

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

*Прегледни научни рад
УДК: 336.1:352(497.1)"1974"
DOI: <https://doi.org/10.46793/7623-154.651B>*

НЕКОЛИКО НАПОМЕНА У ВЕЗИ СА ФИНАНСИЈСКОМ АУТОНОМИЈОМ НАЈНИЖИХ АДМИНИСТРАТИВНО- ТЕРИТОРИЈАЛНИХ ЈЕДИНИЦА У ЈУГОСЛАВИЈИ ТОКОМ ВАЖЕЊА УСТАВА ИЗ 1974. ГОДИНЕ – ПРИЛОГ РАСПРАВАМА О РАЗВИТКУ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ*

Резиме

У погледу оцењивања постојања самоуправе најнижих административно-територијалних јединица у Југославији током важења Устава из 1974. године 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.

* Рад је резултат научноистраживачког рада аутора у оквиру Програма истраживања Правног факултета Универзитета у Крагујевцу за 2025. годину, који се финансира из средстава Министарства науке, технолошког развоја и иновација Републике Србије.

1. Увод

Институт локалне самоуправе¹ дуго се већ прихвата као драгоценост европског културног наслеђа. 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,² 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 анализираног периода у Југославији, у домаћој правној теорији, присутни су дивергентни погледи. Постоје мишљења да је општина доживела „свој највиши нормативни па и стварни досег“³ и постала „заокружена, готово аутархична заједница“⁴, да је тадашњи систем „омогућио развој локалне самоуправе“⁵, или да смо имали један њен „атипичан облик“⁶, који је уз структуру класичне локалне самоуправе обухватао и „посебну децентрализовану структуру“⁷.

Опет, присутни су и ставови да је концепт био *sui generis*⁸ и да се према класичним мерилима „не може оквалификовати као локална самоуправа“⁹, да

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).

² 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, ж Крагујевац, 2023, стр. 811-813.

³ Кузмановић, Р., *Уставно право*, Бања Лука, 1999, стр. 566.

⁴ Исто.

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 Митков, В., *Идејно-политички и теориски основи на комуналниот систем во СФР Југославија*, Годишник на Правниот факултет во Скопје, том 22/1977, стр. 224.

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. 294; Станковић, М., *Локална самоуправа у Србији: прошлост, садашњост, будућност*, Београд, 2015, стр. 96.

је “систем у основи значио негацију темељних идеја о локалној самоуправи”,¹⁰ или пак тврдњи да је локална самоуправа изгубила „есенцијални смисао саме идеје о локалној самоуправи“¹¹

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 осврт¹²

Доктрина јавних финансија и финансијског права питању финансијске аутономије претежно прилази кроз теоријски концепт фискалног федерализма¹³ и институцију финансијског изравнања¹⁴ Финансијско

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

¹¹ Иванчевић, Г., *Развој локалне самоуправе у Србији*, Култура полиса, бр. 46/2021, стр. 166.

¹² 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 системе 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; Бачанин, В., *Неколико напомена у вези са финансијском аутономијом најнижих административно-територијалних јединица током тзв. златног периода комуне у Југославији (1963-1967) – прилог расправама о развоју локалне самоуправе*, Зборник радова Правног факултета Универзитета у Крагујевцу, књ. I, Крагујевац, 2024, стр. 715-719; Бачанин, В., *Неколико напомена у вези са финансијском аутономијом најнижих административно-територијалних јединица у Југославији од 1968. до 1974. године – прилог расправама о развоју локалне самоуправе*, Зборник радова: Усклађивање правног система Србије са стандардима Европске уније, књ. XIII, Крагујевац, 2025, стр. 725-740.

¹³ 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).

¹⁴ 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

изравнање могло би се дефинисати као збир правила која се односе на регулисање финансијских односа између различитих и истоврсних територијално-политичких јединица.¹⁵ 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.¹⁶ 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.¹⁷

Подсећања ради, фискални суверенитет врло је важан израз државног суверенитета чија суштина лежи у праву завођења пореске обавезе и наплате пореза.¹⁸ 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

изравнања“ 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).

¹⁵ 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. Тркла, 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).

¹⁶ 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*).

¹⁷ 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.

¹⁸ 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).

располагање њиме и овлашћење за његовим администрацијом и наплаћивањем.¹⁹ 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.²⁰

Јавнофинансијска теорија препознаје неколико модела вертикалне расподеле јавних прихода (активно вертикално финансијско изравнање): систем сепарације, систем заједнице и тзв. мешовити систем.²¹ У различитим системима остварују се диференцирани нивои фискалне (де)централизације.²²

¹⁹ 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).

²⁰ 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).

²¹ 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; Јелчић, Б. и др., *Финансијско право и финансијска знаност*, Загреб, 2008, стр. 652-653).

²² Према систему сепарације, сваки ниво у вертикалној подели власти имао би одговарајућа овлашћења за увођење пореза и регулисање његових елемената (нпр. и пореску основу 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 основа 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

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.²³

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 згодно средство ингеренције и интервенције“²⁴, односно пружају финансијским односима „централистички карактер“²⁵, 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“²⁶.

3. Пар цртица о политичком и економском контексту

Устав из 1974. године само је „правнотехнички био нов – (...) представљао је, у ствари, мали број незнатних измена уставних амандмана из 1971. године“²⁷. Радило се заиста о једном „оригиналном визионарском „папиру“

комбинација претходна два система – и постојање заједнице прихода код појединих пореских облика и постојање система сепарације код других јавних прихода.

²³ Нав. према: *исто*, стр. 651.

²⁴ Савић, Ј., *Финансије локалних администрација : покушај једне теорије*, Банкарство : економски месечник Срба, Хрвата и Словенаца, бр. 11-12/1932, стр. 357.

²⁵ Ловчевић, Ј., *Фискални односи...*, стр. 53.

²⁶ Tanzi, V., *The future of fiscal federalism*, WZB Discussion Paper : no. SP II 2008-03, Berlin, 2008, стр. 21.

²⁷ Кутлешкић, В., *Федерализам у другој Југославији*, Зборник радова: Два века српске уставности, Београд, 2010, стр. 359.

највишег ранга“²⁸ Јер, осим успостављања федерације на конфедералним основама, овај акт показивао је и бројне друге уставноправне нелогичности које су допринеле да га многи савремени аутори уставне историје сагледавају као „номинални устав“.

Са дистанце од педесет година лако се дају прихватити оцене²⁹ да се радило о једном идеолошко-политичком и програмско-декларативном акту пуном фразеологизама који су се могли тумачити на различите начине (претежно се то чинило у складу са интерпретацијом врха „партијске линије“).³⁰ Неубичајено дугачак, конфузан текст, одавао је утисак да му је више сврха да нешто прикрије него ли да обзнани.³¹ Могу се прихватити оцене да није поседовао ни елементарни демократски супстрат (делегатски систем више је био фарса демократије), и да је „једина логика тог Устава била (...) управо одсуство било какве логике“³².

Као најмаркантнији појмови, који су неретко измицали правном дефинисању, могли би се издвојити самоуправљање, самоуправни споразум као „фундамент остваривања удруженог рада“, друштвена својина као

²⁸ Томић, З., *Неке цртице о Уставу СФРЈ из 1974. године – белешка поводом педесетогодишњице*, Зборник радова: Устав СФРЈ из 1974. године – 50 година касније, Крагујевац, 2025, стр. 40.

²⁹ Представници академске заједнице који су тада указивали да усвојена уставна решења неће довести до жељеног и прокламованог наратива, били су таргетирани и прогањани. „У периоду 1973-1976. године са Правног факултета су уклоњени професори Михаило Ђурић и Андрија Гамс, доцент Александар Стојановић и асистенти Војислав Коштуница, Бранислава Јојић и Коста Чавошки. Тада и нешто касније на више година су из наставе у факултетски Институт за правне и друштвене науке премештени ванредни професор Стеван Врачар, доцент Стеван Ђорђевић и асистент Данило Баста. За писану реч кривично су одговарали Михаило Ђурић и Коста Чавошки“ (Петров, В., Николић, А., *Уставне основе политичког система социјалистичке Југославије*, Зборник радова: Социјалистичко право у Југославији : Први том, Београд, 2024, стр. 320, фн. 23).

³⁰ „Језик југослованског права био је херметичан и служио је у друштвеној стварности као полуга владавине политичке класе која га је инаугурисала. Тај специфичан новогovor се с политичких скупова пренео у законе, а затим у судове. Коришћен је нарочито у званичним приликама, па је успешно прилагођавање тој врсти израза доприносило социјалној промоцији појединца. Уз то, новогovor је доспео у штампу, теорију и на универзитете, где је тај начин изражавања стварао слику о друштву каква је поговодала политичкој класи“ (Поповић, Д., *Место југословенског социјалистичког права у упоредном праву*, Зборник радова: Социјалистичко право у Југославији : Први том, Београд, 2024, стр. 146).

³¹ Dimitrijević, V., *The 1974 Constitution as a Factor in the Collapse of Yugoslavia or as a Sign of Decaying Totalitarianism*, Working paper, European University Institute, 1994, стр. 12.

³² Петров, В., *50 година Устава СФРЈ из 1974. године – процес који није окончан?*, Зборник радова: Устав СФРЈ из 1974. године – 50 година касније, Крагујевац, 2025, стр. 8.

номинална својина (својина без титулара – такорећи, „свачија и ничија“)³³ и оригинално третирање дохотка. Систем је представљао специфичну комбинацију планске привреде и тржишне економије (очекивало се да плански акти створе услове како би тржиште подстицало привређивање).

Током овог периода сматра се да је створено више од сто хиљада самоуправних субјеката (самоуправних интересних заједница – СИЗ-ова) који су били повезани у свеопшти систем споразумевања и договарања. Систем је био презентован као „економија без принуде“ или као тзв. договорна економија.³⁴ Иако су концепти били неупоредиви са сличним концептима „иза гвоздене завесе“, ни они нису омогућавали примену основних економских законитости које су, на сличан начин као и на истоку, заобилажене идеолошким и политичким усмеравањима.

Систем акумулације био је неадекватно постављен – продуктивност је расла спорије од привредног раста и реалних личних доходака. Слична оцена могла би се пружити и у погледу алоцирања ресурса – низале су се промашене инвестиције (често и дуплиране у различитим федералним јединицама), док међународна конкурентност бројних фабрика никада није била ни постигнута. Наступило је кумулирање дефицита на свим нивоима – од нивоа предузећа до нивоа фискаса – који је био неадекватно покриван. Услед свега изнетог, губила се адекватна веза између рада и зараде, ефикасности и резултата.³⁵

³³ Премда установа друштвене својине никада није била дефинисана са становишта својинског права, функционисала је у пракси стога што је било олакшано њено резонување на облигационоправној равни. „У пракси, а и у стручним радовима, били су прихваћени појмови попут права коришћења или права управљања добрима у друштвеној својини. Те, условно речено, помоћне установе омогућавале су правни промет. Предмет промета није била друштвена својина као таква него право коришћења добра у друштвеној својини. Временом су се судови, правници, грађани и привредници навикли на те термине и концепте који су били прихваћени у законодавству и у судској пракси. Друштвена својина је уз њихову помоћ функционисала у једном економском поретку који би се могао назвати социјалистичком тржишном привредом“ (Поповић, Д., *Буџетско право и његова фрагментација у социјалистичкој Југославији*, Зборник радова: *Социјалистичко право у Југославији : Први том*, Београд, 2024, стр. 118).

³⁴ Тмушић, М., *Економски систем Југославије према Уставу из 1974. године – институционалне дилеме*, у Зборник радова: *Устав СФРЈ из 1974. године – 50 година касније*, Крагујевац, 2025, стр. 333.

³⁵ Привредна криза почетком осамдесетих покушала се ублажити стриктним мерама штедне (програм дугорочне стабилизације Владе Милке Планинц), али, мере нису утицале на структуру домаће привреде која је почивала на самоуправним споразумима и друштвеној својини. Штавише, „масовна социјализација дугова и прерасподела дохотка додатно су увећали неефикасност самоуправних предузећа у СФРЈ, увећали јавни дуг и створили политичке тензије на савезном нивоу, (...) све чешће су долазиле до изражаја и поделе засноване на економској основи – економски развијеније републике СФРЈ нису желеле да учествују у социјализацији дугова, односно бесповратном финансирању мање развијених република“ (Илић, Н., *Привреда социјалистичке*

Мотивациони систем био је постављен тако да су државна бирократија и јавни сектор били привилеговани, приватни бизнис без политичког кишобрана готово па немогућ, штедише кажњаване, а дужници награђивани. На концу, могло би се оценити да се, стога, и само поштовање закона перципирало као један „непотребан трошак“.³⁶

4. Поглед на нормативни оквир и поједине доктринарне коментаре

Општину је уставотворац дефинисао као самоуправну и друштвено-политичку заједницу засновану на власти и самоуправљању радничке класе и свих радних људи.³⁷ Она је била одређена као самоуправна јер се на њеном простору конституисао низ различитих самоуправних колективитета. „Другу страну тог лика по којој се општина означавала као друштвено-политичка заједница чинили су послови и надлежности које је општина обављала као држава. Другим речима, општина као друштвено-политичка заједница није била ништа друго већ општина-држава.“³⁸ Значајно место у територијалној организацији општине поседовала је месна заједница као друштвена институција и самоуправна заједница без елемената власти.³⁹

Још од 1971. године, систем фискалног федерализма могао се окарактерисати као превише сложен и неучинковит, са некохерентним пореским системом и децентрализацијом и по хоризонталној и по вертикалној равни. Порески систем током овог периода условно би се могао означити као систем са високим степеном децентрализације. Не би било погрешно ни рећи да је та децентрализација била прилично радикална и да се није ни радило о једном

Југославије: правни оквир и алокација ресурса, Зборник радова: Социјалистичко право у Југославији : Први том, Београд, 2024, стр. 342).

³⁶ Зеџ, М., Радоњић, О., *Економски модел социјалистичке Југославије: Сага о аутодеструкцији*, Социологија, бр. 4/2012, стр. 717-718.

³⁷ Чл. 116, ст. 1. Устава СФРЈ, Сл. гласник СФРЈ, бр. 9/1974 (у даљем тексту: Устав из 1974. године).

³⁸ Маринковић, Р., *нав. дело*, стр. 293; Доследније него раније, општина као друштвено-политичка заједница постала је својеврсна основица читавог система. До уставних промена крајем 80-их у општинској скупштини бирали су се делегати у сва три већа републичке скупштине као и у Савезно веће Савезне скупштине. Осим делегатског система и тродомне структуре општинске скупштине, систем је био додатно усложњен великим бројем самоуправних интересних заједница у општини и њиховим правом да саодлучују са надлежним већима општине (Милосављевић, Б., *Два века локалне самоуправе у Србији : Развој законодавства : 1804-2014*, Београд, 2015, стр. 285-286).

³⁹ Илић, М., *Локална самоуправа ...*, стр. 82; Подела сваке општине на месне заједнице проналазила је своју сврсисходност у ублажавању концепције великих и снажних општина с обзиром на то да су југословенске општине по броју становника, уз португалске, биле највеће у тадашњој Европи (Станковић, М., *нав. дело*, стр. 98).

јединственом и једнообразном пореском систему Југославије осим у погледу царина и основног пореза на промет производа и услуга.

Фискални суверенитет, заправо, поседовале су социјалистичке републике и аутономне покрајине.⁴⁰ Уставне норме о функцијама федерације представљале су само мимикрију иза које се крила преовлађујућа улога републичких и покрајинских органа, јер је за бројне одлуке федерације из домена јавних финансија било неопходно вотирање републичких и покрајинских делегата. Премда су републике и покрајине биле у обавези и да сарађују и закључују Договоре⁴¹ у погледу усклађивања пореске политике како би се одржало јединство и стабилност југословенског тржишта,⁴² такви аранжмани нису имали много практичног значаја. По речима Гордане Илић Попов, „парафраза чувеног Богишићевог чл. 1007 црногорског Општег имовинског закона „договор је договор, а устав странама закон“ сведочи о исходу тих договора република и покрајина. Договори су углавном остали „мртво слово на папиру“, а разбијање јединственог тржишта се наставило све до коначног разбијања СФРЈ 1991. године“.⁴³

Током овог периода долази до потпуне диференцијације пореза и доприноса. Термин „допринос“ и даље се поимао друкчије од уобичајеног му значења у упоредноправној пракси – служио је за означавање фискалних дажбина из личних доходака и доходака ОУР-а које су плаћане СИЗ-овима (из којих је финансиране тзв. заједничке потребе). За разлику од доприноса, порези су као дажбина припадали буџетима друштвено-политичких заједница. Осим дестинираности ових прихода, разлике су се могле приметити и у погледу обвезника дажбине. Обвезник пореза, наиме, био је правно или физичко лице које је било у обавези да плати одређени износ пореза, док у случају доприноса није могао да се одреди обвезник у фискалном смислу речи јер су „удруживањем рада и средстава у друштвеној репродукцији коју обезбеђује удружени рад сви радници заједно стицали овлашћења да уређују међусобне односе у раду, одлучују о дохотку који остваре у различитим облицима удруженог рада и средстава и да стичу доходак“.⁴⁴

Вертикално активно финансијско изравнање представљало је комбинацију сепарације и заједнице прихода. Приходи од царина и основног пореза на промет припадали су федерацији, док су приходи од непосредних пореза и посебних пореза на промет производа и услуга били препуштени као

⁴⁰ Илић Попов, Г., *Правно уређење приходне стране јавних финансија у социјалистичкој Југославији*, Зборник радова: Социјалистичко право у Југославији : Први том, Београд, 2024, стр. 425-426.

⁴¹ Вид. више: Јелчић, Б., Бејаковић, П., *Развој и перспективе опорезивања у Хрватској*, Загреб, 2012, стр. 112-116.

⁴² Вид: чл. 265, ст. 1. Устава из 1974. године.

⁴³ Илић Попов, Г., *нав. чланак*, стр. 428.

⁴⁴ *Исто*, стр. 411-412.

изворни републикама, аутономним покрајинама и општинама. Заједница прихода могла се одредити као двосмерна. С једне стране, републике и аутономне покрајине биле су у обавези да котизацијама финансирају расходе савезног буџета који се нису могли покрити изворним приходима федерације. С друге стране, недовољно развијеним републикама и покрајинама служиле су дотације из савезног буџета. Општинама су, следствено том принципу, додатна средства била обезбеђивана из буџета република.⁴⁵ Како би „недовољно развијена општина“ могла обезбедити допунска финансијска средства, неопходно је било да њени постојећи фискални капацитети буду у потпуности искоришћени и да њена расположива средства остварена максималним фискалним оптерећењем нису била у могућности да обезбеде остваривање одређеног нивоа задовољења општих друштвених потреба које су нормативно биле утврђене.⁴⁶

Додатно је био оснажен специфичан систем финансирања друштвених потреба кроз раздвајање општих од заједничких потреба. Као последица „демократизације и децентрализације друштвено-политичког система“ створена су била два финансијска подсистема: 1) подсистем финансирања општих друштвених потреба и 2) подсистем задовољавања заједничких потреба.⁴⁷ Према схватању тадашњих аутора, читав процес могао се назвати поступком „дефискализације“, што је чинило покушај да држава пренесе „многе послове везане за прикупљање, располагање, управљање новцем на бројне асоцијације друштвеног управљања“⁴⁸. Опште друштвене потребе подмиривале су се порезима у друштвено-политичким заједницама и проистицале „из самог постојања државе (било да је реч о савезном, републичком, покрајинском или општинском нивоу)“⁴⁹, док су заједничке потребе биле предвиђене за различите самоуправне интересне заједнице и подмиривале доприносима. Било је врло изазовно одредити и јасно разграничити шта спада у општу друштвену, а шта у заједничку потребу. Најчешће је то зависило од одређене друштвене конвенције да ли би се једна друштвена потреба могла окарактерисати као општедруштвена или као заједничка.⁵⁰ Свакако, била је извршена квалитативна измена читавог система финансирања. Буџети као финансијски инструменти постепено су губили негдашњи значај и улогу и

⁴⁵ Поповић, Д., *Буџетско...*, стр. 483.

⁴⁶ 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. 161.

⁴⁷ Врањеш, М., Шимоковић, А., *Друштвене финансије*, Суботица, 1984, стр. 221.

⁴⁸ Срб, В., *Дефискализација*, Зборник радова: Актуелни проблеми финансирања друштвених потреба, Загреб, 1985, стр. 29.

⁴⁹ Поповић, Д., *Буџетско...*, стр. 480.

⁵⁰ Јелчић, Б., *Развој јавних финансија у Југославији*, Загреб, 1985, стр. 205.

препуштали примат самоуправним интересним заједницама и самоуправним споразумима.⁵¹

На основу закона које су донеле све републике и покрајине општине су биле овлашћене да уводе порезе, утврђују висину пореских стопа, прописују евентуалне олакшице и ослобођења, једном речју – да воде своју фискалну политику.⁵² У општинама уже Србије средства за обезбеђење општих друштвених потреба била су обезбеђивана: (1) порезима: порезом издохотка основних организација удруженог рада, порезом из личногдохотка радника, порезом из личногдохотка од пољопривредне делатности, порезом из чистогдохотка удруженог земљорадника, порезом из личногдохотка од самосталног обављања занатских и других привредних делатности, порезом из личногдохотка од ауторских права, порезом на приход од имовине, порезом на имовину, порезом на наслеђе и поклон, порезом на добитке од игара на срећу, порезом на укупан приход, посебним порезом на производе и услуге у промету, порезом на промет непокретности и права; (2) таксама: административним таксама, комуналним таксама, судским таксама, и (3) осталим приходима: приходима оствареним делатношћу општинских органа, општинских судова, јавних тужилаштва и организација које врше послове од интереса за општину, од новчаних казни за прекршаје, другим приходима.⁵³ Као специфичан инструмент обезбеђивања средстава за финансирање општих друштвених потреба у општинама могао би се навести и месни самодопринос.⁵⁴

Међу општинским расходима нарочито место имали су расходи скупштине општине и њених извршних органа (извршних савета), органа управе, укључујући и катастар и правобранилаштво, расходи за правосудне органе, тј. судове, тужилаштва и судије за прекршаје, расходи за општенародну одбрану, предвојничку обуку у школама, логоровање омладине, цивилну заштиту и друштвену самозаштиту, расходи за комуналну делатност (јавна расвета, одржавање засада и паркова, одржавање чистоће, противпожарна заштита и сл), расходи за обезбеђење друмског саобраћаја, као и расходи који проистичу из задатака општине у области културе (архиве, музеји и др).⁵⁵ Могле би се прихватити оцене да су се потпуном дебуцетизацијом заједничке потрошње и стварањем паралелног институционалног механизма за њено финансирање смањили обухвати и променила структура буџета. Буџетском систему је, тако, било препуштено

⁵¹ Петровић, М., *Прилог разматрању проблематике заједничких потреба и њиховог задовољавања на основама слободне размене рада*, Самоуправљање, бр. 5/1979, стр. 60.

⁵² Даутбашкић, И., *Положај републике и покрајина у порезном систему СФРЈ*, Зборник радова: *Актуелни проблеми финансирања друштвених потреба*, II, Загреб, 1985, стр. 47.

⁵³ Чл. 25. Закона о финансирању општих друштвених потреба, Сл. гласник СРС, бр. 54/1977 (нав. према: Илић Попов, Г., *нав. чланак*, стр. 423-424).

⁵⁴ Вид.више: Петровић, М., *Место и улога...*, стр. 160.

⁵⁵ Нав. према: Матејић, М., Јовановић, М., *Финансије*, Загреб, 1982, стр. 289-290.

финансирање само оних функција које су биле повезане са прерогативима власти, односно за финансирање органа друштвено-политичке заједнице, што значи да се могло говорити о превасходно „административном“ карактеру буџета локалних заједница.⁵⁶

Значајан број аутора, понегде стидљиво, а негде и потпуно отворено, подцртавао је још и тада бројне проблеме концепта општинских „друштвених“ финансија. Између осталог, посебно је било наглашавано то да су извори прихода општинских буџета са готово минорним финансијским ефектима више екстрафискалног него фискалног карактера⁵⁷, да су општине престале да буду друштвено-политичке заједнице са атрибутима власти и да су се трансформисале у један „потпуно нови квалитет који тек треба да добије друштвену и политичку верификацију“⁵⁸, као и то да привидне и на први поглед незнатне разлике на плану вођења партикуларне пореске политике и најнижих друштвено-политичких заједница могу створити могућност за „израстање фискалних диспаритета и неједнакости код опорезивања грађана.“⁵⁹

Истраживања која су била спроведена средином осамдесетих година показала су да су, насупрот уставно прокламоване самоуправности и финансијске аутономије општина, биле веома изражене тенденције концентрације прихода на нивоу република и аутономних покрајина, чиме је двоструко био ограничен фискални суверенитет локалних заједница – „једном кроз утврђивање пореског механизма и инструмената пореске политике којима се могу остварити економски циљеви и други пут у вођењу политике јавних расхода“⁶⁰, док је, с друге стране, самоуправна организованост организација удруженог рада била веома уситњена, нерационална и економична.⁶¹ Теза да је финансијска аутономија општина допринела проширењу општих финансијских диспаритета није се потврдила управо стога што основне финансијске полуге нису поседовале општине и градови већ су оне биле концентрисане у вишим друштвено-политичким заједницама.⁶²

⁵⁶ Мијатовић, Б., *Финансирање опште потрошње у великим градовима*, Финансије, 3-4/1981, стр. 166-167.

⁵⁷ Петровић, М., *Место и улога...*, стр. 159.

⁵⁸ *Исто*, стр. 163.

⁵⁹ 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*, Београд, 1976, стр. 197.

⁶⁰ Глигорић, П. и др., *Друштвене финансије општина и градова Југославије: стање, проблеми, перспективе*, Београд, 1985, стр. 79.

⁶¹ Вид.више: *исто*, стр. 331.

⁶² *Исто*, стр. 534.

5. Уместо закључка

Оно што је уставним променама из 1971. године било започето, додатно је било оснажено доношењем Устава из 1974. године. Успостављена је била федерација на конфедералним основама.

Сам систем фискалног федерализма могао би се окарактерисати као превише сложен и неучинковит, са некохерентним пореским системом и децентрализацијом и по хоризонталној и по вертикалној равни. Раздвајањем општедруштвене и заједничке потрошње и преношењем бројних надлежности у домен различитих самоуправних асоцијација била је спроведена квалитативна измена читавог система финансирања. Осим што се тиме одступало од општеприхваћених принципа буџетског права (попут начела буџетског јединства), буџети су губили своју некадашњу улогу, а примат добијале самоуправне интересне заједнице. Напоследку, „по цену деградације фискалне политике „до неупотребљивости“ (јер је буџетима ДПЗ остало тек око једне трећине јавних прихода, док су СИЗ-ови добијали око две трећине), стварана је лажна слика о томе да радни људи у друштвеним делатностима у слободној размени рада са корисницима њихових услуга одлучују о својем дохотку (стратешке и у значајној мери чак оперативне одлуке доносио је опет врх Партије).“⁶³

Иако су општине заиста поседовале бројне изворе сопствених прихода, не би се смеле пружити одсечне оцене да су оне имале „изузетну финансијску самосталност“⁶⁴, нити да је ниво њихове финансијске аутономије био претерано висок⁶⁵. Фискални суверенитет локалних заједница био је двоструко ограничен и окрњен. С једне стране, кључне одлуке у сферама пореске политике и политике јавних расхода доносиле су ипак републике и покрајине, а, с друге стране, бројни извори прихода који би уобичајено били повезани са буџетима административно-територијалних јединица били су намењени задовољењу тзв. заједничких, тј. самоуправних потреба.

На концу, самоуправни споразуми, друштвена својина и заједничке друштвене потребе чиниле су концепт самоуправљања потпуно неупоредивим са моделима других политичких система. Стога се никако не би смело оценити да је у овом периоду постојала класична локална самоуправа. Такође, не би се могла пренебрегнути и чињеница да је политичко одлучивање било у рукама једне политичке организације и да су монопол у кадровској политици на свим нивоима и хијерархија једне партије онемогућавали демократске процесе на локалном нивоу.

⁶³ Поповић, Д., *Буџетско...*, стр. 499.

⁶⁴ Станковић, М., *нав. дело*, стр. 98.

⁶⁵ Вид: Ђурић, Ж., *нав. чланак*, стр. 178.

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

A FEW NOTES REGARDING THE FINANCIAL AUTONOMY OF THE LOWEST ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL UNITS IN YUGOSLAVIA DURING THE VALIDITY OF THE 1974 CONSTITUTION – 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 in Yugoslavia during the validity of the 1974 constitution, 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 "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 током тзв. златног периода комуне у Југославији (1963-1967) – прилог расправама о развоју локалне самоуправе*, Зборник радова Правног факултета Универзитета у Крагујевцу, књ. I, Крагујевац, 2024.

Бачанин, В., *Неколико напомена у вези са финансијском аутономијом најнижих административно-територијалних јединица у Југославији од 1968. до 1974. године – прилог расправама о развоју локалне самоуправе*, Зборник радова: *Усклађивање правног система Србије са стандардима Европске уније*, књ. XIII, Крагујевац, 2025.

- Бачанин, В., *Неколико напомена у вези са финансијском аутономијом општина и срезова у периоду изградње комуналног системе у Југославији (1951-1965) – прилог расправама о развојку локалне самоуправе*, Зборник радова: Усклађивање правног система Србије са стандардима Европске уније, књ. 12, Крагујевац, 2024.
- Бачанин, В., *Финансијскоправни поглед на народне одборе у почетном периоду стварања друге Југославије (1944-1951) – прилог расправама о развојку локалне самоуправе*, Зборник радова: Усклађивање правног система Србије са стандардима Европске уније, књ. 11, Крагујевац, 2023.
- Врањеш, М., Шимоковић, А., *Друштвене финансије*, Суботица, 1984.
- Глигорић, П. и др., *Друштвене финансије општина и градова Југославије : стање, проблеми, перспективе*, Београд, 1985.
- Даутбашић, И., *Положај републике и покрајина у порезном систему СФРЈ*, Зборник радова: *Актуелни проблеми финансирања друштвених потреба II*, Загреб, 1985.
- Dimitrijević, V., *The 1974 Constitution as a Factor in the Collapse of Yugoslavia or as a Sign of Decaying Totalitarianism*, Working paper, European University Institute, 1994.
- Ђурић, Ж., *Општи историјски поглед на управу у локалним заједницама у Србији и Црној Гори*, Локална самоуправа, бр. 01/2010.
- Зец, М., Радоњић, О., *Економски модел социјалистичке Југославије: Сага о аутодеструкцији*, Социологија, бр. 4/2012.
- Ђуровић Тодоровић, Ј., Ђорђевић, М., *Јавне финансије : теорија и пракса*, Ниш, 2019.
- Иванчевић, Г., *Развој локалне самоуправе у Србији*, Култура полиса, бр. 46/2021.
- Илић, М., *Локална самоуправа у Југославији*, Ниш, 1996.
- Илић, Н., *Приврета социјалистичке Југославије: правни оквир и алокација ресурса*, Зборник радова: Социјалистичко право у Југославији: Први том, пр Београд, 2024.
- Илић Попов, Г., *Правно уређење приходне стране јавних финансија у социјалистичкој Југославији*, Зборник радова: Социјалистичко право у Југославији: Први том, Београд, 2024.
- Јелчић, Б., Бејаковић, П., *Развој и перспективе опорезивања у Хрватској*, Загреб, 2012.
- 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. и др., *Финансијско право и финансијска знаност*, Загреб, 2008.
- Јелчић, Б., *Финансијско право и финансијска знаност: друго измијењено и допуњено издање*, Загреб, 1998.
- Јовичић, М., *Лексикон српске уставности: 1804-1918*, Београд, 1999.
- Костић, В., *Међународно опорезивање у доба анксиозности*, Београд, 2019.
- Кузмановић, Р., *Уставно право*, Бања Лука, 1999.
- Кутлешић, В., *Федерализам у другој Југославији*, Зборник радова: Два века српске уставности, Београд, 2010.
- Ловчевић, Ј., *Институције јавних финансија: 5. изд.; допунио: Мирослав Петровић*, Београд, 1993.
- 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.
- Матејић, М., Јовановић, М., *Финансије*, Загреб, 1982.

- Мијатовић, Б., *Финансирање опште потрошње у великим градовима*, Финансије, 3-4/1981.
- Милосављевић, Б., *Два века локалне самоуправе у Србији : Развој законодавства : 1804-2014*, Београд, 2015.
- Милосављевић, Б., *Систем локалне самоуправе у Србији: 2. изм. и доп. изд.*, Београд, 2009.
- 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.
- Паовић-Јекнић, Г., *Буџетско право*, Подгорица, 2007.
- Pearsall, J., Hanks, P., *The New Oxford Dictionary of English*, Oxford University Press, Oxford, 1998.
- Петров, В., Николић, А., *Уставне основе политичког система социјалистичке Југославије*, Зборник радова: Социјалистичко право у Југославији : Први том, Београд, 2024.
- Петров, В., *50 година Устава СФРЈ из 1974. године – процес који није окончан?*, Зборник радова: *Устав СФРЈ из 1974. године – 50 година касније*, Крагујевац, 2025.
- 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.
- Петровић, М., *Прилог разматрању проблематике заједничких потреба и њиховог задовољавања на основама слободне размене рада*, Самоуправљање, бр. 5/1979.
- 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 радова: Социјалистичко право у Југославији: Први том, Београд, 2024.
- Поповић, Д., *Место југословенског социјалистичког права у упоредном праву*, Зборник радова: Социјалистичко право у Југославији: Први том, Београд, 2024.
- Поповић, Д., *Наука о порезима и пореско право*, Београд/Будимпешта, 1997.
- 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, Београд, 1976.
- Савић, Ј., *Финансије локалних администрација: покушај једне теорије*, Банкарство : економски месечник Срба, Хрвата и Словенаца, бр. 11-12/1932.
- Срб, В., *Дефискализација*, Зборник радова: Актуелни проблеми финансирања друштвених потреба, I, Загреб, 1985.
- Станковић, М., *Локална самоуправа у Србији: прошлост, садашњост, будућност*, Београд, 2015.
- Стојановић, П., *Финансијско изравнање*, Правни живот, бр. 10/1996.
- Tanzi, V., *The future of fiscal federalism*, WZB Discussion Paper : no. SP II 2008-03, Berlin, 2008.
- Тмушић, М., *Економски систем Југославије према Уставу из 1974. године – институционалне дилеме*, Зборник радова: *Устав СФРЈ из 1974. године – 50 година касније*, Крагујевац, 2025.

Томић, З., *Неке цртице о Уставу СФРЈ из 1974. године – белешка поводом педесетогодишњице*, Зборник радова: Устав СФРЈ из 1974. године – 50 година касније, Крагујевац, 2025.

Тркља, М., *Фискални федерализам у СР Југославији*, Финансије, бр. 1-2/1998.

Устав СФРЈ, Сл. лист СФРЈ, бр. 9/1974.

,