustavnog prava, jer se opšti akt ne odnosi samo na jedno ili nekoliko lica, već se odnosi na vrlo široki krug pojedinaca — građana, kao njegovih uživalaca. Zato protivustavni opšti akt (zakon, uredba i drugi akti) multiplicira nepravde kao protivustavne situacije koje nose nužne nepovoljne posledice po poredak, od kojih nepoverenje u poredak nastaje kao najteža posledica. Protivustavnost opšteg akta nastala kao činjenica nepravde po pravilu je vremenski neograničena, za razliku od pojedinačnog akta, odnosno radnje pojedinca, koji je vremenski ograničen, jer je mali broj opštih akata čije je vremensko dejstvo ograničeno. Ta okolnost sama po sebi utiče na mul-

tipliciranje protivustavnih stanja kao oblika nepravde i napada na ustav, što sa svoje strane dovodi do velikog broja ustavnih povreda koje dolaze primenom opštih akata kroz donošenje pojedinačnih akata.

Kada se sa stanovišta ustavnosti uzme u obzir ovakvo svojstvo opšteg akta u odnosu na ustav i ustavnost, onda se dolazi do zaključka da pri napadu na ustav posebno teške posledice donosi činjenica postojanja protivustavnog opšteg akta. Protivustavni opšti akti su izvorišta protivustavnosti i protivzakonitosti, koja stalno tinjaju i koja kao takva ne prestaju da postoje sve dok je takav opšti akt na snazi.

S obzirom na to da protivustavni opšti akt ne donosi pojedinac, već uglavnom državne vlasti onda proističe da su povrede ustava koje se čine putem opšteg akta, u stvari, povrede koje čini sama država.

Determinantni smer za obezbeđenje ustavnosti leži na onim snagama jedne zemlje koje predstavljaju stvarnu vlast, koje kormilo države nose u svojim rukama. Ako te snage nisu voljne da uspostave iole demokratski poredak, ako im ograničenje vlasti utvrđeno ustavom smeta, ako su spremni da se stave iznad ustava i iznad društva, onda tu ne može biti ustavnosti i još manje institucija za njenu kontrolu i njenu zaštitu.

Istorija ustavnog prava je potvrdila da su svi totalitarni sistemi gušili ustav i ustavnost, kad god je vlast bila uzurpirana i kad god su gašena osnovna ljudska prava i slobode.

Engleski pisac, politikolog i mislilac — Džems Brajs,<sup>1)</sup> s pravom je ukazivao da jedan demokratski poredak ne može imati dugi vek ako ne uspe da uspostavi »političke kočnice« unutar svoga sistema.

Ustavni i politički sistem jedne zemlje treba da se brani ne samo od deklarisanih, spoljnih i unutrašnjih neprijatelja, već i »od samog sebe«. Vladajući poredak koji to nije shvatio, izložio je sebe opasnosti da izgubi tle pod nogama, da izgubi poverenje i podršku naroda, bez čega on dugo opstati ne može.

Da li sudska ili vansudska kontrola i zaštita ustavnosti? Pitanje je i dilema koja je i danas prisutna među pravnicima, pa i među politikolozima i političarima.

Ni skoro posle dve stotine godina u SAD nije prestala rasprava o tome da li je osnovano dati Vrhovnom sudu kontrolu i zaštitu ustavnosti (judicial review), ili ovu kontrolu poveriti Kongresu kao suverenom organu države. Ovo pitanje je naročito bilo aktuelno u vreme bivšeg predsednika SAD Ruzvelta, koji je bio veliki zastupnik mišljenja da se ova nadležnost izuzme iz Vrhovnoga suda.

Protagonisti zakonodavne (parlamentarne) kontrole zalažu se za ovu nadležnost parlamenta kao suverenog organa države. Zato oni i kažu da niko ne može biti ovlašćen da ocenjuje ustavnu vrednost zakonskih normi osim onoga koji ima suvereno pravo da ove norme donosi. Pri takvom položaju parlamenta branioci zakonodavne, odnosno parlamentarne kontrole, kao osnov za svoje gledište uzimaju da je svaka kontrola ili promena zakonskog akta od drugog tela koje nije parlament, u stvari, grubo kršenje suvereniteta najvišeg zakonodavnog i suverenog tela države. Prema ovom gledištu, samo parlament može biti

<sup>1)</sup> Džems Brajs — »Savremena demokratija«.



ustavno ovlašćen ne samo da donosi ustav i zakon, nego i da sa stanovišta ustavnosti i zakonitosti kontroliše, ocenjuje i menja svoje norme u celini i u njihovim delovima.

Međutim, vreme, praksa i iskustvo u ostvarivanju kontrole i zaštite ustavnosti nisu bili naklonjeni zakonodavnoj, odnosno parlamentarnoj kontroli i zaštiti ustavnosti i zakonitosti. Kontrola ustavnosti i zakonitosti kao nadležnost zakonodavca pokazuje se kao neodrživa iz više razloga.

Prvo, zakonodavno telo je suvereni organ u donošenju akata. Ono priprema nacрте svojih propisa, ono organizuje i ostvaruje celokupan zakonodavni proces od njegovog početka do njegovog kraja. Ostvarujući ovaj proces zakonodavno telo se nedvosmisleno opredeljuje za različite alternative od kojih usvaja samo jednu. Na ovaj način, zakonodavno telo ostvaruje i pravno i političko opredeljenje u skladu sa odgovarajućim potrebama i interesima konkretnog ustavnog i političkog sistema.

Izjašnjavajući se za konkretno rešenje, zakonodavno telo je, prirodno, zainteresovano, da se prihvaćeno rešenje i ostvari, da se usvojeni zakonski propis primeni u praksi. Sve to govori da je kontrola ustavnosti zakonodavnog tela neprihvatljivija i sa stanovišta celishodnosti, jer zakonodavac nema povoljnu poziciju da krene u procenu i kontroli ustavnosti sopstvenog akta, jer je u prirodi svakoga pa i zakonodavnog tela da »brani« akt koji je doneo. Sa pozicije zakonodavnog tela, teško je i skoro neprihvatljivo da zakonodavac bude sudija u sopstvenoj stvari. Kontrola ustavnosti sopstvenog akta, dovodi zakonodavca u položaj da sam sebe optužuje i sam sebe dovodi na odgovornost. Takva situacija zakonodavnog tela u zakonodavnoj kontroli, stavlja ovo telo u protivrečan položaj, u odnos između zakonodavnog procesa pri donošenju jednog akta s jedne i u oceni ustavnosti tog istog akta sa druge strane.

U takvom protivurečnom odnosu i položaju zakonodavac nije pogodan da ostvaruje kontrolu nad samim sobom. Nema zakonodavnog tela koje će biti u stanju da krajnje objektivno ocenjuje svoj propis, za koji se u borbi mišljenja i u parlamentarnom dijalogu u njegovoj pripremi i kod njegovog usvajanja decidirano opredelilo i glasalo za njegovo prihvatanje.

Ocenjivanje jednog opšteg akta koji je donelo zakonodavno telo sa stanovišta njegove ustavnosti, odnosno zakonitosti, u izvesnom je smislu i određivanje odgovarajućeg stepena političke odgovornosti za doneseni protivustavni ili protivzakoniti akt, pa je i sa tog stanovišta nepodobno da proces ove procene ostvaruje onaj koji je propis doneo.

Drugo, sama činjenica da je zakonodavno telo jedino suvereno da donosi ustav i zakon i da osim zakonodavca nema drugog organa koji po ustavu to pravo ima, ukazuje na neophodnost kontrole ustavnosti od strane posebnog tela van zakonodavca.

Time što zakonodavac ima suvereno pravo da donese zakon ili drugi opšti akt na osnovu ustava, on nije stekao pravo da može doneti bilo kakav, a još manje protivustavni akt. Kad je u pitanju donošenje podustavnog akta (zakona), ni za koga, pa ni za zakonodavca, nema

druge dispozicije niti bilo kakve mogućnosti da donese drukčiji akt osim onog koji je zasnovan na ustavu i koji je u skladu sa ustavom.

Međutim, u praksi i onda kada zakonodavac ima najbolju nameru, ima najbolju želju kada je uveren da donosi akt u skladu sa ustavom, može se desiti da pogreši i da ipak donese protivustavni akt u celosti ili u njegovim delovima. Nema idealnog i nepogrešivog zakonodavca. Zakonodavac i uz najveće provere i najbolje procene nekada nije u mogućnosti da proceni kako će se ponašati akt u njegovoj primeni posle donošenja i kakva će dejstva u praksi proizvoditi, bez obzira na to što, donoseći podustavni — opšti akt, polazi od stečenih iskustva iz prošlosti kao i na osnovu savremenih potreba i potreba budućnosti.

Sa tog stanovišta, postavlja se osnovano pitanje da li zakonodavac objektivno poseduje sve mogućnosti da u svakom slučaju donese akt koji neće biti u suprotnosti sa ustavom. Odgovor na ovo pitanje, logično, proističe da zakonodavac takve mogućnosti nema i da ustavnost opšteg akta ne može postići u svakom slučaju.

Sistem kontrole i zaštite ustavnosti i zakonitosti, u ustavnom poretku mora biti poveren drugome, nekome ko nije zakonodavno telo i ko nije učestvovao u zakonodavnom procesu. To mora da bude neutralni organ ustava, organ koji će snagom ustava imati položaj njegovog »čuvara«. Taj neutralni, nezavisni organ mora biti objektivno telo u oceni ustavnosti svih akata, pa i akata koje je doneo zakonodavac.

Institucije zaštite ustavnosti su upravo pravne i političke »kočnice« koje treba da usklade kuršlusne situacije i da, sprečavajući nepravde i povrede prava, štite čoveka a preko njega i poredak. Nema zaštite poretka bez zaštite njegovog čoveka.

U sistemu ustavnosti i ostvarivanju ustavnosti, zaštita ustavnosti postaje osnovna, ako ne i prva pretpostavka njenog postojanja.

Ustavnost bez zaštite je fluidna. Ona bi formalno ustavnim aktom bila postojeća kao ustavno pravo njenih nosilaca, ali njena primena njeno ostvarenje moglo bi ostati bez zaštite.

Ovaj nezavisni, samostalni i objektivni organ za ostvarivanje kontrole i zaštite ustavnosti i zakonitosti ne bi smeo da bude pod uticajem i u zavisnosti od zakonodavnog tela. Organ kontrole i zaštite ustavnosti ne bi smeo da bude produžena ruka zakonodavčeva. Takvi kvazi organi kontrole ustavnosti i zakonitosti koji su pod neposrednim uticajem zakonodavca često mogu da postanu paravan za protivustavna rešenja — protivustavna akta zakonodavca. Takvi organi kontrole mogu da legalizuju položaj zakonodavca za čuvanje protivustavnih stanja.

Institucija kontrole i zaštite ustavnosti i zakonitosti mora da bude potpuno odvojena od zakonodavca i potpuno nezavisna u ostvarivanju svoje funkcije kontrole i zaštite ustavnosti i zakonitosti. Takav organ je sud.

Dve trećine zemalja savremenog sveta kontrolu i zaštitu ustavnosti i zakonitosti poverilo je sudu. To su mahom i tradicionalno vrhovni sudovi koji, pored svojih opštih nadležnosti (krivične i građanske), ostvaruju i posebnu funkciju kontrole i zaštite ustavnosti i zakonitosti opštih a često i pojedinačnih akata. Najveći broj ovih vrhovnih sudova poveravaju ovu kontrolu posebnim odeljenjima — departmanima u

vrhovnom sudu, koja se isključivo posvećuju kontroli i zaštiti ustavnosti i zakonitosti.

U novije vreme, naročito posle drugog svetskog rata, sve više ova funkcija zaštite ustavnosti i zakonitosti postaje nadležnost ustavnih sudova koji se isključivo bave kontrolom i zaštitom ustavnosti i zakonitosti opštih a negde i pojedinačnih akata.

Položaj ustavnog suda kao organa kontrole i zaštite ustavnosti i zakonitosti obezbeđuje ostvarivanje ustavne garantije da će se protivustavna stanja podići na stepen ustavnosti. Na taj način, ustavno sudstvo ostvaruje garantovanu ustavnost.

Ustavni sud nije organ koji učestvuje u zakonodavnom procesu. On nije organ koji se na bilo koji način pre usvajanja opšteg akta izjašnjavao ili opredeljavao za jedno od ponuđenih rešenja, što je zakonodavac u svojoj nadležnosti učinio i morao učiniti.

Ustavni sud je distanciran od zakonodavnog procesa, s jedne, kao što je distanciran i od primene tih propisa, sa druge strane. Na ovaj način ustavni sud svojim ponašanjem obezbeđuje punu samostalnost, kako zakonodavnog tela da donese propis, tako i punu samostalnost izvršnih, upravnih i drugih organa da taj propis primene. Prema tome, poštujući samostalnost svih u okviru njihovih ustavnih nadležnosti za donošenje, i za primenu opštih i pojedinačnih akata, ustavni sud je omogućio dosledno provođenje principa pune odgovornosti svih i svakoga pred ustavom i zakonom, kako u postupku normativne funkcije organa koji je vrše, tako i u postupku primene opštih i pojedinačnih akata. Posao ustavnog suda je da ocenjuje da li je opšti akt u skladu sa ustavom, ili ne, te da u tome smislu preduzima mere iz svoje nadležnosti. Sa tog stanovišta nije preporučivo da se ustavni sud upušta u prethodne ocene akata u nacrtu u tzv. preventivnoj kontroli, jer bi ga tako nešto neminovno dovelo u suprotnost, pa čak i u inkompatibilnost, kada bi pokušao da ostvari represivnu, odnosno naknadnu kontrolu i zaštitu ustavnosti i zakonitosti. Svako upuštanje ustavnog suda u davanje ocena u toku zakonodavnog procesa pre usvajanja jednog akta, praktično bi značilo da je i ustavni sud učestvovao u kreiranju, pa u određenom smislu i donošenju takvog akta, što je nespojivo sa represivnim oblikom kontrole i zaštite ustavnosti i zakonitosti, sa položajem i sa funkcijom ustavnog suda u sistemu kontrole i zaštite ustavnosti i zakonitosti.

Položaj, funkcija i nadležnost ustavnog suda proističu iz ustava, te za ustavni sud nema drugih akata niti normi kojima bi on bio podložan. Ustav je odredio početak i kraj funkcije ustavnog suda. Ustav je odredio poziciju ustavnog suda da ostvaruje kontrolu ustavnosti, te snagom ustavne norme i ustavnog ovlašćenja on može da poziva svakoga na odgovornost ako opštim ili pojedinačnim aktom narušava ustavnost i zakonitost. Stepem njegove nadležnosti, svakako, zavisi od ustava svake pojedine zemlje kojim se utvrđuju ingerencije ustavnog suda.

Ustavno ovlašćenje ustavnog suda u vršenju kontrole i zaštite ustavnosti i zakonitosti nije odredio ustavni sud, već suvereni organ države — zakonodavac, odnosno ustavotvorac (parlament), i to u postup-

ku donošenja ustava, odnosno samim ustavom. Prema tome, sam je ustavotvorac, kao ustavotvorno i zakonodavno telo utvrdio da je ustavni sud čuvar ustava i ustavnosti, nadležan i najodgovorniji u toj funkciji da štiti ustavnost i zakonitost od svakoga, pa i od samog zakonodavnog tela. Donoseći ustav, zakonodavno telo je ustavnim odredbama garantovalo prava i slobode, ali i dužnost i ustavne obaveze svih i svakoga, pa i samog ustavotvornog i zakonodavnog tela. Time je zakonodavno i kao ustavotvorno telo primilo obavezu odgovornosti pred ustavom. Ustanovljavajući ustavni sud, ustavotvorno telo, kao zakonodavno, utvrdilo je ustavnost kao pravo i kao obavezu svih i svakoga, pa je time i sam zakonodavac stavio sebe pod ustav i obavezao sebe pred ustavom. Time je ustavotvorno telo, kao zakonodavac, prihvatilo da ni u odnosu na njega nema izuzetaka, privilegija, niti bilo kakve osnove da se ponaša drukčije nego što je ustavom utvrđeno, pa prema tome ne može donositi nikakve odluke koje bi bile u suprotnosti sa ustavom. Takav objektivni odnos ustavotvorca kao zakonodavnog tela, podiže njegov ugled pred narodom i nesumnjivo jača poverenje pred građaninom zemlje da će se poštovati prava čoveka koja su data ustavom, da će se poštovati ljudske slobode i da se neće prekoračiti granice u vršenju javnih funkcija, funkcija vlasti i javnih ovlašćenja, što je osnovni preduslov za stabilnu ustavnost zemlje.

Nadležnost ustavnog suda, na ovaj način, dolazi kao neophodnost sa stanovišta interesa totaliteta poretka, poretka kao celine i kao poseban interes zakonodavca na koji ne može biti drugi do interes većine naroda koji je preko svojih predstavnika, zastupnika, poslanika i delegata kroz ustav izrazio svoju volju. Na ovaj način dolazimo do zaključka da ustavna ovlašćenja koja se daju ustavnom sudu jesu, u stvari, ovlašćenja naroda i njegove političke volje, čime se postiže i ostvarivanje narodnog suvereniteta izraženog i garantovanog ustavom kao najvišim aktom.

Ustanovljavanjem ustavnog suda ustavotvorno, odnosno zakonodavno telo ne stvara nikakav nadustavni organ. Ustavni sud nije organ koji je iznad ustava. Još manje je ustavni sud iznad zakonodavca. Ustavni sud nije ni organ koji naređuje, niti koji rukovodi. Njegov položaj je jasan da traži poštovanje ustava, da traži poštovanje najvišeg zakona zemlje koji su doneli narodni predstavnici kao izraz narodne volje.

Ustavni sud, u stvari, funkcioniše snagom ustavnog ovlašćenja.

Osnivanjem ustavnog suda stvaraju se realni uslovi i mogućnosti da se svako protivustavno stanje može podići na stepen ustavnosti. Ustanovljavanjem ustavnog suda otpada svaka ustavna i pravna pretpostavka da protivustavna stanja mogu ostati, pa prema tome, samo postojanje ustavnog suda potvrđuje da u okviru njegove nadležnosti svaka protivustavna situacija može i mora biti podignuta na stepen ustavnosti. Ustanovljavanjem ustavnog suda otpadaju pretpostavke o nemogućnosti zaštite ustavnog prava ako su ona povređena određenim opštim (a u nekim zemljama i pojedinačnim) aktom, a rešavanje takvih sporova spada u nadležnost ustavnog suda.

Položaj ustavotvorca i kao zakonodavnog tela uspostavlja odgovarajući odnos između sebe i drugih pravnih subjekata kao nosilaca ustavnih prava, dužnosti i odgovornosti u procesu donošenja pravnih akata.

Ustavotvorac koji je ustavom sebe stavio pod ustav i koji je ustavom u zakonodavnom procesu učinio sebe odgovornim pred ustavnim sudom za ustavno donošenje zakona i drugih akata, gradi sebi ustavni autoritet pred celokupnim ustavnim poretkom.

Institucija odgovornosti pred ustavom, kako se može zapaziti, gradi se u fundamentu ustavnog poretka, u odgovornosti ustavotvornog tela, odnosno zakonodavca, pred ustavnim sudom, odnosno pred ustavom.

Poštovanje ustavnosti na osnovu odgovornosti pred ustavnim sudom u prvom redu obavezuje onoga koji je ustav doneo i koji je još pri donošenju ustava prihvatio sopstvenu odgovornost pred ustavom. Taj trend ustavotvorca i zakonodavca (parlamenta) objektivizira njegov položaj. On može da traži odgovornost drugih pred ustavom zato što je on sam prihvatio najveću odgovornost pred ustavom. Ustavotvorno telo, budući zakonodavac, ne bi moglo da traži odgovornost drugih pred ustavom, ako bi se on neodgovorno i protivustavno ponašao pred ustavom. Na takvom odnosu odgovornosti svih i svakoga pred ustavom gradi se opšti sistem odgovornosti, izražen u principu ustavnosti.

Institucije zaštite ustavnosti i u prvom redu ustavno sudstvo, nisu organi ustavne represije, koji postoje »da kažnjavaju«, da primenjuju sankcije prema onima koji »nisu bili dobri« ili »nisu bili poslušni«.

Ustavno sudstvo kao organ kontrole i zaštite ustavnosti postaje neodvojiv elemenat ustavnosti. On je upravo ona garancija, prema kojoj će smisao ustavne norme biti primenjen na dosledan i ispravan način te da će u svakom slučaju poremećena ustavost biti dovedena na stepen ustavnosti. Ustavno sudstvo tako postaje garantija da će protivustavnost biti prevaziđena.

Ustavno sudstvo ostvaruje onaj deo funkcije u primeni ustava koji zakonodavac po prirodi svoga položaja i ustavnog ovlašćenja nije u mogućnosti da vrši, jer ustavotvorac — parlament donosi ustav pre njegove primene neznajući na kakve će sve smetnje on naići u primeni. I dok ustavotvorac kao zakonodavno telo donoseći ustav i zakon normira osnovne društvene i političke odnose, dotle ustavno sudstvo ulazi u neposrednu regulativu poremećenih društvenih odnosa. Ustavno sudstvo na ovaj način postaje kormilar u primeni ustava, ukazujući na neustavne primene ustavnih odredbi, ukazujući svojom odlukom na put i način u otklanjanju protivustavnog stanja. Takav položaj i funkcija ustavnog suda je svakako od uticaja za poboljšavanje zakonodavnog procesa.

Odluke ustavnog suda, tako, postaju značajan izvor ustavnog prava. One utiču na ustavne i zakonske promene. Odluke ustavnog suda su siguran pokazatelj slabosti zakonodavnog, odnosno normativnog procesa.