

JAVNE FINANSIJE U USTAVNOM SISTEMU SRBIJE

REZIME: Materija javnih finansija ne spada u krug osnovnih pitanja materie constitutionis. Međutim osnovna načela društveno-ekonomskog uređenja jedne političke zajednice, u okviru kojih je pitanje javnih finansija jedno od osnovnih, predmet su regulisanja svakog modernog ustava. U ovom radu smo se zadržali na normama koje su relevantne za pitanja javnih finansija, a koje su sadržane u Ustavu Republike Srbije i predlo-gu novog Statuta Vojvodine, a koji sadrže, odnosno sadržaće po stupanju na snagu Statuta, najveći broj normi koje čine ustavni sistem Srbije. Materija koja se odnosi na javne finansije nije koncentrisana samo u delu koji ih sadži u naslovu. Pitanja koja se neposredno ili posredno odnose na javne finansije se nalaze, pored navedenog i u delu o ljudskim i manjinskim pravima i slobodama, nadležnostima Republike, uređenju vlasti i teritorijalnom uređenju. Deo Ustava koji govori o javnim finansijama je relativno oskudan. U članu 91. se navodi da se sredstva za finansiranje nadležnosti Republike, pokrajina i lokalne samouprave obezbeđuju iz poreza i drugih prihoda utvrđenih zakonom, tu se nalaze i odredbe o budžetu, javnom zaduživanju, ravnomernom regionalnom razvoju, Narodnoj banci i Državnoj revizorskoj instituciji. Za razliku od starog, postojeći Ustav je načinio krupne promene u sistemu javnih finansija u Srbiji. Garantujući pravo na izvorne prihode pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave, Srbija je iskazala opredeljenost za sveobuhvatnu decentralizaciju, pa tako i

¹ Docent na Pravnom fakultetu za privredu i pravosuđe, Univerzitet Privredna akademija, Novi Sad

² Asistent na Pravnom fakultetu za privredu i pravosuđe, Univerzitet Privredna akademija, Novi Sad

³ Docent na Pravnom fakultetu za privredu i pravosuđe, Univerzitet Privredna akademija, Novi Sad

fiskalnu, bez koje je iluzorno govoriti o bilo kojoj drugoj. Putem poreskih i drugih finansijskih zakona ova ustavna odredba će tek dobiti pun smisao.

Ključne reči: javne finansije, finansijsko pravo, ustav, javni prihodi, ekonomsko uređenje, ustavna materija

Uvod

Materija javnih finansija ne spada u krug osnovnih pitanja materije constitutionis. Međutim osnovna načela društveno-ekonomskog uređenja jedne političke zajednice, u okviru kojih je pitanje javnih finansija jedno je od osnovnih, predmeta regulisanja svakog modernog ustava. Skoro svaki ustav u formalnom smislu sadrži odredbe koje regulišu ovu materiju. Nadležnosti države, finansiranje državnih funkcija, odnos centralnih i necentralnih nivoa vlasti, ne samo u pogledu raspodele nadležnosti, već i finansiranja, položaj, organizacija i nadležnost pojedinih državnih organa, prvenstveno centralne banke, ministarstava finansija i ekonomije, organa državne revizije i slično, postupak donošenja određenih pravnih akata, npr. budžeta, završnog računa ili finansijskih zakona, samo su neka od pitanja koja su predmet ustavnog regulisanja, a kao takva predmet su proučavanja ustavno-pravne nauke. Ustavno pravo, kao grana prava predstavlja najviši i osnovni izvor svih drugih grana prava, pa tako i finansijskog prava. Ustav u većini ovih pitanja ostaje na nivou načela ili okvira koji punu sadržinu i smisao dobijaju putem zakona, uglavnom finansijsko-pravne prirode. Ovde dolazi do nadogradnje formalizovane ustavotvorčeve zamisli putem propisa iz oblasti javnih finansija. Putem javnih finansija se obezbeđuju neophodna sredstva za funkcionisanje celokupnog političkog sistema jedne zemlje, kao što javne finansije s druge strane predstavljaju osnovni instrument nekih od najvažnijih državnih funkcija – ekonomskih i socijalnih. Finansijsko pravo ne samo da proizlazi iz ustavnog, nego mu daje i odgovarajući karakter, jer od načina na koji su i mere u kojoj su finansijsko-pravni odnosi u jednoj državi regulisani bitno zavisi njen društveno-ekonomski karakter, državno i teritorijalno uređenje, pa čak i politički sistem, o čemu će više biti reči u narednim izlaganjima.

Ustavni sistem

Pod *ustavnim sistemom* se podrazumeva skup svih pravnih normi u jednoj političkoj zajednici koji regulišu ustavnu materiju. Te norme nisu neophodno sadržane u ustavu u formalnom smislu, nego one sve zajedno spadaju u ustav u materijalnom smislu. Dakle, one spadaju u predmet proučavanja ustavnog prava. Kao što je već rečeno, pitanja koja su od značaja za javne finansije nisu u većoj meri sadržana u ustavu, kao najvišem pravnom aktu. One su razvrstane u

različite zakone, finansijsko-pravne prirode, a čiji se broj u današnje vreme znatno povećava. Finansijsko-pravne norme se nazlaže i u velikom broju podzakonskih akata, ali i statuta, kao najviših pravnih akata jedinica lokalne samouprave, teritorijalnih autonomija, ali i drugih nedržavnih nosilaca javnih ovlašćenja. U ovom radu ćemo se zadržati na finansijsko-pravnim normama ili normama koje su od neposrednog značaja za sistem javnih finansija u Srbiji, a koje su sadržane u Ustavu Republike Srbije i predlogu novog Statuta Vojvodine, a koji sadrže, odnosno sadržavaće po stupanju na snagu Statuta, najveći broj normi koje čine ustavni sistem Srbije.

Ustav Srbije o javnim finansijama

Treći deo Ustava Republike Srbije iz 2006. god. nosi naziv „Ekonomsko uređenje i javne finansije“. U okviru njega postoje dva odeljka:

- 1) Ekonomsko uređenje, koje obuhvata naslove kao što su Osnovna načela, Položaj na tržištu, Svojinska prava stranaca, Ravnopravnost svih oblika svojine, Državna imovina, Zemljište, Čuvanje nasleđa i Zaštita potrošača;⁴
- 2) Javne finansije, koje obuhvataju naslove Porezi i drugi prihodi, Budžet, Javni dug, Ujednačeni razvoj, Narodna banka, Državna revizorska institucija.⁵

Materija koja se odnosi na javne finansije nije koncentrisana samo u delu koji je sadži u naslovu. Pitanja koja se neposredno ili posredno odnose na javne finansije se nalaze, pored navedenog i u delu o ljudskim i manjinskim pravima i slobodama, nadležnostima Republike, uređenju vlasti i teritorijalnom uređenju.

Iako naša ustavno-pravna praksa ima mnogo primera, prvenstveno u vreme socijalističke ustavnosti, da najviši pravni akt sadrži mnogo više odredaba o ekonomskom i društvenom uređenju nego li o pitanjima koja prema klasičnoj teoriji spadaju u ustavnu materiju, postojeći Ustav Srbije, kao i onaj iz 1990. godine preuzimaju klasična rešenja, opredeljujući se za korenito drugačiji pristup. Njegove odredbe o ekonomskom uređenju i javnim finansijama su prisutne samo u onoj meri kojom se potvrđuje karakter jedne građanske, unitarne i parlamentarne države kapitalističkog tipa.

Javne finansije u Ustavu Srbije

Deo Ustava koji govori o javnim finansijama je relativno oskudan. U članu 91. se navodi da se sredstva za finansiranje nadležnosti Republike, pokrajina i lokalne samouprave obezbeđuju iz *poreza i drugih prihoda utvrđenih zakonom*. U materiji koja se tiče organizacije vlasti i teritorijalne organizacije se nalaze i

⁴ Ustav Republike Srbije iz 2006. god., od čl. 82. do čl. 90.

⁵ Ustav Republike Srbije iz 2006. god., od čl. 91. do čl. 96.

druge odredbe koje se odnose na materiju javnih prihoda i druga pitanja iz oblasti javnih finansija, a o čemu će više biti reči u narednim izlaganjima. U navedenom članu Ustava se kaže i da je obaveza plaćanja poreza i drugih dažbina opšta, zasnovana na *ekonomskoj moći obveznika*. Analizom pojedinih vrsta javnih prihoda koji se javljaju u svim pravnim sistemima, kao što su indirektni porezi, takse i slično, da se uočiti da se oni striktno ne zasnivaju na proklamovanom kriterijumu. „Najslabija strana ovog poreskog oblika je regresivan efekat koji izaziva. Naime, pošto se vezuje za akte prometa ovaj porez je depersonalizovan, pa pri njegovom ubiranju nije moguće uzeti u obzir poresku sposobnost (poresku snagu) poreskog destinataru. Zbog toga ovaj porez srazmerno više opterećuje lica sa manjim dohotkom, što ima za posledicu nepovoljne socijalne efekte. Ova slabost poreza se može delimično ublažiti, ali se nikada ne može do kraja otkloniti.“⁶ S obzirom na navedeno, pomenuta odredba Ustava je nepotpuna i može stvoriti probleme u zakonodavnoj delatnosti, a time i sistemu finansiranja države i nižih nivoa vlasti. Njena dopuna bi trebalo da se sastoji u preciziranju po kome se radi o osnovnom kriterijumu oporezivanja, dok bi se kod svih drugih vodilo računa o načelu društvene solidarnosti, kao njihovoj dopuni i korekciji.

Ustav predviđa da svaki nivo vlasti, Republika, pokrajine i jedinice lokalne samouprave poseduju *budžete* u kojima moraju biti prikazani svi prihodi i rashodi kojima se finansiraju njihove nadležnosti. Takođe, predviđa se zakonsko uređivanje rokova u kojima budžet mora biti usvojen i način privremenog finansiranja. Budžet je specijalni zakon, čije se posebne karakteristike odnose na vremensku ograničenost, proceduru usvajanja, ali i specifičnu pravnu snagu. U rashodovnoj strani on je strogo obavezujući, dok je u prihodovnoj više planski akt. Takođe, radi se o jednom od najznačajnijih političkih akata, pravo predlaganja je strogo rezervisano za vladu, a s druge strane on je najznačajniji instrument parlamentarne kontrole vlade, jer se njegovim neusvajanjem vlada može prinuditi na podnošenje ostavke. Stoga, odredbe o privremenom finansiranju se ne smeju ekstenzivno tumačiti u smislu da zbog neusvajanja budžeta vlada izbegne sopstvenu političku odgovornost.

Novina u postojećem Ustavu je uvođenje *Državne revizorske institucije*. Radi se o najvišem državnom organu revizije javnih sredstava u Republici. Ona kontroliše izvršenje svih budžeta na teritoriji Srbije. Narodna skupština razmatra predlog završnog računa tek po pribavljenom mišljenju ove institucije. Ona je samostalna i podleže nadzoru narodne skupštine, a njeno bliže uređivanje se prepušta zakonu. Taj zakon se usvaja natpolovičnom većinom od ukupnog broja narodnih poslanika u Narodnoj skupštini, čime se on izdvaja iz grupe oblasti u kojima se zakoni donose manje kvalifikovanom većinom.⁷ Pored zaštitnika građana

⁶ Božidar Raičević: „Javne finansije“, Centar za izdavačku delatnost Ekonomskog fakulteta u Beogradu, 2005. god., str. 270.

⁷ Ustav Republike Srbije iz 2006. god., čl. 92. i čl. 96.

i poverenika za javne informacije, ovo je još jedna od nadzornih institucija koje novi Ustav uvodi, a čiji se značaj ogleda u dodatnom instrumentariju društvene kontrole nad javnim poslovima.

Ustav površno uređuje i pitanje *javnog zaduživanja*, ovlašćujući i niže nivo vlasti da se zadužuju, a uslovi i postupak se uređuju zakonom. Zakon može obesmisлити pravo pokrajina i jedinica lokalne samouprave da se zadužuju, propisujući strogu proceduru i uslove za zaduživanje, što naročito može pogoditi nerazvijene opštine, te se pri njegovom donošenju o tome naročito mora voditi računa, kako bi se ispoštovao smisao ustavne odredbe.

Ustavna obaveza državnih organa je da se staraju o *ravnomernom i održivoj regionalnom razvoju*. U članu 94. Ustav navodi samo da se to radi u skladu sa zakonom. U uslovima očigledne neujednačenosti u pogledu regionalnog razvoja u Srbiji ova odredba se čini nepotpunom. Iako se ovakvim pravnim aktom retko propisuju sredstva da se obezbedi ravnomernost i održivost u razvoju celokupne zemlje, imajući u vidu specifičnosti koje u Srbiji postoje, sve neracionalne zahteve koji podsećaju na separatizam, komparativne prednosti pojedinih delova Srbije, ali i neke od teških ekonomskih problema koji je prate, ne bi bilo suvišno da je pomenuta odredba potpunija i da predviđa neke od mehanizama za obezbeđenje ovog cilja. Oni bi se mogli načelno odrediti kao posebne mere u oblasti industrijalizacije, infrastrukture, energetike, zapošljavanja, obrazovanja, posebni mehanizmi nadzora u toj oblasti i slično, jer u protivnom to može ostati samo puka proklamacija bez ikakvog značaja.

Deo Ustava koji nosi naslov Javne finansije sadrži i odredbe o *Narodnoj banci*. Ustav je određuje kao centralnu banku države, samostalnu instituciju, pod nadzorom Narodne skupštine, kojom rukovodi guverner. Guvernera bira Narodna skupština i o njoj se donosi zakon. Član 95. Ustava je po mišljenju stručne javnosti sporan. Opasnost se ogleda u mogućnosti da stručnost bude podređena politici, odnosno monetarna politika volji skupštinske većine i političkih trgovina. „Mišljenja smo da ustavom proklamovano načelo samostalnosti Narodne banke nije na odgovarajući način i garantovano, kao što bi to bilo da je ustav utvrdio bar trajanje mandata guvernera Narodne banke.“⁸

Značaj ustavnih odredbi o ekonomskom uređenju Srbije za materiju javnih finansija

„Ekonomsko uređenje u Republici Srbiji počiva na tržišnoj privredi, otvorenom i slobodnom tržištu, slobodi preduzetništva, samostalnosti privrednih subjekata i ravnopravnosti privatne i drugih oblika svojine. Republika Srbija je jedinstveno privredno područje sa jedinstvenim tržištem roba, rada, kapitala i usluga.

⁸ Ljiljana Slavnić: „Ustavno pravo“, Privredna akademija Novi Sad, 2007. god., str. 281.

Uticaj tržišne privrede na socijalni i ekonomski položaj zaposlenih usklađuje se kroz socijalni dijalog između sindikata i poslodavaca.⁹

Navedeni član Ustava, naslovljen kao osnovno načelo ekonomskog uređenja, od višestrukog je značaja za materiju javnih finansija, a posebno finansijskog prava kao njihovog normativnog izraza. Naime, karakter jedne privrede presudno određuje i karakter javnih finansija u njoj. Klasični mehanizmi državne intervencije u tržišnoj privredi su: *porezi, javni državni sektor privrede i politika budžetskih rashoda*. Putem mera ekonomske, finansijske i privredne politike koje predstavljaju kombinaciju navedenih mehanizama državne intervencija ona ostvaruje svoju ekonomsku i socijalnu funkciju. Te funkcije kvalitativno se razlikuju u tržišnoj u odnosu na sve druge oblike privrede. U prvom članu Ustava se, između ostalog, navodi da se Republika Srbija zasniva na socijalnoj pravdi, što predstavlja još uvek puku proklamaciju sa beznačajnim sadržajem, što je donekle suprotno strogoj odanosti principima tržišne privrede, ukoliko u njoj ne postoji, uz neophodnu društvenu svest i pravno formalizovana obaveza državnih organa, kao i svih njenih derivata, da korektivnim i zaštitnim merama, sa što većom okrenutošću čoveku i društvenoj solidarnosti, a ne samo ekonomskim centrima moći, štite zadatu vrednost. Švedski ekonomista Midral u knjizi „Iza države blagostanja“, govori o o tome šta je država socijalne pravde konkretno, a to su: „demokratske države blagostanja sa skoro otvorenom angažovanošću da ostvare široke ciljeve ekonomskog razvoja, punu zaposlenost, jednakost mogućnosti za život i rad mladih, socijalno osiguranje i uopšte zaštitu minimalnih standarda u pogledu prihoda, ishrane, stanovanja, zdravlja i obrazovanja, za građane bez obzira na socijalni položaj, rasu, nacionalnost i veru“.¹⁰ Dakle, navedeno načelo o socijalnoj pravdi u uslovima tržišne privrede koja se navodi u članu 82. Ustava, obezbeđuje se različitim merama državnih organa, počev od zakona u svim oblastima društvenog života, podzakonskih u upravnih akata izvršnih i upravnih organa i drugih vršilaca javnih ovlašćenja, pa sve do sudova, kojima ovo može biti u uslovima prenatrženosti socijalnih razlika i konflikata, dragoceno uputstvo za rešavanje konkretnih sporova. Iako se neki od opšteprihvaćenih instrumenata socijalne pravde koji su postojali u Ustavu iz 1990. god. ne nalaze i u postojećem,¹¹ te se otuda zaključuje da je on: „očišćen od svih poluga i mehanizama socijalne pravde u korist liberalnog tipa tržišne privrede“.¹² Svi zakoni i drugi propisi iz oblasti javnih finansija morali bi biti podređeni ovome cilju, što u uslovima društvenih odnosa u našoj zemlji još dugo neće biti realno.

⁹ Ustav Republike Srbije iz 2006. god., čl. 82.

¹⁰ „Javne finansije“, Vuk Ognjanović, Fakultet za trgovinu i bankarstvo, Novi Beograd, 2002. god., str. 28.

¹¹ Pravo zaposlenih i drugih građana na socijalnu sigurnost, svojina i rad kao osnov upravljanja i učešća u upravljanju i td.

¹² Ratko Marković: „Kritički pogled – predgovor – Ustav Republike Srbije od 2006. god, Beograd, 2006. god.

I ostala načela ekonomskog uređenja tiču se materije javnih finansija. One predstavljaju jedno od osnovnih sredstava za obezbeđenje otvorenog i slobodnog tržišta, te njegovu jedinstvenost i jedinstvenost privrednog područja. Iz ovoga proizlazi naročita obaveza zakonodavca da prilikom prenosa nadležnosti u oblasti javnih prihoda na pokrajinu i jedinice lokalne samouprave izabere najoptimalniji oblik fiskalne decentralizacije kako ne bi doveo u pitanje jedinstvo i otvorenost tržišta na celoj teritoriji zemlje, te jedinstvo privrednog prostora, ali i obezbedi ravnomeran ekonomski razvoj.

Ustav Srbije garantuje svima jednak pravni položaj na tržištu, te zabranjuje sve akte kojima se, suprotno zakonu, ograničava slobodna konkurencija, stvaranjem monopola ili dominantnog položaja ili njihovom zloupotrebom, a strana lica izjednačava na tržištu sa domaćim.¹³ Značaj ovih odredaba za materiju javnih finansija je dvojak. Ili se instrumentima javnih finansija, prvenstveno poreza, carina, raznih vrsta taksi, naknada, doprinosa, javnih zajmova i slično, one ne smeju ugrožavati ili se one pak jedino ili u najvećoj meri mogu ostvariti istim tim instrumentima. Svaka mera fiskalne politike morala bi da podržava navedenu ustavnu odredbu, ili bi bila neustavna. Takođe, stvaranje ili zloupotreba monopola se u najvećoj meri ostvaruje merama fiskalne politike i drugim instrumentima javnih finansija.

Javne finansije i ljudska prava

„Javne finansije insistiraju na društvu kao celini, te na procesima društvenih promena na srednji i dugi rok. Jednostavno, javne finansije nisu praksa koja može da se odvoji od politike u društvenim odnosima, ali su i nauka koja sledi i koja drži do određenih društvenih vrednosti, kao što su: pravičnost u raspodeli troškova za zajedničke potrebe, jednakost, te princip građanske postojanosti i odgovornosti za državne poslove, pa i za korpus ljudskih prava uopšte.“¹⁴

Jednakost građana, pravičnost u vršenju vlasti i opšti interes kao temeljne vrednosti svake moderne političke zajednice, ali i ustavni principi, svoj specifičan odraz nalaze u materiji finansijskog prava i nauci o javnim finansijama uopšte. Njihovom kombinacijom se stvara posebna vrednost, a koja se ogleda u principu solidarnosti koji predstavlja osnovu sistema socijalne sigurnosti i socijalnog osiguranja, a čije finansiranje je predmet regulisanja finansijskog prava, kao što je i sa utvrđivanjem ekonomske moći poreskih obveznika, kao osnove oporezivanja i tako dalje. Takođe, odnos državnih rashoda i pitanja ljudskih prava su predmet dodira ustavnih rešenja i finansijsko-pravnih normi.

Pored posredne povezanosti ovih dveju materija, u oblasti ljudskih prava postoje i direkne veze. Tako na primer, govoreći o pravu na imovinu (čl. 58.), Ustav

¹³ Ustav Srbije, 2006. god., čl. 84.

¹⁴ Vuk Ognjanović: „Javne finansije“, Fakultet za trgovinu i bankarstvo, Novi Beograd, 2002. god., str. 3.

navodi da je oduzimanje ili ograničavanje imovine radi naplate poreza i drugih dažbina ili kazni, dozvoljeno samo u skladu sa zakonom. Zakon uređuje šta može biti predmet oduzimanja, šta se iz njega izuzima, postupak po kome se vrši, nadležne organe, rokove i slično. Opšti interes je iznad prava svojine (u Ustavu se govori o imovini, iako o tom pitanju u teoriji postoje razmimoilaženja), a javni prihodi predstavljaju samo instrument neophodan za njegovo zadovoljenje.

Pravo nasleđivanja ne može biti isključeno ili ograničeno zbog neispunjavanja javnih obaveza (čl. 59.). Dakle, nasledno, kao i nijedno drugo ljudsko pravo pravo ne može biti ugroženo usled neizvršenja neke od javnih obaveza u koje spada i poreska. Suprotno rešenje ne bi bilo svojstveno demokratskom političkom poretku, te se i javlja samo u totalitarističkim sistemima. Izvršenje javnih obaveza se obezbeđuje drugačijim sredstvima, u uslovima vladavine prava i nezavisnog sudstva.

Deca, trudnice, porodilje za vreme porodijskog odsustva, samohrani roditelji sa decom do sedme godine života i stari ostvaruju zdravstvenu zaštitu iz javnih prihoda, ako je ne ostvare na drugi način, na način propisan zakonom (čl. 68.). Takođe, pitanja socijalne zaštite, penzijskog osiguranja i slično, se na osnovu Ustava, regulišu zakonom, a pitanja doprinosa spadaju u finansijsko-pravnu materiju, te mesto dodira ustavnog i finansijskog prava.

Mesto javnih finansija u sistemu organizacije vlasti

Javnim prihodima država, ali i drugi nivoi vlasti, obezbeđuju sredstva koja su neophodna za ostvarivanje njihovih nadležnosti. Savremena država preuzima širi opus poslova nego što je to karakteristično za države liberalnog tipa tržišne privrede. To se svakako višestruko reflektuje na sistem javnih finansija u jednoj državi.

Nadležnosti Republike su nabrojane u četvrtom delu Ustava, u članu 97. Nadležnosti koje su neposredno vezane za pitanje javnih finansija, a o kojima odlučuje Republika su: jedinstveno tržište, pravni položaj privrednih organizacija, sistem obavljanja pojedinih privrednih i drugih delatnosti, robne rezerve, monetarni, bankarski, devizni i carinski sistem, ekonomski odnosi sa inostranstvom, kreditni odnosi sa inostranstvom, poreski sistem, socijalno osiguranje i druge ekonomske i socijalne odnose od opšteg interesa, finansijska revizija javnih sredstava, razvoj, ravnomerni razvoj pojedinih delova Republike, razvoj nedovoljno razvijenih područja, finansiranje ostvarivanja prava i dužnosti Republike utvrđenih Ustavom i zakonom i sl.

U delu koji govori o Narodnoj skupštini, tačnije načinu donošenja odluka u njoj, ustav predviđa da je za donošenje nekih odluka potrebno da glasa većina od ukupnog broja narodnih poslanika. Pitanja za čije je usvajanje takva većina potrebna su taksativno navedena u samom Ustavu. Između ostalog, natpolovična većina od ukupnog broja narodnih poslanika je potrebna i za usvajanje budžeta,

završnog računa, javnog zaduživanja, plana razvoja itd. Takođe, u materiji koja uređuje pitanje referenduma (čl. 108.), predviđeno je da predmet referenduma ne mogu biti, između ostalog, poreski i drugi finansijski zakoni, budžet i završni račun. Iz navedenih odredaba jasno proizlazi zaključak da ustavotvorac daje poseban tretman zakonima koji uređuju materiju javnih finansija. Osteljivost odnosa koje regulišu, mogućnosti konflikta u tim odnosima, opšti interes koji bi putem njih trebalo da se postiže, značaj ove materije za funkcionisanje same države, samo su neki od razloga koji su opredelili ustavotvorca na ovakvo rešenje.

Fiskalna decentralizacija u Ustavu Srbije

Jedna od najznačajnijih novina novog Ustava Srbije po pitanju položaja autonomnih pokrajina je njihovo pravo na sopstvenu imovinu i izvorne prihode. Putem izvornih prihoda pokrajina finansira svoje nadležnosti. Vrste i visina izvornih prihoda pokrajina se određuju zakonom, takođe, zakonom se određuje učešće pokrajina u delu prihoda Republike. Budžet AP Vojvodine iznosi najmanje sedam posto u odnosu na budžet Republike, s tim što se tri od ovih sedam posto koristi za finansiranje kapitalnih rashoda.¹⁵ Iako nije uobičajeno da se u tekst samog ustava unose tako precizne odredbe koje će sadržavati procentualni odnos između budžeta različitih nivoa vlasti, kao i procentualnog određivanja namenskih prihoda, imajući u vidu stalna sporenja i politikanstvo u vezi sa raspodelom javnih prihoda, ne čudi ustavotvorčeva zamisao da se to pitanje reši najvišim pravnim aktom. Sistem odnosa u pogledu javnih prihoda svih nivoa vlasti u Republici Srbiji u nauci javnih finansija se određuje delimično kao sistem vezane separacije, gde je autonomnost nižih nivoa vlasti ograničena zakonom koji utvrđuje javne prihode i njihove glavne elemente, dok niži nivoi sami odlučuju o njihovom uvođenju i nekim sporednim elementima (olakšice, postupak i sl.), dok predviđajući učešće pokrajina u delu prihoda Republike uvodi sistem zajednice prihoda. Ovaj sistem odgovara praksi većine decentralizovanih država.

Finansijska autonomija AP Vojvodine

U skladu sa Ustavnim zakonom donetim u svrhu primene Ustava iz 2006. god., Skupština Autonomne Pokrajine Vojvodine je usvojila novi Statut. Da bi isti stupio na pravnu snagu potrebno je da isti potvrdi Narodna skupština Republike Srbije. S obzirom da se u stručnoj javnosti javio veliki broj kritika u pogledu ustavnosti predviđenih rešenja, procedura potvrđivanja je uspojena. Takođe, novi Statut je usvojen u Skupštini Autonomne Pokrajine iako nije donešen zakon o nadležnostima bez kog Statut i ne može ostvariti svoju svrhu. Zakonom o nadležnostima će se precizno utvrditi koja pitanja će uređivati Pokrajina, a samim

¹⁵ Ustav Republike Srbije iz 2006. god., čl. 184.

tim i koje će rashode imati, kao i koji prihodi će se smatrati njenim izvornim prihodima.

Predlog novog Statuta AP Vojvodine predviđa da: „AP Vojvodina ima izvorne prihode kojima finansira svoje nadležnosti i koje samostalno utvrđuje i naplaćuje u skladu sa zakonom i pokrajinskom skupštinskom odlukom. AP Vojvodina svoje prihode stiže: naplatom poreza, taksa i drugih naknada, prihodima od imovine čiji je titular, učešćem u prihodima javnih preduzeća i ustanova, javnim zajmovima, komercijalnim zajmovima i kreditima, transferom budžetskih sredstava, primanjem donacija i drugih davanja bez naknade, iz drugih izvora u skladu sa zakonom i pokrajinskom skupštinskom odlukom. Vrsta i visina izvornih prihoda bliže se utvrđuje zakonom i pokrajinskom skupštinskom odlukom u skladu sa zakonom. Nadležnosti AP Vojvodine finansiraju se iz sredstava obezbeđenih, pre svega, iz poreza na dobit preduzeća i poreza na dohodak građana, naplaćenih na teritoriji AP Vojvodine, kao i drugih prihoda utvrđenih zakonom i pokrajinskom skupštinskom odlukom u skladu sa zakonom.“¹⁶ Takođe se navodi i da prihod AP čini i transver iz republičkog budžeta. Jedina zamerka vezano za ovaj član je što se umesto reči „utvrđuje“ vezano za izvorne prihode, a prvenstveno poreze, ne koristi reč „uvodi“, jer ono što se u nauci o javnim finansijama smatra pod „utvrđivanjem“ je Ustavom određeno kao pitanje koje se uređuje zakonom, dok se uvođenje tog prihoda i neka ovlašćenja vezana za njegovu visinu, olakšice, oslobođenja i sl. prepuštaju pokrajini, u skladu sa zakonom.

Završna razmatranja

Kao što je u ovom radu izloženo, Ustav Srbije sadrži više odredbi koje se tiču materije javnih finansija. To je potpuno u skladu sa savremenim shvatanjem uloge države, koja prevazilazi klasične funkcije odbrane, bezbednosti, spoljnih poslova, pravosuđa i slično, preuzimajući brojne funkcije u oblasti socijalno-ekonomskih odnosa, što se višestruko reflektuje i na materiju javnih finansija. S tim u vezi možemo navesti jedan stav izložen u teoriji javnih finansija po kome je: „pitanje države centralno pitanje javnih finansija. A i najvažnije pitanje jednog opšteg procesa demokratizacije i liberalizacije javne, pa i stabilizacije društvene politike u celini.“¹⁷ Jedna od posledica ovakvog shvatanja je veći interes ustavotvorca za pitanja javnih finansija.

Navedene odredbe su izložene u više delova Ustava, čime se dodatno potkrepljuje stav o velikom interesu ustavotvorca za pitanja javnih finansija, bez kojih nije zamislivo funkcionisanje jedne političke zajednice, te se javlja nužnim da se ustavom postavi dovoljno određen okvir za precizniju i potpunu zakonsku regululaciju.

¹⁶ Predlog novog Statuta AP Vojvodine, čl. 63.

¹⁷ Vuk Ognjanović: „Javne finansije“, Fakultet za trgovinu i bankarstvo, Novi Beograd, 2002. god., str. 4.

Deo koji nosi naziv Javne finansije se u ustavnoj teoriji smatra prilično oskudnim, a nekada i nedorečenim. Smatramo da se većina pitanja u ovom delu mogla preciznije urediti, čime bi se dodatno potvrdila ustavna načela i načela ekonomskog uređenja, otklonile neke od dilema u zakonodavnoj delatnosti, naročito po pitanju položaja i uloge Narodne banke, ravnomernog regionalnog razvoja i teritorijalne organizacije, kao što bi se i manifestovala opredeljenost države za neke proverene vrednosti koje se tiču funkcionisanja države, kao što su socijalna pravda, decentralizacija, ujednačen regionalni razvoj i slično.

Decentralizacija je suštinsko pitanje demokratičnosti jedne države, a svoju suštinu ostvaruje u najvećoj meri putem fiskalne i uopšte finansijske decentralizacije. Dakle, sistem javnih finansija u jednoj državi delimično određuje i karakter njenog političkog režima.

Za razliku od starog, postojeći Ustav je načinio krupne promene u sistemu javnih finansija u Srbiji. Garantujući pravo na izvorne prihode pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave, Srbija je iskazala opredeljenost za sveobuhvatnu decentralizaciju, pa tako i fiskalnu, bez koje je iluzorno govoriti o bilo kojoj drugoj. Putem poreskih i drugih finansijskih zakona ova ustavna odredba će dobiti pun smisao.

**Assist. Prof. Radica Šipovac, Ph.D.,¹⁸ Darko Golić¹⁹ and
Assist. Prof. Milan Počuča, Ph.D.²⁰**

Public finances in constitutional system of Serbia

A b s t r a c t

Matter of public finances doesn't belong to the cycle of fundamental questions of so-called *materie constitutionis*. However main principle of socio-economic system of one political community, in which question of public finances is one of basic is regulation of every modern constitution. This scientific work is focusing on norms relevant for the question of public finances, which are contained in Constitution of Republic of Serbia and in proposal of new Statute of Vojvodina Province, and will consist, after Statute goes into effect, the largest number of norms already contained in constitutional system of Serbia. Substances referring to public finances are not considered only in part which contains them under the title. Questions directly or indirectly related to public finances can be found besides the following, in part about human and minority rights and freedom, Republic authority, separation of powers and territorial structure. Part of

¹⁸ Assistant Professor on the Law Faculty, Business Academy, Novi Sad

¹⁹ Assistant on the Law Faculty, Business Academy, Novi Sad

²⁰ Assistant Professor on the Law Faculty, Business Academy, Novi Sad

constitution referring to public finances is deficient. According to article 91 of the Low, resources for financing Republic regulation, province and local authority are providing from taxes and other incomes defined by the law, which also defines budget regulation, public debts, proper regional development, and Central bank and Governmental revision institution. Former constitution, as the difference from the existing one, made important changes in system of public finances in Serbia. Guaranteeing province and units of local authority the right for incomes, Republic of Serbia demonstrated determination for general decentralization, including fiscal without which is illusory to talk about any other. Through tax legislation and other financial laws constitutional regulation will get acquire meaning.

Key words: public finances, financial law, constitution, public incomes, economic system, constitutional matters

Literatura

1. Božidar Raičević: „Javne finansije“, Centar za izdavačku delatnost Ekonomskog fakulteta u Beogradu, 2005. god.
2. Vuk Ognjanović: „Javne finansije“, Fakultet za trgovinu i bankarstvo, Novi Beograd, 2002. god.
3. Dragomir Đorđević: „Javne finansije i finansijsko pravo“, Privredna akademija Novi Sad, 2006. god.
4. Ljiljana Slavnić: „Ustavno pravo“, Privredna akademija, Novi Sad, 2007. god.
5. Marijana Pajvančić: Ustavno pravo – ustavne institucije, Novi Sad, 2003. god.
6. Ratko Marković: „Kritički pogled – predgovor – Ustav Republike Srbije od 2006. god, Beograd, 2006. god.
7. Ustav Republike Srbije iz 2006. god.
8. Predlog novog Statuta Autonomne Pokrajine Vojvodine;