

PRAVNI ASPEKT DRUŠTVENE POTROŠNJE (OPŠTE I ZAJEDNIČKE) U USTAVU SFRJ

I. Gotovo da nema ustava koji ne sadrži i norme finansijskog karaktera. Finansijski odnosi, veoma raznovrsni i složeni zadiru u mnoge oblasti državnog i društvenog života i zbog toga u ustavima moraju dobiti određena rešenja.

Prirodno da, zavisno od organizacije države i njene ekonomsko-političke strukture, finansijske norme su u ustavima zastupljene u većoj meri ili manjoj meri. U složenim državama sa federativnim uređenjem, postoji više razloga da se finansijski odnosi obilnije regulišu. Sama činjenica da su u složenim državama nosioci vlasti i suvereniteta brojniji, to njihovi međusobni finansijski odnosi zahtevaju preciznija rešenja, posebno u oblasti fiskalnog i šireg finansijskog suvereniteta. Ovlašćenja federalnih jedinica za uvođenje prihoda i ovlašćenja samostalnog raspolaganja tim prihodima (budžetska prava) — u većoj ili manjoj meri data što zavisi od konkretnih državno-pravnih odnosa — nesumnjivo su prevashodno predmet ustavnog regulisanja. Ali tu mogu doći u obzir i druge ustavno-pravne dispozicije koje se odnose na finansijsku materiju.

U ustavima unitarnih država, mada u daleko manjoj meri nego u složenim, dolaze do izražaja finansijske norme, po prirodi stvari više centralističke ali svakako potrebne. I tu su prvenstveni predmet ustavnog regulisanja finansijski odnosi centralne državne vlasti i administrativno teritorijalnih jedinica (okruga, srezova, opština i drugih), čije norme utvrđuju prihode ovih jedinica i mehanizam njihovog obrazovanja i trošenja (budžetska prava).

II. Za Ustav SFRJ i za ustave socijalističkih republika i pokrajina može se slobodno tvrditi da predstavljaju jedinstven primer u svetu u pogledu brojnosti i sadržajnosti ustavnih finansijskih normi.

Nije teško obrazložiti zašto je to tako ako se imaju u vidu osnovna načela na kojima se ustavi zasnivaju. Socijalističko društveno uređenje u Jugoslaviji zasniva se na vlasti radničke klase i svih radnih ljudi i na odnosima među ljudima kao slobodnim i ravnopravnim proizvođačima i stvaraocima, čiji rad služi isključivo zadovoljenju njihovih ličnih i zajedničkih potreba.¹⁾ Suština finansijskih odnosa u društvenim razmerama je u podmirenju društvenih potreba i obezbeđenju i raspoređivanju društvenih sredstava na te potrebe na samoupravnim osnovama. To proističe iz duha i načela Ustava SFRJ

¹⁾ Uvodni deo Ustava SFRJ, -II, st. 1.

koji utvrđuju neprikosnovenu osnovu položaja i uloge čoveka i zasni-
vaju ih na društvenoj svojini sredstava za proizvodnju, oslobađanju
rada, samoupravnosti, pravu radnog čoveka da uživa plodove svoga
rada, ekonomskoj, socijalnoj i ličnoj sigurnosti čoveka, solidarnosti i
uzajamnosti, slobodnoj inicijativi u razvijanju proizvodnje demo-
kratskim političkim odnosima koji omogućavaju radnom čoveku da
ostvaruje svoje interese pravo samoupravljanja i druga prava, jedna-
kosti prava, dužnosti i odgovornosti, iz kojih proizilazi i društveno-eko-
nomski i politički sistem koji služi čoveku i njegovoj ulozi u društvu.²⁾

Norme u Ustavu SFRJ koje uređuju finasijske odnose obu-
hvataju sve vidove društvene potrošnje — opštu, zajedničku i investi-
cionu (sredstva namenjena za proširenu društvenu reprodukciju), a za-
tim uređuju i druge oblasti finasijskih odnosa — monetarno-kreditne,
štednju, platni promet u zemlji i inostranstvu (devizni promet) novča-
ne i devizne rezerve, društveno-knjigovodstvo i evidenciju, emisiju
novca, bankarstvo i osiguranje, kao i sredstva društveno-političkih or-
ganizacija i drugih društvenih organizacija.

Ovako široka područja finasijskih odnosa regulisana su nor-
mama Ustava SFRJ u granicama u kojima federacija na osnovu svojih
prava i dužnosti, uređuje odnose od opšteg i zajedničkog interesa ali
se pojedinim normama regulišu i finasijski odnosi u okviru federaci-
je i od značaja za federaciju (budžet, izvori prihoda, kreditiranje br-
žeg privrednog razvoja i dr.).

Sigurno je da ustavne finasijske norme postavljaju pred na-
še finasijske teoretičare i stručnjake zadatak da izvrše njihovu iscrp-
nu teoretsku i stručnu analizu i da ih obrade sa ekonomskog, dru-
štveno-političkog i pravnog aspekta za potrebe nauke i prakse. Ove
norme i njihova dalja zakonska razrada predstavljaju najznačajniji
izvor finasijskog prava, finasijskih institucija i finasijske ekono-
mije u našoj zemlji i pružaju vanredne mogućnosti nauci i praksi da
prikažu našoj i stranoj javnosti doista jedinstven sistem finansiranja
potreba u samoupravnom društvu.

Imajući u vidu sav značaj, težinu i složenost rada u vezi sa
izvršenjem toga zadatka koji očekuje naše finasijske teoretičare i
stručnjake u ovome prilogu prikazivanja osnovnih koncepcija finan-
siranja društvenih potreba, ograničiću se samo na pravne aspekte fi-
nansijskih odnosa u oblasti opšte i zajedničke društvene potrošnje u
Ustavu SFRJ. Pod pravnim aspektom ovih odnosa treba podrazume-
vati analizu Ustavnih normi koje regulišu ovlašćenja za ustanovljenje
društvenih prihoda i njihovo raspoređivanje na određene potrebe u
oblasti opšte i zajedničke društvene potrošnje sa odgovarajućim pra-
vima i obavezama nosilaca potrošnje tj. društveno-političkih zajednica
za opštu potrošnju i organizacija udruženog rada, (radnih ljudi i gra-
đana za zajedničku potrošnju. Takvi se odnosi uspostavljaju između
federacije i republika i pokrajina (fiskalni federalizam) i sadrže ovlaš-
ćenja za ustanovljenje prihoda (fiskalni suverenitet) i za njihovo ras-
poređivanje (finasijski suverenitet).

²⁾ Uvodni deo Ustava SFRJ, II, st. 3.

III. Glavna načela Ustava SFRJ u regulisanju odnosa u oblasti društvene potrošnje

Polazeći od usvojenih definicija opšte društvene potrošnje, da obuhvata podmirenje opštih potreba radnih ljudi i građana u društveno-političkim zajednicama preko budžeta i fondova, ustavne finansijske norme regulišu društvene odnose u oblasti opšte i zajedničke društvene potrošnje polazeći od sledećih glavnih načela:

1. samoupravnosti, kao rukovodećeg principa u organizovanju i podmirivanju društvenih potreba u oblasti opšte i zajedničke društvene potrošnje,

2. fiskalnog i finansijskog federalizma, koji je zasnovan na principu samoupravnosti, deetatizacije i decentralizacije finansijskih odnosa u oblasti opšte društvene potrošnje,

3. fiskalnog suvereniteta društveno-političkih zajednica kao glavnih nosilaca društvene akumulacije za podmirenje potreba u oblasti opšte društvene potrošnje i

4. finansijskog suvereniteta društveno-političkih zajednica kao glavnih nosilaca procesa podmirenja opšte društvene potrošnje.

1. Samoupravnost u organizovanju i podmirenju društvenih potreba

Samoupravnost u organizovanju i podmirenju društvenih potreba proističe iz ustavnih načela vezanih za društveno-ekonomski položaj radničke klase u celini i radnog čoveka koju mu „osigurava da, radeći sredstvima u društvenoj svojini i odlučujući neposredno i ravnopravno s radnim ljudima u udruženom radu o svim poslovima društvene reprodukcije u uslovima i odnosima međusobne zavisnosti, odgovornosti i solidarnosti, ostvaruje svoj lični materijalni i moralni interes i pravo da se koristi rezultatima svoga tekućeg i minulog rada i tekovinama opšteg materijalnog i društvenog napredka, da **na toj osnovi što potpunije** zadovoljava svoje lične i **društvene potrebe** i da razvija svoje radne i druge stvaralačke sposobnosti”.³⁾

Samoupravljanje u obrazovanju sredstava za podmirenje društvenih potreba i u korišćenju tih sredstava za što potpunije njihovo podmirenje, samo je aplikacija društveno-političke osnove jugoslovenskog društva na finansijske odnose u tom društvu. I ta osnova — samoupravljanje dosledno je provedena i primenjena u svim ustavnim rešenjima vezanim za regulisanje finansijskih odnosa u oblasti opšte društvene potrošnje.

Samoupravnost u raspodeli društvenog proizvoda u osnovnim i drugim organizacijama udruženog rada i u društvenoj reprodukciji u celini, koja je zagantovana čl. 10 Ustava SFRJ, i koja predstavlja neotuđivo pravo radnika u udruženom radu da tim sredstvima zadovoljava svoje lične i društvene potrebe (čl. 13. Ustava SFRJ), stvara osnove i za samoupravno odlučivanje radnih ljudi da izdvajaju sredstva

³⁾ Uvodni deo Ustava SFRJ, II alineja 2.

koja će se nameniti i koristiti za društvene potrebe kako u oblasti opšte, tako, još više i neposrednije u oblasti zajedničke potrošnje. Umesto državnog mehanizma raspodele, samoupravni mehanizam u udruženom radu omogućava obezbeđenje određenog dela sredstava iz dohotka organizacija udruženog rada za finansiranje obrazovanja, nauke, kulture, socijalnog staranja i drugih društvenih delatnosti.

Samoupravnost, kao rukovodeći princip u organizovanju i podmirivanju društvenih potreba, posebno je izražena u opštini.

Radni ljudi u osnovnim organizacijama udruženog rada, mesnim zajednicama, interesnim zajednicama i drugim samoupravnim organizacijama i zajednicama i u opštini kao celini odlučuju o zadovoljenju zajedničkih društvenih potreba⁴⁾. To odlučivanje je neposredno, putem referenduma, ili drugih oblika ličnog izjašnjavanja ili putem samoupravnog sporazumevanja i društvenog dogovaranja. Radni ljudi u stvari samoupravno odlučuju o izdvajanju dela dohotka ili ličnih dohodaka radi obrazovanja sredstava koja se udružuju sa sredstvima drugih korisnika društvenih sredstava ali u isto vreme oni samoupravno odlučuju o korišćenju i konkretnoj nameni tih sredstava. Prema tome, samoupravljanje je prisutno u oba domena finansijskog podmirivanja zajedničkih društvenih potreba, a to znači u domenu obrazovanju sredstava, što se postiže samoupravnim odlučivanjem o izdvajanju dela dohotka ili ličnih dohodaka i samoupravnim odlučivanjem o njihovom udruživanju u interesne zajednice ili neposredno u organizacije udruženog rada društvenih delatnosti za ostvarenje ciljeva i zadataka radi kojih suosnovani. Samoupravnost u domenu upotrebe sredstava zastupljena je zbog posebne organizovanosti interesa zajednica u čijim se organima nalaze radni ljudi koji su sredstva udruživali odlučivanjem o konkretnom trošenju sredstava u oblasti podmirivanja zajedničkih potreba.

Na sličan način samoupravljanje je zastupljeno i u oblasti podmirivanja opštih društvenih potreba u opštini. Razlika postoji u toliko što se obrazovanje sredstava obavlja na drugi način. Pošto se tu radi o potrošnji budžeta ili iz fondova koje je opština osnovala, sredstva se obrazuju na osnovu zakona. To su sredstva dobijena putem poreza, taksa i drugih vrsta i oblika dažbinskih prihoda opštine u okviru odgovarajućeg sistema izvora i vrste poreza, taksa i ostalih dažbina⁵⁾

I ako se neposredni uticaj radnih ljudi na obrazovanje navedenih sredstava vrši kroz skupštinski delegatski mehanizam, neposredno samoupravljanje radnih ljudi ispoljava se u samostalnom odlučivanju o obimu i načinu finansiranja opštih društvenih potreba u opštini.

Samoupravnost u odlučivanju o zadovoljavanju zajedničkih potreba radni ljudi ostvaruju i u mesnim zajednicama.⁶⁾ U okvirima mesnih zajednica kao samoupravnih zajednica radni ljudi se povezuju

⁴⁾ čl. 118 st. 1 Ustava SFRJ.

⁵⁾ čl. 118 st. 2. Ustava SFRJ.

⁶⁾ čl. 114. st. 2 i 3. Ustava SFRJ.

sa organizacijama udruženog rada i drugim samoupravnim organizacijama i zajednicama i ostvaruju svoje zajedničke interese i solidarno podmiruju svoje zajedničke potrebe, naročito u oblastima onih društvenih delatnosti i akcija u kojima dolazi do izražaja načelo solidarnosti, kao što su uređenje naselja, stanovanja, komunalnih delatnosti, dečije i socijalne zaštite, obrazovanja, kulture, fizičke kulture, zaštite potrošača, zaštite čovekove sredine, narodne odbrane, društvene samozaštite i dr. Radi zadovoljavanja ovih zajedničkih interesa i potreba radni ljudi u mesnim zajednicama obezbeđuju i sredstva putem povezivanja sa navedenim samoupravnim organizacijama i putem dobrovoljnih davanja radnih ljudi i građana.

2. Fiskalni i finansijski federalizam

Pod fiskalnim i finansijskim federalizmom podrazumevaju se u složenim (federativno uređenim) državama fiskalni i finansijski odnosi između federacije i članice federacije odnosno članica federacije i lokalnih kolektiviteta. Takvi finansijski odnosi posebno su od interesa za opštu potrošnju iz državnoga budžeta.

Načelo federalizma primenjeno je u fiskalnim i finansijskim odnosima federacije i društveno-političkih zajednica u našoj zemlji, a posebno federacije i republika.

Pod fiskalnim federalizmom podrazumevaju se odnosi federacije i republika u pogledu ovlašćenja za ustanovljenje i uvođenje određenih vrsta i oblika prihoda (poreza, taksa, carina i dr.), kojima se podmiruju opšte društvene potrebe radnih ljudi u okvirima opšte društvene potrošnje, putem budžeta.

Pod finansijskim federalizmom podrazumevaju se odnosi federacije i republika u pogledu ovlašćenja za utvrđivanje potreba u oblasti opšte društvene potrošnje koje se finansiraju iz budžeta ovih društveno-političkih zajednica.⁷⁾

a. Fiskalni federalizam

Karakteristike fiskalnog federalizma do Ustavnih amandmana iz 1971. godine su u tome da je postojao tzv. sistem separacije prihoda društveno-političkih zajednica u kome je federacija bila nosilac osnovnog fiskalnog suvereniteta tj. prava da ustanovljava svojim propisom sa snagom osnovnog zakona društvene prihode za sve društveno-političke zajednice.⁸⁾ Društveno-političke zajednice imale su ovlašćenja da tako ustanovljenje prihode koji im na osnovu zakona pripa-

⁷⁾ U našoj teoriji, a i praksi, nije izvršeno dovoljno razgraničavanje između fiskalnog i finansijskog federalizma, tako da se pod fiskalnim federalizmom podrazumeva i ovlašćenje za utvrđivanje potreba, a ne samo za ustanovljenje i uvođenje prihoda. Mišljenja smo da je takvo razgraničenje potrebno izvršiti, jer ono omogućava bolji pristup problemima koji su u vezi sa federalnim ovlašćenjima u oblasti društvenih prihoda i opštih društvenih potreba.

⁸⁾ Osnovni zakon o finansiranju društveno-političkih zajednica („Sl. list SFRJ”, br. 31/64, 28/66, 1/67, 54/67, 30/68, 56/79, 32/70, 60/70 i 15/71).

daju uvode, ali uvek u okvirima raspoređenih izvora i vrsta prihoda iz zakona.⁹⁾ Pošto je federacija ustanovljena i raspodelu prihoda izvršila osnovnim zakonom, društveno-političke zajednice imale su mogućnosti da ovu materiju bliže regulišu prema specifičnim uslovima na svojoj teritoriji.

Regulisanje fiskalnih odnosa između federacije i republika i pokrajina u Ustavnim amandmanima iz 1971. god. bilo je zasnovano na smanjenim funkcijama federacije u prvom redu u oblasti privrede, pa se u skladu sa tim finasiranje ustavnih i zakonskih funkcija i zadataka federacije trebalo da vrši delom iz sopstvenih izvora prihoda federacije, a delom iz doprinosa republike i pokrajina.

Prema tome fiskalni federalizam uzimao je kao polaznu osnovu takvo uređenje fiskalnih odnosa federacije i republika odnosno pokrajina u kome se razlika između sopstvenih prihoda federacije i sredstava potrebnih za podmirenje njenih rashoda pokriva iz doprinosa republika i pokrajina. Ova polazna osnova omogućavala je da republike i pokrajine učestvuju u obrazovanju budžetskih sredstava federacije i da utiču na obim tih sredstava. Činjenica da je federacija imala i sopstvene izvore prihoda, koji potiču od carina, saveznih taksa i prihoda koje ostvaruju savezni organi i organizacije upućuje na to da u odnosu na ustanovljenje i utvrđivanje visini carina i taksa kao fiskalnih prihoda federacije ima fiskalni suverenitet, koji nije bio ograničen.

Međutim, poznato je da fiskalni randman sopstvenih prihoda federacije nije bio ni stabilan ni dovoljan, pogotovo od carina, jer carinski sistem podrazumeva brojne povraćaje carinskih prihoda refakcije. U 1973. godini prihodi iz sopstvenih izvora federacije nisu dostizali ni polovinu potrebnih sredstava (45,7%)⁹⁾. Zato je bilo potrebno učešće republičkih i pokrajinskih prihoda od poreza na promet proizvoda i usluga kojim bi se podmirila razlika koja se pojavljuje između sredstava i potreba federacije.

Prema Ustavnim amandmanima iz 1971. godine, doprinos republika i pokrajina imao je karakter dopunskog instrumenta finansiranja federacije, koji je se ostvarivao ustupanjem dela prihoda „iz saveznim zakonom propisanog poreza na proizvode i usluge u prometu”.¹⁰⁾ Taj deo prihoda od osnovnog poreza na promet utvrđivan je sporazumom na osnovu usaglašenih stavova federacije i republika i pokrajina, i to tako da je najviši iznos doprinosa mogao dosezati do visine ukupnih rashoda federacije u godini za koju se visina doprinosa utvrđuje. Način tog ustupanja i utvrđivanja prihoda od poreza na promet federaciji propisivao je savezni zakon. To je bilo učinjeno Zakonom o finansiranju federacije.¹¹⁾ Prema tom zakonu osnovicu za utvrđivanje doprinosa pojedinih republika i pokrajina činio je iznos ostvarenog društvenog proizvoda ukupne društvene proizvodnje i iznos

⁹⁾ Dr. Ksente Bogojev: aktuelni problemi fiskalnog federalizma i stabilizacije — Materijali za savetovanje u Vrnjačkoj banji i Opatiji, izdanje Instituta za javne finansije Zagreb, 1973. godine.

¹⁰⁾ Amandman XXXIV Ustava SFRJ.

¹¹⁾ Zakon o finansiranju federacije („Sl. list SFRJ”, br. 32 i 63/72).

prihoda ostvarenih oporezivanjem proizvoda i usluga u prometu¹²⁾ Iznos doprinosa pojedinih republika i pokrajina utvrđivao se, u okviru ukupnog iznosa tog doprinosa, srazmerno proseku učešća republike odnosno pokrajine u ukupnom iznosu društvenog proizvoda ukupne privrede i učešće u ukupnom iznosu prihoda od ostvarenog oporezivana proizvoda i usluga u prometu u Jugoslaviji.

Republike odnosno pokrajine izvršavale su svoje obaveze ustupanjem poreza na promet prema teritorijalnom principu realizacije poreza i za svaku godinu u vidu fiksne obaveze. Obaveza se sastojala u ustupanju poreza u procentu tj. delu tog prihoda ostvarenog oporezivanjem proizvoda i usluga u prometu propisanog saveznim zakonom.¹³⁾ To je osnovni porez na promet proizvoda i usluga. Taj deo prihoda od poreza na promet predstavljao je odnos između obaveze republike odnosno pokrajine i iznosa prihoda koji je planiran da se ostvari oporezivanjem proizvoda i usluga u prometu na teritoriji republike odnosno pokrajine u godini za koju se utvrđivao doprinos.¹⁴⁾ Kad republika i pokrajina izvrše svoju obavezu, u celini, obaveza bi prestajala. Ako se utvrdi da republika ili pokrajina ne mogu da izvrše svoju obavezu u celini, stopa ustupanja morala bi da se poveća do visine koja bi obezbeđivala izvršenje obaveze u celini.

Doprinos federacije zasnovan na porezu na promet, utvrđivan za svaku republiku i pokrajinu kao fiksna obaveza, imao je za posledicu da je republika odnosno pokrajina bila dužna da izvrši svoju obavezu bez obzira na realizaciju poreza na promet i da iz svojih drugih prihoda naknadi eventualni nedostatak manje naplaćenog iznosa poreza na promet. S druge strane, iskustvo primenjivanja doprinosa republika i pokrajina za budžet federacije, pokazalo je, i ako u kratkom periodu od dve godine, da je opterećenje pojedinih republika i pokrajina nejednako zbog toga „što se realizacija prometa ne poklapa sa ukupnom fiskalnom snagom svakog područja”,¹⁵⁾ a obavljani promet je uslov i za naplatu poreza na promet. To je bio jedan od razloga da se predlože promene u odnosima fiskalnog federalizma i u novom Ustavu prihvate čl. 279. st. 2 i 3. Ustava SFRJ.

Fiskalni odnosi federacije, republika i pokrajina koji su posledica odgvarajućih ovlašćenja u okviru fiskalnog suvereniteta, utvrđeni su tako da fedearciji pripadaju prihodi koji potiču od carine i drugih izvora utvrđenih saveznim zakonom i doprinosi republika i pokrajina, u skladu sa načelom ravnopravnosti i zajedničkom odgovornošću republika i autonomnih pokrajina za finansiranje funkcija federacije.¹⁶⁾

Svi ostali izvori prihoda pripadaju republikama, pokrajinama i opštinama. To su prihodi od poreza i taksa, koje plaćaju građani i organizacije udruženog rada, državni organi i organizacije, društveno

¹²⁾ čl. 10. Zakona pod 2.

¹³⁾ Zakon o oporezivanju proizvoda i usluga u prometu. (Sl. list SFRJ, br. 33/72)

¹⁴⁾ čl. 11. st. 2. Zakona o finansiranju federacije.

¹⁵⁾ Citat prema: dr. Ksente Bogojev: Aktuelni problemi fiskalnog federalizma i stabilizacija.

¹⁶⁾ čl. 279. st. 2. Ustava SFRJ.

političke zajednice, društveno-političke organizacije i udruženja građana i koji služe za finansiranje opšte potrošnje iz njihovih budžeta i fondova odnosno zajedničke potrošnje preko interesnih zajednica.

Federacija, zakonom utvrđuje izvore svojih drugih prihoda. To mogu biti prihodi od saveznih taksa, posebno od konzularnih taksa, carinskih taksa koje se plaćaju u gotovom novcu, posebnih taksa na uvezenu robu, posebnih carinskih dažbina, posebnih dažbina pri uvozu poljoprivredno-prehrambenih proizvoda; prihodi saveznih organa; pozitivnih kursnih razlika, sredstava kredita i dr.¹⁷⁾

U pogledu raspolaganja carinama, čl. 279. Ustava SFRJ, određuje da se carine ne moraju, kao što je do sada bio slučaj unositi u budžet federacije, već se mogu koristiti za potrebe privrede. Time se bitno menja dosadašnja fiskalna destinacija carina koje su uvek bile budžetski prihod federacije.¹⁸⁾

Međutim, sigurno je da je za fiskalne odnose federacije republika i pokrajina i dalje najznačajniji izvor prihoda federacije koji potiče od doprinosa republika i pokrajina.

Ustav SFRJ baš kod doprinosa unosi najveće promene u fiskalne odnose federacije i republika i pokrajina. Doprinos pre svega menja svoj društveno-politički karakter i pojavljuje se kao instrument putem koga se izražava zajednička odgovornost republika i pokrajina za finansiranje funkcija federacije, i to takva odgovornost koja je zasnovana na ravnopravnosti republika i pokrajina.

Ukupni rashodi federacije utvrđuju se uz saglasnost republika i pokrajina, i to u skladu sa zajedničkom ekonomskom politikom za godinu za koju se donosi budžet. Ovom saglasnošću određuju se i dalje obaveze republika i pokrajina vezane za obezbeđenje doprinosa koji čine deo budžetskih prihoda.¹⁹⁾

Doprinosi republika i pokrajina koje predviđa čl. 279. Ustava SFRJ razlikuju se od doprinosa iz Amandmana XXXIV Ustava SFRJ ne samo po izvorima iz kojih potiču jer oni nisu više porez na promet proizvoda i usluga koji je utvrđen propisom federacije, a koji pripada republikama i pokrajinama, već i po svojom ekonomsko-političkoj ulozi koju imaju u finansiranju funkcija federacije. Prema čl. 279 Ustava SFRJ, doprinosima se ne pokriva razlika između ukupnih rashoda federacije i izvornih prihoda federacije, kao što je to bio slučaj sa doprinosima iz Ustavnog amandmana XXXIV, već se doprinosi utvrđuju „u skladu sa načelom ravnopravnosti i zajedničkom odgovornošću republika i autonomnih pokrajina za finansiranje funkcija federacije”.

¹⁷⁾ Prema strukturi izvora prihoda budžeta federacije za 1974. godinu („Sl. list SFRJ”, br. 71/73).

¹⁸⁾ U budžetu federacije za 1974. godinu predviđene su carine kao izvor prihoda (u visini od 12.100.000.000 dinara).

¹⁹⁾ U budžetu federacije za 1974. g. utvrđeni su iznosi doprinosa republika i pokrajina tz. „prihoda od drugih društveno-političkih zajednica” u ukupnom iznosu od 20.170.000.000 dinara. Ovi doprinosi potiču iz ustupljenog dela prihoda ostvarenih od opozivanja proizvoda u prometu. Taj deo prihoda izdvojen je po stopi koja za republike i SAP Vojvodinu nije mogla biti manja od 83%, a za SAP Kosovo od 28% (čl. 3. Zakona o izvršenju budžeta federacije za 1974. god. „Sl. list SFRJ”, br. 71/73).

b. Finansijski federalizam

Ustav SFRJ u čl. 279. predviđa budžet kao instrument finansiranja potreba federacije koje proističu iz ustavnih i zakonskih prava i dužnosti federacije. U budžetu federacije utvrđuju se svi prihodi i rashodi federacije.

Polazna osnova u regulisanju finansijskog federalizma je smanjenje obima funkcija federacije i time smanjenje ukupnog obima potrebnih sredstava. To smanjenje funkcije federacije posebno se ogleda u njenim ekonomskim funkcijama i zato se u okviru ukupnih rashoda budžeta federacije obezbeđuju sredstva za finansiranje funkcija i obaveza federacije utvrđenih ustavom, saveznim zakonom i drugim opštim aktima, kao i sredstva za rezerve federacije. Pošto federacija finansira i narodnu odbranu, to se i ta sredstva obezbeđuju u budžetu federacije prema srednjoročnom planu razvoja, izgradnje i opremanja Jugoslovenske narodne armije i srednjoročnom planu zadataka koje federacija ima u oblasti narodne odbrane; utvrđenim u skladu s društvenim planom Jugoslavije.²⁰⁾

Za finansijske odnose u federaciji značajno je i to da za preuzimanje obaveza od strane federacije na osnovu opštih akata koje donosi Skupština SFRJ (zakona i drugih akata) moraju biti prethodno obezbeđena odgovarajuća sredstva za izvršenje ovih obaveza.

Za utvrđivanje ukupnog obima sredstava za finansiranje federacije, neokhodna je saglasnost skupština republika i skupština pokrajina. Ako se takva saglasnost ne postigne do dana kad se mora doneti budžet federacije, potrebe federacije se privremeno finansiraju na osnovu budžeta prethodne godine.²¹⁾

Finansijski federalizam u oblasti opšte potrošnje polazi od postavke da je budžet osnovni instrument finansiranja federacije i da federacija određene potrebe može finansirati iz fondova i fondove osnivati samo kad je na tom Ustavom ovlašćena ili kad se sa osnivanjem fonda saglase republike i autonomne pokrajine.

Jedini fond koji Ustav SFRJ predviđa je Fond za kreditiranje bržeg razvoja privredno nedovoljno razvijenih republika i pokrajina.²²⁾ Prema Ustavu, zakonom federacije utvrđuju se privredno nedovoljno razvijene republike i autonomne pokrajine, stalni izvori sredstava fonda, posebni uslovi kreditiranja iz tih sredstava i način poslovanja fonda.²³⁾

Na istim načelima uređeni su i odnosi u vezi sa zaduženjem federacije i preuzimanjem kreditnih i drugih obaveza pošto je potrebna saglasnost republika i autonomnih pokrajina.

²⁰⁾ čl. 279. st. 3. Ustava SFRJ.

²¹⁾ čl. 304. Ustava SFRJ.

²²⁾ čl. 258. Ustava SFRJ. Poznato je da je takav fond osnovan Zakonom o fondu federacije za kreditiranje bržeg razvoja privredno nedovoljno razvijenih republika i autonomnih pokrajina („Sl. list SFRJ”, br. 33/71 i 5/72).

²³⁾ Zakon o republikama i pokrajinama koje se smatraju privredno nedovoljno razvijenim („Sl. list SFRJ”, br. 33/72) i Zakon o sredstvima obaveznog zajma za kreditiranje bržeg razvoja privredno nedovoljno razvijenih republika i autonomne pokrajine Kosovo („Sl. list SFRJ”, br. 33/72).

Od ovih načela finansijskog federalizma po kojima je za svako finansiranje i preuzimanje kreditnih i drugih obaveza van okvira ukupnih rashoda predviđenih u budžetu federacije potrebna saglasnost republika i autonomnih pokrajina postoji izuzetak ako su u pitanju potrebne narodne odbrane i državne bezbednosti, koje su nastale usled vanrednih okolnosti. Skupština SFRJ, može, na predlog Predsedništva SFRJ, samostalno utvrditi izvore sredstava, odnosno preuzeti kreditne i druge obaveze radi obezbeđenja tih potreba, ako se one ne mogu obezbediti iz budžeta ili iz rezervi budžeta federacije.

Doprinos federaciji koji daju republike i pokrajine sigurno da predstavlja okosnicu fiskalno i finansijskog federalizma, međutim prelivanje sredstava, što je u stvari doprinos, može biti vršeno i u obrnutom pravcu. U tom smislu Ustav SFRJ predviđa dopunska sredstva koja federacija daje republici i pokrajini koje nisu u stanju da svojim prihodima finansiraju društvene službe na svojoj teritoriji, pod uslovima koje propisuje savezni zakon.²⁴⁾

c. Finansijski federalizam i deetatizacija i decentralizacija finansijskih odnosa

Fiskalni federalizam kako ga koncipira novi Ustav praćen je deetatizacijom i decentralizacijom fiskalnih i finansijskih odnosa u obezbeđenju sredstava za podmirenje društvenih potreba, kao i u njihovom korišćenju za te potrebe.

a. **Deetatizacija**, kao proces nestajanja državnih ovlašćenja u fiskalnoj materiji, posebno je ustavnim načelima izražena u finansiranju zajedničke društvene potrošnje. Obe funkcije finansiranja, kako funkcija obrazovanja sredstava tako i funkcija njihovog raspoređivanja na određene potrebe u okviru zajedničke društvene potrošnje, bez državnog uticaja omogućavaju podmirivanje potreba od interesa za radničku klasu i sve radne ljude u oblasti neprivrednih društvenih delatnosti: obrazovanju, nauci, kulturi, fizičkoj kulturi, socijalnom staranju i socijalnom osiguranju, komunalnim delatnostima i nekim drugim oblastima.

Umesto zakonom utvrđenih i propisanih prihoda koji bi poticali iz poreskih tj. fiskalnih izvora Ustav SFRJ predviđa deetatizovani proces izdvajanja sredstava iz dohotka organizacija udruženog rada i ličnih dohodaka radnih ljudi, na osnovu saloupavnog sporazumevanju i društvenog dogovaranja čime se obezbeđuje u najvećoj mogućoj meri oslobođenje od dažbinskog sistema i samoupravno organizovanje posebnog oblika finansiranja, koji može se slobodno reći,

²⁴⁾ Čl. 258. st. 4 Ustava SFRJ. Poznato je da su Zakonom o finansiranju federacije već regulisana dopunska sredstva i uslovi pod kojima se daju (čl. 17 do 22. zakona), a da su posebnim zakonom utvrđeni kriterijumi za njihovo dodeljivanje (Zakon o kriterijumima za utvrđivanje dopunskih sredstava privredno nedovoljno razvijenim republikama i Autonomnoj Pokrajini Kosovo za finansiranje neophodnih društvenih službi u periodu od 1971. do 1975. godine — „Sl. list SFRJ”, br. 71/72).

nije poznat do danas u svetu. Sistem samoorganizovanog i samoupravnog finansiranja zajedničkih društvenih potreba samo dopunjava u jednom značajnom domenu društvenog života, kakav je domen finansiranja, celokupnu društvenu zgradu zasnovanu na samoupravljanju, na udruženom radu i odlučivanju radnih ljudi o najbitnijim pitanjima upravljanja svojim radom i rezultatima svoga rada. I kad se obezbeđuju sredstva za zajedničku društvenu potrošnju i kad se ta sredstva ujedinjavaju i raspoređuju na pojedine potrebe upravo se odigrava ta samoupravna uloga radnih ljudi u celokupnoj društvenoj strukturi, da samostalno i nezavisno od uticaja države odlučuju o svojim potrebama i svom doprinosu za njihovo zadovoljenje.

Samoupravne interesne zajednice u koje radni ljudi udružuju svoja sredstva osnivaju se na principima da se obezbeđuje pravo radnih ljudi koji daju sredstva za ostvarenje ciljeva samoupravne zajednice da odlučuju o tim sredstvima.²⁵⁾ Time je Ustavnim normama ostvarena deatizacija i u finansijskim odnosima zajedničke društvene potrošnje.

b. Decentralizacija koju u finansijskim odnosima predviđaju ustavna načela nije ni u jednoj zemlji u toj meri izražena kao u našoj zemlji.

Dokaz za to pruža ne samo razvijen fiskalni i finansijski suverenitet republika, pokrajina, pa i opština, već i činjenica da se jasno odvaja finansiranje opšte i finansiranje zajedničke društvene potrošnje. Opšta potrošnja vertikalno decentralisana, podmiruje se iz budžeta društveno-političkih zajednica različitih nivoa, a horizontalno decentralisana, ta potrošnja podmiruje se iz budžeta različitih društveno-političkih zajednica istog nivoa u okviru republika, pokrajina i opština.

S druge strane, dosledno sprovedena decentralizacija u finansijskim odnosima, još u većoj meri izražena je u zajedničkoj društvenoj potrošnji. Ona se odvija u organizacijama udruženog rada, samoupravnim interesnim zajednicama i ustanovama društvenih delatnosti. Samoupravne interesne zajednice, organizovane na principu društvene delatnosti, su brojne, a tako isto i organizacije koje se u njih udružuju. Prema tome ovakva struktura omogućava decentralizaciju finansijskih odnosa sa ciljem da se obezbedi maksimalno učešće radnih ljudi u zadovoljenju zajedničkih potreba i njihov optimalan uticaj na formiranje sredstava i na samu potrošnju.

3. Fiskalni i finansijski suverenitet

Fiskalni i u vezi sa ovim, finansijski suverenitet pojavljuju se u složenim federativno uređenim državama kao rezultat odnosa fiskalnog i finansijskog federalizma. Među državama postoje velike razlike u regulisanju fiskalnih i finansijskih ovlašćenja vezanih za suverenitet.

Federalizam u fiskalnim i finansijskim odnosima najšire shvaćen pretpostavlja tri stepena fiskalnog i finansijskog suvereniteta.

²⁵⁾ Čl. 52 st. 2 Ustava SRFJ.

To je najpre fiskalni suverenitet federacije, zatim članica federacije i u okviru ovih određenih lokalnih kolektiviteta.

Takva tri stepena fiskalnog suvereniteta teoretski i praktično su moguća, pa se na osnovu te mogućnosti ostvaruju određeni modeli, uvek zavisni od društveno-ekonomskih i produkcionih odnosa zemlje. Osnova modela je po pravilu, određeni stepen centralizacije odnosno decentralizacije u fiskalnim i finansijskim odnosima, kao posledica političkog opredeljenja društvene i državne strukture. Zbog toga se u pojedinim državama pojavljuje manje ili više centralizovani fiskalni i finansijski odnosi između federacije i članica federacije.

a. Fiskalni suverenitet

U fiskalnim odnosima, gotovo po pravilu, federacija (na osnovu ustava i zakona) stiče šira ovlašćenja za ustanovljenje prihoda ne toliko po obimu koliko po fiskalnom efektu. Zato federacija ustanovljava najizdašnije izvore prihoda s tim da ih zadržava kao svoje prihode, uz manju ili veću mogućnost davanja učešća u tim prihodima federalnim jedinicama i lokalnim kolektivitetima.

Članice federacije, s obzirom, na šira ovlašćenja federacije, imaju ograničeniji fiskalni suverenitet koji se u praksi najčešće svodi na ustanovljenje izvora i vrste prihoda iz oblasti neposrednih dažbina. Lokalni kolektiviteti u glavnom su upućeni na obezbeđenje sredstava iz izvora prihoda federacije ili članica federacije u vidu sistema poznatog kao sistem finansijskih izravnjanja a izuzetno i na uvođenje nekih lokalnih prihoda. Taj sistem je zasnovan na dotacijama, sa relativno razvijenim oblicima doprinosa ili učešća u prihodima.

U stepenovanju fiskalnog suvereniteta razlikuje se potpuni fiskalni suverenitet, koji pripada u najvećem broju slučajeva federaciji, i delimični fiskalni suverenitet, koji pripada federalnim jedinicama. Lokalni organi vlasti (lokalni kolektiviteti imaju samo neka od ovlašćenja fiskalnog suvereniteta, u glavnom izvedena iz suvereniteta federalnih jedinica.

Posledica ovako složenog fiskalnog suvereniteta je u tome da poreski obveznici mogu biti podložni oporezivanju na svim nivoima. Pri tome se odnosi oporezivanja tako usklađuju da praktično nema višestrukog oporezivanja (usaglašavanjem politike poreskih stopa). Zato u praksi dolazi do toga da jednu istu vrstu poreza uvode i njime opterećuju obveznike i federacija i članice federacije i lokalni kolektiviteti

Fiskalni federalizam pretpostavlja mogućnost ograničavanja fiskalnog suvereniteta, ograničavanjem određenih ovlašćenja. To važi čak i za potpuni fiskalni suverenitet. Oblici ograničavanja su različiti i odnose se uglavnom na pojedine vrste dažbina.

Pravilo je da u raspodeli ovlašćenja vezanih za fiskalni federalizam federaciji (savezu) pripada ovlašćenje za regulisanje poreza na potrošnju i to poreza na promet i carine. Tako je u Zapadnoj Nemačkoj i još nekim zemljama.

Razlog za ovo je u jedinstvu tržišta. To je i opredelilo da se i kod nas Ustavnim ovlašćenjima poveri federaciji da reguliše carinske prihode i prihode od poreza na promet.

Ovlašćenja za ustanovljenje određene vrste poreskih i drugih prihoda niukoliko ne prejudicira i pripadnost tih prihoda kao posledicu njihovog uvođenja. Stvarni fiskalni suverenitet pre se sastoji u pravu na ustanovljenje nego na uvođenje prihoda odnosno određivanje kome prihod pripada. To je slučaj i sa oporezivanjem prometa proizvoda i usluga u našem fiskalnom sistemu.²⁶⁾ Oporezivanje proizvoda i usluga u prometu uređuje federacija svojim zakonom. Međutim, ustavna ovlašćenja za federaciju tu se zaustavljaju. Prihod od poreza na promet proizvoda i usluga ne pripada izvorno federaciji već republikama.

Ovlašćenja u pogledu uvođenja poreza na dohodak i na imovinu, po pravilu, pripadaju federalnim jedinicama. U tom pogledu one imaju potpuni fiskalni suverenitet. Takav je slučaj i sa našim fiskalnim sistemom i ovlašćenjima za ustanovljenje poreza na dohodak i na imovinu i imovinska prava odnosno poreza na prihod od imovine i imovinskih prava.

b. Finansijski suverenitet

Finansijski federalizam uslovljen je fiskalnim odnosima, pa je zato i finansijski suverenitet izraz takvih odnosa. Centralno je pitanje za određivanje sadržine finansijskog suvereniteta obim ovlašćenja za samostalno utvrđivanje potreba od strane federacije, članica federacije i lokalnih kolektiviteta. Funkcionalna povezanost fiskalnih i finansijskih odnosa vidljiva je i iz akumulativne sposobnosti nosioca finansiranja da podmiri svoje potrebe. Zato se obim potreba uslovljava sredstvima

c. Fiskalni i finansijski suverenitet prema Ustavu SFRJ

U pogledu određivanja ovlašćenja vezanih za fiskalni i finansijski suverenitet naši ustavni principi polaze od suvereniteta socijalističkih republika. Zbog toga se uobičajeni modeli fiskalne i finansijske suverenosti ne mogu primeniti na našu zemlju.

Ovlašćenja koja se odnose na fiskalni i finansijski suverenitet republika vezana su za društveno-politički položaj ovih društveno-političkih zajednica. „Socijalistička republika je država zasnovana na suverenosti naroda i na vlasti i samoupravljanju radničke klase i svih radnih ljudi i socijalistička i samoupravna demokratska zajednica radnih ljudi i građana i ravnopravnih naroda i narodnosti”.²⁷⁾ Atributi fiskalne i finansijske suverenosti republika, vezani za njihov društveno-konomski položaj, izražavaju se, s jedne strane, u ovlašćenju da utvrđuju sistem, izvore i vrste društvenih prihoda, i sa druge stra-

²⁶⁾ Čl. 264. st. 2.

²⁷⁾ Čl. 3, Ustava SFRJ.

ne, u uvođenju onih od tako utvrđenih izvora, vrste i oblika prihoda koji odgovaraju republici.²⁸⁾ Prirodno da pojam uvođenja, shvaćen kao izbor mogućih tj. ustanovljenih prihoda, povlači i utvrđivanje visine uvedenih prihoda tj. određivanje njihovih stopa. Isto tako republike raspoređuju sredstva koja ostvare od svojih prihoda u svom budžetu, pa zato imaju i potpuni finansijski suverenitet.

Socijalističke autonomne pokrajine, u okviru svoga društveno-političkog i ekonomskog položaja, kao autonomne socijalističke samoupravne demokratske društveno-političke zajednice, imaju svoja posebna samoupravna ovlašćenja vezana za fiskalni i finansijski suverenitet. Tako i pokrajine ustanovljavaju izvore, vrste i oblike društvenih prihoda, uvode one od utvrđenih izvora, vrste i oblika, koji njima najbolje odgovaraju i određuju njihovu visinu. Na taj način pokrajine imaju svoju fiskalnu i finansijsku suverenost, koja se sastoji u pravu da regulišu društvene prihode, u okviru poreskog sistema koji utvrđuju kao i pravu da raspoređuju svoje prihode u budžetu.²⁹⁾

(1). **Fiskalni suverenitet** republika i pokrajina izražen u utvrđivanju sistema, izvora i vrste poreza, taksa, doprinosa i drugih dažbinskih prihoda, realizuje se u zakonima o porezima, taksama i u drugim fiskalnim aktima.

Svojim poreskim zakonima one regulišu oporezivanje dohotka organizacija udruženog rada, oporezivanje građana svim vrstama poreza na dohodak, na imovinu i imovinska prava, na prihod od imovine imovinskih prava i dobiti od igara na sreću, kao i oporezivanje dobiti stranih fizičkih i pravnih lica stečene ulaganjem sredstava u domaću organizaciju udruženog rada odnosno dobiti stečene investicionim ulaganjima. Pored toga regulišu i posebno oporezivanje prometa proizvoda i usluga, kao i prometa nepokretnosti i dobara. Svojim zakonima isto regulišu i takse, i to administrativne, sudske i komunalne, kao i samodoprinos.

Fiskalni suverenitet republika i pokrajina, koji podrazumeva ovlašćenje za ustanovljenje sistema poreza i taksenog sistema, ne mora uvek i bezuslovno podrazumevati i uvođenje ustanovljenih fiskalnih prihoda, kao nerazlučivu komponentu suverenosti. To znači da svi prihodi koje reguliše republika odnosno pokrajina ne moraju njima pripadati kao njihov prihod.

Republike odnosno pokrajine u sprovođenju svoje politike zahvatanja dohotka organizacija udruženog rada i ličnih dohodaka radnih ljudi i građana samostalno odlučuju, svojim zakonima (u glavnom godišnjim zakonima), koje će prihode one uvesti radi podmirenja potreba u oblasti opšte društvene potrošnje. Zato jedan znatan broj utvrđenih izvora prihoda ostaje na raspolaganju opštinama da ih one uvedu kao svoj prihod.

Fiskalna ovlašćenja koja pripadaju opštinama razlikuju se po obimu i sadržini od republičkih i pokrajinskih. Prema Ustavnim normama ta se ovlašćenja sastoje u pravu opštinskih skupština da uvode

²⁸⁾ Čl. 99. 299. tač. 4. Ustava SR Srbije.

²⁹⁾ Čl. 97. Ustava SAP Vojvodine.

prihode" u okviru zakonom utvrđenog sistema izvora i vrste poreza, taksa i ostalih dažbina".³⁰⁾ Prema tome opštine ne mogu ustanovljavati poreske i druge prihode, za podmirenje svojih potreba, ali imaju apsolutnu mogućnost da izvrše izbor koje će prihode među prihodima utvrđenih republičkim i pokrajinskim sistemom uvesti i još i više da određuju visinu prihoda koje uvode, a to znači da propisuju stopu. Takav obim fiskalnih ovlašćenja opština u odnosu na prihode, može se okarakterisati kao ograničeni fiskalni suverenitet poznat u teoriji i kao vezani fiskalni suverenitet.

S obzirom na ovlašćenja iz republičkih Ustava da republike zakonom uređuju sistem, izvore i vrste poreza, taksa i ostalih dažbina, može se zaključiti da postoje onoliko poreskih sistema koliko i republika odnosno pokrajina.

Sušтина takvih sistema i njihova sadržina odnosi se na poreze koje plaćaju organizacije udruženog rada iz dohotka, radni ljudi iz ličnog dohotka, (građani iz dohotka, imovine i prihoda iz imovine i imovinskih prava kao i na takse i to: administrativne, sudske i komunalne. Pa ipak ovi poreski sistemi nisu potpuni. Zbog Ustavnih ovlašćenja iz Saveznog Ustava, da federacija uređuje oporezivanje proizvoda i usluga u prometu, ovaj značajni član porodice poreza ne ulazi u poreski sistem republika i pokrajina. Preciznije rečeno on ulazi u republički i pokrajinski sistem poreza ali samo delimično i to onim delom u kome republike i pokrajine, na osnovu ovlašćenja iz saveznog zakona, uređuju oporezivanje tzv. posebnim porezom na promet, koji one uvode pošto ga je već ustanovila federacija. Sa sistemom taksa nešto je drugačije. Ovaj sistem, prema ustavu uređuje i federacija. Prema tome, postoji takseni sistem federacije koji ona uređuje u potpunosti i kao prihodi od svih taksa federacija ne zadržava za sebe izuzev konzularnih i nekih drugih taksa.³¹⁾

Za fiskalni suverenitet republika i pokrajina značajno je da one saradnju u oblasti poreske politike i da međusobnim dogovorima usklađuju osnove poreske politike i poreski sistem. Ta obaveza republika i pokrajina vezana za njihov fiskalni suverenitet ne znači ni umanjivanje ni ograničavanje tog suvereniteta, već je samo jedan od ekonomsko-političkih mera koja se primenjuje onda kad „to zahteva obezbeđenje jedinstva i stabilnosti jugoslovenskog tržišta".³²⁾

Organi federacije imaju prava i dužnost da, radi sprečavanja i otklanjanja poremećaja na tržištu, predlažu republikama i autonomnim pokrajinama da na osnovu međusobnog dogovaranja smanje ili povećaju porez i doprinose koje utvrđuju društveno-političke zajednice i da utvrde zajedničke osnove poreske politike republika i pokrajina.³³⁾

Nepostojanje dogovora ne sprečava republike i pokrajine da u okviru svojih prava i dužnosti, donesu propise i druga akta u oblasti poreske politike i poreskog sistema.³⁴⁾

³⁰⁾ Čl. 118. st. 2. Ustava SFRJ.

³¹⁾ Čl. 279. st. 2. i čl. 281. st. 1. tač. 5 Ustava SFRJ.

³²⁾ Čl. 265. st. 1. Ustava SFRJ.

³⁴⁾ Čl. 265. st. 2. Ustava SFRJ.

Značaj fiskalnog suvereniteta republika i pokrajina, kao i ovlašćenja opština na određivanje vrste i visine fiskalnih prihoda na njihovoj teritoriji, posebno treba naglasiti u vezi sa ustavnim pravima organizacija udruženog rada, radnih ljudi i građana, da, pod jednakim uslovima i srazmerno svojim materijalnim mogućnostima, doprinose zadovoljenju opštih društvenih potreba.³⁵⁾

Pošto se u oblasti opšte društvene potrošnje radi pretežno o poreskim приходima, taksama i drugim dažbinama, to se od saradnje republika i pokrajina u oblasti poreske politike i od međusobnih dogovora o usklađivanju osnova poreske politike i poreskog sistema, očekuje da obezbede primenu Ustavnih prava obveznika poreza i drugih dažbina na namenjenih za opšte društvene potrebe kako bi doprinosili zadovoljenju tih potreba prema njihovim materijalnim mogućnostima i u srazmeri sa tim mogućnostima.³⁶⁾

Prihvatajući stav o fiskalnoj suverenosti republika i pokrajina, Ustav SFRJ predviđa i mogućnost zakonskog propisivanja granica u kojima društveno-političke zajednice mogu utvrđivati svoje prihode, koji potiču iz dohotka organizacija udruženog rada i od prometa proizvoda i usluga.³⁷⁾ Ovlašćenja za oporezivanje dohotka organizacija udruženog rada imaju republike i pokrajine. Prema tome, navedena mera ograničavanja ovoga oporezivanje odnosi se na ove dve društveno-političke zajednice. Oporezivanje prometa proizvoda i usluga (tz. posebnim porezom na promet vrše kako republike i pokrajine, tako i opštine.³⁸⁾ Zbog toga se ograničenjem oporezivanja može obuhvatiti bilo koja od ovih društveno-političkih zajednica.

Uslovi koje Ustav propisuje za određivanje mere ograničavanja su da je takvo ograničavanje „neophodno radi sprečavanja većih poremećaja u privredi”. Ovaj uslov potvrđuje da se ograničavanje fiskalnog suvereniteta republika i pokrajina odnosno zakonskih ovlašćenja opština može uvoditi samo izuzetno i kad je to neophodno sa gledišta celokupne jugoslovenske privrede odnosno jedinstvenog jugoslovenskog tržišta.

Obaveze organizacija udruženog rada prema društveno-političkim zajednicama, pa i obaveze iz dohotka, utvrđuju se „zavisno od sposobnosti privrede da, u skladu sa dostignutim stepenom produktivnosti ukupnog društvenog rada i s potrebama materijalnog i društvenog razvoja koji odgovaraju njenim mogućnostima i dugoročnim interesima razvoja proizvodnih snaga društva, osigura zadovoljenje ličnih i zajedničkih potreba radnih ljudi i potreba proširene reprodukcije, kao i zavisno od sposobnosti organizacije udruženog rada da, u skladu sa opštim obavezama privrede i sa rezultatima rada i uspeha koji ostvari, osigura ustavom utvrđena prava radnika”.³⁹⁾ Radi očuvanja ovoga ustavnog načela o mogućnosti fiskalnog opterećenja

³⁴⁾ Čl. 275. st. 2. Ustava SFRJ.

³⁵⁾ Čl. 195. Ustava SFRJ.

³⁶⁾ Čl. 195. Ustava SFRJ.

³⁷⁾ Čl. 267 al. 1. Ustava SFRJ.

³⁸⁾ Čl. 1. st. 4. Zakona o oporezivanju proizvoda i usluga u prometu („Sl. list SFRJ”, br. 33 od 30. juna 1972. godine).

³⁹⁾ Čl. 33. st. 2. Ustava SFRJ.

privrede, mera ograničavanja oporezivanja dohotka organizacija udruženog rada i posebnog poreza na promet pokazuje se kao društveno opravdana i samim tim neophodna. Ta mera ograničenja sprečava da dođe do neželjenog poremećaja odnosa u privredi kao posledica toga što nije udovoljeno opštim ustavnim načelima o oporezivanju dohotka organizacija udruženog rada, odnosno otklanja poremećaje odnosa u privredi, ako već nastupe.

U Ustavu SFRJ utvrđuje se i kriterijum za pripadnost poreza koje iz dohotka plaćaju osnovne organizacije udruženog rada prema propisima društveno-političkih zajednica. Ovi porezi i doprinosi pripadaju društveno-političkoj zajednici na čijoj teritoriji organizacija udruženog rada trajno obavlja svoju delatnost.⁴⁰⁾

Pored toga Ustav SFRJ utvrđuje i kriterijume za pripadnost poreza iz ličnih dohodaka odnosno prihoda koji plaćaju radnici i građani u skladu sa saveznom zakonom prema propisima društveno-političkih zajednica. Ti porezi pripadaju društveno-političkoj zajednici na čijoj teritoriji radnik ili građanin živi.⁴¹⁾

Najzad Ustav SFRJ sadrži i odredbu kojom se daje ovlašćenje društveno-političkim zajednicama da regulišu oporezivanje sredstava koja se iz prihoda banaka raspoređuju osnovnim organizacijama udruženog rada i drugim društvenim pravnim licima i koja predstavljaju prihod tih lica. Propise o tom oporezivanju donosi društveno-politička zajednica kojoj se plaća porez iz dohotka tih lica.⁴²⁾ Prihod od oporezivanja pripada društveno-političkoj zajednici koja je donela propis o oporezivanju.

(2). Finansijaski suverenitet društveno-političkih zajednica, izražen u njihovim ovlašćenjima da samostalno, na samoupravnim osnovama, utvrđuju svoje potrebe u oblasti opšte društvene potrošnje i da prihode koji im pripadaju raspoređuju na te potrebe u budžetu, fondovima ili drugim instrumentima finansiranja opšte društvene potrošnje, potvrđuje Ustav SFRJ. Skupštine društveno-političkih zajednica donose budžete čime je zagarantovan finansijaski suverenitet svih društveno-političkih zajednica: republike, pokrajina i opština.

Međutim, opštine prema Ustavu SFRJ imaju potpuna finansijaska ovlašćenja da utvrđuju opšte društvene potrebe koje će podmirivati. Takva ovlašćenja u finansijaskom smislu proističu iz ustavne norme da radni ljudi u opštinama samostalno „odlučuju o obimu i načinu finansiranja opštih društvenih potreba”.⁴³⁾ Prema tome ovlašćenja ne samo da obuhvataju veličinu potreba radnih ljudi nego i način njihovog podmirjenja. Finansijaski sistem stavlja opštinama mogućnost izbora da li će opšte potrebe podmirivati iz budžeta ili iz fondova koje opštinske skupštine mogu obrazovati.

Finansijaski suverenitet republika i pokrajina pa i opština u pogledu utvrđivanja vrste i visine potreba iz oblasti opšte društvene potrošnje koje se finansiraju iz budžeta može izgledati ograničen ako

⁴⁰⁾ Čl. 266. st. 1. Ustava SFRJ.

⁴¹⁾ Čl. 266. st. 3. Ustava SFRJ.

⁴²⁾ Čl. 266. st. 2. Ustava SFRJ.

⁴³⁾ Čl. 118. st. 2. Ustava SFRJ.

organi federacije predlože republikama i pokrajinama da privremeno odlože trošenje dela prihoda društveno-političkih zajednica.⁴⁴⁾ Međutim, kao i u slučaju fiskalnog suvereniteta, tako ni ovde, ograničenja nema, već se radi o jednoj ekonomsko-političkoj meri koju organi federacije preduzimaju radi otklanjanja poremećaja na tržištu predlažući da republike i pokrajine to trošenje privremeno odlože i o tome se odlaganju sporazumeju.

Druga mera koju federacija može uvesti zakonom i koja je od značaja za utvrđivanje finansijskih odnosa prema društveno-političkim zajednicama jeste obaveza društveno-političkih zajednica da obrazuju rezervna društvena sredstva.⁴⁵⁾ Uslovi propisivanja ovakve mere su isti kao i za ograničavanje potrošnje, a to znači da predstoji neophodna potreba sprečavanja i otklanjanja većih poremećaja u privredi ili da to zahtevaju interesi narodne odbrane ili druge vanredne potrebe zemlje.

Pored ove, postoje još dve mere motivisane istim razlozima. To su zakonom federacije određena privredna zabrana raspolaganja delom društvenih sredstava za potrošnju ili delom društvenih sredstava za finansiranje investicija od strane društveno-političkih zajednica.⁴⁶⁾ i zakonom utvrđen način raspolaganja viškovima prihoda budžeta društveno-političkih zajednica.⁴⁷⁾

DR MIODRAG MATEJIĆ
professeur

LES ASPECTS JURIDIQUES DE LA CONSOMMATION SOCIALE (GÉNÉRALE)
ET COLLECTIVE) DANS LA CONSTITUTION DE LA RÉPUBLIQUE SOCIALISTE
FÉDÉRATIVE DE YOUGOSLAVIE

R é s u m é

Pour la Constitution de la République Socialiste Fédérative de Yougoslavie et les constitutions des républiques socialiste et des provinces on peut dire librement qu'elles représentent un exemple unique dans le monde quant au nombre et à la quintessence des normes financières. En partant d'une telle constatation, l'auteur expose et analyse les normes de la Constitution de la RSF de Yougoslavie, par lesquelles sont réglés les rapports financiers qui ont trait à la satisfaction des besoins dans le domaine de la consommation générale et collective. A ce propos l'auteur met en relief les principes généraux sur lesquels reposent les rapports dans la consommation générale et collective, à savoir: le caractère d'autogestion de l'organisation et de la satisfaction des besoins dans le domaine de la consommation générale et collective; le fédéralisme fiscal, qui est basé sur les principes d'autogestion, de détatisation et de décentralisation des rapports financiers dans le domaine de la consommation sociale générale; la souveraineté fiscale des collectivités socio-politiques, en tant que facteurs principaux pour la

⁴⁴⁾ Čl. 265. st. 2. Ustava SFRJ.

⁴⁵⁾ Čl. 267. st. 1. al. 2. Ustava SFRJ.

⁴⁶⁾ Čl. 267. st. 1. al. 3. Ustava SFRJ.

⁴⁷⁾ Čl. 267. st. 1. al. 4. Ustava SFRJ.

satisfaction des besoins dans le domaine de la consommation sociale générale et la souveraineté fiscale de ces collectivités en tant que facteurs principaux du processus de la satisfaction des besoins sociaux généraux du budget et des fonds.

Le caractère d'autogestion dans l'organisation et la satisfaction des besoins sociaux découle des principes constitutionnels sont liés à la condition socio-économique de la classe ouvrière dans l'ensemble et de l'homme travailleur, qui lui assure en travaillant avec les moyens dans la propriété sociale et en rendant les décisions directement et à égalité de droits avec les hommes travailleurs dans le travail associé sur toutes les affaires de la reproduction sociale dans les conditions et les rapports de dépendance mutuelle, la responsabilité et la solidarité, de réaliser son intérêt personnel matériel et moral et de tirer parti des résultats de son travail courant et écoulé et des acquisitions du progrès social général et matériel, de satisfaire sur cette base dans la plus large mesure possible ses besoins personnels et sociaux et de développer ses capacités de travail et les autres capacités créatrices (Partie introductive de la Constitution de la RSF de Yougoslavie, II deuxième alinéa).

L'autogestion dans la répartition du produit social dans les organisations fondamentales et dans les autres organisations du travail associé et dans la reproduction sociale dans l'ensemble crée les fondements pour les décisions d'autogestion des hommes travailleurs de détacher les moyens de leurs organisations et de leurs revenus personnels qu'ils associeront et utiliseront pour la satisfaction des besoins communs dans le domaine de l'instruction, de la culture, de la science, de la prévoyance sociale, de la culture physique, de la sécurité sociale et dans les autres domaines des activités sociales. Dans le domaine de la consommation sociale générale l'autogestion se manifeste dans les décisions autonomes des hommes travailleurs relatives au volume et au mode de financement des besoins sociaux généraux dans la commune et si ces moyens se forment des revenus du fisc et des autres revenus, qui sont établis par la loi.

Le fédéralisme fiscal et financier est institué dans les rapports de la fédération et des républiques socialistes et des provinces dans ce sens que la fédération pour la satisfaction des besoins sociaux généraux utilise les revenus de la douane et les autres revenus spécifiés par la loi et les contributions des républiques fédérées et des provinces. D'après les amendements constitutionnels de 1971 (Amendement XXXIV) les contributions des républiques fédérées et des provinces servaient à couvrir la différence entre les revenus originaux de la fédération (de la douane et des autres revenus) et les dépenses de la fédération, en particulier des impôts sur la circulation des produits et des services, qui étaient prescrits par la fédération et qui appartenaient en tant que revenu aux républiques fédérées et aux provinces. La Constitution de 1974 a effectué des modifications dans la détermination de cette contribution, qui ne sont pas seulement de nature fiscale mais aussi de nature socio-politique. Les républiques fédérées et les provinces ne cèdent plus à la fédération une partie de leurs impôts sur la circulation des biens, mais donnent une contribution conformément au principe de l'égalité en droits et à la responsabilité collective pour le financement des fonctions de la fédération (article 279 de la Constitution de la RSF de Yougoslavie). Tous les autres revenus, qui proviennent de l'imposition du revenu et des revenus personnelle, des biens et des droits patrimoniaux, ainsi que les impositions des revenus des biens et des droits patrimoniaux, les revenus des têtes et des autres sources appartiennent aux républiques fédérées, aux provinces et aux communes, de la manière déterminée par la loi de la république fédérée ou de la province.

Pour le fédéralisme financier il est important que le montant global des dépenses de la fédération soit établi d'accord avec les républiques fédérées et les provinces et en conformité avec la politique économique commune pour l'année pour laquelle le budget de la fédération est adopté. Avec les moyens qui lui appartiennent la fédération finance aussi les fonctions et les devoirs établis par la Constitution et par les lois et elle forme les réserves de la fédération. En outre elle finance de même la défense nationale.

Le fédéralisme fiscal, tel qu'il est conçu par la Constitution de la RSF de Yougoslavie, est suivi de la détatification et de la décentralisation des rapports financiers. La détatification se manifeste dans le domaine de la consommation commune dans laquelle les moyens, se forment en dehors du système fiscal et

sans les comprendre obligatoirement et où les hommes travailleurs et les citoyens décident sur la base de l'autonomie des moyens et de leur association ainsi que de leur destination et de leur utilisation. La décentralisation se reflète dans la multitude des sujets du financement et en particulier dans la séparation de la consommation générale et de la consommation commune dans lesquelles les moyens se forment et se répartissent d'après les critères différents.

Les pouvoirs qui se rattachent à la souveraineté fiscale partent de la souveraineté fiscale des républiques fédérées et des provinces. Elles établissent le système, les sources et les sortes d'impôts, de taxes, de contributions et des autres revenus fiscaux. Les républiques fédérées et les provinces réglementent, l'imposition du revenu des organisations du travail associé, des revenus personnels des ouvriers et des citoyens en dehors de l'économie sociale, des biens et des droits patrimoniaux, des revenus des biens et des droits patrimoniaux, des gains réalisés dans les jeux de hasard, des profits réalisés par les personnes physiques et morales étrangères, ensuite elles réglementent les taxes (administratives judiciaires et communales). Toutes les collectivités socio-politiques déterminent en toute autonomie le montant de leurs revenus en prescrivant leurs taux.

La fédération réglemente les droits de douane et les autres revenus (généralement des taxes) ainsi que l'imposition des produits et des services dans le trafic. Cet impôt sur le trafic appartient aux républiques fédérées, aux provinces et aux communes, mais elles peuvent introduire aussi un impôt spécial sur la circulation des produits.

Les communes ont les pouvoirs fiscaux d'introduire les revenus dans le cadre du système déterminé par la loi, des sources et des sortes d'impôts, des taxes et des autres revenus fiscaux et de prescrire les taux.

Pour la souveraineté fiscale des républiques fédérées et des provinces il est important qu'elles collaborent dans le domaine de la politique fiscale et de coordonner de concert les fondements de cette politique et le système fiscal. Cependant, il y a certains pouvoirs de la fédération qui ont de l'influence sur la souveraineté fiscale des républiques fédérées et des provinces, comme par exemple le pouvoir des organes compétents de la fédération de proposer aux organes compétents des républiques fédérées et des provinces de procéder après un accord préalable à la diminution ou à l'augmentation des impôts et des contributions et d'établir les fondements communs de la politique fiscale, c'est-à-dire le pouvoir de la fédération de déterminer par la loi les limites dans lesquelles les collectivités socio-politiques peuvent établir leurs revenus des recettes des organisations du travail associé et de la circulation des produits et des services, mais seulement si cela est indispensable dans le but d'empêcher ou d'éliminer les troubles d'une plus grande importance dans l'économie.

La souveraineté fiscale, exprimée dans les pouvoirs d'établir en toute autonomie leurs besoins et de répartir les revenus aux fins de pouvoir les satisfaire, ont en principe toutes les collectivités socio-politiques. Les organes de la fédération ont le droit et le devoir, afin d'empêcher et d'éliminer les troubles d'une plus grande ampleur sur le marché, de proposer aux républiques fédérées et aux provinces d'ajourner temporairement, en vertu d'un accord mutuel, la dépense d'une partie des revenus des collectivités socio-politiques. La loi de la fédération peut obliger les collectivités socio-politiques de former les moyens de réserve; de s'abstenir temporairement de disposer d'une partie de leurs moyens et de prescrire le procédé d'après lequel on disposera des excédents des revenus budgétaires.