

Војислав М. Бачанин  
Универзитет у Крајеву  
Правни факултет у Крајеву  
bacaninvoislav@gmail.com  
ORCID ID: 0000-0003-0281-2451

## ДЕЈАН ПОПОВИЋ: УНИФИКАЦИЈА ПОРЕСКОГ ПРАВА У ПРВОЈ ЈУГОСЛОВЕНСКОЈ ДРЖАВИ ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ УНИВЕРЗИТЕТА У БЕОГРАДУ, БЕОГРАД, 2020, 279 СТРАНА

Последњих тридесетак година, с изузетком неколико обимнијих ауторских доприноса,<sup>1</sup> у погледу развитка институција јавних финансија на овим просторима, најчешће су анализе биле заступљене у форми чланака, кратких осврта и прегледа. Будући да малобројни стручњаци за област економске историје и они економисти који су посвећени истраживању економских аспеката феномена јавних финансија најчешће не поседују ни методолошка, а ни стручна знања неопходна за потпуније разумевање области финансијског (а нарочито фискалног) права, у својим радовима углавном су избегавали подвргнути продубљенијој анализи „прашуму“ порескоправних норми. Аутори из области јавних финансија и финансијског права, пак, претежно су се окретали актуелним и „свежим“ порескоправним и порескополитичким темама, а неку приметнију заинтересованост за ову тематику, нажалост, не бисмо могли пронаћи ни код посленика правноисторијске уже научне области, премда је не само историја људских права и слобода, већ и државноправна историја уопште, испреплетана историјом опорезивања.

Студија која се пред нама налази чини се, стога, једним правим освежењем. Њеним издавањем попуњава се празнина за коју верујемо да је давно

<sup>1</sup> Попут, примера ради, студија Драгане Гњатовић, Бошка Мијатовића, Ивана Бецића и Бориса Кршева (Вид: Dragana Gnjatović, *Stari državni dugovi: Prilog ekonomskoj i političkoj istoriji Srbije i Jugoslavije*, Ekonomski institut: Jugoslovenski pregled, Beograd, 1991; Бошко Мијатовић, *Историја државних финансија Србије: 1876-1895*, Архипелаг, Београд, 2021; Иван Бецић, *Финансијска политика Краљевине SHS: 1918-1921*, Stubovi kulture, Beograd, 2003; Иван Бецић, *Министарство финансија Краљевине Југославије: 1918-1941*, Институт за савремену историју, Београд, 2012; Boris Kršev, *Финансијска политика Jugoslavije: 1918-1941*, Prometej, Novi Sad, 2007).

требало да буде затворена,<sup>2</sup> нарочито имајући у виду да је у државама насталим на развалинама друге Југославије спроведена рецепција бројних порескоправних института који су постојали у периоду прве.

Будући да је ова расправа произашла из пера Дејана Поповића, професора емеритуса Универзитета у Београду и аутора који је најзаслужнији за афирмацију домаће науке пореског права, не би требало да зачуди што је кроз анализу процеса стварања јединственог пореског права прве југословенске државе доминантан био управо порескоправни приступ, односно унилатерални концепт проучавања негдашње науке о финансијама.<sup>3</sup> Предмет ове студије, зато, није уобичајен приказ стања јавних финансија у првој југословенској држави (на шта упућује и сам аутор у предговору), већ анализа процеса стварања јединственог пореског права у овом периоду. Рад, тако, није само текст историјско-дескриптивне садржине, већ представља једну потпунију теоријско-критичку анализу проблема.

Читајући ову расправу може се препознати једно минуциозно истраживање научне и стручне литературе, периодике и архивске грађе. Аутор је приступио таквој темељној анализи користећи се, притом, не само нормативним и историјским методом (који је својствен за истраживаче правно-историјског усмерења) већ и економским, социолошким и компаративно-правним, како би се разумео и шири, економски и политички контекст. У бројним, брижљиво одабраним примерима указивало се и на значајно деловање културног и политичког амбијента, а пружио се и упоредноправни поглед на нормативна решења у, тада, такође новоствореној држави, Чехословачкој, као и у другим земљама.

Могло би се оценити да је и стил излагања у маниру најпознатијих представника тзв. београдске школе јавних финансија – концизан и педантан. Реченице су јасне и недвосмислене, док полемички тон, осећање за детаљ и чињеница да се кроз текст најчешће користи свака прилика да се излагање учини мање сувопарним чини ово штиво пријемчивим да заинтересује и много ширу публику од историчара, правника и економиста. Монографија има 263 страна текста, док списак литературе заузима 12 страница. Уз увод и закључак, текст је подељен на 9 глава.

---

<sup>2</sup> Ваља подсетити и да је последња монографија која је делом своје садржине обухватала и порескоправну анализу домаћих јавних финансија у међуратном периоду објављена још средином осамдесетих година прошлог века. Вид: Božidar Jelčić, *Razvoj javnih financija u Jugoslaviji*, Pravni fakultet u Zagrebu: Centar za stručno usavršavanje i suradnju sa udruženim radom, Zagreb, 1985.

<sup>3</sup> Према овом концептуалном оквиру јавне финансије (наука о финансијама) имају за предмет економску страну финансијске активности и, сходно томе, посебан методолошки оквир (те се истраживања врше инструментаријумом који је развила економска мисао), док се финансијско право служи методологијом коју је развила правна наука.

Прва глава садржи осврт на порески систем у периоду провизоријума, односно прве две године постојања нове државне творевине. Указује се на све правне, али и политичке мањкавости које су тада биле очигледне и, самим тим, оптерећивале систем. Будући да су порези у овом периоду били увође-ни путем финансијских закона, нуди се и оцена стања тадашњег пореског законодавства и места финансијских закона у буџетском и пореском праву.

У оквиру наредне, друге главе, пружа се анализа у погледу директних пореза. Приказују се различити „наслеђени“ системи непосредних пореза који су важили на различитим територијама новостворене државе. У том погледу, за разлику од досадашњих ауторских приступа који су редом истицали пет различитих пореских система, наглашава се како се расправа о унификацији права непосредних пореза заправо сводила на анализу ефеката четири пореска система (аустријски, мађарски, реформисани османски и српски), јер је црногорски систем непосредних пореза (који је, узгред речено, приказан и у овом раду) од јуна 1921. године замењен српским законодавством. Нарочито значајним чини се ауторско опредељење да се представе и оцене различити пројекти пореске реформе непосредних пореза, будући да се за неколико година променило седам различитих предлога. Систем усвојен Законом о непосредним порезима из 1928. године оцењује се као чисти цедуларни (у којем је већина пореза имала две компоненте – основни порез, као пропорционалан, и допунски порез, као прогресиван) који није био у складу са преовлађујућим трендовима у развијеним државама јер није био задовољен стандард *ability-to-pay*. Опет, према ауторовом суду, сâмо изједначење непосредних пореза следило је трендове унификације у државама насталим на сличан начин.

Трећа глава посвећена је унификацији индиректних пореза. У том правцу, посебно се анализирају процеси изједначавања царина и акциза (трошарина), увођења пореза на луксуз и пореза на пословни промет. Указује се на све позитивне и негативне стране важећег законодавства, а текст се обогаћује и скретањем читалачке пажње на одређене политичке куриозитете који су пратили важећи порески систем – од познатих корупционашких афера, до проблема који су се јављали у вези са трошаринама на ракију и шећер.

Уз подсећање на правну природу такси и њихово место у пореском праву, у четвртој глави, истражују се затечени таксени прописи, процес изједначења таксених правила и издвајање судских такси усвајањем посебног закона 1930. године. Подцртава се, тако, постојање једног феномена који се, нажалост, може пронаћи и у наше време – промене назива фискалитета како би се прикрила његова права природа. Наглашава се да су таксе служиле и као „параван“ иза којег би се скрила и закамуфлирала дажбина која је, по својој природи, порез или царина.

Предмет истраживања наредне главе представљају фискални монополи. Прихваћена је уставноправна периодизација, те се ово питање истражује током провизоријума, током важења Видовданског и током важења тзв. октроисаног устава из 1931. године. И на овом месту, указује се на бројне проблеме са којима су се суочавали креатори политике, нарочито оне који су се тицали монопола дувана, као најиздашнијег.

У шестој глави истражује се стање пореског процесног права, кроз анализу затечених порескопроцесних прописа, изједначених норми, опроста пореских дуговања и одобравања одгађања плаћања. Закључује се да су мере пореске амнестије и одгађања плаћања представљале последицу политичког популизма тадашњих власти.

У наредној глави пружа се осврт на почетак деволуције Краљевине Југославије усвајањем уредаба о Бановини Хрватској. Будући да током свог кратког постојања Бановина није стигла да донесе нити један порески закон, ова глава је насловљена као „наговештај краја унификованог пореског права.“

Осма глава посвећена је финансирању нижих административно-политичких јединица. Истражују се покушаји хармонизације права самоуправних финансија. Закључује се да је доминантан био систем пореског преклапања, а од средине тридесетих година – систем заједнице прихода. Додатни прилог домаћој историји финансијског права пружа се и кроз ауторски „поглед унапред“ на тзв. самоуправне финансије у другој југословенској држави и поређење односа бановина и федералних јединица послератне федерације.

Пре закључних разматрања, у последњој, деветој глави, расправи се додају још два занимљива питања – питање стања науке пореског права у истраженом периоду и доприноса професора тадашње науке о финансијама и пореских практичара унификацији. Након излагања водећих европских трендова у међуратном периоду у погледу дилеме о односу пореског права и науке о финансијама, аутор се осврће на дела познатих професора тзв. загребачке и тзв. београдске школе јавних финансија анализирајући могући утицај ове дебате на њихове радове. У погледу одговора на питање чији је утицај на унификацију већи – професора или практичара – закључује да су, са изузетком појединих политичара који су и сами неко време били професори Правног факултета у Београду (те су, стога, имали и увид у модерна упоредноправна решења), пореску реформу, заправо, „на својим леђима“ носили порески практичари.

Аутор указује на неоправданост оних критика које су проблем унификације посматрали искључиво кроз политичку призму, пренебрегавајући све административно-техничке факторе који су умногоме успорили овај процес. У том смислу, апострофирају се бројне логичке грешке у закључивању појединих истакнутих стручњака из овог раздобља у погледу „пореске плачке пречана“ и проблема „економске подлоге хрватског питања“ – поле-

мика које су, најчешће, излазиле из оквира научне, а чији су се одједи могли осетити и у наше време.<sup>4</sup> Прихвата се теза да су критике пореског система у погледу дискриминације „пречанских крајева“ неутемељене и, најчешће, политички мотивисане. Као аргументи наводе се начело вертикалне правичности, занемаривање чињенице да су, са изузетком неизједначених непосредних пореза, сви остали буџетски приходи били изједначени, као и чињеница да виши порези (из периода пре унификације) ипак нису били наметнути од „србијанских политичара него (...) наслеђени из периода када су ти крајеви припадали Аустроугарској“ (стр. 58).

На питање – „читати или не читати ову књигу?“ – може се пружити само афирмативан одговор. Не само стога што се овој расправи тешко може пружити било каква замерка. Чини се да она носи и једну важну поруку и подсећање за данашње и будуће стручњаке – да полуистине, (намерне) логичке грешке у представљању истраживачких резултата и тенденциозно коришћење одређених података од стране признатих научних радника у дневнополитичке сврхе могу бити кобно оружје у разградњи једног друштва. Аутор, у закључним разматрањима, оцењује да је ширење тезе о пореској експлоатацији „подизало анимозитет код неинформисаних, у основи слабо образованих, па и неписмених „широких народних маса“, и то најчешће на осетљивој националној основи, додатно подривајући не баш чврсте темеље заједничке државе“ (стр. 253). А, до чега је тај и такав анимозитет довео – свима нам је познато.

Датум пријема рада: 16.01.2022.

Датум прихватања рада: 22.09.2022.

---

<sup>4</sup> Вид. више: Бошко Мијатовић, „Војводина и непосредни порези око 1925: да ли је било плачке?“, *Зборник Мајнице српске за друшћивене науке*, 144/2013, стр. 429-449; Boris Kršev, *Konverzija pamfleta u nauku: Povodom jednog feljtona objavljenog u upodobljenom „Dnevniku“*, *Autonomija*, 21.04.2014, доступно на: <https://www.autonomija.info/boris-krsev-konverzija-pamfleta-u-nauku.html> (30.12.2021).