

Војислав Бачанин, асистент  
Правног факултета Универзитета у Крагујевцу  
ORCID: 0000-0003-0281-2451

Прегледни научни рад  
УДК: 336.1:352  
DOI: 10.46793/UPSSXII.843B

## НЕКОЛИКО НАПОМЕНА У ВЕЗИ СА ФИНАНСИЈСКОМ АУТОНОМИЈОМ НАЈНИЖИХ АДМИНИСТРАТИВНО- ТЕРИТОРИЈАЛНИХ ЈЕДИНИЦА ТОКОМ ПЕРИОДА ИЗГРАДЊЕ КОМУНАЛНОГ СИСТЕМА У ЈУГОСЛАВИЈИ (1951-1963) – ПРИЛОГ РАСПРАВАМА О РАЗВИТКУ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ\*

### **Резиме**

У погледу оцењивања постојања самоуправе најнижих административно-територијалних јединица током периода изградње комуналног система у Југославији (1951-1963), у домаћој правној теорији, присутни су дивергентни погледи. Постоје мишљења да је тадашњи систем омогућио развој локалне самоуправе, а, с друге стране, присутни су и ставови да се радило више о привиду самоуправе и о једном систему који није упоредив са „класичном“ локалном самоуправом. Аутор покушава да кроз приказ нормативног оквира и значајнијих доктринарних осврта поводом питања финансијске аутономије изнова тестира хипотезу о постојању локалне самоуправе у овом периоду. Циљ је да се пружи могућност једног ширег и ефектнијег сагледавања развоја овог политичко-правног института.

**Кључне речи:** самоуправа, локалне финансије, финансијска аутономија, фискални федерализам, ФНРЈ, општина.

---

\* Рад је резултат истраживања на пројекту Правног факултета Универзитета у Крагујевцу: „Усклађивање правног система Србије са стандардима Европске уније”, који се финансира из средстава Факултета.

## 1. Увод

Институт локалне самоуправе<sup>1</sup> дуго се већ прихвата као драгоценост европског културног наслеђа. Право грађана на учешће у спровођењу јавних послова најнепосредније је видљиво управо на нивоу локалне заједнице. Могло би се рећи да је локална самоуправа „у ствари, локална демократија, јер она омогућава грађанима територијалне јединице да сами управљају, непосредно или посредством локалних органа власти“.<sup>2</sup>

Стварно постојање локалне самоуправе зависи и од добро постављеног институционалног оквира и од активног учешћа грађана, али и од степена финансијске самосталности коју поседују органи једне ниже административно-територијалне јединице. Финансијској аутономији, која се неретко поима и као једно од најважнијих обележја локалне самоуправе,<sup>3</sup> пружа се зато нарочито место у свим анализама остваривања права на локалну самоуправу.

Аутори бројних расправа на тему развитка локалне самоуправе сложни су у тврдњама да је ова идеја имала значајну улогу у нашој политичкој историји и да се можемо похвалити њеном традицијом. Но, у контексту „самоуправности“ нижих административно-територијалних јединица током прве две деценије постојања друге Југославије, у домаћој правној теорији, присутни су дивергентни погледи. Постоје мишљења да је „општина била основа цјелокупног механизма демократије и локалне самоуправе са изразитом економском самосталношћу“<sup>4</sup>, да је тадашњи систем „омогућио развој локалне самоуправе“<sup>5</sup>, да смо имали један њен „атипичан облик“<sup>6</sup>, да је била двостепена, са изразитом улогом срезова<sup>7</sup>, а, опет, присутни су и ставови да је

---

<sup>1</sup> „Термин „локална самоуправа“ (*autonomie locale*) неретко се користи „као генерични појам, јер се у појединим земљама користе и називи „локална управа“ (*administration locale*), локална владавина (*local government*) и сл.“ (Јовичић, М., *Лексикон српске уставности: 1804-1918*, Београд, 1999, стр. 124).

<sup>2</sup> Петров, В., *Уставно право*, Београд, 2022, стр. 309.

<sup>3</sup> Вид. више: Бачанин, В., *Финансијскоправни поглед на народне одборе у почетном периоду стварања друге Југославије (1944-1951) – прилог расправама о развоју локалне самоуправе*, Зборник радова: Усклађивање правног система Србије са стандардима Европске уније, књ. 11, Крагујевац, 2023, стр. 811-813.

<sup>4</sup> Кузмановић, Р., *Уставно право*, Бања Лука, 1999, стр. 565.

<sup>5</sup> Митровић, Љ., *Локална самоуправа у Србији у светлу националне традиције и савремености*, Локална самоуправа: часопис за теорију и праксу локалне самоуправе, бр. 3/1998, стр. 75.

<sup>6</sup> Илић, М., *Локална самоуправа у Југославији*, Ниш, 1996, стр. 215.

<sup>7</sup> Вид. Илић, М., *Историјски развој локалне самоуправе у периоду од прве до последње Југославије (1918-2003)*, Пешчаник: часопис за историографију, архивистику и хуманистичке науке, бр. 4/2006, стр. 108.

локална самоуправа „у суштинском смислу постојала само декларативно“<sup>8</sup> или да је постојао само „привид самоуправе“<sup>9</sup>.

Коришћењем историјског, индуктивног и дескриптивног метода, кроз једну интердисциплинарну анализу нормативног оквира и појединачних доктринарних осврта, (и) у наредним редовима покушаће се тестирати хипотеза о постојању локалне самоуправе у овом периоду постојања социјалистичке Југославије. Заступа се теза да се радило о једном специфичном облику аутономије који се не би ни ваљало поредити са класичном локалном самоуправом.

## 2. О финансијској аутономији – кратак теоријски осврт

Доктрина јавних финансија и финансијског права питању финансијске аутономије претежно прилази кроз теоријски концепт фискалног федерализма<sup>10</sup> и институцију финансијског изравњања<sup>11</sup> Појам „*финансијске аутономије*“ одређеног политичког колективитета могао би се разумети као скуп финансијских права која одређена административно-територијална јединица поседује у неком правном систему. Неретко се зато у литератури може пронаћи изједначење појма финансијске аутономије са појмом финансијског суверенитета, а степена фискалне аутономије – са нивоом фискалног суверенитета.<sup>12</sup>

---

<sup>8</sup> Иванчевић Г., *Развој локалне самоуправе у Србији*, Култура полиса, бр. 46/2021, стр. 165.

<sup>9</sup> Станковић, М., *Локална самоуправа у Србији: прошлост, садашњост, будућност*, Београд, 2015, стр. 87.

<sup>10</sup> Благодарeћи утицајним тезама које су о питању расподеле функција и прихода на федералном нивоу изнели током друге половине двадесетог века амерички аутори Мазгрејв, Бјукенен, Тибаут и Оутс, фискални федерализам (*fiscal federalism*) наметнуо се као најрелевантнији теоријски концепт у научним текстовима на тему уређивања фискалних односа међу различитим територијалним колективитетима. Тако је данас готово општеприхваћено да се под фискалним федерализмом у ширем смислу разуме и уређивање фискалних односа између централне власти и регионалних и локалних колективитета, не само у сложеним државама, већ и у унитарним (Ђуровић Тодоровић, Ј., Ђорђевић, М., *Јавне финансије: теорија и пракса*, Ниш, 2019, стр. 401).

<sup>11</sup> Теоријска дебата о овом питању започета је много пре дела наведених америчких аутора, међу признатим немачким финансијским писцима прве половине двадесетог века (Полиц, Хензел и др), а оно се тада разматрало као проблем „финансијског изравњања“ или „финансијске погодбе“ (*Finanzausgleich*) (вид. више: Ловчевић, Ј., *Фискални односи у савезној држави*, Архив за правне и друштвене науке, бр. 5-6/1940, стр. 398-399).

<sup>12</sup> Вид: „Финанцијска аутономија“, у: Јелчић, Б., *Рјечник јавних финансија и финансијског права: с основама јавних финансија и финансијског права*, Загреб, 1981, стр. 51. Ово не би требало да чуди јер би дословни превод термина „аутономија“ са старогрчког и био – „самозаконодавство“. Вид: *Autonomy*, у: Pearsall, J., Hanks, P., *The New Oxford Dictionary of English*, Oxford University Press, Oxford, 1998, стр. 115.

Подсећања ради, фискални суверенитет веома је важан израз државног суверенитета чија суштина лежи у праву завођења пореске обавезе и наплате пореза.<sup>13</sup> Под фискалним суверенитетом, заправо, могло би се прихватити неколико овлашћења политичког колективитета – овлашћење за установљење и регулисање извора и врсте прихода, овлашћење за његово увођење и располагање њиме и овлашћење за његовим администрацијом и наплаћивањем.<sup>14</sup> Уколико би сва наведена овлашћења припадала једној административно-територијалној јединици, радило би се о тзв. потпуном фискалном суверенитету, а, ако то не би био случај, такав суверенитет могао би се означити као „ограничени“. Под финансијским суверенитетом, с друге стране, могао би се прихватити скуп уставом и законима утврђених овлашћења одређених субјеката да прикупљена средства могу самостално распоређивати на јавне потребе.<sup>15</sup>

Децентрализација би се могла схватити као својеврсни процес трансфера надлежности и одговорности у обављању јавних функција од стране централне власти према ужим колективитетима.<sup>16</sup> Њена фискална димензија обухватала би преношење и одређених фискалних овлашћења и одговорности.<sup>17</sup> Процес децентрализације редовно се описивао као типичан антипод процесу

---

<sup>13</sup> Ловчевић, Ј., *Институције јавних финансија: 5. изд.; допунио: Мирослав Петровић*, Београд, 1993, стр. 86; „Државе се, по правилу, лакше одричу своје војне суверености од оне фискалне“ (Костић, В., *Међународно опорезивање у доба анксиозности*, Београд, 2019, стр. 108. фн. 240).

<sup>14</sup> У оквиру уже порескоправне доктрине, воља државе да се користи својом пореском влашћу и примењује пореску јурисдикцију назива се још и „субјективним пореским правом“ (Поповић, Д., *Наука о порезима и пореско право*, Београд/Вудапест, 1997, стр. 69).

<sup>15</sup> Нав. према: Алексић, Д., Паовић Јекнић, Г., *Финансије и финансијско право*, Подгорица/Цетиње, 2001, стр. 47-48; У оквиру уже буџетскоправне доктрине, овај облик суверености проматра се се кроз појам „буџетских права“ (вид: Паовић Јекнић, Г., *Буџетско право*, Подгорица, 2007, стр. 24).

<sup>16</sup> Конкретније и тачније, она је „уставни или законски пренос управне власти и јавних послова од интереса за уже територијалне колективитете са, пре свега, државе на друга несuverена, правна лица јавног права са демократским изабраним органима, која ће их обављати независно, самостално и одговорно, а чије остваривање остаје под преносиочевим нехијерархијским надзором“ (Вучетић, Д., *Децентрализација у континенталним правним системима* (докторска дисертација – необјављено), Ниш, 2012, стр. 350).

<sup>17</sup> Иако многи аутори нарочито разматрају политичку, административну и фискалну децентрализацију, ваља се сложити с тим да је фискална децентрализација један општи појам који укључује различите елементе политичких, фискалних и институционалних аранжмана (вид: Ebel, R., Yilmaz, S., *Intergovernmental relations : issues in public policy*, World Bank Working Paper no. 39942, Washington D.C., 1999, стр. 4) и да би наведену класификацију, барем са становишта теорије јавних финансија, ваљало прихватити пре као једну аналитичку и дидактичку потребу, будући да се у пракси најчешће све три димензије међусобно прожимају.

централизације,<sup>18</sup> а данас се често (и ваља додати – прилично оправдано) подвлачи да се ради само о две теоријске крајности и да су централизација и децентрализација – пре континуум него ли дихотомија<sup>19</sup>. Свакако, требало би прихватити да *фискална децентрализација* постоји тамо где субнационалне власти поседују уставом или законима призната овлашћења да могу прикупљати (неке) порезе и утрошити средства у складу са јасно дефинисаним правним критеријумима.<sup>20</sup> Карактеристика фискално децентрализованих система је да „омогућују локалним јединицама аутономију, повећавају заинтересованост локалних управа и обезбеђују какву-такву прерасподелу“.<sup>21</sup> Другим речима, пружа се могућност „да локални ниво власти води политику својих јавних прихода и расхода у складу са потребама својих грађана“<sup>22</sup>.

Јавнофинансијска теорија препознаје неколико модела вертикалне расподеле јавних прихода (активно вертикално финансијско изравнање): систем сепарације, систем заједнице и тзв. мешовити систем.<sup>23</sup> У различитим системима остварују се диференцирани нивои фискалне (де)централизације.<sup>24</sup>

---

<sup>18</sup> Илустрације ради, тако су и „класици“ француског административног права започињали своје осврте о децентрализацији (вид. нпр: Jèze, G., *Éléments du droit public et administratif: à l'usage des étudiants en droit (capacité)*, Paris, 1910, стр. 130; Hauriou, M., *Précis de droit administratif: contenant le droit public et le droit administratif: 2e édition*, Paris, 1893, стр. 18).

<sup>19</sup> Sullivan, R., *Фискална децентрализација у Централној и Источној Европи: преглед питања*, Зборник радова: Иницијатива за фискалну децентрализацију: прилози за конференцију, Београд, 2002, стр. 23.

<sup>20</sup> Tanzi, V., *Fiscal Federalism and Decentralisation: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects*, у: Annual World Bank Conference on Development Economics 1995, ур: Michael Bruno, Boris Pleskovič, Washington, D.C, 1996, стр. 297.

<sup>21</sup> Hewitt, D., Mihaljek, D., *Fiscal Federalism*, у: Fiscal Policies in Economies in Transition, ур: Vito Tanzi, Washington, D.C., 1992, стр. 345. О аргументима у прилог фискалној децентрализацији уопште, вид. више: Илић Попов, Г., *Фискални односи у федеративној држави – са становишта јавних прихода*, Зборник радова: Иницијатива за фискалну децентрализацију: прилози за конференцију, Београд, 2002, стр. 83-85.

<sup>22</sup> Миладиновић, В., Рапајић, М., *Локална пореска администрација у Републици Србији*, Гласник права, бр. 1/2023, стр. 4.

<sup>23</sup> У пракси се ретко могу пронаћи „чиста“ решења сепарације и заједнице прихода. Најчешће су сви системи мешовити. Но, ову троеобу из чисто аналитичких разлога прихвата највећи број аутора. Евентуално, исти модели описују се различитим терминима. Примера ради, *систем сепарације* се, тако, може пронаћи и као „систем паралелних фискалних надлежности“, „метод властитих пореза“ или као „систем одвајања“, *систем заједнице* као „систем превласти“ или „систем доминације“, а *мешовити систем* као „комбиновани“ или „хибридни“ систем (вид. нпр: Ловчевић, Ј., *Финансиски проблеми федеративне државе*, Финансије, бр. 1/1946, стр. 15; Петровић, М., *Формирање прихода друштвено-политичких заједница у СР Србији и њихова расподела између републике, покрајина и општина*, Београд, 1968, стр. 78; Поповић, Д., *Пореско право: 20. изд.*, Београд, 2021, стр. 103-104; Јелчић, Б., *et al.*, *Финансијско право и финансијска знаност*, Загреб, 2008, стр. 652-653).

<sup>24</sup> Према систему сепарације, сваки ниво у вертикалној подели власти имао би одговарајућа овлашћења за увођење пореза и регулисање његових елемената (нпр. и пореску основицу и

Правне гаранције властитих прихода административно-политичке јединице предуслов су за виши степен њене фискалне аутономије. Но, да би се пружила тачнија оцена о постојању стварне аутономије, ваљало би претходно утврдити и да ли је прокламованим правним оквиром остављено и заиста довољно средстава да прикупљеним приходом та јединица може покрити своје расходе. Јер, могуће је да је прописима нормирано да конкретна политичка заједница поседује овлашћење увођења и/или администрирања одређених пореских облика, али се тим порезима остварују релативно безначајна средства (код којих је мали нето учинак), те би се онда пре могло рећи да у том случају постоји висок облик стварне централизације.<sup>25</sup>

С друге стране, јаз између расходне и приходне стране (до којег, сувишно се чини напомињати, у пракси готово увек долази), поглавито се отклања различитим наменским или ненаменским вертикалним међубуџетским трансферима. Схватање да дотације „омогућују контролу државних органа над радом локалних администрација и служе као zgodno средство ингеренције и интервенције“<sup>26</sup>, односно пружају финансијским односима „централистички карактер“<sup>27</sup>, одавно се сматра прихваћеним у науци о финансијама.

### 3. Пар цртица о политичком и економском контексту

Почетком педесетих година прошлог века одустало се од совјетских модела демократског централизма и централно-планског привређивања. Покушај проналажења „трећег пута“ добио је своје отелотворење кроз прилично атипичан модел децентрализације и децентрализације (под паролом „фабрике – радницима“). Самоуправљање, оригиналан концепт југословенске

---

пореску стопу одређивале би територијално-политичке јединице) и припадали би им односни приходи. Овај систем омогућио би највећи степен фискалне аутономије. Према систему заједнице, сваки ниво у вертикалној подели власти партиципирао би одређеним процентом у заједничким приходима. На нивоу централне власти утврдили би се и пореска основица и пореске стопе, а централна власт и уже јединице делили би приходе или по формули која је утврђена законом (метод аутоматске расподеле) или према дискреционој одлуци више власти (метод дискреционе расподеле). Систем заједнице прихода подразумевао би мањи степен аутономије једне од јединица у вертикалној деоби јер би њен положај зависио од одлуке друге јединице у погледу процентуалног учешћа у заједници прихода (која би то била јединица – зависило би од тога да ли је у конкретном систему нормиран тзв. модел дознака или тзв. модел доприноса). У случају трећег, мешовитог система, постојала би комбинација претходна два система – и постојање заједнице прихода код појединих пореских облика и постојање система сепарације код других јавних прихода.

<sup>25</sup> Нав. према Јелчић, Б. *et. al.*, *нав. дело*, стр. 651.

<sup>26</sup> Савић, Ј., *Финансије локалних администрација: покушај једне теорије*, Банкарство: економски месечник Срба, Хрвата и Словенаца, бр. 11-12/1932, стр. 357.

<sup>27</sup> Ловчевић, Ј., *Фискални односи у ...*, стр. 53.

јавне политике, био је постављен на ниво уставног принципа.<sup>28</sup> Читав овај период могао би се окарактерисати као раздобље његове почетне имплементације.<sup>29</sup>

На нивоу буџетске политике, овај атипичан процес могао би се оценити као типична „фрагментација система“<sup>30</sup>. Дошло је до напуштања модела општедржавног буџета, али и примене начела јединства буџета. Буџет је изгубио свој лањски карактер инструмента за финансирање инвестиција и интервенција у привреди и постао „буџет управе“<sup>31</sup> с претежним ослонцем на „доприносе из личног дохотка радника“<sup>32</sup>. Значај су стекли „нови“ инструменти, попут финансијских програма<sup>33</sup> и фондова (који се нису оснивали само за финансирање инвестиција,<sup>34</sup> већ и за бројне друге јавне потребе<sup>35</sup>).

---

<sup>28</sup> Носиоцем суверености проглашава се „радни народ“, а друштвена својина и самоуправљање постају „основа друштвеног и политичког уређења земље“ (чл. 2, ст. 1 и чл. 4, ст. 1 Уставног закона о основама друштвеног и политичког уређења Федеративне Народне Републике Југославије и савезним органима власти, Сл. лист ФНРЈ, бр. 3/1953) (у даљем тексту: Уставни закон од 1953. године)).

<sup>29</sup> Средства „старог“ и „новог“ система Рудолф Бићанић покушао је поједностављено представити кроз следећу компарацију: „Државна својина према друштвеној својини; централно планирање према друштвеном планирању; административна расподела робе према тржишту; административни прописи према финансијским инструментима; административно фиксирани плате према слободном располагању дохотком радних колектива; свеобухватни државни буџет према буџету државне администрације, децентрализованом и одвојеном од привредних токова; потрошња као резидуални фактор према потрошњи као независном фактору развоја; колективизација према пословној сарадњи сељака и крупних пољопривредних добара“ (Хорват, Б., *Привредни систем и економска политика Југославије: проблеми, теорије, остварења пропусти : с енглеског превели: Бошко Милосављевић и Наташа Сухотин*, Београд, 1970, стр. 18).

<sup>30</sup> Поповић, Д., *Буџетско право и његова фрагментација у социјалистичкој Југославији*, Зборник сажетака: Конференција „Социјалистичко право у Југославији: 1945-1990, 29. новембар – 1. децембар 2023, Београд, 2023, стр. 40, <https://ius.bg.ac.rs/wp-content/uploads/2023/11/Socijalisticko-pravo-u-Jugoslaviji-1945-1990-verzija-za-web.pdf> (24.03.2024).

<sup>31</sup> Хорват, Л., *Финансирање управне делатности*, Загреб, 1988, стр. 88.

<sup>32</sup> Претпостављало се да ће се оваквом концепцијом „постићи већа заинтересованост грађана у рационалној употреби буџетских средстава“ (Филиповић, Х., *Наука о финансијама. Књ. 1 и 2.*, Сарајево, 1960, стр. 337).

<sup>33</sup> Увођење овог инструмента имало је за циљ заобилажење тешкоћа „које су настајале кад се из једногодишњег буџета финансирају неке трајније потребе чије подмирење захтева време дуже од једне године (Матејић, М., Јовановић, М., *Финансије*, Загреб, 1982, стр. 335). Политичко-територијална јединица, усвајањем финансијског програма, обавезивала се да ће у односном периоду обезбедити неопходна средства за његово подмирење (Врањеш, М., Шимоковић, А., *Друштвене финансије*, Суботица, 1984, стр. 218).

<sup>34</sup> С обзиром на то да је финансирање инвестиција у овом периоду имало готово принудни карактер и да је на савезни Општи инвестициони фонд одлазило 71% свих средстава (Гњатовић, Д., *Заједничко финансирање инвестиција у социјалистичкој Југославији, Србија*

Процес оформљења фондова повезивао се са идејом принципа децентрализације у финансирању друштвених потреба и „подруштвљења извесног броја раније државних функција“.<sup>36</sup>

И пореска политика током овог раздобља такође је била у функцији имплементације идеје самоуправљања.<sup>37</sup> Честе су зато биле промене на нивоу нормативног оквира.<sup>38</sup> Творци самоуправног система нису се либили користити фискалну издашност различитих пореских облика чију су прав(н)у природу покушавали прикрити променом терминологије. Многи порески облици почели су да се приказују као „доприноси“<sup>39</sup> или „таксе“.<sup>40</sup> Чини се да

---

и коментари, 1993/1995, Београд, 1995, стр. 289), прокламована децентрализација била је, најблаже речено, упитна.

<sup>35</sup> Вид. више: Мурко, В., *Буџетски систем ФНРЈ*, Београд, 1962, стр. 80; Прелазак на систем фондовског финансирања у бројним областима аргументовао се тежњом ка јачању продуктивности, штедње и рационалнијег коришћења новчаних средстава појединих служби (вид: Дакић, С., *Нови буџетски систем*, Финансије, бр. 1-2/1952, стр. 8). Број фондова се нарочито повећавао током шездесетих година када су се територијално-политичке јединице готово такмичиле у томе која ће имати већи број фондова (Томљановић, Д., *Финансијска теорија и политика: 2. изм. и доп. изд.*, Београд, 1990, стр. 232). Чини се значајним споменути и то да се током овог периода формирао и врло важна институција – Служба друштвеног књиговодства (испрва, од 1952. године, као Служба друштвене евиденције у оквиру Народне банке, а од октобра 1962. године као СДК) (Хасанагић, Х., *Улога Службе друштвеног књиговодства*, Општина, бр. 2/1964, стр. 28).

<sup>36</sup> Перић, А., *Финансијска теорија и политика: 8. изд.*, Београд, 1981, стр. 630.

<sup>37</sup> Мирослав Петровић истицао је да је она имала „значајно, али не и пренаглашено место“ и примећивао да се у овом периоду изградње социјалистичког друштва најчешће посезало за инструментима посредног усмеравања и регулисања (вид: Петровић, М., Значај и актуелност порезне политике у савременим увјетима, Зборник радова: Актуелни проблеми финансирања друштвених потреба II, Загреб, 1985, стр. 22-23).

<sup>38</sup> Учестале промене закона повећавале су несигурност у пословању предузећа и тако слабиле њихову иницијативу за унапређење пословања (Јурковић, П., *Фискална политика у економској теорији и пракси*, Загреб, 1977, стр. 103), широко је била распрострањена дефраудација пореза и покретан велики број судских спорова у пореским стварима (Јелчић, Б., *Порески систем и његова примјена*, Анали Правног факултета у Београду, тематски број у част професора Јована Ловчевића, 1/1968, стр. 31).

<sup>39</sup> „Реч допринос постала је општи израз за све обавезе према повериоцима порезовања било да су државног или друштвеног карактера“ (Ловчевић, Ј., *Допринеси: прилог пореској терминологији*, Анали Правног факултета у Београду, бр. 4/1961, стр. 566). Јован Ловчевић је у то време и своје студенте упозоравао да су доприноси инвестиционим, стамбеним и другим фондовима *de facto* парафискалитети (Ловчевић, Ј., *Наука о финансијама са финансиским законодавством: прва књига: Предавања на Правном факултету у Београду проф. др. Јов. Ловчевића: треће издање*, Београд, 1957, стр. 72).

<sup>40</sup> Илустрације ради, обавезу плаћања таксе имали су власници моторних возила, запрежних кола, запрежне стоке, паса, казана за печење ракије, вршалица, воденица на потоцима и рекама, итд (вид: чл. 3. Уредбе о изменама и допунама таксене тарифе Закона о таксама (Сл. лист ФНРЈ, бр. 6/1956)).



је режим тако стварао „привид испуњавања у Револуцији датог обећања да ће „са успостављањем народне власти нестати порези“<sup>41</sup>.

Успостављање основа самоуправљања произвођача (кроз тзв. већа произвођача) „развијало се у свом функционалном, али и територијалном смислу и продирало и у организацију политичке власти, а пре свега, народне одборе и скупштине“<sup>42</sup>. Идеолози система радничког самоуправљања за визију свеобухватног „друштвљења“ на нивоу најнижих административно-територијалних јединица утемељење су пронашли у Марковим схватањима Париске комуне. Модел је био хваљен као конзистентан марксистичкој доктрини.<sup>43</sup> Супротне оцене биле су ретке или, пак, недовољно видљиве.<sup>44</sup> Комуна, било да се користила као синоним за општину<sup>45</sup>, било као апстрактнији појам,<sup>46</sup> посматрала се као „један од основних циљева социјалистичког револуционарног преображаја“<sup>47</sup> и „основних покретача привредног развика“<sup>48</sup>. Појам неутуђив од појма социјалистичког друштвеног самоуправљања и схватања непосредне демократије,<sup>49</sup> а, разуме се, и прилично

---

<sup>41</sup> Поповић, Д., *Полувековни развој фискалног система у Југославији*, Србија и коментари за 1993/1995, Београд, 1996, стр. 312; Кратак и ефектан приказ пореског система током овог периода југословенске историје може се наћи у: Јелчић, Б., *Развој јавних финансија у Југославији*, Загреб, 1985, стр. 132-134.

<sup>42</sup> Симовић, В., *Концентрација, улога и положај општине у Уставном систему Југославије*, *Анали Правног факултета у Београду*, бр. 1-2/1981, стр. 22.

<sup>43</sup> Уобичајене су биле тврдње да су теоријске поставке класика марксизма и искуства Париске комуне од 1871. године пронашле „своју пуну и доследну примену при увођењу комуналног система у Југославији“ (Митков, В., *Идејно-политички и теориски основи на комуналниот систем во СФР Југославија*, *Годишник на Правниот факултет во Скопје*, том 22/1977, стр. 214).

<sup>44</sup> Слободан Јовановић је тад, примера ради, наглашавао да ново административно уређење „нема с марксизмом никакве везе“ и подсећао да је Маркс као неопходне услове за комунално уређење захтевао укидање стајаће војске, политичке полиције и државног чиновништва, што се у Југославији није догодило и није ни могло очекивати будући да су војска и политичка полиција служили као „стубови“ комунистичког режима (Јовановић, С., *Ново уређење срезова и општина*, у: *Поруке и путокази: Текстови Слободана Јовановића у листу Порука*, прир: Јовица Тркуља, Београд, 2020, стр. 151).

<sup>45</sup> Како су је у својим радовима представљали Јован Ђорђевић, Леон Гершкович и Еуген Пусић (Маринковић, Р., *Ко одлучује у комуни*, Београд, 1971, стр. 34).

<sup>46</sup> Писало се да се комуна може посматрати као својеврсно „предсобље комунизма“ (Лукић, Р., *О дефиницији комуне*, *Гледишта*, бр. 2/1965, стр. 189), као „продубљена демократија“ која је битна „за ослобођење човека, за стварање „неутуђеног“ човека, човека који није раздвојен на јавну и приватну личност, човека коме је друштвено његово сопствено лично, приватно, и обрнуто“ (*Исто*, стр. 191).

<sup>47</sup> Маринковић, Р., *Развој комуналног уређења*, *Архив за правне и друштвене науке*, 1-2/1986, стр. 89.

<sup>48</sup> Рајовић, Р., *Комунално уређење у Југославији : систем и пракса*, Београд, 1960, стр. 41.

<sup>49</sup> Јован Ђорђевић је такву форму организације локалне власти вредновао као „битну институцију социјалистичке демократије“ (Ђорђевић, Ј., *Нови систем локалне самоуправе*,

удаљен од буржоаског института локалне самоуправе<sup>50</sup>. У комуни се пронашао модел за организацију базног нивоа државне власти, али и модел за процес жељеног „одумирања“ државе.<sup>51</sup>

#### 4. Поглед на нормативни оквир и поједине доктринарне коментаре

Доношењем трећег Општег закона о народним одборима 1952. године,<sup>52</sup> спровела се својеврсна ревизија решења из периода просовјетске уставности и учињен први корак ка увођењу тзв. комуналног система. Тежило се успостављању интеграције производне сфере са политичким одлучивањем на најнижем нивоу вертикалне поделе власти (тзв. „интегралном самоуправном односу“).<sup>53</sup> Усвајањем Општег закона о уређењу општина и срезова 1955. године,<sup>54</sup> општине и срезови постали су основне политичко-територијалне организације самоуправљања радног народа и основне друштвено-економске заједнице становништва на свом подручју<sup>55</sup>. Нарочито се потврђивало да општинама и срезовима припадају сопствени извори прихода<sup>56</sup> и предвиђала претпоставка надлежности у корист општине у односу према вишим

---

Међународни проблеми, бр. 133/1955, стр. 13) и „основицу друштвеног и политичког уређења“ (Ђорђевић, Ј., *Јединство друштва и систем друштвене самоуправе*, Међународни проблеми, бр. 136/1955, стр. 4).

<sup>50</sup> Творац идеје радничког самоуправљања, Едвард Кардељ, објашњавао је то на следећи начин: „Органи који управљају нашом комуналном делатношћу не могу се више ограничавати само на санитарно-техничке мере и установе, на водовод, канализацију, купатила, на градски транспорт, на чишћење и изградњу улица, на осветљење града итд., једном речи на комунална питања у ужем смислу, или, боље рећи, у старом смислу те речи. Надлежностима и задацима наших месних органа народне власти придружују се такође руковођење и развијање целокупне локалне привреде“ (Кардељ, Е., *О комуни*, Београд, 1981, стр. 62).

<sup>51</sup> Милосављевић, Б., *Два века локалне самоуправе у Србији: развој законодавства: 1804-2014*, Београд, 2015, стр. 277.

<sup>52</sup> Општи закон о народним одборима (Сл. лист ФНРЈ, бр. 22/1952). Овим законским актом народни одбори дефинишу се као органи државне власти и органи народног самоуправљања (вид: чл. 1, ст. 1 Општег закона о народним одборима).

<sup>53</sup> По први пут је у једном законском акту „изражена тенденција прерастања народних одбора у самоуправне органе. Увођење већа произвођача у структуру народних одбора означило је први облик повезивања самоуправљања у производњи са самоуправним одлучивањем радних људи и грађана о пословима локалне заједнице“ (Ђукић-Веловић, З., *Самоуправљање у уставима социјалистичке Југославије*, Анали Правног факултета у Београду, бр. 3-4/1980, стр. 205).

<sup>54</sup> Општи закон о уређењу општина и срезова, Сл. лист ФНРЈ, бр. 26/1955, 29/1957, 24/1959, 47/1959.

<sup>55</sup> Вид: чл. 2, ст. 1 и чл. 3, ст. 1 Општег закона о уређењу општина и срезова.

<sup>56</sup> Чл. 5 Општег закона о уређењу општина и срезова.

територијално-административним јединицама.<sup>57</sup> Тежиште локалног управљања тако се покушавало пренети на општину, док су органи управе општинских народних одбора постали, по правилу, општи носиоци непосредне примене свих прописа. Са процесом укидања срезова започело се управо у овом периоду.<sup>58</sup>

Како би се успоставио систем у којем „појединац тачно зна да његова средства иду за одређене сврхе, а он као члан заједнице управља тим средствима као својим властитим посредно или непосредно“<sup>59</sup>, неопходне су биле и промене у сфери локалног буџетирања. Преношење функција са виших политичко-територијалних јединица на ниже добило је своје прве нормативне обресе у новом Закону о буџетима<sup>60</sup>. Зајемчено је било да свака политичко-територијална јединица поседује свој буџетски акт којим предвиђа и расподељује приходе који јој по закону припадају (наведену норму поседовали су сви системски буџетски закони који су били усвојени током педесетих).<sup>61</sup> Слично томе, сви буџетски закони предвиђали су да ће уже административно-територијалне јединице које својим приходима не могу покрити расходе за вршење јавних служби од ширих јединица добити дотације. Формалноправно, раздвојиле су се и дефинисале наменске и ненаменске дотације, али се нити једном одредбом није утврђивао систем мерила за додељивање тих дотација.<sup>62</sup> Било је одређено и да контролу наплате прихода, извршења расхода, употребе дотација, материјалног и рачуноводственог пословања државних органа и установа финансијски органи територијално-административних јединица могу

---

<sup>57</sup> Вид: чл. 2, ст. 2 Општег закона о уређењу општина и срезова.

<sup>58</sup> Први срезови укинута су 1957. године у Републици Црној Гори и 1958. године на нивоу Аутономне покрајине Косово и Метохија (нав. према: Ђурђев, А., *Локална самоуправа*, Нови Сад, 2003, стр. 71).

<sup>59</sup> Гершковић, Л., *Основни принципи изградње државног система код нас – стенографске белешке*, Београд, 1956, стр. 11.

<sup>60</sup> Закон о буџетима, Сл. лист ФНРЈ, бр. 58/1951 (у даљем тексту: Закон о буџетима од 1951. године).

<sup>61</sup> Читав овај период карактерише интензивнија законодавна активност на пољу буџетског и пореског права општина и срезова (Вид: Основни закон о буџетима, Сл. лист ФНРЈ, бр. 13/1954 (у даљем тексту: Закон о буџетима од 1954. године), Закон о изменама и допунама Основног закона о буџетима, Сл. лист ФНРЈ, бр. 57/1954, Уредба о извршењу буџета и о рачуноводственом пословању државних органа и установа, Сл. лист ФНРЈ, бр. 35/1955, Основни закон о буџетима, Сл. лист ФНРЈ, бр. 13/1956, и Закон о буџетима и финансирању самосталних установа, Сл. лист ФНРЈ, бр. 52/1959). Прописи су се мењали „у просеку сваке две и по године“, а „прописи о утврђивању учешћа општина у расподели прихода из заједничких извора сваких годину дана“ (Петровић, М., *Формирање прихода...*, стр. 97).

<sup>62</sup> Ханжековић, М., *Расподјела буџетских прихода међу друштвено-политичке заједнице*, Економски преглед, бр. 6-7/1968, стр. 366.

вршити само у оквиру своје хоризонталне надлежности.<sup>63</sup> Вертикална контрола ограничавала се на оцену легалности.<sup>64</sup>

Реформски процеси захтевали су и оснажење „материјалне базе“ општина и срезова.<sup>65</sup> Током овог периода, дошло је до проширења приходних облика на које су могле рачунати локалне политичке заједнице – поред месних самодоприноса (као реликта претходног периода), појавили су се и приходи од општинског пореза на промет, општинског приреза, општинских такси, доприноса буџетима из личних доходака радника, итд.<sup>66</sup> Нарочито је овај процес постао уочљив након 1960. године,<sup>67</sup> када се инаугурирао систем који је „не само гарантовао приходе свакој политичко-територијалној заједници, већ истовремено чувао и њену финансијску и општу самоуправност“<sup>68</sup>. Општинама (и федерацији) су се признали сопствени приходи.<sup>69</sup> Од укупно осам пореских

---

<sup>63</sup> Вид: чл. 50 Закона о буџетима од 1954.

<sup>64</sup> “Јединствени изузетак од овако потпуно правно статуиране буџетске аутономије (...) представљала су овлашћења Савезној народној скупштини (...) да може, изузетно, ако запрети опасност од озбиљних поремећаја у робно-новчаним односима или у основној инвестиционој изградњи, привремено забранити употребу дела средстава по свим буџетима и фондовима” (Богоев, К., *Локалне финансије Југославије*, Београд, 1964, стр. 117).

<sup>65</sup> Поједини подаци говоре у прилог оценама да се, у пракси, заправо то и догодило. У читавом посматраном раздобљу, приметан је пораст удела буџетских прихода и расхода општина и срезова у структури укупних прихода и расхода. Примера ради, удео расхода локалних власти у укупним јавним расходима са 12,6 % колико је имао у претходној, тзв. централистичкој фази, повећан је на 29,5% у периоду од 1954. до 1959. године (претежно на штету републичког нивоа) (Bogoev, K., *The Dangers of Decentralization: The experience of Yugoslavia*, у: Public Finance with Several Levels of Government – Proceedings of the 46 Congress of the International Institute of Public Finance, ур: Rémy Prud’homme, The Hague/Koenigstein, 1991, стр. 100, нав. према: Петак, З., *Економски федерализам у социјалистичкој Југославији*, Политичка мисао, бр. 4/2012, стр. 218). С друге стране, приходи и расходи буџета општина и срезова у читавом периоду „представљају нешто мање од 1/3 прихода и расхода свих буџета, према непуним 10-12 % у претходном периоду“ (Раичевић, Б., *Особености основа и развоја фискалног система у условима федеративног уређења СФР Југославије: са освртом на развојне тенденције фискалног система у неким другим федеративним државама* (докторска дисертација – необјављено), Београд, 1976, стр. 130).

<sup>66</sup> Нормативно „оснажење“ приходне стране локалних буџета новим дајбинским облицима, вршило се, такорећи, у етапама. Примера ради, током 1953, локални органи стичу право да уводе општинске таксе и општински порез на промет, током 1955. године да уводе општински прирез, а 1956. године да уводе порез на малопродајни промет (нав. према: Радовановић, Р., *Финансијски односи између државних органа* (докторска дисертација – необјављено), Београд, 1958, стр. 179)

<sup>67</sup> Што је определило не мали број аутора да приликом приказивања развитка домаћих јавних финансија прихвате посебну периодизацију на раздобље од 1951. до 1958/1959. године и на период од 1959/1960 до 1964/1965. године.

<sup>68</sup> Раичевић, Б., *нав. дело*, стр. 130.

<sup>69</sup> Чл 4, ст. 3. Закона о буџетима и финансирању самосталних установа само општинама и федерацији.

облика као извора сопствених прихода општина, четири су се могла користити (допунски допринос буџетима из личног дохотка радника, општински прирез, општински порез на промет и општинске таксе), а четири су морала завести на територији јединице (порез на лични приход грађана, порез на употребу туђе радне снаге, порез на наслеђа и поклоне и допринос из дохотка комуналних привредних организација).<sup>70</sup> Но, могло би се прихватити да су, ипак, ти посебни извори „били релативно мало значајни за решавање финансијске ситуације општинских буџета,“<sup>71</sup> премда су своје право на увођење појединих прихода општине обилато користиле, неретко и супротно од законских овлашћења.<sup>72</sup>

Посматрано са становишта вертикалног активног финансијског изравнања, систем односа различитих политичко-територијалних јединица током овог раздобља могао би се квалификовати као мање или више мешовити модел, у оквиру којег су „елементи система сепарације прихода добили већи значај“<sup>73</sup>. Но, све што је претходно истакнуто не би нас зацело смело упутити на категоричан суд да су ниже политичко-територијалне јединице и заиста поседовале висок степен финансијске аутономије.<sup>74</sup>

Наиме, према критеријуму овлашћења за установљење прихода пуни финансијски суверенитет током овог раздобља поседовала је искључиво федерација. Савез је одлучивао не само о питању установљења прихода нижих политичко-територијалних јединица, већ и о расподели оних прихода које су оне могле уводити и о најважнијим елементима тих прихода.<sup>75</sup>

У погледу концепта аутономне буџетске потрошње, и поред настојања да се уведу објективни критеријуми који би омогућили ефикаснију политику дотирања, задржан је био метод процене укупних потреба сваке јединице коју

---

<sup>70</sup> На шта је указивао и Мирослав Петровић (Петровић, М., *Формирање прихода...*, стр. 100).

<sup>71</sup> Исто.

<sup>72</sup> Ксенте Богоев је, тако, наводио примере установљених општинских такси на откуп дувана, на закључене бракове и на биоскопске улазнице (Богоев, К., *нав. дело*, стр. 359). Писало се да „у добром броју комуна грађани чак нису упознати ни са сврхом оваквог опорезивања“ и да је „онда природно што у свему томе виде и даље само пореско оптерећење, а не грађански допринос“ (Марковић, Д., М., *Допринос или порески терет*, Борба, 20.09.1960, стр. 4).

<sup>73</sup> Поповић, Д., *Унификација пореског права у првој југословенској држави*, Београд, 2020, стр. 227.

<sup>74</sup> Штгавише, у неким расправама децидирано се оцењивало супротно, а систем категоризовао као централизован модел фискалног федерализма (вид. нпр: Хрустић, Х., *Фискални федерализам у свету и наша искуства*, Београд, 2002, стр. 92).

<sup>75</sup> „Савез је регулисао све основне елементе појединих облика прихода, као што су пореска обавеза, порески обвезник, пореска основица итд. Што се тиче пореских стопа, њихово утврђивање је такође спадало у надлежност федерације, сем у неким случајевима када је одређиван распон стопа (као, на пример, код пореза на доходак и општинског приреза)“ (Petrović, M., *Formiranje prihoda...*, *нав. дело*, стр. 98).

је вршио финансијски орган шире заједнице. Тиме је, заправо, била прилично лимитирана буџетска самосталност ужих нивоа власти.<sup>76</sup> Нарочито се „неуралгичном тачком“<sup>77</sup> посматрало преливање средстава неразвијеним општинама. На концу, будући да су све ниже политичко-територијалне јединице директно зависиле од финансијских планова виших<sup>78</sup> и да је виши орган имао право „да утврђује висину учешћа нижег у својим средствима“<sup>79</sup>, такав суд чини се још извеснијим.<sup>80</sup>

## 5. Уместо закључка

„Огледни“ период самоуправног социјализма изискивао је промене и у области локалног управљања. Фаза изградње тзв. комуналног система, позната међу ондашњим ауторима као „херојска“, захтевала је напуштање етатистичког система и постепено успостављање децентрализованог. Но, како је и сам самоуправни концепт био својеврстан оглед, неупоредив са другим политичким системима, не би се могло говорити о постојању класичне локалне самоуправе током овог периода.

Закон о буџетима од 1951. године могао би се окарактерисати као својеврсна „прекретница“ у буџетској политици Југославије. Напуштањем тзв. општедржавног буџета и модела заједнице прихода наглашавала се све већа тежња ка фискалној децентрализацији система. Формалноправно признавање сопствених извора прихода и правне гаранције најнижим административно-

---

<sup>76</sup> Бегих, К., *Финансијска надлежност у развоју југословенске федерације*, Сарајево, 1984, стр. 76.

<sup>77</sup> У том смислу, просуђивало се да „испитивање потреба приликом додјеле дотација значи уствари кршење права самоуправљања у комунама, јер си виши орган присваја право да оцењује опортуност дјелања комуне“ (Гвоздановић, Н., *Проблеми финансирања комуне* (докторска дисертација – необјављено), Сплит, 1964, стр. 315-316).

<sup>78</sup> Миодраг Матејић је, у том контексту, писао: „Ово зато јер је федерација друштвеним планом, распоређујући национални доходак, утврђивала истовремено и висину средстава која су распоређивана на друштвено-политичке заједнице. Због тога друштвено-политичке заједнице нису могле самостално учествовати у финансирању својих потреба, јер не само да нису биле овлашћене за установљење својих прихода, него такво овлашћење нису имале ни у погледу одређивања висине оних прихода који су им припадали на основу расподеле извршене у законима и друштвеним плановима федерације (Матејић, М., *Јавне финансије*, Београд, 1975, стр. 197).

<sup>79</sup> Радовановић, Р., *нав. дело*, стр. 184.

<sup>80</sup> Послужићемо се, овом приликом, закључком Васиља Гривчева: „Мада савремена југословенска општина има већа права и надлежности него што је то случај са општинама у другим социјалистичким земљама, однос општих надлежности југословенске општине према њеним буџетским правима указује на чињеницу да су буџетска права општина мања него остала права, што на посредан начин доводи до смањења и осталих права“ (Гривчев, В., *Буџетска права југословенске општине* (докторска дисертација – необјављено), Скопје, 1964, стр. 466).

територијалним јединицама да могу имати своје буџете, заиста су представљали велики отклон од свеобухватног етатизма из про-совјетског периода. Но, ово раздобље развоја домаћих локалних финансија пре би се могло квалификовати као својеврстан „прелазни период“ кретања ка фискалној децентрализацији. Пуни финансијски суверенитет ипак је припадао федерацији, а ниже политичко-територијалне јединице, директно или индиректно, зависиле су од одлука савезних органа у значајним сферама обезбеђења неопходних средстава за финансирање локалних јавних потреба.

*Vojislav Bačarin, Assistant  
Faculty of Law, University of Kragujevac*

## **A FEW NOTES REGARDING THE FINANCIAL AUTONOMY OF THE LOWEST ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL UNITS DURING THE PERIOD OF CONSTRUCTION OF THE COMMUNAL SYSTEM IN YUGOSLAVIA (1951-1963) – CONTRIBUTION TO DISCUSSIONS ON THE DEVELOPMENT OF LOCAL SELF-GOVERNMENT**

### ***Summary***

*Regarding the evaluation of the existence of self-government of the lowest administrative-territorial units during the period of construction of the communal system in Yugoslavia (1951-1963), in domestic legal theory, there are divergent views. There are opinions that the system at that time enabled the development of local self-government, and, on the other hand, there are also views that it was more about the appearance of self-government and a system that is not comparable to "classic" local self-government. The author tries to test anew the hypothesis about the existence of local self-government in this period through the presentation of the normative framework and more significant doctrinal reviews regarding the issue of financial autonomy. The goal is to provide the possibility of a broader and more effective overview of the development of this political-legal institute.*

**Key words:** *self-government, local finances, financial autonomy, fiscal federalism, FPRY, municipality.*

## Литература

- Алексић, Д., Паовић-Јекнић, Г., *Финансије и финансијско право*, Подгорица/Цетиње, 2001.
- Бачанин, В., *Финансијскоправни поглед на народне одборе у почетном периоду стварања друге Југославије (1944-1951) – прилог расправама о развоју локалне самоуправе*, Зборник радова: Усклађивање правног система Србије са стандардима Европске уније, књ. 11, Крагујевац, 2023.
- Бегић, К., *Финансијска надлежност у развоју југословенске федерације*, Сарајево, 1984.
- Богоев, К., *Локалне финансије Југославије*, Београд, 1964.
- Врањеш, М., Шимоковић, А., *Друштвене финансије*, Суботица, 1984.
- Вучетић, Д., *Децентрализација у континенталним правним системима* (докторска дисертација – необјављено), Ниш, 2012.
- Гвоздановић, Н., *Проблеми финансирања комуна* (докторска дисертација – необјављено), Сплит, 1964.
- Гершковић, Ј., *Основни принципи изградње државног система код нас – стенографске белешке*, Београд, 1956.
- Гњатовић, Д., *Заједничко финансирање инвестиција у социјалистичкој Југославији*, Србија и коментари, 1993/1995, 1995.
- Гривчев, В., *Буџетска права југословенске општине* (докторска дисертација – необјављено), Скопје, 1964.
- Дакић, С., *Нови буџетски систем*, Финансије, бр. 1-2/1952.
- Ђорђевић, Ј., *Јединство друштва и систем друштвене самоуправе*, Међународни проблеми, бр. 136/1955.
- Ђорђевић, Ј., *Нови систем локалне самоуправе*, Међународни проблеми, бр. 133/1955.
- Ђукић-Вельовић, З., *Самоуправљање у уставима социјалистичке Југославије*, Анали Правног факултета у Београду, бр. 3-4/1980.
- Ђурђевић, А., *Локална самоуправа*, Нови Сад, 2003.
- Ђуrowић Тодоровић, Ј., Ђорђевић, М., *Јавне финансије: теорија и пракса*, Ниш, 2019.
- Ebel, R., Yilmaz, S., *Intergovernmental relations: issues in public policy*, World Bank Working Paper, no. 39942/1999.
- Иванчевић, Г., *Развој локалне самоуправе у Србији*, Култура полиса, бр. 46/2021.
- Илић, М., *Историјски развој локалне самоуправе у периоду од прве до последње Југославије (1918-2003)*, Пешчаник: часопис за историографију, архивистику и хуманистичке науке, бр. 4/2006.
- Илић, М., *Локална самоуправа у Југославији*, Ниш, 1996.
- Илић Попов, Г., *Фискални односи у федеративној држави – са становишта јавних прихода*, Зборник радова: Иницијатива за фискалну децентрализацију: прилози за конференцију, Београд, 2002.
- Jèze, G., *Eléments du droit public et administratif : à l'usage des étudiants en droit (capacité)*, Paris, 1910.
- Јелчић, Б., Лончарић-Хорват, О., Шимовић, Ј., Арбутина, Х., Мијатовић, Н., *Финансијско право и финансијска знаност*, Загреб, 2008.
- Јелчић, Б., *Порески систем и његова примјена*, Анали Правног факултета у Београду, тематски број у част професора Јована Ловчевића, бр. 1/1968.
- Јелчић, Б., *Развој јавних финансија у Југославији*, Загреб, 1985.



- Јелчић, Б., *Рјечник јавних финансија и финансијског права: с основама јавних финансија и финансијског права*, Загреб, 1981.
- Јовановић, С., *Ново уређење срезова и општина*, у: *Поруке и путокази: Текстови Слободана Јовановића у листу Порука*, прир: Јовица Тркуља, Београд, 2020.
- Јовичић, М., *Лексикон српске уставност : 1804-1918*, Београд, 1999.
- Јурковић, П., *Фискална политика у економској теорији и пракси*, Загреб, 1977.
- Кардељ, Е., *О комуни*, Београд, 1981.
- Костић, В., *Међународно опорезивање у доба анксиозности*, Београд, 2019.
- Кузмановић, Р., *Уставно право*, Бања Лука, 1999.
- Ловчевић, Ј., *Доприноси: прилог пореској терминологији*, *Анали Правног факултета у Београду*, бр. 4/1961.
- Ловчевић, Ј., *Институције јавних финансија: 5. изд.*; допунио: Мирослав Петровић, Београд, 1993.
- Ловчевић, Ј., *Наука о финансијама са финансиским законодавством: прва књига: Предавања на Правном факултету у Београду проф. др. Јов. Ловчевића: треће издање*, Београд, 1957.
- Ловчевић, Ј., *Финансиски проблеми федеративне државе*, *Финансије*, бр. 1/1946.
- Ловчевић, Ј., *Фискални односи у савезној држави*, *Архив за правне и друштвене науке*, бр. 5-6/1940.
- Лукић, Р., *О дефиницији комуне*, *Гледишта*, бр. 2/1965.
- Маринковић, Р., *Ко одлучује у комуни*, Београд, 1971.
- Маринковић, Р., *Развој комуналног уређења*, *Архив за правне и друштвене науке*, бр. 1-2/1986.
- Марковић, Д., М., *Допринос или порески терет*, *Борба*, 20.09.1960.
- Матејић, М., Јовановић, М., *Финансије*, Загреб, 1982.
- Матејић, М., *Јавне финансије*, Београд, 1975.
- Миладиновић, В., Рапајић, М., *Локална пореска администрација у Републици Србији*, *Гласник права*, бр. 1/2023.
- Милосављевић, Б., *Два века локалне самоуправе у Србији: развој законодавства: 1804-2014*, Београд, 2015.
- Митков, В., *Идејно-политички и теориски основи на комуналниот систем во СФР Југославија*, *Годишник на Правниот факултет во Скопје*, том 22/1977.
- Митровић, Љ., *Локална самоуправа у Србији у светлу националне традиције и савремености*, *Локална самоуправа: часопис за теорију и праксу локалне самоуправе*, бр. 3/1998.
- Мурко, В., *Буџетски систем ФНРЈ*, Београд, 1962.
- Паовић Јекнић, Г., *Буџетско право*, Подгорица, 2007.
- Pearsall, J., Hanks, P., *The New Oxford Dictionary of English*, Oxford University Press, Oxford, 1998.
- Перић, А., *Финансијска теорија и политика: 8. изд.*, Београд, 1981.
- Петак, З., *Економски федерализам у социјалистичкој Југославији*, *Политичка мисао*, бр. 4/2012.
- Петров, В., *Уставно право*, Београд, 2022.
- Петровић, М., *Значај и актуелност порезне политике у сувременим увјетима*, *Зборник радова: Актуелни проблеми финансирања друштвених потреба II*, Загреб, 1985.
- Петровић, М., *Формирање прихода друштвено-политичких заједница у СР Србији и њихова расподела између републике, покрајина и општина*, Београд, 1968.

- Поповић, Д., *Буџетско право и његова фрагментација у социјалистичкој Југославији*, Зборник сажетака: Конференција „Социјалистичко право у Југославији: 1945-1990, 29. новембар – 1. децембар 2023, Београд, 2023, стр. 40, <https://ius.bg.ac.rs/wp-content/uploads/2023/11/Socijalisticko-pravo-u-Jugoslaviji-1945-1990-verzija-za-web.pdf> (24.03.2024).
- Поповић, Д., *Наука о порезима и пореско право*, Београд/Вудапест, 1997.
- Поповић, Д., *Полувековни развој фискалног система у Југославији*, Србија и коментари за 1993/1995, Београд, 1996.
- Поповић, Д., *Пореско право: 20. изд.*, Београд, 2021.
- Поповић, Д., *Унификација пореског права у првој југословенској држави*, Београд, 2020.
- Радовановић, Р., *Финансијски односи између државних органа* (докторска дисертација – необјављено), Београд, 1958.
- Раичевић, Б., *Особености основа и развоја фискалног система у условима федеративног уређења СФР Југославије : са освртом на развојне тенденције фискалног система у неким другим федеративним државама* (докторска дисертација – необјављено), Београд, 1976.
- Рајовић, Р., *Комунално уређење у Југославији : систем и пракса*, Београд, 1960.
- Савић, Ј., *Финансије локалних администрација: покушај једне теорије*, Банкарство: економски месечник Срба, Хрвата и Словенаца, бр. 11-12/1932.
- Симовић, В., *Концентрација, улога и положај општине у Уставном систему Југославије*, Анали Правног факултета у Београду, бр. 1-2/1981.
- Станковић, М., *Локална самоуправа у Србији: прошлост, садашњост, будућност*, Београд, 2015.
- Томљановић, Д., *Финансијска теорија и политика: 2. изм. и доп. изд.*, Београд, 1990.
- Sullivan, R., *Фискална децентрализација у Централној и Источној Европи: преглед питања*, Зборник радова: Иницијатива за фискалну децентрализацију: прилози за конференцију, Београд, 2002.
- Tanzi, V., *Fiscal Federalism and Decentralisation: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects*, у: Annual World Bank Conference on Development Economics 1995, ур: Michael Bruno, Boris Plesković, Washington, D.C, 1996.
- Филиповић, Х., *Наука о финансијама, књ. 1 и 2.*, Сарајево, 1960.
- Ханжековић, М., *Расподјела буџетских прихода међу друштвено-политичке заједнице*, Економски преглед, бр. 6-7/1968.
- Хасанагић, Х., *Улога Службе друштвеног књиговодства*, Општина, бр. 2/1964.
- Hauriou, M., *Précis de droit administratif : contenant le droit public et le droit administratif: 2e édition*, Paris, 1893.
- Hewitt, D., Mihaljek, D., *Fiscal Federalism*, у: Fiscal Policies in Economies in Transition, ур: Vito Tanzi, Washington, D.C., 1992.
- Хрустић, Х., *Фискални федерализам у свету и наша искуства*, Београд, 2002.
- Хорват, Б., *Привредни систем и економска политика Југославије: проблеми, теорије, остварења пропусти: с енглеског превели: Бошко Милосављевић и Наташа Сухотин*, Београд, 1970.
- Хорват, Л., *Финансирање управне делатности*, Загреб, 1988.
- Закон о буџетима, Сл. лист ФНРЈ, бр. 58/1951.
- Закон о буџетима и финансирању самосталних установа, Сл. лист ФНРЈ, бр. 52/1959.
- Закон о изменама и допунама Основног закона о буџетима, Сл. лист ФНРЈ, бр. 57/1954.

Основни закон о буџетима, Сл. лист ФНРЈ, бр. 13/1954.

Основни закон о буџетима, Сл. лист ФНРЈ, бр. 13/1956.

Општи закон о народним одборима, Сл. лист ФНРЈ, бр. 22/1952.

Општи закон о уређењу општина и срезова, Сл. лист ФНРЈ, бр. 26/1955, 29/1957,  
24/1959, 47/1959.

Уставни закон о основама друштвеног и политичког уређења Федеративне Народне  
Републике Југославије и савезним органима власти, Сл. лист ФНРЈ, бр. 3/1953.

Уредба о извршењу буџета и о рачуноводственом пословању државних органа и  
установа, Сл. лист ФНРЈ, бр. 35/1955.

Уредба о изменама и допунама таксене тарифе Закона о таксама, Сл. лист ФНРЈ, бр.  
6/1956.