

## ПРИЛОГ РАЗМАТРАЊУ ФИНАНСИЈСКИХ ОДНОСА ИЗМЕЂУ ДРУШТВЕНО-ПОЛИТИЧКИХ ЗАЈЕДНИЦА У НАШЕМ ДРУШТВЕНО-ПОЛИТИЧКОМ СИСТЕМУ

### I.

На изглед у врло великој мери једноставно, питање формирања масе финансијских средстава у буџетима и другим одговарајућим инструментима политичко-територијалних колективитета, заједно са проблематиком расподеле тих средстава на шире и уже друштвено-политичке колективитете, представља једно од најсложенијих питања финансијске теорије и праксе, материју која је предмет сталних настојања да се, било дефинисањем бар основних концепцијских поставки, било изналажењем неких практичних, макар и привремених решења, створе основи за механизме који би друштвено-политичким јединицама одређеног нивоа обезбеђивали потребна средства за њихово функционисање, односно за остваривање њихових уставом, законима и другим актима утврђених надлежности. Мада се често лаички сматра да је то искључиво или бар првенствено финансијска проблематика, може се са пуно аргумената тврдити управо супротно, да је питање финансијских односа, у једној земљи у највећој мери изведено из домена политичких односа, уставноправног поретка и економске политике у датом друштву, и да се стога никако не може занемаривати значај политичког, правног или привредног фактора у анализи финансијских односа између ужих и ширих политичко-територијалних колективитета.

Финансијски односи, тј. односи у формирању и располагању финансијским средствима намењеним за финансирање одређеног обима надлежности и „функција” одговарајућих политичко-територијалних колективитета зависни су, пре свега, од политичких односа, од степена централизације или децентрализације политичке организације друштва, од степена и чврстине хијерархијске повезаности „нижих” и „виших”, односно „ужих” и „ширих” политичко-територијалних колективитета. Бројност и разноврсност облика локалне самоуправе у једном друштву, као одраз веће или мање политичке централизације, затим постојање или непостојање чврстих и стабилних односа субординације између политичко-територијалних колективитета различитог нивоа, као и многи други односи политичке природе, недвосмислено указују на то да се у свакој анализи финансијских односа између политичко-територијалних колективитета мора нужно обратити пажња и на политички фактор, пошто он одређује политичку организацију друштва и њену чврстину.

Не мање значаја за проучавање финансијских односа између политичко-територијалних колективитета у једној земљи имају и правни односи, односно уставноправни поредак тог друштва. Уставом, законима и другим правним нормама одређују се основи друштвеног и правног уређења и обим и врсте надлежности политичко-територијалних колективитета, чиме се заправо утврђују домени њиховог утицаја на друштвени живот и друштвена кретања, регулишу њихова права и њихове обавезе да финансијским средствима којима располажу у својим буџетима, фондовима и осталим инструментима врше тај утицај и, најзад, одређује садржина и интензитет тог утицаја. Стални процеси преношења појединих надлежности са државе на уже политичко-територијалне јединице, процеси који тако изразито карактеришу савремена друштва, нужно намећу потребу за сталним разграничавањем надлежности одређених политичко-територијалних колективитета, а често чак и за поновним утврђивањем ове надлежности. Правна теорија познаје више подела надлежности, с обзиром на обим, садржину и многе друге моменте који могу бити или јесу интересантни за различите приступе разматрању проблематике надлежности. У новије време се често прави разлика и између „сопствене” и „пренете” надлежности, јер ова подела постаје све интересантнија и све актуелнија у односима између политичко-територијалних колективитета различитог нивоа. Све чешће се, наиме, у савременим државама дешава да одређена политичко-територијална јединица уз своју основну надлежност, утврђену одговарајућим правним актима, добије и нову, тзв. „пренету” надлежност, која у почетку има временски ограничено трајање, али убрзо постаје уствари њена „основна” или „редовна” надлежност. Мада би се са разлогом могло очекивати да се уз преношење надлежности пренесу и одговарајућа финансијска средства, у пракси се то релативно ретко дешава, а чак и када се то преношење и оствари, оно по правилу није довољно да покрије новонастале расходе изазване пренетом надлежношћу. Овде треба додати и то да постоји константна појава проширивања обима надлежности, тако да уже политичко-територијална јединица, чак и у случају да је преношењем и финансијских средстава била у првом моменту обезбеђена, гледано на дужи временски рок убрзо долази у незавидан финансијски положај.

Својевремено је познати немачки теоретичар и професор Адолф Вагнер (A. Wagner) формулисао свој добро познати „Закон пораста државних расхода”, којим је указао на појаву да државе троше све већи и већи део националног дохотка. Тумачења која су многи његови следбеници и други аутори дали овом закону своде се на стално проширивање домена државног утицаја на регулисање друштвеног живота и друштвених кретања и на пораст финансијских средстава која су у складу с тим нужно потребна савременим државама. Поред овог закона, један други, такође немачки теоретичар и професор финансија, Јоханес Попиц (Johannes Popitz), формулисао је закон „Концентрације финансијских средстава у државном буџету”, по коме постоји константна и иманентна тенденција ка концентрацији расположивих финансијских средстава у буџетима држава, док ужим политичко-територијалним јединицама стално предстоји тражење све нових и нових извора прихода за сопствене

потребе. Оба наведена закона (термин „закон” употребљен је условно, јер се озбиљно може поставити питање да ли је то стварна законитост, или само уочена и формулисана појава, која, гледано на дуги рок, има сва обележја тенденције) свакако да су веома значајна за проучавање финансијских односа између политичко-територијалних јединица у савременим државама, а основ за анализирање и разумевање њихове суштине лежи у садржини, обиму и подели надлежности између државе и свих њених политичко-територијалних јединица.

Дефинисање природе и карактера политичких односа представља основ за утврђивање суштине и облика политичко-правне друштвене структуре и надлежности појединих политичко-територијалних јединица у савременим државама. У зависности од тих односа настају потребе за финансијским средствима, без којих се не би могло замислити функционисање ниједне политичко-територијалне јединице. С обзиром на то да је суштина финансијских односа усклађивање постојећих потреба са реалним могућностима за њихово задовољење, то се при разматрању финансијских односа мора узети у обзир и економски моменат, односно морају анализирати могућности обезбеђивања одговарајућих финансијских средстава за задовољавање тих потреба. Потребе су бројне, разноврсне и, по правилу, имају тенденцију да се веома брзо умножавају и увећавају. Економски приступ разматрању финансијских односа између политичко-територијалних јединица треба да омогући сагледавање извора за финансирање тих потреба, капацитета тих извора и оптималних услова за њихово искоришћавање, имајући при том стално у виду неопходност усклађивања опште потрошње (која се једним својим делом остварује финансијским инструментима државе и њених политичко-територијалних јединица) са привредном ситуацијом и привредним кретањима у земљи. Отуда је уношење економског фактора у анализу финансијских односа не само преко потребно већ и неопходно као саставни део општих услова за ту анализу.

## II.

Формирање прихода државе и њених друштвено-политичких заједница у нашој земљи и расподела тих прихода на федерацију, социјалистичке републике, аутономне покрајине и општине представљају материју која је нешто сложенија него у многим, не само унитарним државама већ и онима са федеративним друштвеним уређењем. Поред тога што је политичка организација власти радног народа у федеративном облику уређења државе сложенија и што је све доскоро познавала вишестепену структуру, која је поред наведених врста друштвено-политичких заједница садржавала и срезове као неку врсту интермедијарних јединица административно-политичке поделе између социјалистичких република и општина, југословенско друштво и облике његовог политичког, правног и економског уређења одликују и многа друга обележја. Ту свакако на прво место долазе сва она обележја која социјалистичко друштво разли-

кују од осталих, поготову социјалистичко друштво које израста у децентрализовану и децентрализовану самоуправну заједницу слободних људи, активних учесника у организацији друштвеног живота. Бројне промене у политичким, правним и економским односима у нас за последњих двадесет и више година одражавале су се веома брзо и веома јасно у финансијском систему, који је због тога био често мењан и прилагођаван условима карактеристичним за поједине етапе нашег досадашњег друштвеног развоја. Отуда су и финансијски односи између федерације и свих ујужих друштвено-политичких заједница били често, директно или индиректно, мењани.

Директне промене финансијских односа између федерације и свих ујужих друштвено-политичких заједница садржане су у одредбама бројних законских текстова којима је у овом периоду регулисана материја буџетирања. Први пропис који је одмах после ослобођења већег дела државне територије регулисао ову материју, Привремена одлука о финансирању од јануара 1945. године, био је још крајем исте године замењен првим буџетским законом нове државе, Законом о располагању државним приходима, донетим октобра 1945. год. (Сл. лист ДФЈ бр. 68/45). Одмах затим следи читав низ закона о буџетима који су готово сваке 2—3 године мењали финансијски систем и финансијске односе у већој или мањој мери, прилагођавајући их променама у друштву и друштвеној организацији. Тако је децембра 1946. био донет други буџетски закон (Сл. лист ФНРЈ бр. 105/46); децембра 1951. објављен је трећи закон из ове области (Сл. лист ФНРЈ бр. 58/51); марта 1954. донет је четврти закон о буџетима (Сл. лист ФНРЈ бр. 13/54); марта 1956. дошао је на ред и пети закон из материје буџетирања (Сл. лист ФНРЈ бр. 13/56). После Закона о буџетима из 1956. год. донето је више законских прописа који су материју финансирања опште потрошње и материју формирања прихода и њихове расподеле на федерацију и све уже друштвено-политичке заједнице веома широко и веома детаљно регулисали. Ту, пре свега, спадају Закон о буџетима и финансирању самосталних установа од децембра 1959. год. (Сл. лист ФНРЈ бр. 52/59) и Основни закон о финансирању друштвено-политичких заједница од јула 1964. год. (Сл. лист СФРЈ бр. 31/64). Неки од ових закона, а посебно Закон о буџетима и финансирању самосталних установа из 1959. год., доживели су бројне измене и допуне чак и за релативно веома кратко време њихове примене, тако да је за тих двадесет година било донето не само осам основних прописа који су у основи регулисали материју финансијских односа у нашој земљи већ и знатан број измена и допуна тих прописа који су, сви заједно, допринели изванредном динамизму законског регулисања нашег финансијског система и односа који у њему постоје.

На основу наведеног Основног закона о финансирању друштвено-политичких заједница из 1964. год., свака социјалистичка република је донела свој посебни закон којим је ближе регулисала многа питања финансирања буџетске потрошње на својој територији. СР Србија је свој Закон о финансирању друштвено-политичких заједница донела фебруара 1965. год. (Сл. гласник СРС бр. 8/65). Поред тога, Републичка скупштина СР Србије делимично је регулисала материју расподеле финансијских сред-

става и у три законска текста, којима су уведени и даље нормирани републички доприноси и порези и утврђивани приходи аутономних покрајина и срезова, као и одређивани износи допунских средстава општинама које нису у могућности да у постојећој расподели обезбеде одређени ниво буџетске потрошње на својој територији (Сл. гласник СРС бр. 8/65. — први од ових закона; Сл. гласник СРС бр. 32/65. — измене и допуне првог закона; Сл. гласник СРС бр. 53/65. — други закон; Сл. гласник СРС бр. 8/67. — трећи закон). На сличан начин буџетска материја је регулисана и у свим другим социјалистичким републикама.

Поред финансијских прописа којима је материја формирања финансијских средстава и њихове расподеле регулисана у нашој земљи, за анализу овог комплекса финансијских односа значајни су и други прописи којима је иста проблематика регулисана на посредан начин. У ову, другу групу прописа спадају пре свега сви основни правни акти, почевши од устава па преко закона и других одговарајућих савезних и републичких прописа све до прописа општина као најужих друштвено-политичких заједница, којима су на различите начине решавана многа питања из домена надлежности за обављање одређених управних, социјалних, културно-просветних и других делатности. Поред тога, у ову групу улазе и сви прописи економско-политичке природе којима су привредни инструменти и мере економске политике често веома непосредно мењали услове формирања средстава намењених за општу и посебну буџетску потрошњу, а преко тога и односе у расподели тих средстава на шире и уже друштвено-политичке заједнице. Значај тих привредних прописа и њихов утицај на финансијске односе друштвено-политичких заједница тако је велики да би се чак са пуно разлога могло говорити о извесној супсидијерности финансијских прописа, који су углавном само пратили нормирање привредних кретања и привредног живота и изграђивање привредног система.

### III.

Читав комплекс финансијских односа између државе и свих ужих друштвено-политичких заједница, односно политичко-територијалних колективитета у нашој земљи, био је и остао посебно занимљив предмет изучавања. Пре свега актуелност проблематике, а затим и практична потреба да се дефинише и конституише систем финансијских односа који ће истовремено бити рационалан, функционалан и ефикасан, условили су да се у нашој стручној литератури појави не мали број радова из ове материје.

Прву групу ових радова чине монографије објављене тридесетих и четрдесетих година, у периоду који је био карактеристичан по унитаристичко-централистичким концепцијама о организацији тек формиране југословенске државе. Међу њих свакако спадају радови Николе Барјактаровића (*Finances communales en Yougoslavie, Paris, 1933.*), Вере Дравић (Комуналне финансије — студија о финансирању београдске општине 1882—1920, Београд, 1931), С. Видаковића (Комуналне финансије наших

градова, Београд, 1935), Р. Драшковића (Комуналне финансије Београда, Београд, 1936), Б. Бастајића (Финансирање општинских самоуправа, Нови Сад, 1941) и В. Мурка (Наше обичинске финанце ин њихови проблеми, Љубљана, 1941). Заједничко свим овим радовима било је настојање да се са различитих аспеката приђе разматрању финансијског положаја локалних самоуправних тела и укаже на стварне могућности локалних органа власти да задовоље своје финансијске потребе.

Изграђивање квалитативно новог друштвено-политичког и друштвено-економског система у нашој земљи у послератном периоду са свим променама које је оно унело у односе између државе и свих ужих друштвено-политичких заједница (социјалистичке републике, аутономне јединице, срезови и општине) допринело је да проблематика финансијских односа постане још значајнија и још занимљивија. О томе сведочи прилично велики број радова о овим питањима објављеним у нашој земљи за протекле две деценије. Поред низа чланака у стручним часописима, на овом месту треба указати и на три веће студије које су својим ауторима донеле докторат наука. То су радови: Ксенте Богоева — Локалне финансије Југославије (објављено у Београду, 1964. године у издању Савеза економиста Југославије), Васиља Гривчева — Буџетска права југословенске општине (Скопље, 1964) и Ненада Гвоздановића — Проблеми финансирања комуне (Сплит, 1964).

Поред свих наведених аутора, који су дали одговарајући научни допринос заиста веома сложеној и комплексној проблематици одређивања финансијског положаја комуналних самоуправних тела, треба навести још два аутора који су својим прилозима обогатили нашу финансијску мисао и допринели још свестранијем разматрању питања финансијских односа између државе и свих ужих друштвено-политичких заједница. Реч је о Радомиру Радовановићу и Јовану Ловчевићу. Први је својом докторском дисертацијом „Финансијски односи између државних органа” (Београд, 1958) проблем финансијских односа поставио још шире и анализирао га не само са становишта финансирања локалних органа, односно најужих друштвено-политичких заједница. Тиме је проучавање укупности финансијских односа добило несумњив подстицај за нова и свестранија истраживања. Допринос Јована Ловчевића заслужује да буде посебно и шире објашњен.

Једним својим чланком, објављеним у часопису „Наша самоуправа” 1932. године, у коме расправља о дотацијама и субвенцијама, проф. Ловчевић је заправо увео у нашу стручну финансијску литературу разматрање општетеоријских питања у вези са финансијским односима између политичко-територијалних колективитета различитог нивоа и нагласио да су посреди питања значајна у готово истој мери и за унитарне и за сложене државе. Други његов чланак, објављен у Архиву за правне науке 1940. године под насловом „Фискални односи у савезној држави”, као и трећи чланак, објављен у часопису Финансије 1946. године („Финансијски проблеми федеративних држава”), представљају саставне делове једне целине којом је проф. Ловчевић на њему својствен концизан начин обухватио сву сложеност материје финансијских односа у савременим државама. Посебно треба указати на чланак „Фискални односи у савез-

ној држави", који по свом захвату у материју, материју о којој у иностраној литератури постоји читаво мноштво објављених томова, представља неку врсту раритета. Уместо објашњавања у чему су одлике овог заиста изузетног рада проф. Лапчевића, може се и треба истаћи да је тај чланак био и остао полазна основа за сваки покушај студиозног и свестранијег приступа веома сложеној проблематици тзв. *Finanzausgleicha*, материји финансијских односа између државе и свих ујих друштвено-политичких заједница.

*Др Мирослав Петровић*

### РЕЗЈУМЕ

*К вопросу рассмотрения финансовых отношений между общественно-политическими сообществами в югославской общественно-политической системе*

Вопрос создания необходимых средств в бюджетах и остальных соответствующих инструментах политическо-территориальных образований, совместно с проблематикой распределения указанных средств между большими и малыми звеньями в системе территориального устройства, представляет собой один из самых сложных вопросов финансовой теории и практики, материю, являющуюся предметом постоянных усилий к созданию основ для механизмов, обеспечивающих общественно-политическим сообществам определенного уровня необходимые средства для их деятельности. Хотя часто по неосведомленности раздаются голоса, относящие данный вопрос исключительно, или по крайней мере главным образом, к финансовой проблематике, имеют основания для совсем противоположного утверждения, к тому же подкрепленного многочисленными аргументами, что вопрос финансовых отношений в одной стране в значительной степени исходит из области политических отношений: конституционно-правового устройства и экономической политики и потому ни в коем случае нельзя игнорировать значение политического, правового или хозяйственного факторов при анализе финансовых отношений между большими или малыми звеньями политическо-территориальных образований.

Современная югославская практика и многочисленные усилия создать рациональную и функциональную систему финансовых отношений в нашей стране обилует материалами, дающими возможность широкому и всестороннему изучению этой важной и интересной проблематики. Исходным пунктом для подобного изучения являлись бы многочисленные статьи и научные работы, появившиеся в нашей специальной литературе.

### SUMMARY

*A contribution to the deliberations on financial relations between socio-political communities in the Yugoslav socio-political system*

The question of forming the total financial resources in budgets and other corresponding instruments of the politico-social collectives, together with the problems of distribution of these resources to the larger and smaller collectives, is one of the most complex problems of financial theory and practice, a matter that is the subject of continued efforts to make fundamentals for the instruments which would provide to socio-political units of a definite level the necessary funds for their functioning. Although laymen consider

that it is exclusively, or at least primarily, a problem in the sphere of finance, it can be argumentatively maintained, on the contrary, that the question of financial relations in a country is derivated from the domain of political relations to such an extent that the significance of the political, legal or economic factor cannot be overlooked in the analysis of financial relationships between larger and smaller politico-territorial units.

The current Yugoslav practice and numerous efforts to build a rational and functional system of financial relations in our country, are abounding with materials which would make possible an extensive and mansided study of this important and interesting question. The departing point for this study would be many technical and scientific contributions published up to now in our literature.

### RÉSUMÉ

#### *Contribution à l'étude des rapports financiers entre les communautés socio-politiques dans le système socio-politique Yougoslave*

La question de la formation de la masse des ressources financières dans les budgets et dans les autres instruments correspondants des collectivités politico-territoriales, avec la problématique de la répartition de ces ressources, sur les collectivités plus ou moins larges, représente l'une des questions les plus complexes de la théorie et de la pratique financière, cette matière étant l'objet des tendances constantes de créer les fondements pour les mécanismes qui assureraient aux communautés socio-politiques d'un niveau déterminé les moyens nécessaires pour leur fonctionnement. Quoiqu'on puisse considérer en se basant sur un jugement incompétent qu'il s'agit exclusivement ou du moins en premier lieu d'une problématique financière, on peut affirmer à l'appui de nombreux arguments tout le contraire à savoir que la question des rapports financiers dans un pays résulte du domaine des rapports politiques dans la plus large mesure, pour y être intégrée à l'ordre juridique réel et à la politique économique et c'est pourquoi on ne doit pas du tout négliger l'importance du facteur politique, juridique ou économique dans l'analyse des rapports financiers entre les collectivités politico-territoriales plus restreintes et plus larges.

La pratique yougoslave contemporaine et les efforts dirigés vers l'édition d'un système rationnel et fonctionnel des rapports financiers dans notre pays représentent un riche matériel qui permettrait en réalité des études vastes et universelles de cette problématique importante et intéressante. La base de départ de ces études seraient les nombreuses contributions techniques et scientifiques qui ont été publiées jusqu'à présent.