

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

Изворни научни рад
УДК: 347.73(497.11)"1963-1967"(094.5)
DOI: 10.46793/7623-143-0.713B

НЕКОЛИКО НАПОМЕНА У ВЕЗИ СА ФИНАНСИЈСКОМ АУТОНОМИЈОМ НАЈНИЖИХ АДМИНИСТРАТИВНО- ТЕРИТОРИЈАЛНИХ ЈЕДИНИЦА ТОКОМ ТЗВ. ЗЛАТНОГ ПЕРИОДА КОМУНЕ У ЈУГОСЛАВИЈИ (1963-1967) – ПРИЛОГ РАСПРАВАМА О РАЗВИТКУ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ*

Резиме

У погледу оцењивања постојања самоуправе најнижих административно-територијалних јединица током тзв. златног периода комуне у Југославији (1963-1967), 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, СФРЈ, општина.

1. Увод

Институт локалне самоуправе¹ дуго се већ прихвата као драгоценост европског културног наслеђа. Право грађана на учешће у спровођењу јавних

* Рад је резултат научноистраживачког рада аутора у оквиру Програма истраживања Правног факултета Универзитета у Крагујевцу за 2024. годину, који се финансира из средстава Министарства науке, технолошког развоја и иновација Републике Србије.

¹ „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).

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“.²

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,³ 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 шездесетих у Југославији, 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“⁴, да је тадашњи систем „омогућио развој локалне самоуправе“⁵, или да смо имали један њен „атипичан облик“⁶. Опет, присутни су и ставови да је локална самоуправа „у суштинском смислу постојала само декларативно“⁷, да је концепт био *sui generis*⁸ и да се према класичним мерилима „не може квалификовати као локална самоуправа“⁹, али и да је „систем у основи значео негацију темељних идеја о локалној самоуправи“¹⁰.

Коришћењем историјског, индуктивног и дескриптивног метода, кроз једну интердисциплинарни анализу нормативног оквира и појединачних

² Петров, В., *Уставно право*, Београд, 2022, стр. 309.

³ 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.

⁴ Кузмановић, Р., *Уставно право*, Бања Лука, 1999, стр. 565.

⁵ 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.

⁶ Илић, М., *Локална самоуправа у Југославији*, Ниш, 1996, стр. 215.

⁷ Иванчевић Г., *Развој локалне самоуправе у Србији*, Култура полиса, бр. 46/2021, стр. 165.

⁸ Ђурић, Ж., *Општи историјски поглед на управу у локалним заједницама у Србији и Црној Гори*, Локална самоуправа, бр. 01/2010, стр. 176.

⁹ Маринковић, Р., *Локална самоуправа : старе и нове недоумице*, Београд, 1998, стр. 284; Станковић, М., *Локална самоуправа у Србији: прошлост, садашњост, будућност*, Београд, 2015, стр. 92.

¹⁰ Милосављевић, Б., *Систем локалне самоуправе у Србији : 2. изм. и доп. изд.*, Београд, 2009, стр. 23-24.

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 осврт¹¹

Прегршт студија јавних политика као и правних и економских расправа написаних на ову тему допринеле су и значајним „преклапањима“ у поимању сличних појава. Појмови којима се најчешће оперише у тим радовима (попут фискалног и/или финансијског федерализма, фискалне децентрализације, финансијске аутономије, финансијског изравнања, и сл.) деле једну заједничку карактеристику – тичу се односа виших и нижих нивоа државне власти у погледу расподеле јавних прихода и јавних расхода¹². Будући да су синтетички прикази ових феномена права реткост,¹³ чини се умесним претходно пружити и неколико појмовно-термиолошких разјашњења.

Доктрина јавних финансија и финансијског права питању финансијске аутономије претежно прилази кроз теоријски концепт фискалног федерализма¹⁴ и институцију финансијског изравнања¹⁵

¹¹ Делови анализе из овог поглавља обрађени су и у: Бачанин, В., *Неколико напомена у вези са финансијском аутономијом општина и срезова у периоду изградње комуналног система у Југославији (1951-1965) – прилог расправама о развоју локалне самоуправе*, Зборник радова: Усклађивање правног система Србије са стандардима Европске уније, књ. 12, Крагујевац, 2024, стр. 843-861.

¹² Мирјанић, И., *Фискална аутономија локалне самоуправе* (мастер рад – необјављено), Београд, 2023, стр. 9.

¹³ Стога ваља похвалити покушај да се „фискални федерализам“ препозна као „систем, „фискална децентрализација“ као процес, а „фискална аутономија“ као субјективно право“ (исто).

¹⁴ Благодарећи 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).

¹⁵ Теоријска дебата о овом питању започета је много пре дела наведених америчких аутора, међу признатим немачким финансијским писцима прве половине двадесетог века (Попиц, Хензел и др), а оно се тада разматрало као проблем „финансијског изравнања“ или „финансијске погодбе“ (*Finanzausgleich*) (вид. више: Ловчевић, Ј.,

Финансијско изравнање могло би се дефинисати као збир правила која се односе на регулисање финансијских односа између различитих и истоврсних територијално-политичких јединица.¹⁶ Најчешће се образлаже кроз деобу његових облика на тзв. хоризонтално, вертикално и дијагонално финансијско изравнање, активно и пасивно финансијско изравнање и национално и међународно финансијско изравнање.¹⁷

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.¹⁸

Подсећања ради, фискални суверенитет веома је важан израз државног суверенитета чија суштина лежи у праву завођења пореске обавезе и наплате пореза.¹⁹ Под фискалним суверенитетом, заправо, могло би се прихватити неколико овлашћења политичког колективитета – овлашћење за установљење

Фискални односи у савезној држави, Архив за правне и друштвене науке, бр. 5-6/1940, стр. 398-399).

¹⁶ За систем норми којима се разграничавају и усклађују финансијски односи између ових колективитета може се пронаћи и одредница „финансијски и/или фискални споразум,“ (вид. нпр. Тркља, М., *Фискални федерализам у СР Југославији*, Финансије, бр. 1-2/1998, стр. 428), а понегде се, као савременији, користи и термин „финансијски аранжман“ (Стојановић, П., *Финансијско изравнање*, Правни живот, бр. 10/1996, стр. 316).

¹⁷ Нав. према: Јелчић, Б., *Финансијско право и финансијска знаност : друго измијењено и допуњено издање*, Загреб, 1998, стр. 428-429. Хоризонтално финансијско изравнање представља регулисање финансијских односа између административно-територијалних јединица истог ранга. Вертикално финансијско изравнање означава регулисање финансијских односа између ширих и ужих административно-територијалних јединица. Дијагонално финансијско изравнање је регулисање односа између територијалних јединица и одређених интересних заједница (парастаталних институција). Активним финансијским изравнањем означава се регулисање расподеле јавних прихода међу различитим територијалним јединицама, док се под пасивним подразумева нормирање поделе задатака и мера из надлежности појединих територијално-политичких јединица (*Исто*).

¹⁸ Вид: „Финансијска 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.

¹⁹ 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).

и регулисање извора и врсте прихода, овлашћење за његово увођење и располагање њиме и овлашћење за његовим администрацијом и наплаћивањем.²⁰ 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, може се прихватити скуп уставом и законима утврђених овлашћења одређених субјеката да прикупљена средства могу самостално распоређивати на јавне потребе.²¹

Децентрализација би се могла схватити као својеврсни процес трансфера надлежности и одговорности у обављању јавних функција од стране централне власти према ужим колективитетима.²² Њена фискална димензија обухватала би преношење и одређених фискалних овлашћења и одговорности.²³ Процес децентрализације редовно се описивао као типичан антипод процесу централизације,²⁴ а данас се често (и ваља додати – прилично оправдано) подвлачи да се ради само о две теоријске крајности и да су централизација и

²⁰ 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/Будимпешта, 1997, стр. 69).

²¹ 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).

²² 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 преносиоцевим нехијерархијским надзором“ (Вучетић, Д., *Децентрализација у континенталним правним системима* (докторска дисертација – необјављено), Ниш, 2012, стр. 350).

²³ 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.

²⁴ 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).

децентрализација – пре континуум него ли дихотомија²⁵. 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.²⁶ Карактеристика фискално децентрализованих система је да „омогућују локалним јединицама аутономију, повећавају заинтересованост локалних управа и обезбеђују какву-такву прераспodelу“.²⁷ Другим речима, пружа се могућност „да локални ниво власти води политику својих јавних прихода и расхода у складу са потребама својих грађана“.²⁸

Јавнофинансијска теорија препознаје неколико модела вертикалне расподеле јавних прихода (активно вертикално финансијско изравнање): систем сепарације, систем заједнице и тзв. мешовити систем.²⁹ У различитим системима остварују се диференцирани нивои фискалне (де)централизације.³⁰

²⁵ Sullivan, R., *Фискална децентрализација у Централној и Источној Европи: преглед питања*, Зборник радова: Иницијатива за фискалну децентрализацију: прилози за конференцију, Београд, 2002, стр. 23.

²⁶ 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, стр. 297.

²⁷ 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.

²⁸ Миладиновић, В., Рапајић, М., *Локална пореска администрација у Републици Србији*, Гласник права, бр. 1/2023, стр. 4.

²⁹ У пракси се ретко могу пронаћи „чиста“ решења сепарације и заједнице прихода. Најчешће су сви системи мешовити. Но, ову троедобу из чисто аналитичких разлога прихвата највећи број аутора. Еwentуално, 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).

³⁰ 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 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

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.³¹

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 међубудетским трансферима. Схватање да дотације „омогућују контролу државних органа над радом локалних администрација и служе као згодно средство ингеренције и интервенције“³², односно пружају финансијским односима „централистички карактер“³³, одавно се сматра прихваћеним у науци о финансијама. Различити облици формалног и/или неформалног политичког утицаја на доносиоце одлука (савременије речено: различити облици лобирања) само су један од ограничавајућих фактора за успостављање стварне децентрализације. На концу, није згорег подсетити и да се један систем може правилно схватити искључиво на основу његовог историјског и политичког контекста, јер – „фискални аранжмани углавном представљају политичке уговоре који су закључени у одређено време и одражавају политичке услове који су у то време преовладавали“³⁴.

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.

³¹ Нав. према: Јелчић, Б., *et. al.*, *нав. дело*, стр. 651.

³² Савић, Ј., *Финансије локалних администрација : покушај једне теорије*, Банкарство: економски месечник Срба, Хрвата и Словенаца, бр. 11-12/1932, стр. 357.

³³ Ловчевић, Ј., *Фискални односи у савезној држави*, *нав. дело*, стр. 53.

³⁴ Tanzi, V., *The future of fiscal federalism*, WZB Discussion Paper : no. SP II 2008-03, Berlin, 2008, стр. 21.

3. Пар цртица о политичком и економском контексту

Током овог периода тежило се пуној имплементацији концепта којим ће се „креирати услови који ће омогућити превазилажење рационалног управљања својственог капитализму“³⁵, а који ће се, опет, разликовати од етатистичких совјетских модела. Устав од 1963. године³⁶ могао би се посматрати и као „најшира повеља“³⁷ концепта радничког самоуправљања. Између осталог, уз самоуправљање и самоорганизовање радних људи (носилаца суверенитета), статус основног уставног института у области економског уређења стекла је и „друштена својина“³⁸, а међу основним начелима (која су представљала „основу тумачења устава и закона као и деловања свих и свакога“³⁹) налазило се признавање СКЈ као „покретача политичке активности својим усмеравајућим идејним и политичким радом“⁴⁰. Уследила је економска реформа чији су најзначајнији ефекти били:⁴¹ афирмисање робног карактера привреде, осигуравање веће аутономије предузећа у текућем пословању, реформисање система цена у правцу њиховог слободнијег формирања, стварање услова за слободнију спољну трговину, смањење опште и инвестиционе потрошње.⁴²

Посматрано са аспекта буџетске политике, могло би се рећи да је само била настављена „фрагментација система“. Међу основним инструментима финансирања јавних расхода остали су буџети ДПЗ, али и многобројни

³⁵ Поповић, С., *Организација и функционисање управе у самоуправном систему: (са посебним освртом на упоредна проучавања)*, Београд, 1978, стр. 14.

³⁶ Устав Социјалистичке Федеративне Републике Југославије, Сл. лист СФРЈ, бр. 14/1963 (у даљем тексту: Устав од 1963. године).

³⁷ Ђукић-Вељовић, З., *Самоуправљање у уставима социјалистичке Југославије*, Анали Правног факултета у Београду, бр. 3-4/1980, стр. 207.

³⁸ Нав. према: Марковић, Р., *Уставно право и политичке институције*, Београд, 1995, стр. 165; Апсурдност овог појма – „друштвеност“: да су сви под једнаким условима укључени у коришћење и располагање друштвеним средствима и „својина“: искључивање свих других из ових овлашћења (Илић-Попов, Г., *Друштвена својина и њена правна природа*, Анали Правног факултета у Београду, бр. 5-6/1991, стр. 794) – чини се да је био један од примарних разлога непрестане полемике о његовој правној природи.

³⁹ Основна начела, IX, Устава од 1963. године.

⁴⁰ Основна начела, VI, ст. 1, Устава од 1963. године.

⁴¹ Зеџ, М., Радоњић, О., *Економски модел социјалистичке Југославије: Сага о аутодеструкцији*, Социологија, бр. 4/2012, стр. 705.

⁴² Послужићемо се, овом приликом, закључком Дејана Поповића: „Све у свему, период између 1964. и 1974. године карактерише одређена либерализација привреде, над којом су, ипак, блеле увек будне очи партијске државе. Контрола над предузећима није више била непосредна, него кроз деловање организација СК у њима.“ (Поповић, Д., *Полувековни развој фискалног система у Југославији*, Зборник радова: Србија и коментари за 1993/1995, Београд, 1996, стр. 314).

фондови чија је употреба била детерминисана друштвеним плановима.⁴³ Потребе су се почеле делити на „опште“⁴⁴ и на „заједничке“, а увели су се и појмови опште и заједничке потрошње.⁴⁵ Особености тадашњег модела у најкраћем би се могле представити кроз неколико основних карактеристика:⁴⁶ плурализам различитих облика финансирања; недовољни степен њихове међусобне координације, релативно крут систем финансирања буџетске потрошње (усвајање начела буџетске равнотеже у буџетима ДПЗ) и осцилације у финансирању тзв. заједничких потреба.⁴⁷

Растерећење привреде покушавало се остварити напуштањем система директног опорезивања предузећа и препуштањем тежишта финансирања општих и заједничких потреба доприносима грађана⁴⁸ и другим фискалним

⁴³ Било је указивано на веома сложен проблем фондова који су били толико разноврсни да их било „веома тешко, а можда и немогуће класифицирати“ (Ханжековић, М., *Проблеми друштвених финансија*, Загреб, 1967, стр. 13). Током овог периода, фондови су постали значајан али још увек не и најдоминантнији инструмент. Они би се могли посматрати и као претеча будућих СИЗ-ова (самоуправних интересних заједница) (Горчић, Ј., *Јавне финансије: са порезима у теорији, развијеном свету и у Југославији: књ. II*, Ниш, 1990, стр. 276).

⁴⁴ Тумачило се да су опште потребе (за разлику од заједничких – школство, здравство, социјално осигурање) оне потребе које су подједнако доступне свим члановима заједнице и из чијег се уживања нити један појединац ни под каквим условима не би могао изузети (Мијатовић, Б., *Финансирање опште потрошње у великим градовима Југославије*, Финансије, бр. 3-4/1981, стр. 164). Вид. више: Петровић, М., *Место и улога општина у систему задовољавања заједничких и општих друштвених потреба у савременом југословенском друштву*, Анали Правног факултета у Београду, бр. 1-2/1981, стр. 152.

⁴⁵ Сматра се да су ови термини унети у финансијску литературу управо средином 60-их. Према границе међу њима нису биле прецизно одређене, под општом потрошњом разумева се најшире постављена буџетска потрошња, док је заједничка обухватала различите облике финансирања друштвених служби (тзв. самосталних установа, установа које су делимично остваривале сопствене приходе, а делом биле финансиране из пореза и доприноса) (Јурковић, П., *Фискална политика у економској теорији и пракси*, Загреб, 1977, стр. 115, фн. 37).

⁴⁶ Исто, стр. 120.

⁴⁷ Међу оновременим стручним чланцима, разуме се, није недостајало и упадљивих панегирика оваквим решењима. Примера ради, коментарисало се да су „из система финансирања уклоњене (...) круте одредбе о буџету које су кочиле процес развоја самоуправљања радних људи у установама друштвених служби и у органима власти“ (Трајковић, А., Симановић, Ж., *Општина у новом систему финансирања*, Општина, бр. 3/1965, стр. 4).

⁴⁸ Будући да су порески платци из радних организација били носиоци информација о висини ових, заправо „преобучених“ цедуларних пореза на приходе, „велики део становништва – сви запослени у друштвеном сектору – живео је у уверењу да не плаћа никакав порез, што је многе наводило да верују да живе у „најбољем од свих светова““ (Поповић, Д., *Полувековни развој...*, стр. 313).

облицима,⁴⁹ претежно посредним порезима⁵⁰. Смисао свих ових решења проналазио се у схватању да ће са везивањем потрошње за личне дохотке доћи „до усклађеног раста опште и заједничке потрошње са порастом продуктивности рада“⁵¹. Порески систем овог периода био је описиван следећим карактеристикама:⁵² једностраност пореске структуре, наменска предестинираност претежног дела инструмената, врло изражена пропорционалност и висок степен нееластичности.⁵³

4. Поглед на нормативни оквир и поједине доктринарне коментаре

Устав од 1963. године посебан статус пружио је „друштвено-политичким заједницама“ (у даљем тексту: ДПЗ), које се више неће третирати само као политичко-територијалне јединице у вертикалној подели власти, већ као „склоп друштвено-економских и политичких односа између људи, те као разгранати механизам управљања стварима“⁵⁴. Сагласно визији општине као „резидијума самоуправљања“⁵⁵, новим уставним актом општина је стекла положај „основне“ ДПЗ. Објашњење ове „уставне флоскуле“⁵⁶ налазило се у самом тексту.⁵⁷ Општинама су биле признате бројне функције које би по својој

⁴⁹ Божовић, С., *Функције буџета у социјалистичком самоуправном друштву*, Зборник радова: Финанције и финансијско право, Осигек, 1982, стр. 123.

⁵⁰ Ваља додати да је током овог раздобља порез на промет у производњи замењен једнофазним порезом на промет у малопродаји.

⁵¹ Томљановић, Д., *Финансијска теорија и политика : 2. изм. и доп. изд.*, Београд, 1990, стр. 107; То је било, сматрало се, комплементарно са принципом „награде према раду“ који је значио „у својој бити повезивање задовољавања друштвених потреба у свкој ДПЗ у зависности од њихове економске снаге“ (Перић, А., *Финансијска теорија и политика : 8. изд.*, Београд, 1981, стр. 422.

⁵² Нав. према: Јурковић, П., *нав. дело*, стр. 111.

⁵³ За кратак и ефектан приказ пореског система током овог периода југословенске историје заинтересоване бих упутио на: Јелчић, Б., *Развој јавних финансија у Југославији*, Загреб, 1985, стр. 134-138.

⁵⁴ Гвоздановић, Н., *Проблеми финансирања комуне* (докторска дисертација – необјављено), Сплит, 1964, стр. 11; Наведена концепција објашњавала се на следећи начин: „Друштвено-политичка заједница представља више самоуправни медиј друштвеног договарања, координирања, усмеравања и усклађивања агрегатних интереса различитих области друштвеног система рада и друштвеног живота, а не (...) инструмент власти.“ (Тркља, М., *Финансирање општих друштвених и заједничких потреба*, Сента, 1978, стр. 180).

⁵⁵ Симовић, В., *Концентрација, улога и положај општине у Уставном систему Југославије*, Анали Правног факултета у Београду, бр. 1-2/1981, стр. 24.

⁵⁶ Марковић, Р., *нав. дело*, стр.

⁵⁷ „Самоуправљање грађана у општини је политичка основа јединственог друштвено-политичког система“ (чл. 73. ст. 1. Устава од 1963. године); „У општини се стварају и

природи требало да припадну државној власти, а мањи део оних који се традиционално поверавају јединицама локалне самоуправе.⁵⁸ Положај југословенске општине се, тако, прилично разликовао и од источних, социјалистичких и од западних, буржоаских решења.⁵⁹

Током овог периода, расподела средстава која би требало да остану општини „радикално се мења, а систем плуралитета облика финансирања постаје доминантан“⁶⁰. Општинама су били признати следећи сепаратни приходи:⁶¹ допринос из личног дохотка из радног односа; допринос из личног дохотка од пољопривредне делатности; допринос из личног дохотка од самосталног обављања занатских и других привредних делатности; допринос из личног дохотка од самосталног обављања интелектуалних услуга; допринос из личног дохотка од ауторских права, патената и техничких унапређења; допринос за коришћење градског земљишта; порез на промет производа и услуга; порез на приходе од зграда; порез на приходе од имовине и имовинских права; порез на оруђа за производњу у пољопривреди; порез на приход остварен употребом допунског рада других особа; административне таксе; комуналне таксе, и, судске таксе.⁶² Новина током овог раздобља било је и у погледу финансијске надлежности у вези са „прерасподелом функција“ између

остварују облици друштвеног самоуправљања из којих произилазе органи који врше функцију власти“ (чл. 73, ст. 2. Устава од 1963. године).

⁵⁸ Станковић, М., *нав. дело*, стр. 92; Укидањем последњих срезова 1966. године, започело се са развијањем принципа монотипне организације, премда је врло брзо „принцип једностепености допуњен уставном могућношћу за удруживањем општина у регионалне и градске заједнице (Ђурђевић, А., *Локална самоуправа*, Нови Сад, 2003, стр. 71).

⁵⁹ Јовичић, М., *Комунално уређење према преднацрту новог устава у односу на иностране системе локалне самоуправе*, Архив за правне и друштвене науке, бр. 3-4/1962, стр. 513.

⁶⁰ Гвоздановић, Н., *нав. дело*, стр. 357.

⁶¹ Шире посматрано, систем расподеле прихода могао би се представити на следећи начин: “У систему везане сепарације прихода, сопствени приходи Федерације биле су царине. Сопствени приходи република и аутономних покрајина били су порези на наслеђе и поклоне, а сопствени приходи општина порези на имовину и имовинска права, као и допринос за коришћење градског земљишта. У систему слободне сепарације, пак, фискални приходи федерације, република и општина били су савезни, републички и општински порези на промет, савезни, републички и општински доприноси из личног дохотка, као и савезне, републичке и општинске таксе. Систем заједничких прихода примењивао се онда када република, односно аутономна покрајина или општина нису биле у стању да оствареним сопственим приходима финансирају своје потребе и задатке“ (Ѓњатовић, Д., *Финансије и финансијско право*, Београд, 1999, стр. 134)

⁶² Чл. 32, ст. 1. Основног закона о финансирању друштвено-политичких заједница (Сл. лист СФРЈ, бр. 31/1964) (у даљем тексту: Основни закон о финансирању ДПЗ).

различитих ДПЗ.⁶³ Такође, по први пут су утврђена мерила за додељивање дотација ужим од стране ширих ДПЗ,⁶⁴ а локалне ДПЗ стекле су и могућност закључивања зајма путем јавног уписа, што су раније могле само федерација и републике.⁶⁵

Одредбама Устава од 1963. године све ДПЗ стекле су формалноправне гаранције за поседовање средстава која би служила подмирењу њихових друштвених потреба (из личних доходака и других извора које би утврдио савезни закон) и потврду самосталности у утврђивању и располагању овим финансијским средствима.⁶⁶ Начелно посматрано, то је требало да значи да је пружена могућност да ДПЗ потпуно самостално одлучују које ће приходе уводити на својој територији и потпуно самостално утврђују средства за финансирање својих потреба.⁶⁷ Но, финансијска аутономија донекле је била ограничена увођењем два правила – да се само савезним законом могу установљавати извори и врсте прихода ДПЗ⁶⁸ и да у појединим случајевима федерација може интервенисати у погледу граница утврђивања прихода нижих ДПЗ. Било је прописано да федерација може одређивати границе у којима ДПЗ могу утврђивати своје приходе и друга средства „ради обезбеђивања радноправног положаја радних људи и радних организација у пословању и расподели друштвеног производа или ако то захтева остваривање основних материјалних односа утврђених друштвеним планом Југославије“⁶⁹.

Слично томе, и нормама Основног закона о финансирању ДПЗ такође се потврђивало да оне самостално располажу приходима које им по закону припадају.⁷⁰ Но, оваква самосталност умањивала се одредбом да ДПЗ морају прво да обезбеде средства за подмирење одређених потреба које су им

⁶³ У случају преношења надлежности за вршење појединих послова нижој ДПЗ, федерација, односно виша ДПЗ, имале су обавезу да трајно, односно до краја године пренесу средства ужој ДПЗ којој су били законом пренети одређени послови и задаци (вид: чл. 12. Основног закона о финансирању ДПЗ).

⁶⁴ Ханжековић, М., *Расподјела буџетских прихода међу друштвено-политичке заједнице*, Економски преглед, бр. 6-7/1968, стр. 366.

⁶⁵ Вид. чл. 26. Основног закона о финансирању ДПЗ.

⁶⁶ „Друштвено-политичким заједницама припадају из личних доходака као и других извора које утврђује савезни закон, у складу с начелом расподеле према раду, средства за подмиревање друштвених потреба на њиховој територији, и оне самостално утврђују та средства и располажу њима (Чл. 27, ст. 3. Устава од 1963. године).

⁶⁷ 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. 142.

⁶⁸ Чл. 125, ст. 1. Устава од 1963. године.

⁶⁹ Чл. 125, ст. 2. Устава од 1963. године.

⁷⁰ Чл. 4. Основног закона о финансирању ДПЗ.

приоритетно одређене,⁷¹ као и правилом да се савезним законом може, под одређеним условима, опредељивати граница у оквиру које би општине и републике могле утврђивати доприносе и порезе који им припадају.⁷² Другим речима, федерација је себи била резервисала извесна права којима би, ако би се стекли одређени услови, дерогирала дефинисану финансијску надлежност општина и република. Таквим правом, она се искористила већ наредне године одређивањем максималне висине стопа најиздашнијих пореских облика (пореза на промет и доприноса из личног дохотка из радног односа).⁷³

Док је још преднацрт Устава био разматран, поједини аутори указивали су на то да овако постављена правила неће нужно одредити и објективну финансијску аутономију нижих административно-територијалних јединица.⁷⁴ Доцније су се, разуме се, износиле различите оцене о ограниченом или „лимитираном“⁷⁵ финансијском суверенитету општина. Писало се да су чести закључци да су ДПЗ самосталне у утврђивању и располагању средстава „преуопштени и недовољно категоријални“, да „полазе од буквалног али непрецизног тумачења става 3, чл. 27 савезног Устава“ и да, заправо, та одредба није прокламовала апсолутну и једнаку самосталност ДПЗ, већ „самосталност у одређеним оквирима“.⁷⁶ Оцењивало се и да су овлашћења ДПЗ „у погледу увођења друштвених прихода знатно проширена“⁷⁷, али и ограничена јер су

⁷¹ Приоритетом су биле одређене потребе и задаци у области образовања, науке, културе, заштите здравља, социјалне заштите и комуналних делатности и потребе представничког тела и органа ДПЗ (Чл. 6, ст. 2. Основног закона о финансирању ДПЗ).

⁷² Вид: чл. 3. Основног закона о финансирању ДПЗ. Слична могућност била је предвиђена за републичке законе у погледу висине општинских прихода (вид: чл. 9, ст. 1. Основног закона о доприносима и порезима грађана (Сл. лист СФРЈ, бр. 32/1964)).

⁷³ На шта је указивао и Маријан Ханжековић (Ханжековић, М., *Расподјела буџетских прихода* ..., стр. 366). Вид: Закон о највишој граници до које републике и општине могу утврђивати висину доприноса из личног дохотка из радног односа (Сл. лист СФРЈ, бр. 35/1965).

⁷⁴ Примера ради, Јован Ловчевић је оцењивао: „Из Преднацрта произлази: да се не намерава увести заједница у приходима као искључиви метод финансирања, јер је предвиђено да политички колективитети могу имати самосталне изворе прихода. Што, с друге стране, не значи да је напуштен принцип централистичког регулисања финансијске материје: федерација задржава и даље право да даје курс и утврђује пропорције фискалном и буџетском систему у Југославији“ (Ловчевић, Ј., *Финансијска функција у Преднацрту Устава*, *Анали Правног факултета у Београду*, бр. 3-4/1962, стр. 290). Еуген Пусић је, нпр. предвиђао следеће: „Опћина се може развити у социјалистичку комуноу, али она се може исто тако развити у етатистичку експозитуру централног апарата државе“ (Пусић, Е., *Комунални систем по новом уставу*, *Наша законитост*, бр. 7-8/1962, стр. 357).

⁷⁵ Вид: Ристић, Ж., *Финансијски федерализам*, Београд, 1984, стр. 176.

⁷⁶ Коневски, Т., *Фундаменталност и развојне смернице новог система финансирања друштвено-политичких заједница*, Београд, 1968, стр. 117.

⁷⁷ Матејић, М., *Јавне финансије*, Београд, 1975, стр. 198.

могле „уводити приходе само до одређене висине, ако би федерација законом одредила ограничење висине“⁷⁸, или да се уставним реформама од 1963. „нису донијеле било какве крупније промјене у погледу носилаца овлашћења за установљивање прихода за задовољавање опћих друштвених потреба“⁷⁹.

Премда се данас често може пронаћи оцена да су шездесете биле „златни период комуне“, тада су се могли пронаћи и бројни позиви на ојачавање „материјалне базе“ општина.⁸⁰ Развој комуналног система и процес децентрализације били су понекад схватани „као процеси који воде претварању општине у „државу у малом“ са свим одговарајућим функцијама и, наравно, потребама.“⁸¹

5. Уместо закључка

Могло би се оценити да се питање финансијске аутономије најнижих административно-територијалних јединица није у превеликој мери разликовало од решења из претходног периода. Премда је „материјална база“ општина била знатно ојачана, ово раздобље развоја домаћих локалних финансија пре би се могло квалификовати као својеврстан „прелазни период“ кретања ка фискалној децентрализацији. Извесно је да је пуни финансијски суверенитет припадао федерацији. Ниже политичко-територијалне јединице, директно или индиректно, зависиле су од одлука виших органа у битним сферама обезбеђења неопходних средстава за финансирање локалних јавних потреба. Радикалне промене десиле се тек усвајањем амандмана од 1967-1971. године, а нарочито

⁷⁸ Исто.

⁷⁹ Ковачевић, Ј., *Фискални систем и његова децентрализација у СФРЈ*, Рачуноводство, бр. 1/1991, стр. 29.

⁸⁰ Примера ради, на једном од саветовања Сталне конференције градова било је указивано на то да би „за остварење уставне интенције о комуни било нужно стварно омогућити што већем броју општина да се самофинансира, примењујући инструмент дотације само на најнеразвијеније“ и да су „још увек чести случајеви преношења послова на општинске органе од стране ширих ДПЗ без истовременог обезбеђења одговарајућих средстава за вршење тих послова, па чак и без икаквог консултовања општина – што представља, у ствари посредан облик захватања и онако ограничених средстава општине.“ (Недовић, Б., *Положај општине у новим условима*, Општина, бр. 1/1966, стр. 65).

⁸¹ Петровић, М., *Формирање прихода ...*, стр. 130; Несклад између постављених идеолошких постулата и „стања на терену“ можда би се најбоље могло описати једном занимљивом констатацијом Маријана Ханжековића: „Основни проблем друштвених финансија састоји се у томе што још није изграђен модел финансирања друштвених потреба у увјетима самоуправљања. С једне стране, одумири држава, што сужава њезине функције, па према томе и потребу за финансирањем њезиних дјелатности, а с друге стране, повећавају се друштвене службе, расту њихови задаци и потреба за финансијским средствима која ће покрити њихове расходе“ (Ханжековић, М., *Проблеми друштвених финансија*, Загреб, 1967, стр. 1).

након доношења Устава од 1974. године када основни носиоци политике опорезивања и финансирања постају републике и аутономне покрајине.⁸²

Како је сâм самоуправни концепт био својеврстан оглед, неупоредив са моделима других политичких система, никако се не би смело говорити о постојању класичне локалне самоуправе током овог раздобља. Мишљење да је постојао само „привид самоуправе“ чини се тако много прихватљивијим од свих оцена које говоре у прилог постојању или изградњи система локалне самоуправе. Сем тога, не би се смела пренебрегнути и чињеница да је политичко одлучивање било у рукама једне политичке организације. Монопол у кадровској политици на свим нивоима и хијерархија партије онемогућавали су демократске процесе на локалном нивоу. Систем би се, стога, можда најбоље могао сликовито описати досетком која се често приписивала Моши Пијаде – „ми власт спуштамо, али је не испуштамо“⁸³.

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

A FEW NOTES REGARDING THE FINANCIAL AUTONOMY OF THE LOWEST ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL UNITS DURING THE SO-CALLED GOLDEN PERIOD OF THE COMMUNE IN YUGOSLAVIA (1963-1967) – CONTRIBUTION TO DISCUSSIONS ON THE DEVELOPMENT OF LOCAL SELF-GOVERNMENT

Summary

In terms of evaluating the existence of self-government of the lowest administrative-territorial units during the so-called golden period of the commune in Yugoslavia (1963-1967), 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 about a system that is not comparable to the

⁸² Вид. више: Хрустић, Х., *Фискални федерализам у свету и наша искуства*, Београд, 2002. стр. 92-98.

⁸³ Стојковић, Д., *Локална самоуправа – некад и сад : значај децентрализације власти*, Зборник радова: Искуства социјализма: да ли друштвено-економско наслеђе СФРЈ може бити залога за будућност?, Земун, 2021, стр. 11.

"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, SFRY, municipality.*

Литература

- Алексић, Д., Паовић-Јекнић, Г., *Финансије и финансијско право*, Подгорица/Цетиње, 2001.
- Бачанин, В., Неколико напомена у вези са финансијском аутономијом најнижих административно-територијалних јединица у периоду изградње комуналног система у Југославији (1951-1965) – прилог расправама о развоју локалне самоуправе, у: *Усклађивање правног система Србије са стандардима Европске уније*. [Књ. 12], ур: Снежана Соковић, Крагујевац, 2024.
- 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.
- Божовић, С., *Функције буџета у социјалистичком самоуправном друштву*, Зборник радова: *Финансије и финансијско право*, Осиек, 1982.
- Вучетић, Д., *Децентрализација у континенталним правним системима* (докторска дисертација –необјављено), Ниш, 2012.
- Гњатовић, Д., *Финансије и финансијско право*, Београд, 1999.
- Горчић, Ј., *Јавне финансије : са порезима у теорији, развијеном свету и у Југославији : књ. II*, Ниш, 1990.
- Гвоздановић, Н., *Проблеми финансирања комуне : докторска дисертација*, Сплит, 1964.
- Ђукић-Вељовић, З., *Самоуправљање у уставима социјалистичке Југославије*, *Анали Правног факултета у Београду*, бр. 3-4/1980.
- Ђурђевић, А., *Локална самоуправа*, Нови Сад, 2003.
- Ђурић, Ж., *Општи историјски поглед на управу у локалним заједницама у Србији и Црној Гори*, *Локална самоуправа*, бр. 01/2010.
- Ђуровић 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, Washington D.C., 1999.
- Зећ, М., Радоњић, О., *Економски модел социјалистичке Југославије: Сага о аутодеструкцији*, *Социологија*, бр. 4/2012.
- Иванчевић Г., *Развој локалне самоуправе у Србији*, *Култура полиса*, бр. 46/2021.

- Илић, М., *Локална самоуправа у Југославији*, Ниш, 1996.
- Илић-Попов, Г., *Друштвена својина и њена правна природа*, *Анали Правног факултета у Београду*, бр. 5-6/1991.
- 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., *Éléments du droit public et administratif : à l'usage des étudiants en droit (capacité)*, Paris, 1910.
- 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.
- Јелчић, Б., *Финансијско право и финансијска знаност: друго измијењено и допуњено издање*, Загреб, 1998.
- Јелчић, Б., Лончарић-Хорват, О., Шимовић, Ј., Арбутина, Х., Мијатовић, Н., *Финансијско право и финансијска знаност*, Загреб, 2008.
- Јовичић, М., *Комунално уређење према преднацрту новог устава у односу на иностране системе локалне самоуправе*, *Архив за правне и друштвене науке*, бр. 3-4/1962.
- Јовичић, М., *Лексикон српске уставности : 1804-1918*, Београд, 1999.
- Јурковић, П., *Фискална политика у економској теорији и пракси*, Загреб, 1977.
- Ковачевић, Ј., *Фискални систем и његова децентрализација у СФРЈ*, *Рачуноводство*, 1/1991.
- Коневски, Т., *Фундаменталност и развојне смернице новог система финансирања друштвено-политичких заједница*, Београд, 1968.
- Костић, В., *Међународно опорезивање у доба анксиозности*, Београд, 2019.
- Кузмановић, Р., *Уставно право*, Бања Лука, 1999.
- Ловчевић, Ј., *Институције јавних финансија: 5. изд.; допунио: Мирослав Петровић*, Београд, 1993.
- Ловчевић, Ј., *Финансијска функција у Преднацрту Устава*, *Анали Правног факултета у Београду*, бр. 3-4/1962.
- 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.
- Маринковић, Р., *Локална самоуправа : старе и нове недоумице*, Београд, 1998.
- Марковић, Р., *Уставно право и политичке институције*, Београд, 1995.
- Матејић, М., *Јавне финансије*, Београд, 1975.
- Mijatović, B., *Finansiranje opšte potrošnje u velikim gradovima Jugoslavije*, *Finansije*, br. 3-4/1981.
- Миладиновић, В., Рапајић, М., *Локална пореска администрација у Републици Србији*, *Гласник права*, бр. 1/2023.
- Милосављевић, Б., *Систем локалне самоуправе у Србији: 2. изм. и доп. изд.*, Београд, 2009.
- Мирјанић, И., *Фискална аутономија локалне самоуправе* (мастер рад – необјављено), Београд, 2023.
- Митровић, Љ., *Локална самоуправа у Србији у светлу националне традиције и савремености*, *Локална самоуправа: часопис за теорију и праксу локалне самоуправе*, бр. 3/1998.

- Недовић, Б., *Положај општине у новим условима*, Општина, бр. 1/1966.
- 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.
- Петров, В., *Уставно право*, Београд, 2022.
- Петровић, М., *Место и улога општине у систему задовољавања заједничких и општих друштвених потреба у савременом југословенском друштву*, Анали Правног факултета у Београду, бр. 1-2/1981.
- Петровић, М., *Формирање прихода друштвено-политичких заједница у СР Србији и њихова расподела између републике, покрајина и општине*, Београд, 1968.
- Поповић, Д., *Наука о порезима и пореско право*, Београд/Будимпешта, 1997.
- Поповић, Д., *Полувековни развој фискалног система у Југославији*, Зборник радова: Србија и коментари за 1993/1995, Београд, 1996.
- Поповић, Д., *Пореско право* : 20. изд., Београд, 2021.
- Поповић, С., *Организација и функционисање управе у самоуправном систему : (са посебним освртом на упоредна проучавања)*, Београд, 1978.
- Пусић, Е., *Комунални систем по новом уставу*, Наша законитост, бр. 7-8/1962
- 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.
- Ристић, Ж., *Финансијски федерализам*, Београд, 1984.
- 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.
- Стојановић, П., *Финансијско изравнање*, Правни живот, бр. 10/1996.
- Sullivan, R., *Fiskalna decentralizacija u Centralnoj i Istočnoj Evropi : pregled pitanja, u: Inicijativa za fiskalnu decentralizaciju: prilozi za konferenciju, ур: Božidar Raičević, Gordana Ilić-Popov*, Београд, 2002.
- Tanzi, V., *The future of fiscal federalism*, WZB Discussion Paper : no. SP II 2008-03, Berlin, 2008.
- 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.
- Томљановић, Д., *Финансијска теорија и политика* : 2. изм. и доп. изд., Београд, 1990.
- Трајковић, А., Симановић, Ж., *Општина у новом систему финансирања*, Општина, бр. 3/1965.
- Трклја, М., *Финансирање општих друштвених и заједничких потреба*, Сента, 1978.
- Трклја, М., *Фискални федерализам у СР Југославији*, Финансије, бр. 1-2/1998.
- Ханжековић, М., *Проблеми друштвених финансија*, Загреб, 1967.
- Ханжековић, М., *Расподјела буџетских прихода међу друштвено-политичке заједнице*, Економски преглед, бр. 6-7/1968.

Зборник радова Правног факултета Универзитета у Крагујевцу, књ. 1.
Крагујевац, 2024.

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.

Закон о највишој граници до које републике и општине могу утврђивати висину доприноса из личног дохотка из радног односа, Сл. лист СФРЈ, бр. 35/1965.

Основни закон о доприносима и порезима грађана, Сл. лист СФРЈ, бр. 32/1964.

Основни закон о финансирању друштвено-политичких заједница, Сл. лист СФРЈ, бр. 31/1964.

Устав Социјалистичке Федеративне Републике Југославије, Сл. лист СФРЈ, бр. 14/1963.