

Prof. dr Boris N. Kršev

UDK 336.14:354(497.1)"1918/1928"

336.1/.5(497.1)"1918/1928"

Fakultet za pravne i poslovne studije

Originalni naučni rad

„Dr Lazar Vrkatić“, Novi Sad

Primljen: 1. 9. 2015.

Odobren: 31. 10. 2015.

BUDŽETSKI PROBLEMI KRALJEVINE SRBA, HRVATA I SLOVENACA 1918–1928.

SAŽETAK: Rad analizira budžete Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca, od njenog stvaranja do tzv. „šestojanuarske diktature“, kada dolazi do suspenzije Vidovdanskog ustava, ukidanja političkih partija i raspuštanja parlamenta. Budžet, kao najviši finansijski zakon, bio je predmet stalnih političkih sukoba, ne toliko zbog samog njegovog usvajanja koliko zbog načina kako se puni i kako se troše sredstva. Sasvim prirodno je onda bilo da jednu višestruku zajednicu kakva je bila Kraljevina SHS, čiji narodi nisu bili izjednačeni ni u čemu, počinju sve više opterećavati finansijska pitanja – koliko je ko u nju uneo, šta za nju daje i šta na kraju od nje dobija. Uglavnom, finansijski problemi su sve više opterećivali ionako nestabilan politički život novoformirane države i, pokazalo se, bili suštinski za njen opstanak.

KLJUČNE REČI: *budžet, deficit, suficit, Kraljevina Srba, Hrvata i Slovenaca.*

Jugoslovenska država započela je svoj život u potpuno nesređenim pravno-političkim i ekonomsko-finansijskim sistemima. Konceptualno nedovoljno pripremljen, niti na bilo koji način projektovan čin ujedinjenja – potpuno različitih delova kulturno i istorijski razuđenog južnoslovenskog naroda, doveo je do sukoba civilizacijskih margina na kojima se temeljila svest o „jedinstvu

troimenog naroda“. Na drugoj strani, gotovo sve istorijske pokrajine i same imaju unutrašnjih problema oko sređivanja ekonomske i socijalne situacije, tako da im je osećaj „kolektivne solidarnosti“ za druge delove nove države potpuno stran. Primarni zadatak pokrajinskih vlada formiranih na osnovu ženevskog dokumenta bilo je upravo sređivanje tih problema, tako da je malo ko vodio računa o funkcionisanju celine. Zato je već prva zajednička vlada koju je formirao Stojan Protić insistirala na ukidanju pokrajinskih vlada.

Počeci centralizacije državnih finansija bili su u skladu sa demisijom pokrajinskih uprava, ne bi li se na taj način uspostavila kontrola nad svim državnim rashodima i prihodima. Ona se zapravo načelno i pravdala ostvarenjem nacionalnih ideala – oslobođenjem i ujedinjenjem svih Srba, Hrvata i Slovenaca, gde su „novoju državnoj zajednici bili preko potrebni snažni finansijski izvori iz kojih bi ona crpela potrebna novčana sredstva za pravilan i konstantan napredak, u smislu što efikasnije i pravednije distribucije kapitala i kreditnih linija“.¹

Proces reorganizacije ekonomskog života Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca, izazvan ratom i teritorijalnim promenama, postavio je bezbroj problema gotovo istovremeno i u svim segmentima društvenog života, koji su se morali hitno rešavati – ne samo usled obnove i prilagođavanja novostvorenim uslovima nego i radi obezbeđenja daljeg normalnog razvoja zemlje. Prosto se nije mogao odrediti prioritetni redosled u rešavanju nagomilanih problema koje je sa sobom donelo ujedinjenje. Pitanja ishrane stanovništva, obnove i izgradnje saobraćajnica, agrarne reforme, obnove i reforme zdravstva, školstva, vojske i policije, samo su neka koja su se nametala kao prioritetna i za čije je rešenje trebalo izdvojiti i vremena i novca – kojih evidentno nova država nije imala u dovoljnoj meri.

¹ *Нови живот*, књ. XV, св. 4, Београд, 1. септембар 1923, 112.

Opšta nesređenost državnog aparata uticala je i na državne finansije, jer su neujednačeno zakonodavstvo, valutni haos i nestabilne cene onemogućavale bilo kakva optimistička predviđanja. Na drugoj strani, ogroman i neracionalan državni aparat, koji je trebalo izdržavati, doprinosa je povećanju postojećih poreskih stopa. Zatečena finansijska situacija postajala je sve složenija usled činjenice da su državne potrebe premašivale postojeće realne izvore njihovog finansiranja. Rashodi su rasli ne samo zato što je nova država morala formirati svoj novi državni aparat nego pre svega zato što nova administracija nije funkcionisala kako treba. Na samom početku zajedničkog života centralna izvršna vlast je imala podređen položaj u odnosu na pokrajinske vlade, koje su sačuvale svoju finansijsku samostalnost. Nalazeći se u bezizlaznoj situaciji, državne finansije su crpele svoja sredstva iz vanrednih kredita kod Narodne banke, dok budžeta redovnog i pravilnim putem donetog nije bilo. Otuda se smatralo primarnim ukidanje pokrajinskih vlada i zavođenje finansijskog centralizma.

Izrada prvog budžeta u takvim okolnostima zaista je bila problematična, jer je centralna vlada trebalo da zna, a samim tim i da planira prihode i rashode na čitavom području nove države. Rashodi su se još nekako i mogli anticipirati, ali prihodi nika-ko.² Realizacija prvog državnog proračuna odvijala se u dve faze. Prvo su krajem decembra 1918. godine, na poziv tadašnjeg ministra finansija dr Momčila Ninčića, finansijski eksperti iz Srbije, Crne Gore, Slovenije, Hrvatske, Bosne i Hercegovine i Vojvodine izradili predloge budžeta za prvih šest meseci 1919. godine za svoje pokrajine. Sumarni izveštaj, prema rečima samog ministra Ninčića, delovao je poražavajuće, jer je predviđao gotovo dvostruko veće rashode u odnosu na predviđene prihode.³ Taj nacrt

² *Нови живот*, књ. IV, св. 7, Београд, 1921. Милан Ђорђевић, *Једна слика из нашег државног буџета*.

³ *Министарство финансија Краљевине Југославије 1918–1938*, Београд 1939, 22–23.

budžeta podnesen je Narodnoj skupštini na usvajanje 23. maja 1919. godine, koja ga opravdano zbog njegove totalne neuravnoteženosti nikada nije ni stavila na dnevni red. Međutim, to nije sprečilo vladu da takav budžetski predlog počne realizovati, popunjavajući manjak prihoda zaduženjima kod Narodne banke.⁴

Druga polovina 1919. godine finansirana je tzv. „budžetskim dvanaestinama“. Odobrenje za finansiranje državnog aparata putem „dvanaestina“ vlada je dobila 10. jula 1919, posle velikih peripetija u Predstavničkom domu.⁵

„Očekivani“ deficit za 1919. godinu završio bi se u iznosu od 1.307 miliona dinara da vlada nije odlučila da se i prvi meseci

Josko Lakatoš, *Jugoslavenska privreda*; Zagreb 1933; Miroslav Juhn, *Državne financije*, 221–222. U budžetu za 1919/20. godinu utvrđeni prihodi iznosili su 713.828.182,25 dinara (416.327.998 dinara i 1.190.000.737 kruna), dok su stvarni rashodi iznosili 1.558.224.130,27 dinara (1.293.186.435,52 dinara i 1.060.150.779,00 kruna). Budžet je bio uravnotežen u delu koji je bio izražen u krunama, tačnije u delu koji se odnosio na pokrajine u kojima se u opticaju nalazila austrougarska moneta, dok je deficit iskazao u svom dinarskom delu, odnosno u delu države koja je za valutu imala srpski dinar.

⁴ Za prvih šest meseci 1919. godine vlada je podigla tri vanredna kredita kod Narodne banke – dva na iznose od po 130 miliona dinara i jedan u iznosu od 201,5 miliona dinara (Славко Шегеров, *Наше финансије, 1918–1925*, Београд 1926, 13).

⁵ Budžetske dvanaestine predstavljaju oblik finansiranja rashoda za vremenski period kada nema, odnosno kada iz raznoraznih razloga (raspuštanje parlamenta, kriza vlade i dr.) skupština ne usvoji budžetski zakon. Dvanaestine ujedno predstavljaju oblik privremenog budžeta koji donosi predstavnički organ i kojim se daje ovlašćenje vladi da može vršiti prikupljanje prihoda i izmirivati rashode za jedan kraći vremenski period (obično od jednog do tri meseca). Sam naziv „budžetska dvanaestina“ predstavlja jednu dvanaestinu prethodnog budžeta čiji se rashodi i prihodi prihvataju kao validni za nekoliko meseci u tekućoj godini za koju još nije usvojen godišnji budžet. Kada parlament izglasa budžet za tekuću godinu – on sadrži sve ostvarene prihode i izvršene rashode u periodu privremenog finansiranja – po osnovu budžetskih dvanaestina. Sistem dvanaestina u suštini nije dobar, ali ima jednu dobru stranu – što produžuje stari budžet, koji je, po pravilu, manji od novog budžeta, tako da se dvanaestine mogu tretirati kao oblik „budžetske štednje“ (*prim. B. K.*).

naredne godine finansiraju putem „dvanaestina“. Početkom 1920. godine dolazi do novog zaduženja kod Narodne banke za dodatnih 900 miliona dinara, tako da se sa „dvanaestinama“ produžava sve do kraja maja 1920. godine. Na kraju je budžetski deficit iznosio preko 2.207 miliona dinara.⁶

Novi, drugi po redu budžet, predviđao je rashode u iznosu od 3.994.356.543,50 dinara, dok su prihodi anticipirani na 3.884.177.798,00 dinara. Taj budžetski predlog delovao je samo na prvi pogled kao uravnotežen predviđajući deficit od svega 110 miliona dinara. Međutim, i on se završio, ali sa još većim deficitom nego prethodni budžet. Isto tako, ni taj proračun nije prošao skupštinsku proceduru. Ali po prvi put je projektovan za „budžetsku godinu“ – odnosio se na period od 1. juna 1920. do 31. maja 1921. godine. Za vreme njegovog trajanja vlada se kod Narodne banke permanentno zaduživala u ukupnom iznosu od 1.485 miliona dinara.

Iako je planirano da se bužetska godina završi krajem maja, vešto je iskorišćena skupštinska sednica od 27. i 28. juna (kada je izglasan Vidovdanski ustav) da se donese i Privremeni zakon kojim će se i taj budžet produžiti za sedam dvanaestina – do kraja

⁶ С. Шеферов, *Наше финансије*, н. д. 14. (Taj deficit delimično je pokriven pozajmicom od 50 miliona franaka – oko 105 miliona dinara – od francuske i engleske vlade, reprogramiranjem zaduženja kod Narodne banke za 1.197 miliona dinara, kao i već pomenutim zadržavanjem krunskih novčanica prilikom podnošenja na zamenu u iznosu od 20% – na taj način je prikupljeno oko 922 miliona kruna, odnosno sa 300 miliona kruna pozajmljenih od Beča radi razmene pohabanih novčanica, a koje su stvarno služile za pokriće deficita – što je u ukupnoj dinarskoj protivvrednosti iznosilo oko 305 miliona dinara. Deficit kojim je završen budžet za 1919/20. godinu, i pored raznovrsnih izvora vanrednih prihoda, na kraju je ostao nepokriven za iznos od 600 miliona dinara, i kao takav prenet je u privremeni budžet za 1920/21. godinu. Nepokriveni budžetski deficiti pretvarani su u tzv. državne „leteće dugove“, koji su imali status kratkoročnog duga. Leteći dugovi su prenošeni iz budžeta u naredni budžet i na taj način se prividno pokrivali, dok su se zapravo iz godine u godinu sve više gomilavali.

decembra 1921. godine.⁷ U tom periodu vlada se zadužila kod Narodne banke za dodatnih 660 miliona dinara, tako da se ukupna suma rashoda popela na 6.145 miliona dinara. Reagujući na takvo stanje u državnim finansijama, parlament je 2. jula doneo odluku o formiranju Finansijskog odbora, sa zadatkom da ispita uzroke velikih državnih rashoda i budžetskih deficita, sa predlogom mera za njihovo otklanjanje. Odbor je ubrzo definisao uzroke takvog stanja, stavljajući poseban akcent na:

- velike vojne izdatke;
- ogroman činovnički aparat; i
- neracionalno državno gazdovanje i gotovo nikakvo vođenje računa o osnovnom finansijskom načelu štednje.

U cilju sanacije navedenih uzroka Odbor je predložio vladi što hitnije potpisivanje svih mirovnih ugovora kako bi se omogućilo smanjenje vojske i vojnog kadra (Ministarstvo vojske je brojalo oko 10.000 oficira i blizu 190.000 vojnika, koji su se direktno finansirali iz budžeta)⁸, zatim reviziju broja državnih činovnika (državna administracija je u tom trenutku brojala oko 130.000 službenika), kao i racionalizaciju i reorganizaciju svih sektora državne uprave. Na taj način je Finansijski odbor mislio da će se postići velike uštede, kao i da će se omogućiti budžetska ravnoteža. U tom cilju je svim ministarstvima sugerisano da dalja

⁷ Budžetska 1920/21. godina, osim što je produžena sa 7/12 u 1921. godini, za isti broj dvanaestina produžena je i u narednoj godini. Iako su zvanični krugovi tvrdili da taj period od 1. juna 1921. do 31. jula 1922. godine predstavlja budžetsku 1921/22. godinu, on nikada nije imao status zasebne budžetske celine nego periode ispunjene rekordnim brojem dvanaestina. U periodu od januara do jula 1922. godine rashodi su se uvećali za još 4.000 miliona dinara, tako da su za tih 14 meseci iznosili 4.660 miliona dinara (*Министарство финансија, н. д.*, 23–28).

⁸ Po broju vojnika 1921. godine Kraljevina SHS se u Evropi nalazila na petom mestu. Od nje su bile brojnije jedino armije Francuske (800.000), Poljske (600.000), Italije (300.000) i Velike Britanije (250.000).

postavljenja novih činovnika svedu na najmanju meru – „ukoliko nisu od preke državne potrebe“, kao i da pristupe smanjenju njihovih plata.⁹

A kako je preskočena budžetska 1921/22. godina i umesto nje u skupštinsku proceduru ušao predlog budžeta za 1922/23. godinu, odnosno kako je budžetska 1920/21. godina produžena za četrnaest dvanaestina – predstavlja svojevrsnu „malu školu“ parlamentarne opstrukcije.

Na poslednjem sastanku Ustavotvorne skupštine (3. jula 1921) ministar finansija, dr Kosta Komanudi, obratio se parlamentu sa molbom da zbog letnje pauze predlog budžeta za 1921/22. godinu podnese neposredno Finansijskom odboru. Skupština je prihvatila taj zahtev, ali je nakon prijema nacрта, 26. septembra Odbor konstatovao da predlog budžeta nisu verifikovali svi resorni ministri. U očekivanju njegove verifikacije, 20. oktobra 1921. godine dolazi do prvog redovnog saziva Narodne skupštine, koja na svom trećem sastanku početkom novembra imenuje nove članove Finansijskog odbora. Iako se radilo o reizboru, novi – zapravo stari članovi odbora, u skladu sa skupštinskom procedurom, ponovo konstituišu taj parlamentarni organ. Sa docnjom od gotovo

⁹ Arhiv Jugoslavije (AJ), Fond Milana Stojadinovića, 37-32-239. Odvojena mišljenja članova Zemljoradničkog kluba (Vojislava Lazića i dr Uroša Stajića) i Jugoslovenskog kluba (Vladimira Pušenjaka, Karola Škulja i dr Ante Dulibića) na izveštaj Finansijskog odbora o budžetu za 1920/21. godinu, kao i budžetskim dvanaestinama za period jun–decembar 1921. i za period januar–jul 1922. godine. U izveštajima se navodi, iako je po prvi put Odbor glasno rekao ko čini balast budžetskoj ravnoteži, da se izlazeći po treći put pred Narodnu skupštinu sa zahtevom da se drugi budžet po redu produžuje za ukupno 14/12 krše svi zakoni, od Ustava do Zakona o državnom računovodstvu. Takođe, primećuje se da se najmanje novca ulaže u privredne investicije, zdravstvo, prosvetu ili kulturu, a mnogo više u „obilno i izdašno nagrađivanje i finansiranje raznih delegacija i komisija, kako u zemlji tako i na strani, kako potrebnih tako i nepotrebnih“. Od ukupnog iznosa rashoda za budžetsku 1920/21. godinu gotovo jedna trećina je odlazila na vojsku (2.081 milion dinara), dok je na investicije u privredi izdvojeno svega 737 miliona dinara.

dva i po meseca, Odbor je 5. decembra ponovo primio predlog budžeta za 1921/22. godinu na usvajanje. Ali upravo tada izbija kriza vlade, tako da se usvaja predlog o vanrednim budžetskim dvanaestinama za januar i februar 1922. godine. Nakon konsolidacije vlade, ministar finansija uspeva 4. januara 1922. godine da pročita svoj ekspoze o predlogu budžeta, ali kako on nije bio štampan (umnožen) za članove parlamenta nije se ni moglo pristupiti načelnoj raspravi i njegovom usvajanju. Tek 1. februara Finansijski odbor dobija potreban materijal, ali njegov rad biva prekinut jer je u međuvremenu podnesen zakonski predlog o budžetskim dvanaestinama za mart i april 1922. O vanrednom finansiranju Odbor se izjašnjava 14. februara, a nakon toga pristupa pretresu nacрта budžeta, ali samo do 21. februara, kada se podnosi jedan sasvim beznačajan zakonski predlog o odlaganju trgovačkih plaćanja. Taj predlog zakona Odbor je po hitnom postupku razmotrio i već 27. februara se vratio na analizu budžetskog predloga – ali opet nakratko, jer je nakon usvajanja novog Poslovnika (3. marta) izvršen izbor novog sastava Finansijskog odbora, kada se na mesto sada već upućenih članova u budžetsku problematiku biraju novi – neupućeni članovi. Ponovo podeljen u sekcije, Odbor iznova započinje rad na projektu budžeta, ali je i taj rad isprekidan raznoraznim odobrenjima vezanim za prvi unutrašnji zajam (tzv. „7% investicioni zajam“) i raspravama oko izmena i dopuna Zakona o dodacima na skupoću državnih službenika i sl. Isto tako, Odbor je morao tokom aprila da radi na zakonskom predlogu o budžetskim dvanaestinama za maj i jun 1922. Sa malim prekidima u maju, kada su razmatrane dvanaestine za jul, rad na budžetu je nastavljen tokom juna i jula, kada je konačno 1. avgusta u Narodnoj skupštini izglasan i usvojen – ali sada kao prvi redovan parlamentarni budžet za 1922/23. godinu.¹⁰

¹⁰ *Споменица Савеза земљорадника*, Београд 1940, 259–260 (Fragmenti iz govora Miloša Moskovljevića u Narodnoj skupštini jula 1922. godine, u kom osuđuje način na koji se u parlamentu usvaja budžet: „Brzina donošenja

Budžet za 1922/23. godinu predviđao je prihode od 6.265.577.704 dinara i rashode od 6.257.577.804 dinara. Predloženi prihodi nisu bili realizovani jer su u dvanaestinama za januar–jul 1922. godine oni bili smanjeni, tako da je taj budžet samo na prvi pogled delovao kao uravnotežen, odnosno da će se predstojeća budžetska godina završiti sa suficitom. Međutim, već u toku pretresa budžeta rashodi su amandmanima uvećani za 1.016 miliona dinara, tako da su predloženi rashodi *de facto* iznosili 7.274 miliona dinara. Na kraju se i taj budžet završio poput njegovih prethodnika – sa velikim deficitom koji je iznosio gotovo 2,2 milijarde dinara.¹¹

Na postojanje bužetske neravnoteže najviše je uticao veliki i neopravdani optimizam u pogledu državnih prihoda i neracionalnost državnih rashoda. Prilikom izrade gotovo svih budžetskih nacrti jedino je bilo bitno postići ravnotežu na papiru, a ne suočiti se sa činjenicama onakvim kakve one uistinu jesu i onda preduzimati potrebne mere za njihovo prevazilaženje.^{12, 13}

budžeta bila je u režiji same vlada, koja je insistirala da se u toku jednog dana usvoji budžet za najmanje dva ministarska resora. Skupštinska sala je prilikom pretresa budžeta u pojedinostima često bila poluprazna, tako da su odluke o visini budžetskih sredstava bile odraz nezainteresovanosti narodnih poslanika za finansijske prilike u zemlji“.)

¹¹ Rashodi po tom budžetu u predviđenim iznosima trošeni su od avgusta 1922. do kraja maja 1923. godine, kada Milan Stojadinović, ministar finansija u vladi Nikole Pašića, podnosi zakonski predlog o naknadnim i vanrednim kreditima u iznosu od 1.200 miliona dinara. Iako je Glavna kontrola državnog računovodstva utvrdila da ti krediti nemaju zakonsku osnovu i pokriće, ministarski savet je bez saglasnosti većine parlamenta 26. juna 1923. godine doneo ukaz o njegovom odobrenju. Ta vladina odluka je izazvala bujicu nezadovoljstva, jer je naočigled povredila budžetsko pravo i pravo parlamentarne kontrole njegovog izvršenja. Stvarni rashodi za budžetsku 1922/23. godinu (do kraja juna 1923) iznosili su 8.473 miliona dinara (C. Шећеров, *Наше финансије, н. д.*, 47–50).

¹² AJ, 37-33-242. Predlog budžeta za 1922/23. godinu.

¹³ *Споменица Савеза земљорадника, н. д.*, 261. (Dr Uroš Stajić, član Zemljoradničke stranke, prilikom obraćanja parlamentu jula 1922. godine,

RASHODI U BUDŽETU ZA 1922/23. GODINU			
R A Z D E O	Predlog rashoda	Naknadni troškovi	Ukupni rashodi
Vrhovna državna uprava	598.487.881,35	58.445.000,00	656.932.881,35
Ministarstvo pravde	185.677.576,90		185.677.576,90
Ministarstvo prosvete	459.924.493,30		459.924.493,30
Ministarstvo vera	81.619.291,20	4.009.045,25	85.628.336,45
Ministar. unutrašnjih dela	322.868.622,15	3.833.005,10	326.701.627,25
Ministarstvo zdravlja	185.603.764,95	12.300.000,00	197.903.764,95
Ministar. inostranih dela	34.312.197,50		34.312.197,50
Ministarstvo finansija	979.227.145,90	141.000.000,00	1.120.227.145,90
Ministarstvo vojske	1.154.582.394,40		1.154.582.394,40
Ministarstvo građevina	273.095.216,75		273.095.216,75
Ministarstvo saobraćaja	831.081.742,60	402.452.243,29	1.233.533.985,89
Ministar. pošta i telegrafa	238.254.234,65	34.558.085,20	272.812.319,85
Ministarstvo poljoprivrede	114.156.187,60		114.156.187,60
Ministar. šuma i rudnika	206.464.051,00		206.464.051,00
Ministarstvo trgovine i ind.	40.688.995,06		40.688.995,06
Ministar. socijalne politike	414.111.489,85		414.111.489,85
Ministarstvo agrarne ref.	55.514.979,10		55.514.979,10
Ministarstvo ishrane	907.540,60		907.540,60
Budžetski rezervni krediti	81.000.000,00		81.000.000,00
Vanr. dodatak na skupoću		360.000.000,00	360.000.000,00
Ukupno	6.257.577.804,86	1.016.597.378,84	7.274.175.183,70

U želji da koliko-toliko održe budžetsku ravnotežu, članovi Finansijskog odbora su predložili Narodnoj skupštini da osnuje Odbor za kontrolu izvršenja budžeta, kao i Odbor za ispitivanje

opredeljeni iznos iz državnog proračuna za Ministarstvo ishrane nazvao je više nego skromnim i rekao da predstavlja posledicu sukoba ličnih interesa, jer „država uplaćuje velika sredstva na privatne račune pojedinih trgovaca u svrhu snabdevanja životnim namirnicama pasivnih krajeva, a ne resornom ministarstvu koje je za tu namenu i osnovano. Na taj način se za četiri godine iz državnog budžeta prelilo u privatne džepove preko 200 miliona dinara, dok je u istom periodu Ministarstvo ishrane dobilo manje od 5 miliona dinara.“.)

racionalne eksploatacije državnih privrednih ustanova (šuma, rudnika, državnih fabrika i državnih imanja). Iako je obrazovanje ta dva tela bilo predviđeno i paragrafima 25 i 26 Finansijskog zakona za 1922/23. godinu,¹⁴ njihovi članovi nikada nisu izabrani i imenovani. Finansijski odbor je insistirao na štednji, ali taj duh nije bio razvijen kod većine narodnih poslanika, koji su gotovo uvek bili na strani povećanja i to pre svega ličnih rashoda. Parlamentarne kampanje vladine većine protiv Finansijskog odbora i njegove inicijative za budžetskim uštedama išle su dotle da su pojedini poslanici (M. Stojadinović) osporavali njegovu kompetentnost i pravo da predlaže racionalizaciju činovničkog i vojnog kadra (naročito pograničnih trupa), jer bi se time narušila bezbednost zemlje – iako su svi mirovni sporazumi već odavno bili potpisani.¹⁵

Predlog budžeta za 1923/24. bio je podnesen u zakonskom roku – novembra 1922. godine, ali je i on, poput budžeta za 1921/22, preskočen, jer je period od jula 1923. do marta 1924. godine finansiran pomoću budžetskih dvanaestina. Ubrzo nakon podnošenja nacrta, usled krize vlade, Narodna skupština je tokom decembra 1922. godine bila raspuštena. Novi parlamentarni izbori bili su zakazani za 18. mart 1923. godine, tako da je u tom periodu nemoguće bilo i razmatrati predlog zakona o budžetu. Usled neblagovremenog sazivanja Narodne skupštine (početkom maja), kao i davanja prioriteta izglasavanju Zakona o naknadnim i vanrednim kreditima, tri dana pre redovnog isteka budžeta za 1922/23. godinu, 27. juna 1923. godine doneta je odluka o produženju tekućeg budžeta za tri dvanaestine, odnosno za jul, avgust i septembar 1923. Rashodi za ta tri meseca iznosili su 3/12 ukupnih rashoda iz budžetske 1922/23. godine, što je iznosilo skoro 2.120 miliona dinara. Međutim, to nije bio njihov kraj, jer su naknadne

¹⁴ Laza Kostić – Adam Maksimović, *Zbornik finansijskih zakona od 1919. do 1939/40. godine*, Novi Sad 1939, 121.

¹⁵ С. Шеферов, *Наше финансије, н. д.*, 36–37, 103–104.

pozajmice od Narodne banke iznosile dodatnih 254 miliona dinara.

Pretres budžeta za 1923/24. nije započet ni nakon isteka budžetske dvanaestine za septembar 1923. godine. Po oprobanoj i već viđenom receptu, vlada Kraljevine SHS je kasnila sa štampanjem materijala sa predlogom budžeta, tako da ga uoči jesenjeg zasedanja parlamenta nisu dobili, ne samo narodni poslanici nego ni članovi Finansijskog odbora. Zbog tog nehata i sporosti u radu izvršne vlasti Odbor je bio primoran da produži dvanaestine za naredna tri meseca – oktobar, novembar i decembar 1923. godine. Međutim, kako su u tom periodu primarno rešavani Zakon o činovnicima i ostalim državnim službenicima građanskog reda, Zakon o ustrojstvu vojske i mornarice i Izmene i dopune Zakona o taksama – ni krajem decembra 1923. godine nije bio završen pretres budžeta za 1923/24. u Finansijskom odboru. Načelni pretres budžeta počeo je tek krajem januara 1924, kada je, sasvim prirodno, parlament morao prethodno da izglasa zakon o dvanaestinama, kojim su one produžile budžetsku 1922/23. godinu za nova tri meseca, odnosno za januar, februar i mart 1924. godine.¹⁶ Na taj način je Narodna skupština – kao najviše zakonodavno telo, definitivno izgubila uticaj na izglasavanje i donošenje državnog budžeta. Njena uloga se na kraju pretvorila, kako su to već ranije primetila pojedina javna glasila – „na formalno potvrđivanje već donetih odluka“.¹⁷

Tako je na kraju nacrt budžeta za 1923/24. sa izvesnim izmenama i dopunama postao budžet za 1924/25. godinu, a sam početak budžetske godine pomeren je sa 1. jula na 1. april, što se od tada uzima za njen početak. Ekspoze predloga budžeta za

¹⁶ С. Шеферов, *Наше финансије, н. д.*, 81–86. (Od predviđenih rashoda u iznosu od 6.033 miliona dinara, budžetska 1923/24. godina se završila sa dodatnih 4.310 miliona dinara vanrednih rashoda, što je probilo do tada nezamislivu budžetsku barijeru od 10 milijardi dinara.)

¹⁷ *Самоуправа*, 21. септембар 1921.

1924/25. godinu izneo je u parlamentu, prvi put u funkciji ministra finansija, Milan Stojadinović 30. januara 1924. godine, ali ga poslanici nisu mogli pratiti jer je taj predlog štampan samo za članove Finansijskog odbora. Govorom brojeva, nacrt budžeta je bio uravnotežen jer je predviđao rashode i prihode u iznosu od 10.405 miliona dinara. Iako znatno uvećan u odnosu na svoje prethodnike, prema rečima samog ministra, imao je zadatak da sprovede deflacionu politiku.¹⁸ Finansijska politika Pašićeve vlade imala je tri slogana: u valutnom pogledu – deflacija, u pogledu budžeta – ravnoteža, i u pogledu rashoda – štednja.¹⁹

PREDLOG RASHODA U BUDŽETU ZA 1924/25. GODINU			
R. br.	Ministarstvo	Iznos rashoda	%
I	Vojno	1.956.000.606,40	18,80
II	Saobraćaja	1.782.493.879,00	17,13
III	Finansija	1.481.441.864,57	14,24
IV	Državne uprave	1.335.544.766,45	12,84
V	Prosvete	579.262.942,65	5,58
VI	Unutrašnjih dela	496.322.306,70	4,77
VII	Građevina	396.757.081,00	3,81
VIII	Pošta i telegrafa	364.574.165,06	3,50
IX	Socijalne politike	359.243.648,35	3,45
X	Šuma i ruda	337.965.407,13	3,25
XI	Narodnog zdravlja	288.042.142,40	2,77
XII	Pravde	231.429.142,40	2,22
XIII	Poljoprivrede i voda	214.607.144,36	2,06
XIV	Inostranih dela	183.010.380,00	1,76

¹⁸ Milan Stojadinović, *Naš finansijski položaj*, Beograd 1924, 16–17. (Na teret rashoda budžeta za 1924/25. godinu uračunate su i četiri dvanaestine za period april–jul 1925. godine, tako da su ukupno odobreni rashodi iznosili 11.725 miliona dinara.)

¹⁹ *Политика*, 10. новембар 1924.

XV	Vera	105.161.922,50	1,01
XVI	Agrarne reforme	92.551.951,10	0,89
XVII	Trgovine i industrije	80.219.527,53	0,77
XVIII	Ustavotvorne skupštine	370.977,80	0,00
XIX	Budžetska rezerva	120.000.000,00	1,15
UKUPNO		10.405.000.000,00	100,00

Razloge koji su izazvali povećanje budžeta za 1924/25. godinu treba tražiti u „neplaniranim izdacima“ nastalim nakon usvajanja Zakona o činovnicima i ostalim državnim službenicima građanskog reda, kao i Zakona o ustrojstvu vojske i mornarice, kojim su svim državnim službenicima i vojnim licima predviđene znatno veće plate. Zapravo, od ukupnih rashoda, na lične rashode u budžetu (zarade, penzije i ostale naknade) odlazilo je preko 40% od planiranog budžeta (4.123 miliona dinara), dok se za materijalne rashode (investicije, uvoz sirovina) izdvajalo nepunih 30% budžeta, odnosno 3.282 miliona dinara. Brojne mere koje su preduzimate u cilju racionalizacije i smanjenja činovničkog i vojnog aparata nikada nisu dale željene rezultate, jer broj zaposlenih u državnoj administraciji nikada nije silazio ispod 250.000.²⁰

Kako bi se obezbedila budžetska ravnoteža, aproksimativno su određeni i prihodi u budžetu za 1924/25. godinu, i to na bazi prihoda iz prethodnog perioda, koji se finansirao pomoću budžetskih

²⁰ AJ, 37-33-242. Ekspoze ministra finansija dr Milana Stojadinovića o predlogu budžeta za 1924/25. godinu. (Predlog budžeta sadrži kredite podignute kod Narodne banke za izmirenje činovničkih i oficirskih plata, kao i za poboljšanje materijalnog položaja ratnih vojnih invalida, u ukupnom iznosu od 650 miliona dinara. Druga velika stavka u budžetu predstavlja izdvajanje u iznosu od 200 miliona dinara za naoružanje vojske. U ekspozeu se napominje da je za tu namenu u prethodnim budžetima odobreno ukupno 800 miliona dinara, kao i da naoružanje još uvek nije kupljeno iako je „dato ovlašćenje za trošenje novca“. Prema Stojadinovićevom mišljenju, pitanje naoružanja se mora rešiti iz redovnih budžetskih prihoda – povećanjem poreza i taksu i jednim dugoročnim zajmom u inostranstvu, a ne pozajmicama od Narodne banke.)

dvanaestina. Očekivani budžetski prihodi za 1924/25. godinu bili su razdeljeni po poreskim segmentima, a odnosili su se na:

PREDLOG PRIHODA U BUDŽETU ZA 1924/25. GODINU		
R. br.	Izvor prihoda (za budžetsku 1924/25)	Očekivani iznos
I	Državni monopoli	2.336.050.000,00
II	Državne železnice (vozarina)	2.086.690.000,00
III	Državne carine	1.689.000.000,00
IV	Trošarine i takse	1.562.000.000,00
V	Neposredni porezi	1.119.202.157,00
VI	Državna privreda	1.090.742.435,00
VII	Porez na poslovni obrt	200.000.000,00
VIII	Državna dobra i imanja	176.342.400,00
IX	Razni prihodi	78.081.008,00
X	Invalidski porez	50.150.000,00
XI	Dobit na novcu	12.000.000,00
XII	Poštanska štedionica	9.742.000,00
UKUPNO		10.405.000.000,00

Podeljeno po mesecima, prihodi su trebali da iznose 867 miliona dinara mesečno, upravo onoliko koliko su približno iznosili u septembru 1923. godine (856 miliona dinara). Predviđeni prihodi, prema rečima ministra finansija – bilo da se upoređuju po mesečnom rastu u odnosu na prethodnu godinu ili da se poredi njihov rast u komparaciji između 1923. i 1922. godine – pokazuju da su ostvarivi, odnosno da ih se može realno očekivati.²¹ To je prvi budžet koji je, zahvaljujući stabilizaciji kursa dinara, intenziviranju proizvodnje u poljoprivredi i aktivnom spoljnotrgovinskom

²¹ M. Stojadinović, *Nаш finansijski položaj, n. d.*, 19–21. (Realnost predviđenih prihoda potkrepljena je naknadnim uvođenjem novih taksi i povećanjem železničkih tarifa, od kojih se očekivalo 450 miliona dinara godišnje, odnosno dodatnih 37,5 miliona dinara prinosa od poreza na mesečnom nivou.)

bilansu, ostao u ravnoteži, jer se, prema svim zvaničnim izveštajima, budžetska 1924/25. godina završila sa suficitom u iznosu od 298 miliona dinara.²² Na takav završetak budžetske godine uticala je i sama država koja se odrekla daljeg zaduživanja kod Narodne banke, kao i principijelna i dosledna implementacija deflacione politike, koja je iz meseca u mesec beležila konstantno smanjenje novca u opticaju. Tako je od oktobra 1923. godine, kada je novčani opticaj iznosio 6.000 miliona dinara, do juna 1924. godine, kada je iznosio 5.400 miliona dinara, smanjen za punih 600 miliona dinara.²³

Predlog budžeta za narednu godinu nikada nije bio razmatran u Narodnoj skupštini, nego se čitava 1925/26. godina finansirala na osnovu zakona o budžetskim dvanaestinama. Prema mišljenju pojedinih savremenika, ni kod jednog od relevantnih zvaničnika nije postojala želja da se donese budžet za 1925/26. godinu.²⁴ Premda je i sam bio jedan od protivnika i oštrih kritičara politike finansiranja putem dvanaestina, Stojadinović se odlučuje da državne finansije za narednu godinu nastavi pomoću dvanaestina projektovanih iz budžeta za 1924/25. godinu. Razlozi za donošenje takve odluke bili su inicirani čestim skupštinskim prekidi-
ma rada (kriza i pad Pašićeve vlade juna 1924. godine, ponovna

²² *Министарство финансија, н. д.*, 28.

J. Lakatoš, *Jugoslavenska privreda, n. d.*, 222. Budžetom odobreni rashodi (uključujući u njih i vanredne kredite) iznosili su 11.725.741.322,00 dinara, dok su stvarno utrošeni u iznosu od 10.540.296.203,62 dinara. Slična situacija bila je i sa prihodima, koji su predviđeni na 10.450.000.000 dinara, dok su na kraju ostvareni u iznosu od 10.838.448.358,67 dinara. Zahvaljujući racionalizaciji rashoda i doslednoj poreskoj politici budžetska 1924/25. godina se po prvi put u istoriji finansija Jugoslavije završila sa suficitom od 298.152.155,05 dinara.

²³ *Политика*, 29. јун 1924.

²⁴ Slavko Šećerov, *Državne finansije za 1925/26. i Vojvodina*, Novi Sad s. a. 1. (Govor dr Slavka Šećerova, narodnog poslanika u Narodnoj skupštini, 18. juna 1925. godine, povodom usvajanja budžetskih dvanaestina za avgust-novembar 1925. godine.)

kriza i pad Davidovićeve vlade decembra iste godine, odlaganje vanrednog i redovnog saziva parlamenta u maju i oktobru 1925. godine, opstrukcija rada parlamenta od strane Hrvatske seljačke stranke i dr.), ali i ličnom željom da se kroz finansiranje budžetske 1925/26. godine pomoću dvanaestina iz prethodnog budžeta – sačuva „recept“ uspešnog vođenja finansija.

Zakonski predlozi o budžetskim dvanaestinama usvajani su tokom marta (za april–jul), juna (za avgust–novembar) i oktobra 1925. godine (za period decembar 1925. – mart 1926). Politički protivnici osuđivali su budžetsku politiku Milana Stojadinovića, kojom su rashodi stalno uvećavani („iz godine u godinu, iz dvanaestine u dvanaestinu“), dok je „poresko opterećenje dostiglo kulminaciju, jer se nije smelo ni pomišljati na povećanje ili uvođenje novih poreza, prireza i taksí“. ²⁵ Međutim, iako napadan, Stojadinović je uspešno priveo kraju i budžetsku 1925/26. godinu, koja se prema zvaničnim podacima završila sa nešto manjim suficitom nego prethodne godine, u iznosu od 286 miliona dinara. ²⁶

Od 1926. godine nameće se potreba zaustavljanja daljeg rasta budžetskih rashoda – naročito u delu koji se odnosio na lične rashode (plate i penzije državne administracije), koje su usled stalnog rasta pretile da apsorbuju više od 50% svih državnih rashoda. Zato se u svom ekspozou, koji ponovo nije bio na vreme štampan za narodne poslanike, ministar finansija M. Stojadinović trudio da

²⁵ AJ, 37-32-239. Odvojeno mišljenje članova Jugoslovenskog kluba o budžetskim dvanaestinama za 1925/26. godinu. Članovi Jugoslovenskog kluba tražili su da se pod hitno zavedu sve neophodne mere štednje – u svim granama državne administracije i u svim ministarstvima.

²⁶ *Министарство финансија, н. д.*, 29.

J. Lakatoš, *Jugoslavenska privreda, n. d.* 222. Kroz budžetske dvanaestine odobreni rashodi iznosili su 12.356.366.220,90 dinara, dok su stvarno utrošeni u iznosu od 11.777.190.023,51 dinara. Prihodi su procenjeni na 10.450.000.000 dinara, dok su na kraju ostvareni u iznosu od 12.063.781.345,70 dinara. Tako se budžetska 1925/26. godina završila sa suficitom od 286.591.322,19 dinara.

prikaže taj segment „da bar izgleda manji nego što je to bio u pret-hodnom budžetu“.²⁷ Gotovo da je postalo praksa, da se materijal uoči skupštinskog pretresa o predlogu budžeta neblagovremeno ili nikako ne dodeljuje narodnim poslanicima, tako da oni nisu bili u poziciji da adekvatno prate predugačke ekspozee ministara finansija, u kojima se često, usled dužine trajanja, krila namera da se nešto „provuče ili sakrije“.²⁸ Na taj način se kršila jedna bitna funkcija parlamenta, a to je kontrola rada vlade i njenog planiranja i raspolaganja državnim finansijama. Neretko se zbog toga u redovima opozicije čula opaska o zameni uloga, odnosno da „vlada kontroliše parlament, a ne parlament vladu“.²⁹

Iako su u budžetu za 1926/27. godinu rashodi planirani sa naknadnim povećanjima na 13.019 miliona dinara, oni su prema završnom računu bili stvarno manji nego rashodi za budžetsku 1925/26. godinu, jer su iznosili 11.592 miliona dinara. Državni prihodi su već treću godinu zaredom pokazivali gotovo konstantu – tako da su se mogli planirati metodom procenjivanja na bazi po-

²⁷ AJ, 37-33-242. Komentar dr Vojislava Veljkovića u Narodnoj skupštini, objavljen u *Politici* 28. marta 1926, na vladin predlog budžeta za 1926/27. godinu.

²⁸ Ferdo Čulinović, *Jugoslavija između dva rata*, knj. I, Zagreb 1961, 251–252.

S. Šećerov, *Naše finansije*, n. d. 52–130. Navode se primeri otkupa akcija za „Južne železnice“, odnosno pruge Đevdelijska–Skoplje–Mitrovica od francuske kompanije *Société anonyme ottomane* (Društvo orijentalnih železnica), mada je ona postala državnim vlasništvom nakon Prvog balkanskog rata; kupovina ostrva Lokrum od kneginje Windischgrätz (Vindišgrec), iako je Senžermenskim ugovorom Lokrum pripao Kraljevini SHS (koincidencija ili ne, dve decenije kasnije ta porodica je dočekala Milana Stojadinovića kao azilanta u Argentini); otkup fabrike papira i kartona od Milana Vape – koja je sagrađena zloupotrebom državnog novca dobijenog od ratnih reparacija (na fasadi te dvospratne zgrade u Beogradu na Senjaku pisalo je *Živi i daj drugom da živi*).

²⁹ Стенографске белешке Народне скупштине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, редован сазив за 1925/26, IV књ., 605. (Fragment iz govora narodnog poslanika Franca Smodeja od 28. marta 1926. povodom pretresa budžeta za 1926/27. godinu.)

dataka iz prethodnog perioda. U strukturi državnih prihoda porezi su činili $\frac{2}{3}$, dok su prihodi iz privrede učestvovali sa $\frac{1}{3}$ u celokupnom budžetu. U okviru sume fiskalnih prihoda posredni porezi učestvovali su sa $\frac{3}{4}$, a neposredni sa $\frac{1}{4}$. Prihodi za budžetsku 1926/27. godinu planirani su u iznosu od 12.504 miliona dinara, dok su stvarno, prema završnom računu, ostvareni u iznosu od 11.606.284.606 dinara, tako da se i taj – poslednji Stojadinovićev budžet završio suficitom u iznosu od 13.650.966 dinara.³⁰

Predlog budžeta za 1927/28. godinu je posle dve godine ponovo bio podnet Narodnoj skupštini na razmatranje u zakonskom roku. Međutim, u momentu kada je Finansijski odbor trebalo da iznese o njemu svoje mišljenje i primedbe izbila je kriza vlade Nikole Uzunovića, tako da se nakon pauze i formiranja druge Uzunovićeve vlade direktno pristupilo izglasavanju budžeta, bez prethodnog saopštenja Finansijskog odbora. Budžet je u svom predlogu bio uravnotežen, s tim što je u odnosu na prethodni bio izrazito štedljiv. Tako su ukupni rashodi predloženi u iznosu od 11.690.000.000 (na kraju je odobreno 11.943.655.350) dinara, što je bilo za 814 miliona dinara manje od rashoda iz prethodne godine, dok su prihodi procenjeni u istom iznosu bili veći od prethodnih za 84 miliona dinara. Prema mišljenju pojedinih finansijskih organizacija, brojčano smanjenje budžetskih rashoda i povećanje prihoda bilo je posledica stabilnosti dinara. Međutim, stabilan dinar nije mogao odgovarati „dužničkom lobiju“. Doveden u vezu

³⁰ *Министарство финансија, н. д., 25, 29.*

J. Lakatoš, *Jugoslavenska privreda, n. d. 222.*

Политика, 16. септембар 1925. (Ukupni državni prihodi sastojali su se od prihoda od carina [1.690.000.000], trošarine i takse [1.810.000.000], državnih monopola [2.468.050.000], poreza na poslovni promet [225.100.000], saobraćaja [2.462.850.000], državnih imanja [235.000.000], neposrednih poreza [914.000.000], državne privrede [1.120.000.000], vanrednih prireza [500.000.000], invalidskog poreza [140.000.000], komorskog prireza [70.000.000], dobiti na novcu [163.000.000] i drugih manjih poreskih stavki u ukupnom iznosu od 100.000.000 dinara.)

sa izmirenjem poreskih dugovanja iz ranijih perioda, od kojih su hronično patila naročito poljoprivredna domaćinstva, predstavljao je zapravo specifičan način uvećanja poreskih obaveza. Jer, zaostala poreska dugovanja koja nisu izmirena iz perioda inflacije država nije otpisala nego je sačekala povoljan period za naplatu svojih potraživanja.³¹

Podneti predlog budžeta od strane ministra dr Ninka Perića, iako restriktivan, nije bio prihvaćen od strane opozicionih krugova – naprotiv, smatran je „štetnim i ubitačnim po ceo narod i narodnu privredu“. Povode za takvu kvalifikaciju opozicija je nalazila u postojanju čak 18 ministarstava, u velikim dispozicionim fondovima (novcu stavljenom na raspolaganje u određene svrhe, a o kojem se ne mora polagati računa), u bogatim izdacima za reprezentaciju, u postojanju brojnog činovničkog aparata koji sam troši gotovo polovinu svih prihoda i u nenamenskom korišćenju inostranih kredita.³² Prema mišljenju samostalnih demokrata, uštede u budžetu za 1927/28. godinu učinjene su u onim oblastima na kojima se ne bi trebalo štedeti, odnosno koja bi zauzimala poslednja mesta na spisku za finansijsku restrikciju. Tako je smanjen kredit za podizanje osnovnih škola za 40% – sa 20.000.000 na 12.000.000 dinara, za invalide i invalidske ustanove smanjenje je iznosilo 80.000.000 dinara, dok se u potpunosti odustalo od izgradnje socijalnih stanova i dr. Veliki izdaci za vojsku, preskupe komunikacije i postojanje nepotrebnih ministarstava za agrarnu reformu i ustavotvornu skupštinu ugrozili su jednu od osnovnih

³¹ Muzej Vojvodine, MV, IO inv. br. arh. 1300, Zaostavština Roberta Paulovića, *Izveštaj Upravnog odbora Udruženja vojvođanskih banaka za 1927*, Novi Sad 1928, 13.

³² AJ, 37-33-242. Ekspoze ministra finansija dr Ninka Perića o predlogu budžeta za 1927/28. godinu. (O neprimerenom broju ministarstava govori i N. Perić, iznoseći podatak da vlada Velike Britanije broji svega 12 resora, iako joj je broj stanovnika četiri puta veći, kao i da preko svojih dominiona teritorijalno pokriva 1/3 površine Zemljine kugle.)

funkcija države, a to je sveobuhvatno i dosledno sprovođenje socijalne politike.^{33, 34}

UPOREDNI PREGLED RASHODA ZA 1926/27. I 1927/28. GODINU				
Naziv korisnika	Iznos u 1926/27.	%	Iznos u 1927/28.	%
Vrhovna državna uprava	131.360.123,00	1,05	130.324.000,00	1,11
Penzije	498.057.551,00	3,98	604.000.000,00	5,16
Državni dugovi	571.024.582,00	4,57	602.071.000,00	5,15
Ministarstvo pravde	311.657.432,00	2,49	293.766.658,50	2,51
Ministarstvo prosvete	791.590.808,00	6,33	873.126.923,00	7,47
Ministarstvo vera	138.516.634,00	1,11	146.399.519,00	1,25
Min. unutrašnjih dela	639.852.152,00	5,12	605.715.870,00	5,18
Min. narodnog zdravlja	303.487.782,00	2,42	287.573.270,00	2,46
Min. inostranih dela	173.813.674,00	1,39	161.349.311	1,38
Ministarstvo finansija	1.073.578.482,70	8,58	959.369.160,00	8,20
Ministarstvo vojske	2.413.000.000,00	19,29	2.350.486.583,00	20,10
Ministarstvo građevina	430.072.798,00	3,44	387.000.000,00	3,31
Ministarstvo saobraćaja	3.010.989.939,00	24,16	2.530.445.201,00	21,75
Min. pošta i telegrafa	428.666.268,00	3,43	426.287.753,00	3,65
Min. poljoprivrede i voda	232.457.400,00	1,81	288.072.262,50	2,46
Min. šuma i rudnika	412.097.602,00	3,29	374.702.986,00	3,20
Min. trgovine i industrije	92.858.436,00	0,74	62.127.522,00	0,53
Min. za socijalnu politiku	461.671.439,00	3,69	371.105.799,00	3,17
Min. za agrarnu reformu	69.087.121,00	0,55	61.770.932,00	0,43
Min. za Ustav. skupštinu	470.792,00	0,0004	312.250,00	0,00026
Budžetski rezervni kredit	319.651.984,30	2,5596	174.000.000,00	1,52974
Ukupni rashodi	12.504.000.000,00	100,00	11.690.000.000,00	100,00

Kako bi očuvala pozitivne tokove državnih finansija i predlog budžeta za 1927/28. godinu učinila realnim, vlada preduzima konkretne mere u cilju ostvarenja proklamovane politike. Jedna

³³ AJ, 37-32-239. Izdvojeno mišljenje Samostalnog demokratskog kluba o predlogu budžeta za 1927/28. godinu.

³⁴ AJ, 37-33-242. Ekspoze ministra finansija dr Ninka Perića o predlogu budžeta za 1927/28. godinu.

od prvih mera bila je racionalizacija u poslovanju državnih organa, gde se decentralizacija nametala sama po sebi. Međutim, za njeno uspešno sprovođenje trebalo je budućoj lokalnoj vlasti omogućiti samostalne izvore prihoda i samostalne novčane institucije. Tako se iz poreza počeo izdvajati deo koji je ostajao lokalnoj administraciji, dok se u funkciji protoka novca osnivaju tzv. „oblasne štedionice“. Takođe, vlada donosi Uredbu o prenošenju poslova sa države na samoupravna tela, kojom su pojedini poslovi iz domena nadležnosti pet ministarstava preneti u lokalnu ingerenciju. Tako su iz nadležnosti Ministarstva narodnog zdravlja izdvojene određene bolnice i banje (sa područja ljubljanske i mariborske oblasti); iz resora Ministarstva građevina izdvajaju se poslovi vezani za održavanje i popravku lokalnih puteva (u svim oblastima); iz resora Ministarstva trgovine i industrije izdvojena je Ženska zanatska škola i data u nadležnost lokalnoj upravi u Sarajevu; iz resora Ministarstva za socijalnu politiku izuzeta je većina dečijih ustanova (u svim oblastima) i, na kraju, iz nadležnosti Ministarstva poljoprivrede i voda izdvajaju se melioracioni i hidrotehnički radovi (u svim oblastima).³⁵ Prema mišljenju Ministarstva finansija, to su bili prvi koraci u decentralizaciji i racionalizaciji državnog administrativnog aparata. Zato se i budžetska 1927/28. godina, prema zvaničnim podacima, završila suficitom u iznosu od 336 miliona dinara, pri čemu su rashodi iznosili 10.983 miliona dinara, a prihodi 11.319 miliona dinara.³⁶

Predlog budžeta za 1928/29. godinu podneo je dr Bogdan Marković, ministar finansija u trećoj Uzunovićevoj vladi, formiranoj 24. decembra 1926. godine. Taj nacrt je predstavljao „vernu kopiju“ po sadržini i veličini stavki u odnosu na budžet iz pret-

³⁵ AJ, Fond ministarstva trgovine i industrije (65) 1073-2019. Cirkular ministarstva finansija povodom donošenja Uredbe o prenošenju poslova sa države na samoupravna tela.

³⁶ *Министарство финансија, н. д.*, 29.

J. Lakatoš, *Jugoslavenska privreda, n. d.*, 222.

hodne godine. Novinu je predstavljalo razdvojeno prikazivanje rashoda i prihoda opšte administracije od rashoda i prihoda državnih privrednih preduzeća. To razdvajanje, prema rečima ministra finansija, imalo je za cilj prikazivanje što pravilnije procene opterećenja stanovništva, kako se ne bi moglo dozvoliti da se stavke iz fiskalnih prihoda tumače kao porez koji treba naplatiti od građanstva.³⁷

Iako je opšta privredna konjunktura u kojoj je rađen taj predlog budžeta bila povoljna, budžetska 1928/29. godina se, prema zvaničnim podacima, završila minimalnim deficitom u iznosu od 264 miliona dinara.^{38, 39, 40}

PREGLED PREDLOGA BUDŽETA OPŠTE ADMINISTRACIJE ZA 1928/29. GODINU					
R. br.	A. RASHODI	Redovni	Vanredni	Svega	%
I	Vrhovna državna uprava	119.790.869		119.790.869	1,60
II	Penzije	916.358.172		916.358.172	12,23
III	Državni dugovi	807.585.388	60.695.715	868.281.103	11,51

³⁷ AJ, 37-33-242. Ekspoze ministra finansija dr Bogdana Markovića o Predlogu budžeta za 1928/29. godinu.

³⁸ *Министарство финансија, н. д.*, 30. (Predlog budžeta, prema mišljenju samog ministra finansija B. Markovića, „bio je pre ogledalo naše slabo razvijene privredne snage i nepovoljnih prilika, nego širokog procenjivanja i odmeravanja pojedinih državnih rashoda“. Dinar, iako stabilan, već duži vremenski period – meren godinama – još uvek nije u dovoljnoj meri ulio poverenja za plasmane stranog kapitala i inicijative privatnog preduzetništva. Prema završnom računu za 1928/29. godinu, budžetski rashodi iznosili su 12.281.707.506,01 dinara, a prihodi 12.017.502.408,35 dinara.)

³⁹ AJ, 37-33-242. Ekspoze ministra finansija dr Bogdana Markovića o Predlogu budžeta za 1928/29. godinu.

⁴⁰ AJ, 37-33-242. *Predlog budžeta za 1928/29. godinu.* (Ostvareni višak prihoda nad rashodima u iznosu od 2.206.670.560 dinara (od monopola 1.757.292.127 dinara i od državnih preduzeća u iznosu od 449.378.433 dinara prikazan je kao stavka u predlogu budžeta opšte državne administracije kroz pozitivne razlike.)

IV	Ministarstvo pravde	271.671.235	1.924.039	273.595.274	3,65
V	Ministarstvo prosvete	753.104.373	56.383.797	809.488.170	10,81
VI	Ministarstvo vera	113.743.927	1.130.000	114.873.927	1,53
VII	Min. unutrašnjih dela	550.365.007	4.281.000	554.646.007	7,40
VIII	Min. narodnog zdravlja	115.548.290	80.374.220	195.922.510	2,62
IX	Min. inostranih dela	168.513.584	1.133.300	169.646.884	2,26
X	Ministarstvo finansija	343.935.390	4.521.700	348.457.090	4,66
XI	Ministarstvo vojske	1.909.841.226	518.730.000	2.428.571.226	32,40
XII	Ministarstvo gradevina	195.904.261	99.054.644	294.958.905	3,93
XIII	Ministarstvo saobraćaja	69.394.229	631.344	70.025.573	0,94
XIV	Min. poljoprivrede	127.056.442	11.286.215	138.342.657	1,85
XV	Min. trgovine i industrije	44.898.816	3.870.000	48.768.816	0,65
XVI	Min. za socijalnu politiku	28.971.091	1.250.000	30.221.091	0,40
XVII	Min. za agrarnu reformu	12.303.944	29.353.532	41.657.476	0,57
XVIII	Min. za Ustav. skupštinu	336.250		336.250	0,00
XIX	Budžet. rezervni krediti	74.000.000		74.000.000	0,99
Ukupni rashodi		6.623.322.494	874.619.506	7.497.942.000	100,00

R. br.	B. PRIHODI	Redovni	Vanredni	Svega	%
I	Neposredni porezi	1.573.424.300	100.000.000	1.673.424.300	22,42
II	Posredni porezi	3.456.780.000		3.456.780.000	46,36
III	<i>Monopoli (pozitivna razl)</i>	<i>1.787.292.127</i>		<i>1.787.292.127</i>	<i>23,95</i>
IV	<i>Državna privreda (+ razl)</i>	<i>449.378.433</i>		<i>449.378.433</i>	<i>6,02</i>
V	Razni prihodi	94.067.140		94.067.140	1,25
Ukupni prihodi		7.360.942.000	100.000.000	7.460.942.000	100,00

PREGLED PREDLOGA BUDŽETA DRŽAVNIH PREDUZEĆA ZA 1928/29. GODINU					
Rbr.	A. RASHODI	Redovni	Vanredni	Svega	%
I	Ministarstvo prosvete	38.409.039		38.409.089	0,94
II	Min. narodnog zdravlja	30.352.693	1.373.498	31.726.191	0,77
III	Uprava držav. monopola	511.992.873	600.000	512.592.873	12,52
IV	Dobra (Belje i Čukarica)	202.173.540		202.173.540	4,94
V	Ministarstvo saobraćaja	2.352.263.506	160.281.421	2.512.544.927	61,37
VI	Min. pošta i telegrafa	370.486.844	3.480.000	373.966.844	9,13
VII	Min. poljoprivrede	8.052.515		78.052.515	1,90
VIII	Min. šuma i rudnika	312.617.781	19.062.500	331.680.281	8,10
IX	Min. trgovine i industrije	13.705.740		13.705.740	0,33
Ukupni rashodi		3.910.054.581	184.797.419	4.094.852.000	100,00

R. br.	B. PRIHODI	Redovni	Vanredni	Svega	%
I	Ministarstvo prosvete	59.136.729	221.000	59.357.729	0,94
II	Min. narodnog zdravlja	31.726.191		31.726.191	0,50
III	Uprava držav. monopola	2.269.885.000		2.269.885.000	36,02
IV	Dobra (Belje i Čukarica)	251.286.619		251.286.619	3,99
V	Ministarstvo saobraćaja	2.582.570.500		2.582.570.500	40,99
VI	Min. pošta i telegrafa	483.854.000		483.854.000	7,69
VII	Min. poljoprivrede	92.274.166		92.274.166	1,46
VIII	Min. šuma i rudnika	465.357.856		465.357.856	7,39
IX	Min. trgovine i industrije	30.330.000		30.330.000	0,48
X	Narodna banka	30.000.000		30.000.000	0,47
XI	Kapitali i fondovi	4.880.499		4.880.499	0,07
Ukupni prihodi		6.301.301.560	221.000	6.301.522.560	100,00

Vlada je početkom 1928. godine pripremila dodatni paket mera za ozdravljenje državnih finansija, koji se, prema odluci, imao kretati u pravcu ostvarenja racionalizacije i štednje u gotovo svim segmentima javnog života. Odluka Ministarskog saveća br. 8161/27 od 28. decembra 1927. godine sadržala je sledeće predloge:⁴¹

- smanjenje broja ministarstava, utvrđivanje njihove organizacione strukture i prava nadležnosti (u okviru tih mera najznačajnija je bila uredba o reorganizaciji ministarstva finansija, koja je stupila na snagu 1. januara 1929. godine, kojom je načelno sprovedeno izjednačenje finansijskih ustanova i zakona za čitavu zemlju);
- teritorijalna reorganizacija nadležnosti sudova, kojom bi se smanjio njihov postojeći broj (najvažniju meru predstavljala je uredba o unifikaciji kasacionog sudstva);
- revizija zakona o činovnicima, a s njom paralelno i revizija penzionog fonda za udove i decu državnih službenika;
- revizija dodataka na skupoću sveštenika svih veroispovesti;
- revizija broja (u smislu svođenja na najnižu moguću meru) pitomaca po internatima kod pravoslavnih bogoslovija, katoličkih sjemeništava, muslimanskih šerijatskih gimnazija i velike medrese u Skoplju;
- ukidanje suvišnih fakulteta (svođenjem na broj koji odgovara stvarnim potrebama države), a na fakultetima koji dobiju dozvolu za rad racionalno utvrditi broj nastavnog osoblja;
- redukcija broja gimnazija – u cilju upućivanja većeg broja mladeži u stručne (tehničke) škole, sa kojima će se moći lakše zaposliti i osigurati ličnu egzistenciju i na taj način uticati na smanjenje broja nezaposlenih;

⁴¹ AJ, 65-1889-1890. Izveštaj pod naslovom „Privredno-politički problemi Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca“, sa predlogom mera racionalizacije budžeta za 1928/29. godinu, navedenih u Odluci Ministarskog saveća.

- revizija izdataka za diplomatsko-konzularni personal, kao i ukidanje suvišnih konzularnih predstavništava;
- kod državnih bolnica utvrditi optimalan broj odeljenja, a sa njima i tačan broj lekara, bolničkog personala i posluge;
- revidirati i zakonom kategorisati puteve, kako bi briga o njima bila pravilno podeljena između države i samoupravnih tela; i
- pristupiti deetatizaciji svih državnih preduzeća, a odmah izvršiti prodaju nerentabilnih rudnika, fabrike šećera na Čukarici i fabrike svile.⁴²

Pregled državnih prihoda i rashoda u periodu od 1919/20. do 1928/29. godine (u milionima)							
Budžetski period	Planirane – izglasane sume		Stvarni prihodi	Stvarni rashodi	Prosečna vrednost din. u % od zlt. pariteta	Opšta suma rashoda u zlt. dinarima	Opšta suma rashoda u 'stabilizacionim' dinarima
	Prihoda	Rashoda					
01.06.1919. 31.05.1920.	713,8	1.558,2	712,5	2.473,0	30,11 %	744,6	8.169,1
01.06.1920. 31.05.1921.	3.884,2	3.994,4	2.641,2	4.815,3	18,43 %	887,5	9.726,1
01.06.1921. 31.07.1922.	Dvanaestine		4.891,5 4.192,7	6.149,0 5.271,0	8,66 %	456,5	5.002,7
01.08.1922. 30.06.1923.	6.934,9	6.934,6	6.484,0 7.073,4	8.134,6 8.812,5	6,18 %	544,6	5.968,2
01.07.1923. 31.03.1924.	Dvanaestine		7.413,8 9.885,1	7.657,0 10.209,0	5,92 %	604,4	6.623,6
01.04.1924. 31.03.1925.	10.405,0	10.405,0	10.838,4	10.540,3	7,19 %	938,1	10.280,5
01.04.1925. 31.03.1926.	Dvanaestine		12.063,8	12.356,4	9,04 %	1.064,7	11.667,9
01.04.1926. 31.03.1927.	12.504,0	12.504,0	11.606,3	13.019,8	9,13 %	1.058,4	11.598,9
01.04.1927. 31.03.1928.	11.477,6	11.477,6	11.521,2	12.383,4	9,13%	1.051,3	11.521,2
01.04.1928. 31.03.1929.	5.291,5 <u>+6.301,5</u> 11.593,0	7.497,9 <u>+4.094,8</u> 11.592,7	?	11.592,7	9,13%	1.057,8	11.592,7

⁴² AJ, Zbirka Dobrivoja Stošovića, 81-1-3.

Međutim, događaji u Narodnoj skupštini od 20. juna 1928. godine zaustavili su te ambiciozne planove, koji će se samo delimično realizovati nakon zavođenja Aleksandrove diktature. Sastav parlamenta, u kom je na kraju i počinjeno višestruko ubistvo, nikada nije predstavljao slobodan izraz narodne volje nego izraz volje vladajuće elite. U Kraljevini Srba, Hrvata i Slovenaca (Jugoslaviji), tokom čitavog njenog postojanja, važno je nepisano pravilo da onaj ko raspisuje izbore ima najviše šansi da ih i dobije. Tenzije na nacionalnoj, verskoj i ekonomskoj osnovi između političkih predstavnika Srba, Hrvata i Slovenaca mogle su imati sličan epilog u bilo kojoj vladi i u bilo kom sazivu parlamenta. U atmosferi međusobnog optuživanja, koja su često predstavljala lične a ne političke obračune, bilo je samo pitanje vremena kada će se tako nešto i dogoditi.

Na kraju, ne bi trebalo zaboraviti da su se u periodu 1918–1929. izmenile ukupno 24 vlade, odnosno da je u proseku na svakih pet meseci bio formiran novi kabinet.⁴³ Sasvim je onda normalno i prirodno da nijedna vlada nije uspela da ostvari jednu konzistentnu i principijelnu politiku na polju sređivanja državnih finansija. Političke afere i krize koje su se ređale jedna za drugom u uslovima još nekonsolidovanog društva – nisu mogle ni dati šansu da se ustroji proklamovano jedinstvo troimenog naroda i sprovede dosledna finansijska politika, koja bi obezbedila tako željeni ekonomski rast i napredak novostvorene državne zajednice. Vlade se smenjuju, ali ne kao posledica parlamentarne borbe i demokratskih izbora, nego kao izraz naglašenog apsolutizma kralja Aleksandra, što dovodi do Gordijevog čvora u političkom životu, koji monarh rešava zavođenjem diktature 6. januara 1929. godine.

⁴³ *Almanah Kraljevine Jugoslavije*, Zagreb 1932, 84–88. (Deset vlada je formirao Nikola Pašić, četiri Nikola Uzunović, tri Ljubomir Davidović, po dve Stojan Protić, Milenko Vesnić i Velja Vukićević, te jednu Anton Korošec.)

Literatura:

Нови живот.

Самоуправа.

Политика.

Министарство финансија Краљевине Југославије 1918–1938,
Београд 1939.

Славко Шећеров, *Наше финансије, 1918–1925,* Београд 1926.

Slavko Šećerov, *Državne finansije za 1925/26. i Vojvodina,* Novi
Sad s. a.

Joso Lakatoš, *Jugoslavenska privreda;* Zagreb 1933.

Архив Југославије:

– Фонд Милана Стојадиновића;

– Фонд Министарства трговине и индустрије Краљевине Југославије;

– Збирка Добривоја Стошовића;

Музеј Војводине:

– Заоставштина Роберта Пауловића.

Стенографске белешке Народне скупштине Краљевине Срба,
Хрвата и Словенаца, редован сазив за 1925/26.

Споменица Савеза земљорадника, Београд 1940.

Алманах Краљевине Југославије, Zagreb 1932.

Laza Kostić – Adam Maksimović, *Zbornik finansijskih zakona od*
1919. do 1939/40. godine, Novi Sad 1939.

Milan Stojadinović, *Naš finansijski položaj,* Beograd 1924.

Ferdo Čulinović, *Jugoslavija između dva rata,* knj. I, Zagreb
1961.

**BUDGET PROBLEMS IN KINGDOM OF
SERBS, CROATS AND SLOVENS 1918–1928.**

SUMMARY: The paper analyzes the budgets of the Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes, from its creation to the so-called. “January dictatorship” when it comes to the suspension of the

legal Constitution, the abolition of political parties and the dissolution of parliament. The budget, as the highest financial law, was the subject of constant political conflict, not so much because of the its adoption, much the way how to charge and how to spend the funds. It is to natural whereby for the airline was, to a multiethnic community as it was the Kingdom of SCS, whose people were not equal in anything, are starting to put more strain on financial issues - how many who entered into it, what for it gives and what the end of it gets . Basically, the financial problems are increasingly burdened the already unstable political life of the new state, and it turned out were essential for its survival.

KEYWORDS: *budget, deficit, surplus, the Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes.*