

Борис Беговић  
Милица Бисић  
Бошко Мијатовић

НЕКА ПИТАЊА ЛОКАЛНИХ ФИНАНСИЈА



Центар за либерално-демократске студије

## Садржај

Порез на имовину	3
Самодоприноси	22
Локалне таксе	34
Накнаде за коришћење добара од општег интереса	48

*Овај извештај урађен је за потребе  
Сталне конференције градова и општина*

## **РЕФОРМА ПОРЕЗА НА ИМОВИНУ**

### **1. Увод**

Постојећи систем пореза на имовину у Србији заснива се на решењима Закона о порезима на имовину (Сл. гласник РС, бр. 26/2001, Сл. лист СРЈ, бр. 42/2002 – одлука СУС и Сл. гласник РС, бр. 80/2002 и 135/2004) и Правилника о начину утврђивања основице пореза на имовину на права на непокретностима (Сл. гласник РС, бр. 26/2001 и 45/2004).

Постојеће законско решење јесте јединствено, централизовано одређивање пореске стопе, постојање транширане прогресивне пореске стопе према вредности пореске основице, значајна пореска ослобађања и знатни порески кредити спецификовани законом, као и законско решење да, начелно посматрано, тржишна вредност некретнине треба да представља пореску основицу за периодични порез на имовину.

Правилник ближе одређује начин на који се утврђује пореска основица. Иако се као индикатор, односно мера тржишне вредности некретнине, користи процена вредности некретнине која се употребљава при разрезивању пореза на пренос апсолутних права (порез у динамици), што је потпуно прихватљиво, арбитрарним поступком предвиђеним Правилником губи се веза између тржишне вредности појединачне некретнине (пореске основице у динамици) и вредности пореске основице у статистици, тј. пореске основице за периодични порез на имовину.

### **2. Концепција реформе**

Концепција реформе пореза на имовину која се овим извештајем предлаже заснива се на следећим елементима:

- Реформа начина одређивања пореске основице периодичног пореза на имовину, при чему се као најбоља апроксимације вредности имовине која чини пореску основицу користи процена вредности имовине при дефинисању пореске обавезе приликом преноса апсолутних права.
- Увођење јединствене пореске стопе периодичног пореза на имовину, независно од вредности имовине, односно од висине пореске основице.
- Увођење децентрализованог одлучивања о висини пореске стопе, тако што ће локалне самоуправе самостално одлучивати о висини пореске стопе која ће се примењивати на њиховој територији, док Законом треба дефинисати искључиво опсег у коме та стопа може да се креће.
- Локалне самоуправе треба самостално да одлучују и о ефективној пореској стопи, што значи да њима треба препустити да, унутар законом дефинисаних оквира, одобравају пореске кредите.

- Пореска ослобађања треба да се јединствено дефинишу на подручју целе Републике, што значи да их треба дефинисати Законом.
- Приходи од утврђеног, односно наплаћеног периодичног пореза на имовину, треба да буду изворни приходи локалних самоуправа (што је и садашње решење).
- Разматрање могућности за измену правног режима накнаде за коришћење грађевинског земљишта и то у форми њеног укидање и њеног потпуног интегрисања у периодични порез на имовину.

Наведени елементи реформе пореза на имовину условљавају и следеће кораке у имплементацији те реформе:

- Примена новог модела вредновања пореске основице који се заснива тржишним вредностима имовине процењене у поступку утврђивања висине обавезе по основу пореза на промет апсолутних права.
- Дефинисање приходно неутралне пореске стопе и анализа утицаја примене нове пореске основице уз приходно неутралну пореску стопу.
- Дефинисање приходно неутралне пореске стопе уз интегрисану накнаду за коришћење грађевинског земљишта.
- Дефинисање препорука у погледу децентрализације одлучивања о ефективним пореским стопама периодичног пореза на имовину.
- Дефинисање препорука у погледу опсега унутар којег локалне власти могу да дефинишу стопе периодичног пореза на имовину.
- Дефинисање препорука (нових решења) у погледу ослобађања од периодичног пореза на имовину.
- Дефинисање препорука (нових решења) у погледу пореских кредита у случају периодичног пореза на имовину.

### **3. Нови модел вредновања пореске основице**

Нови модел вредновања пореске основице за периодични порез на имовину заснива се на налазу да је вредност имовине, односно некретнина, далеко боље (ближе тржишној вредности) процењена у случају дефинисања пореза на промет апсолутних права (порез у динамици), него у случају периодичног пореза на имовину (порез у статистици). Штавише, досадашња анализа<sup>1</sup> је показала да су процењене вредности некретнина при порезу у динамици веома блиске стварним тржишним вредностима некретнина, тако да је пореска основица у динамици треба да буде изабрана као најбоља апроксимација стварне тржишне вредности некретнина.

На овој препоруци се и заснива модел које је развијен и који информације о процењеној вредности некретнине за потребе пореза у динамици користи као основицу за добијање оцене тржишне вредности свих некретнина, дакле и оних које нису биле у промету, али, наравно, подлежу плаћању пореза у статистици.

Модел вредновања пореске основице за порез у статистици добијен је на основу коришћења НЦСС статистичког софтвера, којим је спецификован и оцењен

<sup>1</sup> Б. Беговић. et al. (2003): Реформа пореског система, Београд: Центар за либерално-демократске студије, стр. 125-144.

нелинеарни регресиони модел, а све то на основу информације о вредности (процењене пореске основице у динамици) од 809 некретнина којима се трговало (које су биле у промету) у 2003. години.<sup>2</sup>

Параметри до којих се дошло у моделу примењени су на узорку од 40.394 некретнине у статичкој бази података (бази података за наплату периодичног пореза на имовину), односно на оне некретнине којима се није трговало, а на које се плаћа периодични порез на имовину. На тај начин је процењена тржишна вредност сваке од тих некретнина у узорку. Постојеће пореско оптерећење за сваку некретнину у узорку подељено је оцењеном тржишном вредношћу те некретнине, како би се дошло до ефективне приходно неутралне пореске стопе, тј. оне пореске стопе чија би примена на нову пореску основицу спецификовану овим моделом дала идентичне пореске приходе. Штавише, некретнине су груписане по намени и општини, и израчунате су просечне приходно неутралне пореске стопе по свим тим категоријама. На тај начин се може упоредити садашње пореско оптерећење са оним до кога би дошло после спровођења реформе метода процене вредности некретнине, односно метода одређивања пореске основице у статистици. Надаље, овакав поступак омогућава и даље проширење анализе тиме што би се анализирали и ефекти евентуалног интегрисања накнаде за коришћење грађевинског земљишта у периодични порез на имовину.

Статистички (стохастички) модел који је коришћен за анализу заснован на подацима о вредности 809 некретнина којима се трговало у 2003. години у Београду, Нишу и Новом Саду. Почетна анализа заснивала се подацима за око 1.700 некретнина, али је тај број умањен на 809, услед недовољно квалитетних података. На тај начин се успело са упаривањем 809 некретнина из динамике са око 40.000 некретнина у статистици, чиме је знатно увећан узорак који је коришћен у анализи. Користећи апсолутне географске координате некретнине (положај у реалном простору), формулисан је модел који повезује вредност (добијену на основу динамике) по квадратном метру са апсолутном географском (просторном) локацијом некретнине, односно модел у коме је локација некретнине основна варијабла којом се објашњава вредност некретнине по јединици њене корисне површине. На основу података о цени и географској локацији, НЦСС софтвер је одредио изовредносне линије у простору, односно линије исте вредности некретнина. Такође, на основу ових линија одређени су тзв. локациони центри високе вредности некретнина за градове Београд, Ниш и Нови Сад, као и удаљеност сваке некретнине од тих центра високе вредности.<sup>3</sup> Тако израчуната удаљеност постаје посебна независна променљива која се у моделу, као апроксимација локације, користи за објашњавање промене вредности некретнине.

Поред удаљености од центра високе вредности, у стохастичком моделу је као независна променљива коришћена и ознака зоне коју при процени пореза на имовину користи Пореска управа. Те зоне су идентичне оним зонама које се користе при дефинисању (месечне) накнаде за коришћење грађевинског

---

<sup>2</sup> Шире о моделу и његовим резултатима видети у: Б. Беговић. et al. (2004): *Реформа пореског система* (2), ЦЛДС, стр. 9-22. Поред тога, неки од основних параметара модела дати у анексу овог извештаја

<sup>3</sup> Центар високе вредности је она тачка у реалном простору око које не постоји тачка коју карактерише виша вредност некретнине по јединици корисне површине објекта.

земљишта. Ова променљива значајна јер се кроз њу осликава искуство и знање људи који раде у Пореској управи на пословима процене вредности некретнина. Такође, коришћене су и следеће независне променљиве, тј. све независне променљиве које су биле расположиве: корисна површина објекта (у квадратним метрима), зона утврђена од стране Пореске управе; локација некретнине (дефинисана путем X и Y координате), година реконструкције и намена некретнине (стан, пословни простор, кућа). Све добијене оцене параметара су статистички значајно различите од нуле ( $p < 0,05$ ). Коефицијент детерминације износи 0,94, што се може сматрати изразито добрим.<sup>4</sup> Ипак, искуство је показало да је овај индикатор у случају нелинеарних регресиони модела мање поуздан него у случају линеарних.

Овако добијени параметри су потом примењени на свих 40 хиљада некретнина у узорку у статистици и упоређени са вредностима некретнина које се те године користиле за добијање пореске основице према важећим подзаконским актима. У следећој табели се упоредо могу видети основне описне статистике вредности пореске основице добијених у моделу (процењена тржишна вредност) и пореске основице у статистици које се сада примењују и то на нивоу две различите врсте некретнина.

**Табела 1.**

Намена	Процењена тржишна вредност (дин/м <sup>2</sup> ) 2003. година		Процењена вредност у статистици - (дин/м <sup>2</sup> ) 2003. година	
	Средина	Медијана	Средина	Медијана
Стан	58,382	58,789	15,714	14,734
Пословни простор	69,227	65,342	37,674	40,156
Укупно	57,907		17,021	

У просеку, процењена тржишна вредност за станове је за око 3,7 пута виша од вредности коју користи Пореска управа за основицу пореза на имовину. У случају пословног простора, та разлика је најмања, будући да је тржишна вредност за ове некретнине за око 1,8 пута виша од вредности коју користи Пореска управа за основицу пореза на имовину. Оваква драстична разлика у разлици између станова и пословног простора може се објаснити чињеницом да се као постојећа пореска основица у случају пословног простора користи књиговодствена вредност некретнине, која је мање потцењана у односу на постојећу процењену вредност стамбених некретнина у статистици.

Будући да су у узорку налазе подаци прикупљени у само три града Србије и то њена три највећа града, може се поставити питање да ли је узорак репрезентативан, односно да ли су добијене оцене параметара пристрасне. Са становишта саме величине узорка не постоји проблем његове репрезентативности, али се тај проблем може јавити са становишта заступљености само три

<sup>4</sup> Ипак, искуство је показало да је овај индикатор у случају нелинеарних регресионих модела мање поуздан него у случају линеарних.

највећа града у самом узорку. Отуда треба поставити питање: да ли се може претпоставити да се релација између тржишне вредности некретнине која се бележи при куповини (пореске основице у динамици) и пореске основице у статистици мења са величином града? Постоји један аргумент у прилог тезе да са променом величине града долази до промене тог односа. Наиме, садашња процедура одређивања вредности пореске основице у статистици заснива се, између осталог и на статистичким подацима о трошковима градње (веома често без трошкова примарног и секундарног опремања земљишта), који се узимају као апроксимација вредности некретнине. Будући да је вредност земљишта већа у великим градовима, може се очекивати да у мањим градовима постоји мања разлика између тржишне вредности некретнине (која обухвата и вредност земљишта) и трошкова изградње објеката (који не обухватају вредност земљишта), односно пореске основице у статистици која се дефинише на основу података о трошковима градње.

Са подацима са којима се располаже у овом тренутку није могуће да се емпиријски провери наведени став, нити да се оцени степен пристрасности узорка у односу на популацију. Међутим, може се рећи да постоји сумња да је, из наведених разлога приходно неутрална пореска стопа потцењана, односно да је стварна вредност приходно неутралне пореске стопе већа од оне која је добијена овим моделом. Најзначајнија последица идентификације могуће пристрасности оцене приходно неутралне пореске стопе јесте она која се тиче дефинисања будућих пореских стопа, односно њеног опсега.

Наведени модел вредновања некретнина треба применити, како у случају стамбених објеката, односно физичких лица као пореских обвезника, тако и у случају пословних објеката односно правних лица као пореских објеката, тј. оних лица која у садашњем начину дефинисања пореске основице порез плаћају на књиговодствену вредност имовине. Ипак, увођење новог начина одређивање пореске основице за правна лица није ургентно, тако да се препоручује да се динамика увођења новог начина дефинисања пореске основице раздвоји за физичка и правна лица. Приоритет имају физичка лица, односно потребно је да се прво успостави нови начин одређивања пореске основице за ову групу пореских обвезника, па да се нови начин одређивања пореске основице за правна лица уведе тек након стицања искустава на овом плану (у случају физичких лица).

Важећи Закон о порезима на имовину одређује да је пореска основица тржишна вредност некретнине, а тржишну вредност је у самом Закону ближе дефинисана искључиво на основу набрајања (отворена листа) елемената на основу који се одређује те вредност. Сам поступак одређивања тржишне вредности некретнине у целини је дефинисан Правилником кога прописује министар финансија. Овакво решење није добро, будући да се министру оставља дискрециона право да одреди наведени поступак. Наиме, пракса је показала да се изменом поступка одређивања тржишне цене некретнине (практично измена поступка вредновања некретнине) може драстично променити пореска основица, па тиме и пореско оптерећење и приходи. То значи да се министру даје дискрециона право да мења пореско оптерећење пореских обвезника и то на начин који може да дискриминише једне пореске обвезнике у односу на друге. Сходно томе, потребно је да се у сам Закон о порезима на имовину унесу неки елементи

поступка одређивања тржишне цене, који би ограничили дискрецију министра, а који би се детаљно разрадили у самом Правилнику.

#### **4. Анализа ефеката промене метода процене вредности пореске основице**

Као што је већ поменуто, ефективне приходно неутралне пореске стопе за све некретнине у узорку су израчунате делећи укупни износ разрезаног пореза на имовину процењеном тржишном вредношћу те имовине. Укупна просечна приходно неутрална пореска стопа периодичног пореза на имовину за узорак је 0,12%, што значи да се применом ове стопе на пореску основицу формулисану на основу тржишне вредности некретнина дефинисане применом модела описаног у претходном одељку добија порески приход идентичан постојећем.

Процењено приходно неутрално пореско оптерећење после пореске реформе је израчунато множећи сваку појединачну процењену тржишну цену некретнине са 0,12%. Анализа приходно неутралног пореског оптерећења на нивоу општине показала је да се највеће повећање пореза може очекивати у општинама које су већ раније идентификоване као општине које су до сада највише потцењивале вредност некретнина, као што су, на пример, Стари Град и Земун у Београду и Нови Сад. У сваком случају, постоји релативно велико одступање (распон од 0,09% – 0,14%) у ефективној приходно неутралној стопи пореза на имовину између појединих општина. Међутим, у поређењу са неким другим земљама у окружењу, ситуација и није толико хетерогена (на пример, у Хрватској су ефективне приходно неутралне стопе и до 10 пута веће у неким општинама него у другим). Поред тога, постоје и одступања у погледу приходно неутралне пореске стопе (оптерећења) и у зависности од намене објекта, односно некретнине.

#### **5. Измене правног режима накнаде за коришћење грађевинског земљишта**

Накнада за коришћење грађевинског земљишта уведена у је у локалне јавне финансије некадашње СФР Југославије као својеврсни супститут пореза на некретнине (имовину) у условима нејасно дефинисаних својинских права над грађевинским земљиштем. Проблем је, наиме, у томе што та накнада може да има двоји карактер.

С једне стране, накнада за коришћење грађевинског земљишта има карактер пореза на имовину, будући да је њен износ пропорционалан вредности некретнине (до процене те вредности дошло се применом компликованих и непоузданих апроксимација, као још једног од начина да се избегне тржиште некретнина, односно тржишна цена), као и да се средства прикупљена на овај начин користе за финансирање пружања локалних јавних добара, што је и случај са средствима прикупљеним од (локалних) пореза на некретнине. Штавише, повећање обима понуде (пружања) локалних јавних добара доводи до раста цене/вредности некретнина, тиме се повећава пореска основица, односно укупан износ средстава прикупљених порезом на имовину, којима се финансира понуда локалних јавних добара.



С друге стране, међутим, накнада за коришћење грађевинског земљишта може да има карактер закупнине која се наплаћује, односно треба да се наплаћује, корисницима грађевинског земљишта у државној (претходно у друштвеној) својини, при чему је ефективни титулар те својине локална самоуправа. Већ и сам назив ове накнаде упућује на могућност да она има карактер закупнине, мада у време када је ова накнада била уведена (средином 1970-тих година), веза између назива и садржаја неког појма није била баш веома чврста. Коначно, важећи Закон о планирању и изградњи експлицитно (члан 78.) уводи обавезу плаћања накнаде у случају грађевинског земљишта које није у државној својини уколико је комунално опремљено средствима општине, односно другим средствима у државној својини. Овим решењем је у потпуности одбачено тумачење накнаде као закупнине за грађевинско земљиште у државној својини.

Уочени двојини карактер ове накнаде условљава постојање дилеме да ли она треба у потпуности да се интегрише у периодични порез на имовину или то треба да се уради само делимично. При томе је јасно да никако није могуће објективно расподелити део накнаде који треба интегрисати у порез и део накнаде који треба самостално да се наплаћује, већ се ради о арбитрарној процени. Штавише, уколико се накнада само делимично интегрише у периодични порез на имовину, а како би се очувала компатибилност пореза и накнаде, потребно је да се и накнада разрезује и наплаћује *ad valorem*, дакле као проценат вредности некретнине, односно на исти начин на који се разрезује и наплаћује периодични порез на имовину.

Веома је важно уочити да би овако дефинисана, нова накнада за коришћење грађевинског земљишта има карактер искључиво закупнине («очишћена» је од елемената пореза), тако да се може наплаћивати искључиво у случају земљишта које је у државној својини. Уколико се ради о земљишту у приватној својини, његов корисник, или плаћа уговором одређену закупнину приватном власнику, или уколико је власник ужива импутирану ренту од власништва над земљиштем.

Задржавање накнаде, односно формулисање нове накнаде за коришћење грађевинског земљишта која има карактер искључиво закупнине («очишћена» је од елемената пореза) и која се може наплаћивати искључиво у случају земљишта које је у државној својини, ствара проблеме у имплементацији овог решења. Наиме, потребне су измене Закона о планирању и изградњи којима је потребно спецификовати нову основу и нови начин обрачунавања и наплате накнаде, као и нови начин одређивања стопе те накнаде.

Сходно наведеном, предлаже се потпуна интеграција накнаде за коришћење грађевинског земљишта у порез на имовину. Ипак, уколико се процени да оваква сугестија није оправдана, постоји и могућност задржавања, односно реформи-сања постојеће накнаде за коришћење грађевинског земљишта. Међутим, никако се не препоручује задржавање постојеће накнаде за коришћење грађевинског земљишта, односно постојећег нетранспарентног начина њеног одређивања.

Како би анализа ефеката предложене реформе пореза на имовину у обзир узела и предложено обједињавање периодичног пореза на имовину и накнаде за коришћење грађевинског земљишта (у даљем тексту накнаде), потребно је било

проценити утврђену накнаду по општинама за некретнине које су у нашем узорку.

## **5. Анализа утицаја спајања накнаде за коришћење грађевинског земљишта и пореза на имовину**

Кључни проблем који се јавља при одређивању пореске стопе која треба да се примени на нову пореску основицу за утврђивање периодичног пореза на имовину, односно опсега те пореске стопе, јесте положај накнаде за коришћење грађевинског земљишта.

Следећи корак је анализа приходно неутралне пореске стопе уколико би се порезу на имовину додала и накнада. Делећи разрезану накнаду за наш узорак са укупном вредношћу имовине у узорку, долазимо до ефективне стопе накнаде за коришћење грађевинског земљишта од: 0,0017. Када се 0,17% дода на приходно неутралну стопу пореза од 0,12%, нова, интегрална приходно неутрална пореска стопа би износила 0,29%. То значи да би уколико се укине накнада, пореска стопа од 0,29% примењена на нову пореску основицу добијену приказаним моделом дала исте приходе који се сада остварују заједно од пореза и накнаде. Другим речима, пореска стопа од 0,29% представља приходно неутралну пореску стопу у случају пуне интеграције накнаде за коришћење грађевинског земљишта у периодични порез на имовину.

## **7. Начин одређивања пореске стопе**

Локалне самоуправе треба да добију, односно да имају право да самостално одређују пореске стопе периодичног пореза на имовину, односно на некретнине које се налази на њиховој територији. То право треба да се експлицитно формулише у Закону о порезима на имовину. Законом, тј. на нивоу Републике, треба дефинисати искључиво опсег унутар кога локалне самоуправе могу самостално да одређују (прописују), односно примењују стопе периодичног пореза на имовину.

Имајући у виду све наведено, потребно је алтернативно дефинисати опсег тих стопа за два случаја. Први је случај постојања само једне стопе: пореза на имовину са потпуно интегрисаном накнадом за коришћење грађевинског земљишта. Други случај, уколико се не прихвати предлог о пуној интеграцији накнаде у порез на имовину, чине две врсте стопе: (1) стопа пореза на имовину која ће омогућити да се у овај порез укључе и порески елементи постојеће накнаде за коришћење грађевинског земљишта и (2) стопа накнаде за коришћење грађевинског земљишта која ће бити искључиво закупнина за коришћење земљишта које је у државној својини.

Следеће релевантно питање јесте да ли опсег треба да, поред максималне, чини и минимална стопа пореза, односно накнаде за коришћење грађевинског земљишта. Аргумент у прилог решења да се не дефинише минимална стопа пореза, односно евентуално накнаде за коришћење грађевинског земљишта, јесте чињеница да целокупни приходи на овој основи представљају, односно треба да представљају,

изворне јавне приходе локалних самоуправа, тако да она имају снажан подстицај да, увећавајући те стопе, увећају и сопствене јавне приходе. Сходно томе, нема потребе да се дефинише минимална пореска стопа, односно стопа накнаде.<sup>5</sup>

Разрешење наведених концептуалних дилема треба да послужи за дефинисање опсега пореске стопе. При томе треба водити рачуна о следећим чињеницама:

- Један од циљева пореске реформе јесте повећање фискалних прихода од периодичног пореза на некретнине.
- Приходно неутрална пореска стопа без интегрисања накнаде за коришћење грађевинског земљишта износи 0,12%.
- Приходно неутрална пореска стопа са потпуно интегрисаном накнадом за коришћење грађевинског земљишта износи 0,29%.
- Постоји могућност да су, услед нерепрезентативности узорка, вредности приходно неутралних пореских стопа потцењене.

Имајући све то у виду, уколико се прихвати предлог о потпуној интеграцији накнаде за коришћење грађевинског земљишта у периодични порез на имовину, предлаже се следећи опсег пореске стопе:

- Стопа периодичног пореза на имовину не треба да буде виша од 0,6% вредности некретнине.

Уколико се не прихвати предлог о потпуној интеграцији накнаде за коришћење грађевинског земљишта, предлаже се следећи опсег пореских стопа, односно стопа накнаде:

- Стопа периодичног пореза на имовину не треба да буде виша од 0,5% вредности некретнине.
- Стопа накнаде за коришћење грађевинског земљишта не треба да буде виша од 0,1% вредности некретнине.

При томе, накнада за коришћење грађевинског земљишта може да се наплаћује искључиво у случају земљишта које је у државној (раније друштвеној) својини, тако да максимално оптерећење пореских обвезника који се налазе на државном земљишту износи 0,6%, док максимално оптерећење оних који се налазе на земљишту у приватном власништву износи 0,5%.

Пореска стопа треба да буде јединствена, тј. иста пореска стопа треба да се примењује у свим случајевима. Другим речима, Закон о порезу на имовину мора изричито да забрани органима локалне самоуправе да уведе различите висине пореских стопа у зависности од намене објекта, пореске основице, итд.<sup>6</sup>

Надаље, Закон о порезу на имовину, односно Закон о локалној самоуправи, треба да дефинише обавезу органа локалне самоуправе да одлуку о пореској стопи пореза на имовину која ће се примењивати за следећу годину донесе најкасније

---

<sup>5</sup> Потребно је водити рачуна да остали елементи реформе система локалних јавних финансија не елиминишу овај подстицај, нарочито они елементи који су везани за трансфере локалним заједницама из државног (републичког) буџета.

<sup>6</sup> Ово је супротно садашњем решењу, тј. решењу које прописује важећи Закон о порезима на имовину, при коме долази до прогресивног опорезивања некретнина у зависности од њихове вредности.

до 30. септембра текуће године. Уколико локалне власти не донесу одговарајућу одлуку о пореској стопи за наступајућу годину, онда Законом треба предвидети да важе искључиво оне пореске стопе које су наплаћиване у текућој години. Исто важи и за прву годину примене новог решења у погледу пореза на имовину – уколико се до 30. септембра текуће године не донесе одлука о пореским стопама за наступајућу годину, треба применити сада важеће пореске стопе – оне јединствено одређене за цело подручје Републике. Овакво решење умањује неизвесност са којом се суочавају порески обвезници.

Следеће значајно питање је на колико дуго локалне власти треба да одређују пореске стопе, тј. колико треба да траје период у коме важе прописане пореске стопе? Наиме, Закон о порезима на имовину треба да одреди временски опсег у коме треба, односно мора да важи подзаконска одлука органа локалне самоуправе о пореској стопи. Препорука је да одлука о порезима на имовину, бар на почетку примене предложених нових, односно у овом извештају предложених решења, којима органи локалне самоуправе одређују пореску стопу, има важност од најмање једне године. Наиме, овакво решење омогућило би органима локалне самоуправе да временом, методом покушаја и грешке, дођу до за њихово подручје оптималне пореске стопе периодичног пореза на имовину. После иницијалног периода о пет година у коме ће органи локалне самоуправе имати право да сваке године наново одређују стопе пореза на имовину, може се размишљати о томе да се можда локалне власти обавезу да пореске стопе овог пореза одређују за нешто дужи период (две до три године). Надаље, чини се да у овом тренутку нема сврхе ограничавати тај период – органи локалне самоуправе имају подстицај да промене пореску стопу сваки пут када им се то учини ваљаним, тако да једино треба дефинисати најкраћи могући период за који важе пореске стопе.

## **8. Порески кредит**

Будући да порески кредит делује на ефективну пореску стопу, уз дефинисање начина одређивања пореске стопе, потребно је дефинисати и начин одређивања пореских кредита. При томе се јављају два могућа решења. Једно је да се задржи садашње решење, при којем се директивно, на нивоу закона, дефинишу порески кредити и њихова примена. Друго решење је да се дефинисање пореских кредита препусти органима локалне самоуправе, будући да је њима већ пренето право одређивања пореске стопе. Препоручује се примена другог решења, нарочито имајући у виду да је већ предложено да локална самоуправа самостално одређују пореске стопе – одређивање пореског кредита није ништа друго него одређивање ефективне пореске стопе. При томе би се општинским подзаконским актима дефинисали критеријуми и поступак за одређивање пореских кредита. Садашњи критеријуми за додељивање пореског кредита нису ефикасни са становишта циљева пореског кредита (заштита домаћинстава мање куповне моћи), али су бар једноставни за примену. Остаје да се види да ли ће локалне самоуправе успети да уведу ефикасније критеријуме за додељивање пореског кредита који би се успешно примењивали.

На нивоу Републике, Законом о порезима на имовину треба само предвидети максимални допуштени износ пореског кредита и њега треба ограничити на 50%.

Порески кредити преко тог износа (сада су допуштени порески кредити до 70%) немају никаквог смисла и доводе до драстичног умањење пореских прихода захваћених на основу пореза на имовину. Редефинисање прага вредности пореске основице при којој се не плаћа порез на некретнине на горе може да подстакне неке локалне самоуправе да знатно умање износе пореског кредита, како би ипак оствариле задовољавајуће локалне јавне приходе.

## 9. Ослобађања од пореза на имовину

Ослобађања од пореза на имовину треба искључиво да буду предмет закона, односно питање ослобађања од пореза појединих категорија обвезника треба да буде регулисано искључиво Законом о порезима на имовину, дакле јединствено на нивоу Републике у целини. Другим речима, органи локалне самоуправе не треба да имају право да на сопственој територији одлучују о евентуалним ослобађањима од пореза на имовину.

Постојећа листа ослобађања од плаћања пореза на имовину је преширока. Не постоје никакви разлози да се од плаћања пореза на имовину ослободе економске зграде у пољопривреди, као и објекти, односно делови објеката који у складу са прописима непосредно служе за обављање комуналних делатности. Наиме, не постоји нити један ваљан разлог због чега би постојала позитивна дискриминација пољопривреде и комуналних делатности у односу на остале привредне делатности.<sup>7</sup>

Важећи Закон познаје ослобађање од пореза услед исувише мале вредности некретнина, па предвиђа да порез на имовину не плаћа обвезник у случају када укупна основица за све непокретности тог обвезника не прелазе 400.000 динара. Начелно посматрано, овакво решење треба задржати и то из два разлога. Први је административна ефикасност, како би се избегле све оне процедуре утврђивања и наплате пореза које услед ниске основице генеришу минималне приходе. Други је елемент заштите сиромашних, односно социјална политика која се на овај начин води на основу законски решења, јединствено за подручје Србије. Међутим, потребно је променити износ прага испод кога неће да се плаћа порез на имовину. Тај праг треба да износи 1.000.000 динара, што је 2,5 пута више од садашње вредности. Овај предлог заснива се на чињеници да ће нови начин одређивања тржишне цене некретнина, односно нови модел њиховог вредновања довести до раста процењене вредности некретнина, односно до раста пореске основице. На основу нашег узорка може се закључити да ће вредност пореске основице порастати за 3,33 пута. Ипак, постоји могућност да је, услед нерепрезентативности узорка, наведени мултипликатор прецењен. Због тога се и предлаже да мултипликатор износ прага испод кога неће да се плаћа порез на имовину буде нешто нижи и износи 2,5, односно да праг износи 1.000.000 динара.

---

<sup>7</sup> Узгред, Закон изричито набраја (затворена листа) цркве и верске заједнице које се ослобођење плаћања пореза на некретнине на њихове верске објекте. Овакво решење није добро (могу се очекивати приговори на дискриминације), па стога ово законско решење из домена пореза треба повезати са законским решењима којима су регулисани статус и активности верских заједница у Србији.

## 10. Коментар «немачког модела»

«Немачки модел» заснива се на неколико специфичних решења:<sup>8</sup>

- Свака општина на својој територији одређује да ли би требало установити порез на земљу (некретнине).
- Свака општина самостално и неспутано одређује стопу пореза на земљу (некретнине) на својој територији.
- Значајна и прецизно дефинисана ослобађања од пореза на земљу (некретнине).
- Закон не дефинише начин одређивања пореске основице, односно начин одређивања јединствене вредности земљишта (некретнина), већ је то одређено Законом о процени вредности.
- Квартално плаћање годишње пореске обавезе.

Текст Закона је непотребно компликован, бар према домаћим правним стандардима. Постоји термилошки проблем, будући да се стало говори о опорезивању земље, а очигледно је да се ради о опорезовању некретнина. Веома вероватно да се ради о концепцији опорезивања земљишта и њеног «побољшања».

Основно решење јесте децентрализација доношења одлука о пореској стопи, мада је то примењено без икаквих ограничења. Тако решење није прихватљиво за Србију, бар не у иницијалној фази децентрализација, већ је потребно да се законом, на јединствени начин, дефинише опсег дозвољених пореских стопа које, као и да се јасно спецификује да се пореска стопа не може мењати у зависности од вредности или евентуално намене некретнине.

Остаје нејасно како се дефинише тржишна вредност некретнине, будући да се процедура тог вредновања дефинише посебним законом. Управо промена начина овог вредновања представља кључни елемент реформе пореза на имовину који се овим материјалом предлаже.

Квартално плаћање пореских обавеза какво је предвиђено «немачким моделом» је сасвим прихватљиво и у основи је истоветно решењу коју се примењује у Србији.

## 11. План активности на имплементацији предложених решења

Имајући у виду концепцијске предности предложених промена, изменама Закона о порезима на имовину и Правилника о начину утврђивања основице пореза на имовину на права на непокретностима може одмах да се приступи, независно од тога када ће бити спреман потпуно развијени аутоматизовани модел масовног вредновања тржишне вредности некретнина. Чак и уколико тај модел не буде

---

<sup>8</sup> Текст Закона из 1973. године са последњом изменом 19.12.2000. године. Коментар се заснива на преводу текста закона који у неким својим деловима није баш најјаснији, тако да не треба одбацити могућност да се одређене критичке опаске последица неодговарајућег превода, а не слабости самих законских решења, односно слабости са становишта њихове евентуалне примене у Србији.

спреман до почетка 2006. године, сва нова пореска решења могу да се примене на стару пореску основицу, а да при томе не дође до драстичног пада фискалних прихода.

Да би се то остварило потребно је у времену ускладити промене Закона о планирању и изградњи, како би се начин наплате накнаде за грађевинско земљиште трансформисао, односно укинуо тек када у потпуности буде уведен нови модел масовног вредновања тржишне вредности некретнина. Задржавање старог начина наплате накнаде за грађевинско земљиште у том периоду обезбедило би континуитет јавних прихода у случају да модел масовног вредновања тржишних вредности некретнина не буде спреман на време, односно не буде пратио промене Закона о порезима на имовину.

Први корак на стварању аутоматског механизма масовног вредновања тржишне вредности некретнина јесте примена модела развијеног у овом истраживању у четири града у Србији. То ће омогућити стварање потребне информационе основе за дефинисање оптималне пореске стопе Поред тога, то ће омогућити да се у примени реше одређена отворена питања, односно проблеми који се јављају у постојећем моделу, пре свега у погледу репрезентативности узорка, односно пристрасности оцене приходно неутралне пореске стопе. Предлаже се да се заједно са Министарством финансија и Пореском управом дефинише мањи број градова у којима би се током 2005. године применио аутоматизовани модел масовног вредновања тржишне вредности некретнина.

## Анекс I

### Потребне измене законске регулативе

У зависности од одабраног решења – потпуна или делимична интеграција накнаде за коришћење грађевинског земљишта и пореза на имовину (видети текст) – потребно је формулисати законске измене.

#### **I. Потпуна интеграција накнаде за коришћење грађевинског земљишта у порез на имовину**

У случају да се прихвати решење којим се накнада за коришћење у потпуности интегрише са порезом на имовину потребне су следеће измене Закона о порезима на имовину и Закона о планирању и изградњи.

### Закон о порезима на имовину

#### ***Нацрт закона о изменама и допунама Закона о порезима на имовину***

##### Члан 1.

У Закону о порезима на имовину („Службени гласник РС“, бр. 26/2001, 45/2002, 80/2002 и 135/2004) у члану 5. став 2. брише се.

##### Члан 2.

Члан 6. мења се и гласи:

„Под тржишном вредности непокретности из члана 5. став 1. овог закона подразумева се цена конкретне непокретности која би била постигнута уколико би та непокретност била предмет промета, тј. преноса апсолутних права на дан 31. децембра године која претходи години за коју се утврђује и плаћа порез на имовину (у даљем тексту: цена непокретности).

Цена непокретности одређује се на основу података о ценама оствареним при преносу апсолутних права на непокретности током године која претходи години за коју се утврђује и плаћа порез на имовину на територији општине на којој се налази конкретна непокретност, а приликом њеног утврђивања у обзир се узимају корисна површина конкретне непокретности, односно цене по квадратном метру непокретности које су се добиле за непокретности које су биле у промету на истој или блиској локацији, односно које су истог или блиског квалитета.

Цена непокретности одређује се за сваку календарску годину.

Поступак утврђивања цене непокретности ближе уређује министар финансија.“

##### Члан 3.

Члан 9. брише се.



#### Члан 4.

Члан 11. мења се и гласи:

„Стопе пореза на имовину је пропорционална.

Стопа пореза на права на непокретности пореског обвезника који води пословне књиге је 0,40%.

Стопу пореза на права на непокретности пореског обвезника који не води пословне књиге одређује скупштина јединице локалне самоуправе за непокретности које се налазе на њеној територији.

Највиши износ стопе из става 3. овог члана може да буде 0,6%.

Јединице локалне самоуправе дужне се да донесу и објаве одлуку о висини стопе из става 3. овог члана најкасније до 30. септембра године која претходи години за коју се утврђује и плаћа порез на имовину на територији општине.

Уколико јединице локалне самоуправе не донесу и објаве одлуку у року из става 4. овог члана за утврђивање пореза из става 3. овог члана примењиваће се стопе које су важиле за годину која претходи години за коју се утврђује и плаћа порез на имовину.

Одлуку из става 5. овог члана јединице локалне самоуправе објављују у Службеном гласнику Републике Србије.“

#### Члан 5.

У члану 12, у ставу 1, тач. 10. и 11. бришу се.

У ставу 2 број „400.000“ мења се бројем „1.000.000“.

#### Члан 6.

Члан 13. мења се и гласи:

„Скупштина јединице локалне самоуправе може прописати умањење пореске обавезе за пореског обвезника који не води пословне књиге за непокретности које се налазе на њеној територији а у којима обвезник станује.

Умањење пореске обавезе из става 1. овог члана не може бити веће од 50% утврђеног пореза.

Скупштина јединице локалне самоуправе дужна је да општим актом утврди критеријуме за умањење пореске обавезе.

Општи акт из става 3. овог члана јединице локалне самоуправе дужне су да донесу и објаве до 30. септембра године која претходи години за коју се утврђује и плаћа порез на имовину.

Уколико јединице локалне самоуправе не донесу и објаве општи акт из става 3. овог члана у року из става 4. овог члана примењиваће се критеријуми за умањење пореске обавезе који су важиле за годину која претходи години за коју се утврђује и плаћа порез на имовину.

Општи акт из става 3. овог члана јединице локалне самоуправе објављују у Службеном гласнику Републике Србије.“

#### Члан 7.

У члану 33. додају се нови ст. 2. и 3. који гласе:

„Надлежни органи јединице локалне самоуправе дужни су да надлежном пореском органу доставе све податке од значаја за утврђивање пореза на имовину, а до којих су дошли у оквиру обављања послова из своје надлежности.

Надлежни порески орган дужан је да ове податке узме у обзир при утврђивању пореске обавезе.“

Постојећи став 2. постаје став 4.

#### Прелазне и завршне одредбе

#### Члан 8.

Уколико по ступању на снагу овог закона јединице локалне самоуправе не донесу и не објаве одлуку о стопи пореза на права на непокретности пореског обвезника који не води пословне књиге за непокретности које се налазе на њеној територији до 30. септембра године која претходи години за коју се утврђује и плаћа порез на имовину на територији те јединице локалне самоуправе примењиваће се стопа у износу од 0,40%.

#### Члан 9.

Овај закон ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије“.

### **Закон о планирању и изградњи**

#### ***Нацрт закона о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи***

#### Члан 1.

У Закону о планирању и изградњи („Службени гласник Републике Србије, бр. 47/2003) у поднаслов „Накнада за коришћење грађевинског земљишта“ и члан 77. бришу се.

Члан 2.

Члан 78. брише се.

Члан 3.

Овај закон ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије“.

## **2. Накнада за коришћење грађевинског земљишта остаје за јавно грађевинско земљиште**

Уколико би се прихватило решење према којем би накнада за коришћење јавног грађевинског земљишта наставила да постоји за јавно грађевинско земљиште, највиши износ стопе пореза на имовину би био ограничен на 0,5%, што значи да би у члану 4. нацрта закона о изменама и допунама закона о порезу на имовину у ставу 4. број 0,6 био замењен бројем 0,5

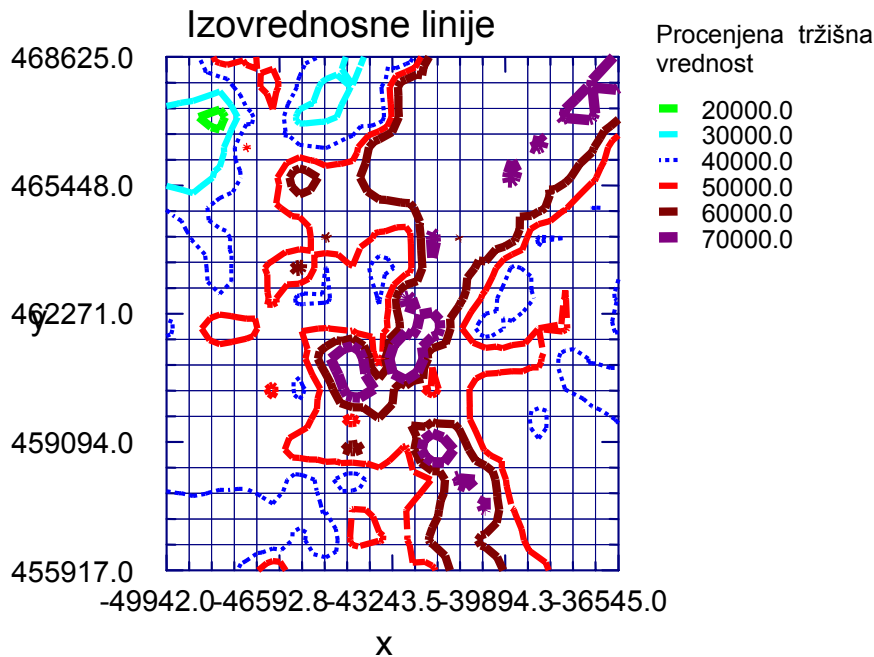
Одредбе које би у овом случају било потребно унети у закон којим се уређује финансирање локалних самоуправа и одговарајуће измена Закона о планирању и изградњи дате су у делу студије у којем се обрађују накнаде у систему финансирања локалне самоуправе.

## Анекс II

### Ближе информације о коришћеном моделу вредновања некретнина

Мапа изовредносних линија за град Београд приказана је на следећој слици:

Слика 1.



Економетријски је оцењен је следећи стохастички модел:

Процењена тржишна вредност = Удаљеност од центра високе вредности<sup>(Б1)</sup> \* Зона<sup>(Б2)</sup> \* Намена<sup>(Б3)</sup> \* Прилагођена величина<sup>(Б4)</sup> \* Година реконструкције<sup>(Б5)</sup> \* ((Б6) \* Површина)

Прилагођена величина представља променљиву изведену из променљиве корисна површина објекта и уведена је у модел из економетријских разлога, односно ради решавања одређених економетријских проблема који су се јављали при оцени параметра модела.

Економетријском оценом модела добијене су следеће оцене параметара:

Процењена тржишна вредност = Удаљеност од центра високе вредности<sup>(0.479)</sup> \* Зона<sup>(0.586)</sup> \* Намена<sup>(0.847)</sup> \* Прилагођена величина<sup>(-1.054)</sup> \* Година реконструкције<sup>(-0.134)</sup> \* ((61449.32) \* Површина)

Све добијене оцене параметара су статистички значајно различите од нуле ( $p < 0,05$ ).

Коефицијент детерминације износи 0,94, што се може сматрати изразито добрим, мада је искуство показало да је овај индикатор у случају нелинеарних регресионих модела мање поуздан него у случају линеарних.

Следећа битна мера за процену адекватности овог модела јесте ценовни диференцијал. Ради се о мери тенденције модела да систематски прецењује некретнине са нижом ценом и да потцењује некретнине са вишом ценом. Она у ово случају износи 1,015 (вредност ценовног диференцијала од 1 показује да нема пристрасности, односно прецењивања и потцењивања), што је прихватљиво по међународним искуственим стандардима.

## **САМОДОПРИНОСИ**

### **Увод**

Већ деценијама је самодопринос један од ослонаца локалних финансија и важан извор прихода на нижим нивоима власти (у општинама и месним заједницама, посебно у сеоским). Замишљен као инструмент који доноси додатну флексибилност и који омогућава извесну самосталност одлучивања на локалном нивоу и поред знатне централизације државе и њених финансија, самодопринос је често коришћен као основни или важан инструмент финансирања развоја комуналне инфраструктуре у селима, али не само у селима, као и финансирања рада месних канцеларија.

Током последњих година, реализација самодоприноса се суочава са великим тешкоћама. Један од најочљивијих је то што Пореска управа, полазећи од важећих законских решења, више не врши наплату доприноса који се изводе на нивоу месних заједница, чиме се практично онемогућава и ваљано спровођење самодоприноса. Ту су, затим, проблеми поузданог установљавања резултата изјашњавања о самодоприносу, контроле трошења средстава самодоприноса и тако даље.

У овом одељку ћемо се, стога, позабавити законском регулативом самодоприноса, анализирати разлоге постојања самодоприноса, погледати коришћење самодоприноса у другим земљама и, најважније, понудити нова решења и аргументацију у њихову корист.

### **Законска регулација**

Самодопринос је у Србији регулисан Законом о локалној самоуправи, будући да се обавља на локалном нивоу и да приходи припадају локалним заједницама (општини и месној заједници).

Основна чињеница је да је регулација самодоприноса поднормирана, односно да њоме нису решена многа важна питања, већ су препуштена одлучивању на локалном нивоу. Очевидна је концепцијска дилема законодавца, коју није успео да реши: да ли је самодопринос државни посао или приватна ствар грађана једне локалне заједнице?

Основна решења Закона о локалној самоуправи о самодоприносима су следећа:

- о Одлуци о увођењу самодоприноса, коју предлаже скупштина општине, гласају грађани непосредно; да би била усвојена, за њу мора гласати већина грађана са правом гласа; Законом није прописано ко и како организује непосредно гласање,

- право гласа имају сви грађани са изборним правом на датој територији, као и власници непокретне имовине када се самодопринос њих тиче,
- Закон сугерише (“ако одлуком није другачије одређено”) да основице за плаћање самодоприноса буду зарада, приход од самосталне делатности, приход од пољопривреде, као и вредност или приход од некретнина за нерезиденте; помиње и рад, услуге, робу и друго као израз самодоприноса,
- самодопринос се не може уводити на “примања и имовину који су законом изузети од опорезивања”; ова одредба се тумачи као забрана увођења самодоприноса на приходе који су Законом о порезу на доходак грађана изузети од плаћања пореза, као што су социјална давања, али и пензије,
- исплатилац прихода на које се примењује порез по одбитку (зарада, ауторски хонорари итд), а било да се налази на територији локалне заједнице, било ван ње, дужан је да обустави самодопринос и уплати га на рачун локалне заједнице,
- Закон не прецизира ко и како одлучује о употреби средстава од самодоприноса, мада се то може тумачити као израз имплицитног права руководећих органа локалне заједнице,
- Закон не прописује ни ко надзире утрошак средстава, што већ није добро решење.

У процесном смислу, а код наплате самодоприноса, веома је важан и Закон о јавним приходима и јавним расходима, који прописује шта се сматра јавним приходом, а шта не, а са знатним процесним последицама. Наиме, овај закон прописује да се приходи од општинског самодоприноса сматрају јавним приходим, па је стога Пореска управа дужна да се ангажује на наплати, док се приходи од самодоприноса на нивоу месних заједница не сматрају јавним приходима, па Пореска управа није обавезна да се укључи у њихову наплату. Искуство, како се може очекивати, показује да је наплата општинског самодоприноса знатно боља него наплата месног, јер је Пореска управа свакако способнија да разреже, наплати и исконтролише наплату него често неуки органи месне заједнице.

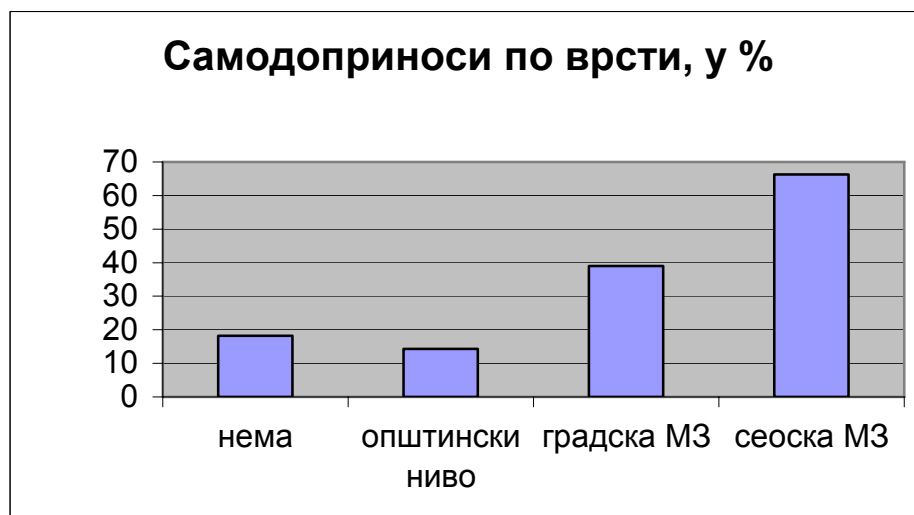
За самодоприносе важан је и Закон о порезу на доходак грађана, чија се нека процесна правила примењују. Затим, важна је одредба овог закона о искључењу пензија из круга прихода који се опорезују порезом на доходак грађана. Ова је одредба мотивисана разумном тежњом законодавца да се избегне административно компликовање пензијског осигурања,<sup>9</sup> али је последица ослобађање пензионера од плаћања самодоприноса, јер Закон о локалној самоуправи наводи да се самодопринос не може увести на примања која су законом изузета од опорезивања. Вероватно је законодавац, приликом усвајања Закона о локалној самоуправи превидео одредбу Закона о порезу на доходак грађана која се односи на пензије, па је тако непотребно ослободио велику категорију грађана од обавезе плаћања самодоприноса.

<sup>9</sup> Уколико би се наплаћивао порез на пензије, тада би се оне морале увећати за порез и нико (ни држава, ни пензионери) не би био ни на добитку, ни на губитку, осим што би се поступак компликовао овим “брутирањем”.

## Стање на терену

У овом одељку ћемо погледати основне податке о самодоприносима у Србији, углавном дате према анкети на нивоу општина која је током јуна и јула 2005. изведена у сарадњи ЦЈДС-а и Сталне конференције градова и општина. Одговори су добијени од 77 општина, што је једна половина свих општина у Србији и што обезбеђује репрезентативност узорка, па се и налази могу сматрати репрезентативнима за целу Србију.

1. У колико се општина и какви самодоприноси спроводе:



О укупног броја, у 82% општина у Србији се спроводи нека врста самодоприноса, што значи да је самодопринос и даље популаран начин прикупљања средстава. Ипак, ближа анализа показује да је покривеност територије Србије релативно ниска.

Само у 14% општина спроводи се самодопринос на општинском нивоу, тј. самодопринос о коме су гласали сви становници општине и од кога ће користити, бар начелно посматрано, имати сви. Овако низак проценат сведочи да се на општинском нивоу потребе за комуналном инфраструктуром и сличним сврхама углавном задовољавају редовним механизмима и да се тек понегде примењују ванредни, у које спада самодопринос.

Знатно више општина користи самодоприносе на нивоу (неких) месних заједница: од укупног броја општина, 39% има самодопринос у бар једној градској и 66% у бар једној сеоској месној заједници. Та доминација сеоских месних заједница још је већа уколико се пореди број градских и сеоских месних заједница у узорку са уведеним самодоприносима: 89 према 499. Значи, **самодопринос као начин прикупљања средстава углавном користе сеоске месне заједнице**, док у градовима пре представља изузетак.

2. Основице и стопе самодоприноса:

Стандардне основице самодоприноса су зараде, приход од самосталне делатности и приход од пољопривреде. Пензије су ређе оптерећене, а имовина врло ретко.



Уобичајене стопе самодоприноса на нето зараде су 2 и 3 процента, а крећу се у распону од 1 до 5 процената. Само у једној општини зараде су једини извор самодоприноса, а, пошто се ради о малој, пољопривредној општини, не чуди исход кога је добро описао анкетирани у напомени: “нема се коме наплатити”.

Самодопринос на приход од самосталне делатности најчешће се плаћа по истој стопи као на зараде. Ипак, у око 1/4 општина стопа самодоприноса на приход од самосталне делатности је већа него на зараде, и то често знатно већа (2 и више пута). Да ли је узрок томе уверење да се приход од самосталне делатности успешније прикрива па да је стога потребно применити већу стопу, или је последица уверења да самосталци имају веће приходе па да их је, праведности ради, потребно оптеретити вишом стопом – није познато.

Код дохотка од пољопривреде као основице за самодопринос проблем је јасан: катастарски доходак је толико потцењен (није мењан чак од 1994. године) да је питање како га уопште третирати. Само је у четири општине у узорку преовладао формални приступ и стопа самодоприноса на приход од пољопривреде једнака је стопама на зараду и приход од самосталне делатности. У свим осталим општинама стопа на приход пољопривреде је већа и креће се до максималних 115%. Тек толике стопе доводе самодопринос сељака на разуман ниво, тако да у великој већини средина они представљају фаворизовану групу. Другим речима, сељаци, глобално посматрано, плаћају скромне износе за самодопринос, иако представљају, као становници сеоских месних заједница, основног корисника самодоприноса. У неколико општина за оптерећење сељака изабрана је, уместо катастарског прихода, нова основица – новчана противвредност 40 или 50 кг пшенице – како би се решио проблем мизерне величине катастарског прихода.

Да ли пензије представљају основицу за убирање самодоприноса зависи од тога да ли је уведен по старом закону, пре 2002. године, или по сада важећем Закону о локалној самоуправи. Наиме, по овом закону, како је протумачено, пензије не могу бити оптерећене самодоприносом тако да се ни не налазе међу основицама у локалним заједницама које су у скорије време увеле самодопринос, а јесте основица у онима које су га увеле пре 2002. године. Тамо где се и пензије оптерећују, стопа је најчешће једнака стопи самодоприноса на зараде.

У понекој општини користе се и друге основице, као што су приход од непокретности, приход од ауторских права, зараде гастарбајтера и слично.

### *3. Намене самодоприноса:*

Најчешћа намена самодоприноса је изградња комуналне инфраструктуре (путева и улица, водовода, канализације, струје, гаса итд), затим следе финансирање рада месне канцеларије и објекти из области социјалне инфраструктуре (просвете, здравства и социјалне заштите). У мањем броју општина јављају се спортски објекти, култура, гробља, цркве и слично.

#### 4. Рок трајања самодоприноса:

Најчешћи рок трајања самодоприноса је 5 година (58% случајева), затим следе 4 године (20%) и 10 година (18%). Само у једној општини рок трајања није ограничен, већ је прописано да ће самодопринос трајати до реализације програма изградње.

#### 5. Проблеми у наплати самодоприноса:

Од 63 општине у којима се спроводе самодоприноси, само у 24 се наплата, како кажу анкетирани, одвија без проблема. У осталима постоје знатне тешкоће, које се могу сврстати у три групе: (1) избегавање плаћања од стране обвезника или исплатилаца, (2) несарадња Пореске управе и (3) тешкоће са прикупљањем података о обвезницима. Оптужба о несарадњи Пореске управе врло је честа, а ради се о следећем: према Закону о јавним приходима и јавним расходима приход од самодоприноса на нивоу месних заједница не сматра се јавним приходом, па ни Пореска управа није дужна, односно није јој то посао, да разрезује, наплаћује и контролише самодопринос, што се у многим месним заједницама очигледно не зна (видети следећи одељак).

#### 6. Намена утрошка средстава:

У анкети је учињен покушај да се сазна да ли су средства од самодоприноса трошена наменски, који се практично завршио неуспехом. Наиме, знатна већина анкетираних није одговорила на ово питање или је рекла да није било пропуста. Ипак, преостали одговори – “не зна се”, “нема званичних доказа”, “не постоји локална буџетска инспекција, а финансијска и обична полиција кажу да нису надлежне”, као и неколико одговора “да, било је” – индицирају да слика није тако ружичаста.

#### 7. Износ средстава од самодоприноса:

О износу наплаћених средстава самодоприноса не постоје потпуни подаци. Јер, приходи од самодоприноса на нивоу месних заједница не улазе, по важећим прописима, у јавне расходе, па се ни не региструју као такви. Стога се подаци који следе односе на приходе од самодоприноса уведених само на нивоу општина.

Приходи од самодоприноса, мил. дин

укупно	
2002	578
2003	667
2004	672
I-VI 2005	271

Извор: УЈП, Министарство финансија

Последњих година приходи од општинских самодоприноса крећу се у рангу 8 до 10 милиона евра, што није посебно важна свота. Овај приход представља око један проценат од укупног прихода општина и градова.

По свему судећи, самодопринос губи на значају последњих година: и поред инфлације, приход од општинског самодоприноса је номинално стагнирао у 2004. у односу на 2003. годину; у првих пола године у 2005. години, приход је смањен за 16% у односу на исти период у 2004. години. Вероватно је да престанак ангажмана Пореске управе смањује елан за расписивање нових самодоприноса, пошто је практично сигурно да ће се доживети мањи или већи неуспех.

Структура прихода од општинског самодоприноса, а према типу основице, била је у 2004. години: од зарада 71%, од прихода од пољопривреде 8% и од прихода од самосталне делатности 21%.<sup>10</sup>

### Анализа и критика система

Самодоприноси се у Србији, како смо видели у претходном одељку, суочавају са озбиљним проблемима. То није преваходно последица неумешности појединаца на локалном нивоу, већ озбиљних концепцијских и процедуралних слабости и постојећих решења и идеје о самодоприносу генерално.

**Чему уопште самодопринос?** Стандардан одговор је “ради изградње објеката на локалном нивоу који без самодоприноса не би уопште или не би у догледној будућности били изграђени. На тај начин локална заједница унапређује своју инфраструктуру”. Овај одговор, међутим, не задовољава. Погледајмо зашто.

Будући да је самодопринос по свом карактеру ванредан метод мобилизације финансијских средстава, то се одмах поставља следеће питање: “шта је са редовним методима, зашто се они не користе”? И заиста, у Србији се зна шта је чија надлежност у комуналној и социјалној инфраструктури и ко би требало шта да гради и финансира. Републички ниво финансира изградњу школа, болница, социјалних установа и објеката инфраструктуре из надлежности републичких јавних предузећа (електродистрибуција, телефонија, магистрални и регионални путеви, железница итд.), док су општине и градови надлежни за финансирање локалне инфраструктуре, било кроз буџет, било кроз локална комунална предузећа. Када се не користи редован систем већ ванредни, очигледно је да или редован систем повремено подбацује или да релевантан део популације верује да редован систем подбацује и да је потребно наћи алтернативне, односно брже механизме. А самодопринос је такав механизам.

Погледајмо поближе основне разлоге коришћења самодоприноса у неким локалним заједницама:

1. некада локална заједница, односно општина или град, нема довољно средстава за финансирање локалне инфраструктуре, а услед:
  - а) централизованости фискалног система у Србији, где локалне заједнице нису у стању да повећају сопствене приходе, већ у највећој мери зависе од прихода које им препушта, али и уређује Република; будући, значи, да локална заједница практично не контролише своје приходе, то се самодопринос показује као практично једини начин да

<sup>10</sup> Извор: исто.

локална заједница повећа своје приходе онда када је то потребно, и/или

б) лошег финансијског стања локалних комуналних предузећа, што је обично последица политике ниских цена комуналних услуга како би се сачувао стандард становништва и повећале шансе локалне власти на реизбор; но, рачун за такву политику кад-тад дође на наплату, како кроз лоше одржавање инфраструктуре, тако и кроз нужност да се распише и наплати самодопринос ради њеног унапређења,

те, стога, путем самодоприноса мобилише додатна средства ради финансирања изградње локалне инфраструктуре,

2. у неким градским месним заједницама грађани желе да што пре, макар и својим новцем и не чекајући финансирање од стране локалних комуналних предузећа, изграде неопходне објекте комуналне инфраструктуре, као што су водовод, канализација, асфалтирање улица итд; некада се намера грађана заснива на тежњи за бољим стандардом, а некада на уверењу о запостављености њиховог краја вароши и малој вероватноћи да ће ти објекти бити у догледној будућности финансирани од стране локалне власти и њених комуналних предузећа,
3. понеке општине нуде месним заједницама на свом подручју заједничко финансирање инфраструктурних објеката, тј. да месне заједнице поднесу део трошкова а новац обезбеде кроз самодопринос; често је нејасно да ли се ради о искреним побудама општинских власти како да се реше проблеми локалних заједница у време финансијске кризе или о трику да део трошкова које би саме морале да поднесу пребаце на месне заједнице, тј. будуће кориснике инвестиције; но, без обзира на мотиве, договор се често склапа и месна заједница расписује самодопринос, верујући да је одлично то што и општина учествује у подели трошкова,
4. сеоске месне заједнице имају посебан проблем: село се и данас често третира као нешто што се налази ван система; село најчешће није обухваћено услугама комуналних предузећа, као да она постоје само ради становника градова; додуше, сељаци плаћају мале порезе и друге дажбине, било на приходе од пољопривреде, било друге; дакле, као да се село (помало) налази ван државе, јер мало даје (кроз дажбине), али и мало добија (кроз услуге и трансфере); стога село мора, по том мишљењу, да се само побрине о задовољавању сопствених инфраструктурних и сродних потреба (водовод, асфалт, гробље, култура, спорт итд); свакако, таква је логика била погрешна и у време социјализма, када је широко примењивана, а посебно је погрешна данас, када међу групама становника не би требало и смело да буде разлике, па било да су грађани, било сељаци; једина стварна разлика између становника села и градова је чињеница да они први у многим селима не плаћају накнаду за коришћење градског земљишта, па тако ни не доприносе изградњи локалне комуналне инфраструктуре која се из те накнаде финансира.

Како се види, разлози за увођење самодоприноса углавном нису задовољавајући, а у смислу да грађане неке територије желе да убрзају раст свог стандарда живота па да су спремни да за то и плате. Напротив, увођење самодоприноса најчешће је последица слабог функционисања редовног система финансирања инфра-

структуре и из тога проистекле потребе да се кроз алтернативни систем реши тај проблем. А то није довољно добар разлог, бар на начелном плану, за коришћење једног спорног инструмента финансирања.

**Слободни стрелци.** Следећи проблем је непоклапање круга обвезника и круга оних који имају право изјашњавања о самодоприносу. Наиме, право да учествују у изјашњавању имају и они који нису обвезници самодоприноса (пензионери итд), а који имају подстицај да, приликом изјашњавања, гласају позитивно пошто знају да неће сносити терет самодоприноса већ да ће само уживати користи од ствари урађених кроз самодопринос. На тај начин се омогућује већини, релативној већини или фиктивној већини (уколико се манипулише резултатима изјашњавања) да неконтролисано ствара фискалне терете мањини, кршећи на тај начин основно начело праведног опорезивања – начело општости плаћања.

Наравно, и на државном нивоу могуће је, начелно гледано, да политичка већина намеће пореске терете мањини, али се то обично не ради пошто је скупштински живот под будним оком јавности и свих политичких чинилаца, па би такав покушај наишао на велики отпор не само погођених, већ и целе јавности, као и на друге политичке последице. Са друге стране, самодопринос на нивоу неке месне заједнице је ван видокруга не само високе политике и јавности на републичком нивоу, већ и општинске политичке јавности, те су и знатна кршења начела фер третмана свих не само могућа, већ и уобичајена.

**Недовољан надзор трошења.** Посебан проблем је проблем надзора и контроле трошења средстава од самодоприноса. Будући да Закон о локалној самоуправи ништа о томе не каже, уобичајено је да савет месне заједнице или од њега формирана комисија преузму улогу контролора трошења, што није добро будући да је ово тело обично главни промотер и актер самодоприноса и да, стога, није непристрасно. Понекада се информисање грађана о трошењу средстава сматра довољном контролом,<sup>11</sup> што је тешко прихватити. Затим, нејасно је да ли буџетска инспекција има право да контролише правилност трошења, а будући, са једне стране, да су месне заједнице (индиректан) буџетски корисник, али и, са друге стране, да средства од месног самодоприноса не представљају јавне приходе. Но, сигурно је да буџетска инспекција нема административних ресурса за такву контролу, тако да практично нико, ни општина, ни држава, не контролише употребу средстава од самодоприноса. Стога није реткост следећа вест из новина: “Самодопринос завршен, депоније још нема”.<sup>12</sup>

**Ослобађање пензија.** Искључење пензија, односно пензионера из круга обвезника самодоприноса свакако крши начело хоризонталне праведности. Не постоји ниједан суштински разлог за ово искључење, будући да пензионери, као и сви остали грађани имају користи од реализације самодоприноса. Свакако да је разумна одредба о ослобођењу плаћања самодоприноса обвезника који су сиромашни и социјално угрожени, што је и била намера законодавца када је усвајао одредбу Закона о локалној самоуправи о ослобађању у складу са Порезом на доходак грађана. Међутим, никако се не може рећи да су сви пензионери

<sup>11</sup> Тако се у једној Одлуци каже: “Надзор над трошењем средстава самодоприноса од стране грађана вршиће се на тај начин што ће савет месне заједнице... најмање два пута годишње информисати грађане о приливу и трошењу средстава самодоприноса.”

<sup>12</sup> Данас, 5. фебруар 2004.

социјално угрожени и да стога сви треба да буду ослобођени плаћања самодоприноса.

**Ваљаност бројања гласова.** Врло су честе критике на рачун бројања гласова, а полазећи од чињенице да начин бројања гласова приликом изјашњавања није под довољном контролом независних и непристрасних лица. Наиме, Закон о локалној самоуправи није прописао начин спровођења изјашњавања, па сами локални органи спроводе овај поступак. Најчешће се формира комисија од стране савета месне заједнице од њених чланова, а који се тешко могу сматрати независним и непристрасним бројачима. Стога ни поверење у резултате изјашњавања није велико и уобичајене су тврдње да локалне власти манипулишу крајњим резултатима. Додуше, такве су тврдње биле чешће под влашћу од пре петог октобра, која је била склона самодоприносима и подстицала/наметала их је уз помоћ разних дозвољених и недозвољених техника.

**Компликован и скуп посао.** Последње, али не и најмање важно: самодопринос је један изузетно компликован и скуп начин обезбеђења новца за финансирање жељених намена на локалном нивоу. Погледајмо ближе:

1. самодопринос се најчешће наплаћује на три основице (зарада, приход од самосталне делатности и приход од пољопривреде), а често и на још неке (пензије, имовина, ауторски хонорари, приходи од некретнина итд); значи, увођење самодоприноса практично је значило увођење неколико нових пореза на датој територији, што је административно сложен посао, не само код разреза самодоприноса, већ и код његове наплате и контроле наплате; другим речима, знатно је једноставније и јефтиније наплатити потребну суму кроз један порез него кроз три и више,
2. посебан проблем је то што се наплата самодоприноса (тј. додатних пореза на зараде, приход од самосталне делатности, приход од пољопривреде итд) врши по месту становања обвезника, што је делимично различито у односу на наплату оригиналних/обичних пореза на ове основице, а које се врши према локацији фирме, радње, односно земље; на пример, обичан порез на приходе од самосталне делатности плаћа се општини у којој се налази седиште радње обвезника, а не општини у којој обвезник станује; или, код доприноса на нивоу месне заједнице проблем је што се порез на зараде плаћа општини, а не месној заједници; самим тим, за наплату самодоприноса на приход од самосталне делатности и зараде потребно је прикупити додатне податке о обвезницима, који не постоје код оригиналних пореза – о месту у коме се налази фирма свих предузетника територије за коју се расписује самодопринос, или о месту запослености свих запослених становника месне заједнице, што је, како искуство показује, врло компликован подухват који се често завршава бар делимичним неуспехом (прикривање обвезника од стране послодаваца, технички проблеми са адресама итд); или, повремено се, праведности ради, међу обвезнике самодоприноса укључују и гастарбајтери, о чијим приходима нико у Србији не поседује никакве податке.

Другим речима, самодопринос не значи једноставно дуплирање постојећих пореза, како изгледа на први поглед, већ, у ствари, увођење нових пореза са другачијом процесном технологијом и другачијом информационом базом. А то је,

суштински, превише компликован и скуп начин да би се убрале скромне своте од локалних самодоприноса.

У овом светлу гледано, одлука законодавца да извуче Пореску управу из посла убирања и контроле месних самодоприноса показује се у другом светлу – као веома разумна, јер је спашава од веома обимног и компликованог, а, у финансијском смислу, ситног посла.

\* \* \*

Како се види, не постоје јаки, уверљиви разлози за коришћење самодоприноса као инструмента прикупљања новца ради финансирања локалних потреба. Напротив, претежну разлози против. Јер, са једне стране, постоје редовни начини финансирања велике већине ових потреба и њих треба користити уместо овог ванредног, и, са друге стране, концепт и операционализација самодоприноса пате од знатних слабости које тешко или никако не могу бити решене уз разуман трошак.

#### Како је у свету

Самодопринос какав постоји у Србији свакако није уобичајена ствар у савременом свету. Тамо се, као и у Србији на нормативној равни, финансирање изградње и одржавања комуналне и социјалне инфраструктуре обавља из државних средстава, па било из буџета, било из фондова комуналних предузећа, било из наменских државних фондова. Наравно, наш самодопринос познат је у земљама насталим од бивше СФРЈ, па о њему постоје прописи и користи се у Босни и Херцеговини, а помало се користи, иако без законске регулације, и у Хрватској.

Ипак, у англосаксонском свету постоји нешто што је налик нашем самодоприносу: дистрикт за унапређење бизниса (*business improvement district - BID*). У САД се БИД појавио током 1970-тих година као одговор на кризу центара великих градова, па се помало проширио и по САД и по неких другим земљама. БИД је јавно регулисан, али приватно организован посао који допуњује јавне услуге на одређеном подручју. Намене варирају у широком распону: од финансирања изградње саобраћајних или спортских објеката до чишћења града и појачања безбедности. Посебно су се показали кориснима код ревитализације запуштених центара градова. Иза целог пројекта стоје пословни људи, који имају интерес да финансирају поједине ствари из сопственог рачуна. Стога они организују, финансирају и управљају БИД-ом. Као и код нас, гласа се о обавезном опорезивању, али право да учествују у гласању, као и обавезу да плаћају, имају само власници пословног простора на датом подручју. Регулација је на градском нивоу (САД) и на нивоу провинција (Канада).<sup>13</sup> Припремљен је нацрт закона за Енглеску, по коме такође гласају сви власници имовине осим стамбене, а потребна је већина по два кључа: по броју и по вредности имовине, како велики не би доминирали над малима, и обрнуто.

---

<sup>13</sup> Детаљније, *The Business Improvement District: An Internationally Diffused Approach to Revitalization*, Department of Urban Studies and Planning, MIT, 2004

## Предлози и решења

Самодопринос није добар начин прикупљања и трошења новца на локалне пројекте. О томе је већ било доста речи у овом одељку, а овде ћемо само поновити неке важне аргументе против:

- самодопринос је административно компликован и скуп механизам прикупљања средстава за финансирање локалних општих потреба,
- не види се зашто би се избегавало коришћење редовних механизма финансирања комуналне инфраструктуре или институција из области просвете, здравства, културе и социјалне заштите, а у корист инфериорних резервних метода, какав је самодопринос,
- спорна је демократска легитимација самодоприноса, а услед одсуства непристрасног надзора над процедуром изјашњавања грађана,
- неретко је спорна рационалност утрошка средстава прикупљених самодоприносом, пошто обично није обезбеђен ваљан менаџмент пројекта и надзор над трошењем прикупљених прихода.

Стога би локалне заједнице требало да се оријентишу ка класичним и бољим методима редовног финансирања кроз буџет, комунална предузећа и државне фондове. Ови методи имају и демократску легитимацију, и бољи надзор наплате и трошења, и једноставније прикупљање (кроз порезе и друге већ постојеће накнаде), и обезбеђују већу једнакост грађана и економију обима (мање трошкове) итд.

Мишљења смо да *у нацрт Закона о финансирању локалне самоуправе не би требало уносити одредбе о самодоприносима*. Такав поступак свакако не би значео забрану самодоприноса, већ само израз негативног става законодавца према њима и имплицитну сугестију локалним заједницама да се окрену другим методима финансирања.

Да би концепцијска промена, тј. напуштање самодоприноса као готово редовног извора локалних прихода имала смисла и била ефикасно изведена потребно је начинити још неке промене које би учиниле самодопринос, са његовом флексибилношћу, сувишним. Ту су:

- пренети одлучивање о порезу на имовину на локалне заједнице,<sup>14</sup> чиме би им се дала могућност стварног одлучивања о висини локалних прихода и тако укинула потреба за самодоприносом као тренутно јединим приходом о коме локалне заједнице заиста одлучују,
- интегрисати порез на имовину и накнаду за коришћење грађевинског земљишта,<sup>15</sup> пошто би се тиме изједначиле обавезе (па тиме и права) становника села са становницима градова,
- проширити делатност локалних комуналних предузећа са града на целу територију општине, односно града, како би се она бринула и о комуналним услугама у селима.

<sup>14</sup> Видети предлог у *Реформа пореског система*, ЦЛДС, 2003

<sup>15</sup> Видети предлог у *Реформа пореског система (2)*, ЦЛДС, 2004



Наравно, самодопринос не треба забрањивати, односно онемогућавати кроз правну регулативу. Њега треба оставити као могућност да грађани или фирме из одређеног краја (који се не мора поклапати са територијом било које постојеће локалне заједнице) на приватан начин, заједнички прикупљеним средствима финансирају неку комуналну или сличну потребу која им побољшава квалитет становања или бизниса.

Да ли ће број самодоприноса бити мањи или већи увек ће одлучивати квалитет функционисања редовних механизма финансирања. Што је он бољи, то ће број самодоприноса бити мањи јер ће грађани и фирме налазити мање интереса да напусте редовни систем и сами финансирају оно што им је потребно од комуналне и социјалне инфраструктуре и што би требало да обезбеди локална власт. А природно је да се квалитет редовних механизма побољшава током времена, тако да ће се, највероватније, број самодоприноса смањивати у Србији. Томе у прилог деловаће и потпуно повлачење државе (Пореске управе итд) из реализације самодоприноса. Преостаће само она заиста добровољна финансирања на граници јавног и приватног која ни не треба финансирати из јавних фондова, односно која евентуално могу ући у круг за финансирање, али међу последњима у реду: па, уколико неко жели да их самостално финансира – нека изволи.

Евентуалну законску регулативу БИД-ова и сличних аранжмана не треба донети одмах, већ треба сачекати да се, са једне стране, угаси постојећи талас самодоприноса и људи престану да у њима траже начин решавања локалних проблема, већ да се окрену регуларним методима, и, са друге стране, да се испољи озбиљан интерес локалних актера за организацијом таквих подухвата.

## ЛОКАЛНЕ ТАКСЕ

### 1. Увод

Таксе које према постојећем Закону о локалној самоуправи представљају изворни приход јединица локалне самоуправе (ЈЛС) су општинске административне таксе, локалне комуналне таксе и боравишна такса. Чињеница да све три врсте такси утврђене као изворни приход ЈЛС истовремено представља и њихову једину заједничку особину.

Општинске (и градске) административне таксе (ЛАТ) би по својој суштини требало да представљају накнаду за одређену конкретну услугу коју службе ЈЛС, у оквиру својих изворних надлежности, по захтеву пружају грађанима. Оне стога представљају типичан непорески приход. Локалне комуналне таксе (ЛКТ) би, пак, требале да представљају накнаду за коришћење неког јавног добра или услуге којима управљају, односно које пружају ЈЛС, па тиме и типичан непорески приход. У пракси, међутим, због основа наплате оне често представљају квази порез будући да таксени обвезник плаћајући таксу не добија заузврат право коришћења било каквог јавног добра или услуге. За разлику од прихода од ЛАТ и ЛКТ чија намена није унапред утврђена, приходи од боравишне таксе (БОТ) наменски се користе за одржавање и развој туристичке инфраструктуре. Стога БОТ у основи представља наменски порез који плаћају лица за боравак у туристичком објекту изван свог пребивалишта.

И начин на који је уређено утврђивање основице и износа таксе, као и таксеног обвезника различит је за ове три врсте такси. Скупштина ЈЛС својом одлуком утврђује основ наплате и износ ЛАТ, као и таксеног обвезника, практично без икаквих ограничења, будући да их Закон о локалној самоуправи само утврђује као изворни приход не прецизирајући ни један елемент. У случају ЛКТ, исти Закон прописује врсте ЛКТ, односно основ наплате, и, у најопштијем смислу, таксеног обвезника као корисника права, предмета или услуге за коју се наплаћује ЛКТ. Висина ЛКТ је, међутим, без ограничења у надлежности ЈЛС. Кад је реч о БОТ, недавно усвојени Закон о туризму прецизно прописује и основ и таксеног обвезника, док ЈЛС могу утврдити износ БОТ али само у оквиру распона које за сваку категорију туристичког места посебно прописује Влада Републике Србије.

Табела 1 Приходи јединица локалне самоуправе од такси

				<i>милиони динара, односно %</i>		
	2002	2003	2004	2002	2003	2004
Текући приходи	56,299,6	70,508,8	88,350,9	100,0	100,0	100,0
Таксе	3,034,2	3,252,5	3,902,0	5,4	4,6	4,4
Административне	242,0	439,0	424,5	0,4	0,6	0,5
Градске	62,6	67,7	100,3	0,1	0,1	0,1
Општинске	179,4	371,3	324,2	0,3	0,5	0,4
Комуналне	2,665,6	2,659,2	3,316,2	4,7	3,8	3,8
Боравишна	126,6	154,3	161,3	0,2	0,2	0,2

*Извор: Министарство финансија, Пореска управа и Управа за јавна плаћања*

Приходи од локалних такси, као што показују подаци дати у Табели 1, нису издашни. Узети заједно они у последње две године (2003. и 2004) чине мање од 5% укупних текућих прихода ЈЛС. Приходи од ЛКТ чине преко четири петине свих таксених прихода, па се може рећи да су сада приходи од ЛАТ и БОТ занемарљиви у структури локалних јавних прихода.

У наставку се на основу анализе постојећих нормативних решења и праксе дају конкретне и образложене препоруке за будуће уређивање локалних такси као дела система локалних јавних финансија.

## **2. Локалне административне таксе**

### *2.1. Постојеће стање*

И Законом о локалној самоуправи и Законом о јавним приходима и расходима општинске административне таксе утврђене су као изворни јавни приход локалних самоуправа. Елементи овог изворног локалног јавног прихода, пре свега радње у управним стварима и списи за које се могу прописати ЛАТ, као и висина тарифе, међутим, нису уређени законом. То значи да је у надлежности скупштине ЈЛС (општине или града) да донесе општи акт којим ће уредити врсту и висину ЛАТ.

Иако то није прецизирано Законом о локалној самоуправи, скупштина ЈЛС може увести ЛАТ само за послове које обавља у свом изворном делокругу. Овакво становиште заузео је Уставни суд Републике Србије у својој Одлуци бр. 480/2003 („Службени гласник РС“, бр. 54/04) којом је утврдио да је општина Неготин прекорачила уставна и законска овлашћења када је својим актом прописала ЛАТ за послове које, сагласно Уставу и закону, обавља као поверене послове из надлежности Републике. Министарство финансија својим мишљењем бр. 434-02-27/2005 од 10. маја 2005. године, позивајући се на ову одлуку Уставног суда, закључује да ЈЛС нема законског основа да уведе ЛАТ као надокнаду за обаљање поверених послова, будући да је Република кроз уступљене приходе обезбедила и средства за обављање поверених послова.

Изворни делокруг послова ЈЛС прописан је чланом 18. Закона о локалној самоуправи у којем су у 35 тачака груписани послови у изворној надлежности ЈЛС. Будући начелно дефинисане, одредбе овог члана не представљају прецизан оквир за утврђивање основа за увођење ЛАТ, поготово што својом последњом тачком утврђује да ЈЛС у свом изворном делокругу „обавља и друге послове и задатке од непосредног интереса за грађане, у складу са Уставом, законом и статутом“.

Стога се у постојећем нормативном оквиру као једино конкретно упутство при увођењу ЛАТ може користити Закон о републичким административним таксама којим су прописани списи и радње за које се плаћа републичка административна такса (РАТ), тако што ЈЛС не би могла увести ЛАТ за списе и радње за које је овим Законом утврђено да се плаћа РАТ.

Недовољно прецизан нормативни оквир, као и тек недавно заузет јасан став Министарства финансија, међутим, имају за последицу да ЈЛС својим одлукама по правилу наплаћују ЛАТ управо за радње и списе за које се наплаћује и РАТ, што је, имајући у виду став Уставног суда, неуставно. Ову праксу јасно показују резултати анкете коју је за потребе овог истраживања спровео ЦЛДС, уз помоћ Сталне конференције градова и општина. У оквиру ове анкете ЈЛС су, између осталог, требале да наведу врсте ЛАТ које су увеле, важећу и претходну тарифу, ослобађања од плаћања ЛАТ, као и да ли се за исти спис или радњу наплаћује и РАТ.

Од 170 ЈЛС (166 општине и 4 града) са територије Републике без подручја Косова и Метохије на ова питања одговорило је 68 ЈЛС, односно 40%. Имајући у виду да су међу ЈЛС које су одговориле на питања и градови Београд, Нови Сад и Ниш, као и највеће општине, може се рећи да је узорак репрезентативан и да пружа поуздану слику постојећег стања.

Од 68 ЈЛС које су одговориле на постављена питања, 62 ЈЛС (91,2%) су одлукама својих скупштина увеле ЛАТ. Међу њима чак 52 ЈЛС (83,9%) наплаћују ЛАТ за списе и радње за које се плаћа и РАТ. Пожега, Темерин, Апатин, Шабац, Сремска Митровица и Алибунар нису увеле ЛАТ. Разлоге из којих није донета одлука о увођењу ЛАТ дала је само општина Пожега наводећи непрецизну и непотпуну разграниченост изворних и поверених послова, али и став да би финансијски ефекат увођења ЛАТ само за изворне послове био безначајан те је доношење одлуке о њиховом увођењу нецелисходно. У ЈЛС које су исправно увеле ЛАТ само за списе и радње из свог изворног делокруга спадају Нови Сад, Крушевац, Ваљево, Александровац, Аранђеловац, Дољевац, Коцељево, Врање, Власотинце и Јагодина. У свом одговору град Београд је навео да је у припреми нова одлука о ЛАТ која ће бити усклађена са претходно поменутиим мишљењем Министарства финансија, односно којом ће бити уведене ЛАТ само за послове из изворне надлежности града.

Остали налази анализе анкете могу се сумирати следећим констатацијама.

Прво, иако су поједине ЈЛС мењале одлуку о висини и врсти ЛАТ и током једне године, највећи део ову одлуку не мења више него једном годишње. То значи да учесталост промена у највећем броју анкетираних ЈЛС у разумним оквирима.

Друго, иако је највећи део анкетираних ЈЛС навео да на висину ЛАТ утичу трошкови издавања списа, односно обављања радњи, из великог распона који се јавља у висини тарифе за исте или сличне послове (од неколико стотина до неколико хиљада динара, а у појединим случајевима и неколико десетина хиљада динара) чини се да највећи утицај на висину ЛАТ има процена коју органи ЈЛС имају о доходној моћи лица које подноси захтев за издавањем одређеног списа или радње или вредност предмета о коме је реч. Другим речима, при утврђивању висине ЛАТ најчешће преовлађује мотив убирања максимално могућег прихода.

Овај мотив уочљив је и код дефинисања основа за наплату ЛАТ. Уколико се изузму основи већ прописани Законом о републичким административним таксама

за које се плаћа РАТ, преовлађујући број ЈЛС је прилично инвентиван у стварању основа за наплату ЛАТ.

## *2.2. Предлози промена*

Имајући у виду природу административних такси, начин на који су сада регулисане ЛАТ као и проистекло постојеће стање, било би неопходно да се нормативни оквир за увођење ЛАТ преуреди тако да истовремено омогући остваривање следећих начела. Прво, ЛАТ представљају изворни приход ЈЛС. Друго, ЛАТ се уводе за послове из изворне надлежности ЈЛС. Треће, услови под којима грађани остварују одређена права и користе јавне услуге на целој територији Републике треба да буду сразмерно уједначени. И, четврто, централно нормирање питања из изворне надлежности ЈЛС требало би да пружи јасна упутства и оквир за самостално обављање ових послова.

Полазећи од ових начела предлог је да се законом који уређује питања финансирања ЈЛС у оквиру поглавља којим се уређују ЛАТ пропишу следеће одредбе.

### *Локалне административне таксе*

#### Члан x1.

Скупштина јединице локалне самоуправе може уводити локалне административне таксе за списе и радње у управним стварима, као и за друге списе и радње које органи локалне самоуправе издају односно обављају у оквиру послова из своје законом прописане изворне надлежности.

Јединица локалне самоуправе не може увести локалну административну таксу за списе и радње за које је законом којим се уређују републичке административне таксе прописано плаћање републичке административне таксе.

#### Члан x2

Скупштина јединице локалне самоуправе уводи локалне административне таксе доношењем општег акта који нарочито садржи следеће елементе:

1. списе и радње за које се уводи локална административна такса,
2. дефиницију таксног обвезника,
3. ослобађања од плаћања таксе
4. таксену тарифу.

Списи и радње из тачке 1. става 1. овог члана могу бити решења, уверења, жалбе и захтеви које по захтеву таксног обвезника решавају органи јединице локалне самоуправе у оквиру обављања послова из свог изворног делокруга.

Таксена тарифа из тачке 4. става 1 овог члана не може бити већа од четвороструке вредности износа републичке административне таксе прописане за сличан спис или радњу.

### Члан х3

Општи акт из става 1. члана х2 објављује се у службеном гласилу јединице локалне самоуправе, односно у Службеном гласнику Републике Србије, уколико јединица локалне самоуправе нема своје службено гласило.

### Члан х4

Висину таксене тарифе скупштина јединице локалне самоуправе може мењати само једном годишње и то у периоду до доношења буџета јединице локалне самоуправе за наредну годину.

\* \* \*

Уграђивањем претходних одредби у закон којим се уређује финансирање локалне самоуправе обезбедило би се испуњење претходно дефинисаних начела и без претераног нормирања уредила ова област у којој тренутно влада велика разноликост.

## **3. Локалне комуналне таксе**

### *3.1. Постојеће стање*

Локалне комуналне таксе су Законом о локалној самоуправи утврђене као изворни приход ЈЛС. Овај Закон (чл. 79 - 86) прописује да Скупштина ЈЛС може уводити ЛКТ за коришћење права, предмета и услуга, а посебним чланом (чл. 83) таксативно набраја 16 случајева у којима се могу уводити ЛКТ. Закон утврђује да је обвезник ЛКТ корисник права, предмета и услуга. Моменат настанка таксене обавезе је дан почетка коришћења ових права, предмета или услуге, а обавеза траје док траје њихово коришћење. Државни органи и организације, органи и организације територијалне аутономије и ЈЛС изузети су из обавезе плаћања ЛКТ. Закон даје право ЈЛС да за исту ЛКТ утврди различите висине у зависности од врсте делатности, површине и техничко употребних карактеристика објеката и од делова територије, односно зона у којима се налазе објекти, предмети или пружају услуге за које се плаћају таксе. Такође, Закон наводи које се ЛКТ утврђују у дневном, а које у годишњем износу. Закон не уређује питање рокова и учесталости измена висине ЛКТ, те тако ЈЛС, у начелу могу стално мењати висину ових оптерећења. Ово, ствара неизвесност у погледу висине укупних трошкова по основу јавних дажбина, а прави и велике проблеме Пореској управи (ПУ) у администрирању ове врсте јавних прохода, при чему је додатна отежавајућа околност и то што су ЈЛС разнолико прописале надлежности ПУ у поступку наплате ових јавних дажбина.

Закључци претходне студије ЦЈДС<sup>16</sup> студије засновани на истраживању које је обухватило 69 ЈЛС, односно 46% ЈЛС надлежних за увођење ЛКТ и преко 75% територије Србије без подручја Косова и Метохије указују на следеће кључне карактеристике ЛКТ.

Прво, постоје огромне разлике у висини таксене обавезе за исту ЛКТ у различитим ЈЛС - максимални износ је чак 25 хиљада пута већи од минималног. Друго, постоје значајне разлике у заступљености ЛКТ по ЈЛС - једино је ЛКТ за истицање фирме на пословном простору уведена у свим ЈЛС. И, треће, ЈЛС по правилу не планирају приход од највећег броја појединачних ЛКТ, што сугерише да не могу да их не могу процене, односно да су они врло неизвесна приходна категорија - од укупно 16 законом утврђених ЛКТ, за 10 ЛКТ више од половине ЈЛС које су их увеле не планира појединачне приходе од ових такси или не планира да их уопште наплаћује.

Анализа одговора из упитника показује и следеће. Такође, установљено је и да ЈЛС различито утврђују обвезнике за исту ЛКТ, као и да поједине ЈЛС уводе и ЛКТ које не постоје у Закону о локалној самоуправи.

У поменутој студији детаљно су анализирани карактеристике сваке појединачне ЛКТ и дати начелни предлози промена. Реализацијом предложених решења локалне комуналне таксе би нестале из система јавних прихода у Србији, тако што би постојећи основи за наплату били или редефинисани у накнаду за коришћење неког јавног добра или услуге у свим случајевима у којима се може идентификовати непосредни корисник, док би се у осталим случајевима једноставно укинули. Такође предложена је и могућност да се приходи од ЛКТ на истицање фирме на пословном простору, која у основи представља квази порез, замени увођењем посебног приреза на добит предузећа, односно приход од самосталне делатности.

Стога ће се овде за потребе конкретизације предложених решења и како би се видео приходни значај ЛКТ приходи од свих ЛКТ груписани су у само две категорије: ЛКТ за коришћење јавних површина и ЛКТ које представљају квази порез. Уз то за сваку од ЛКТ из ове две групе назначено је предложено решење.

У последњој колони табела 2 у којој су дати подаци о приходима од појединих ЛКТ уписано је слово које указује на предложено решење. Слово **P** означава да је реч о такси која ће бити укинута као такса, а основ плаћања редефинисан, слово **Z** означава ситуацију у којој би одговарајућа ЈЛС била укинута а приход би могао бити замењен прирезом, док слово **U** означава да је за одговарајућу ЛКТ предложено укидање без редефинисања или замене прихода. Будући да је у претходној студији ЦЈДС-а за сваку ЛКТ детаљно образложено предложено решење, овде оно неће битно посебно аргументовано. Битно је, међутим, навести основне принципе на којима се предлози заснивају. То су да се јавна услуга, коришћење јавног добра или стицање неког права могу наплаћивати само уколико су услуга, добро или право као и њихов корисник јасно идентификовани, да су услови под којима се они користе јасни и унапред познати, те да се јавне

---

<sup>16</sup> Б. Беговић и остали, **Реформа пореског система (2)**, Центар за либерално демократске студије, Београд, 2004, стр. 135-152.

дажбине које суштински представљају порез (без обзира како се јавна дажбина може назвати) морају регулисати законом.

Табела 2.

**Приходи ЈЛС од ЛКТ и предлог решења**

*износи у милионима динара, односно %*

	2002	2003	2004	2002	2003	2004	2002	2003	2004	Предлог
<b>ТЕКУЋИ ПРИХОДИ</b>	<b>56,299.6</b>	<b>70,508.8</b>	<b>88,350.9</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>				
<b>УКУПНО ЛОКАЛНЕ КОМУНАЛНЕ ТАКСЕ</b>	<b>2,665,6</b>	<b>2,659,2</b>	<b>3,316,2</b>	<b>4,73</b>	<b>3,77</b>	<b>3,75</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	
<b>КОРИШЋЕЊЕ ЈАВНИХ ПОВРШИНА</b>	<b>314,6</b>	<b>370,7</b>	<b>530,0</b>	<b>0,56</b>	<b>0,53</b>	<b>0,60</b>	<b>11,80</b>	<b>13,94</b>	<b>15,98</b>	
Коришћење јавних површина у пословне сврхе	212,9	231,0	260,5	0,38	0,33	0,29	7,99	8,69	7,86	<i>P</i>
Коришћење рекламних паноа	28,9	21,0	30,4	0,05	0,03	0,03	1,09	0,79	0,92	<i>P</i>
Коришћење простора за паркирање друмских моторних и прикључних возила на уређеним и обележеним местима	44,5	69,3	182,0	0,08	0,10	0,21	1,67	2,61	5,49	<i>P</i>
Коришћење слободних површина за кампове, постављање шатора или друге облике привременог коришћења	0,1	0,7	0,5	0,00	0,00	0,00	0,01	0,03	0,01	<i>P</i>
Коришћење обале у пословне или било које друге сврхе	25,2	15,5	15,3	0,04	0,02	0,02	0,94	0,58	0,46	<i>У</i>
Коришћење витрина ради излагања робе ван пословне просторије	1,4	3,0	4,0	0,00	0,00	0,00	0,05	0,11	0,12	<i>P</i>
Држање ресторана и других угоститељских објеката на води	0,8	1,1	1,0	0,00	0,00	0,00	0,03	0,04	0,03	<i>У</i>
Држање и коришћење пловних постројења и других објеката на води, осим пристана који се користе у пограничном речном саобраћају	0,6	4,3	3,1	0,00	0,01	0,00	0,02	0,16	0,09	<i>P</i>
Држање и коришћење чамаца и сплавова на води, осим чамаца које користе организације које одржавају и обележавају пловне путеве	0,1	0,1	0,1	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	<i>P</i>
Истицање и исписивање фирме ван пословног простора на објектима и просторима који припадају општини (коловози, тротоари, зелене површине, бандере и сл.)	0,0	1,7	2,4	0,00	0,00	0,00	0,00	0,06	0,07	<i>P</i>
Заузеће јавне површине грађевинским материјалом	0,0	23,2	30,7	0,00	0,03	0,03	0,00	0,87	0,93	<i>У</i>
<b>КВАЗИ ПОРЕЗИ</b>	<b>2,351,0</b>	<b>2,288,4</b>	<b>2,786,2</b>	<b>4,18</b>	<b>3,25</b>	<b>3,15</b>	<b>88,20</b>	<b>86,06</b>	<b>84,02</b>	
Истицање фирме на пословном простору	1,328,5	1,224,3	1,538,2	2,36	1,74	1,74	49,84	46,04	46,39	<i>З</i>
Приређивање музичког програма у угоститељским објектима	16,3	8,6	5,6	0,03	0,01	0,01	0,61	0,33	0,17	<i>У</i>
Држање средстава за игру ("забавне игре")	1,2	1,9	2,0	0,00	0,00	0,00	0,04	0,07	0,06	<i>У</i>
Држање моторних друмских и прикључних возила, осим пољопривредних возила и машина	1,004,6	1,052,7	1,239,5	1,78	1,49	1,40	37,69	39,59	37,38	<i>P</i>
Држање кућних и егзотичних животиња	0,4	0,8	1,0	0,00	0,00	0,00	0,02	0,03	0,03	<i>У</i>

*Извор: Министарство финансија, Пореска управа и Управа за јавна плаћања*

Кретање прихода од појединих ЛКТ у 2004. години у потпуности испољава исте карактеристике као у 2002. и 2003. години које се детаљно анализирале у наведеној студији те се овде оне неће посебно разматрати. Потребно је, међутим, указати на чињеницу да у укупним приходима апсолутно доминирају приходи од две ЛКТ које обе представљају квази порез (ЛКТ за истицање фирме на



пословном простору и ЛКТ за држање моторних друмских и прикључних возила, осим пољопривредних возила и машина). Приходи од ове две ЛКТ у 2004. години представљају 83,8% укупних прихода од ЛКТ и истовремено представљају једине две ЛКТ које су уведене у готово свим ЈЛС. Укупан приходни значај ЛКТ, међутим, није велики, будући да у свакој од посматраних година оне чине мање од 5% укупних текућих прихода ЈЛС, док су у последње две године (2003. и 2004) они пали испод 4% укупних текућих прихода ЈЛС.

### *3.2. Предлози промена*

Основна препорука је да се у систему јавних финансија Србије укину локалне комуналне таксе као посебан облик јавних прихода. Следи да би из закона и подзаконских аката који регулишу ову материју требало обрисати одредбе које се односе на ЛКТ. То значи и да закон којим се уређује финансирање јединица локалне самоуправе не треба да садржи посебне одредбе о ЛКТ.

Уместо тога, а у циљу редефинисања садашњих ЛКТ које се сада наплаћују за коришћење јавних површина овај закон би могао да садржи следеће одредбе.

#### *Приходи од накнада за коришћење јавних површина*

##### Члан хх1

Скупштина јединице локалне самоуправе може уводити накнаду за коришћење јавних површина које се налазе на њеној територији и којима управља у оквиру законом прописаног изворног делокруга.

Накнаду из става 1. овог члана скупштина јединице локалне самоуправе може уводити само за коришћење јавних површина за које је у складу са законом којим се уређује планирање и изградња општим актом определила намену и које је уредила у складу са опредељеном наменом (у даљем тексту: уређене јавне површине).

##### Члан хх2

Скупштина јединице локалне самоуправе општим актом уређује поступак, услове и начин давања на коришћење уређених јавних површина правним и физичким лицима (у даљем тексту: лица) као и критеријуме и мерила за одређивање висине накнаде за коришћење јавних површина.

Општи акт из претходног става објављује се у службеном гласилу јединице локалне самоуправе, односно у „Службеном гласнику Републике Србије“ уколико јединица локалне самоуправе нема своје службено гласило.

##### Члан хх3

Уколико се уређена јавна површина не даје на коришћење одређеном лицу или лицима, већ је доступна свима који плате накнаду (уређена паркинг места за моторна путничка или теретна возила или пловила и слично) општим актом из

члана хх2 прописује се само износ накнаде по јединици времена коришћења, као и услови и начин коришћења и плаћања накнаде.

#### Члан хх4

Давање уређене јавне површине на коришћење одређеном лицу или лицима за одређену намену и на одређен рок (коришћење уређених јавних површина за обављање пословне делатности, излагање производа или робе, оглашавање и слично) сматра се закупом и општи акт из члана хх2 обавезно садржи следеће елементе:

- 1) поступак давања у закуп: јавно надметање, прикупљање писаних понуда јавним огласом, односно непосредна погодба уз прецизирање случајева у којима се примењује који од наведених поступака;
- 2) критеријуми и мерила за одређивање висине накнаде;
- 3) нанижи износ, начин и услове плаћања закупнине;
- 4) максималан рок трајања закупа, начин и услове превременог раскидања уговора о закупу;
- 5) обавезан садржај огласа о јавном надметању или јавног огласа;
- 6) тело које спроводи поступак давања у закуп и начин његовог формирања;
- 7) опште услове који треба да испуне учесници који се надмећу за добијање уређене јавне површине у закуп;
- 8) начин и рокове обавештавања о исходу поступка,
- 9) лице задужено да склопи уговор и обавезни елементи које мора садржавати уговор
- 10) одредбе о забрани конфликта интереса.

Исход поступка давања у закуп уређене јавне површине обавезно се објављује у службеном гласилу јединице локалне самоуправе, односно у „Службеном листу Републике Србије“, уколико јединица локалне самоуправе нема посебно службено гласило.

#### Члан хх5

Приходи од накнада за давање на коришћење уређених јавних површина представљају изворни приход јединица локалне самоуправе, али не и јавни приход у смислу закона којим се уређује порески поступак и пореска администрација.

Скупштина јединице локалне самоуправе може установити посебну службу или основати посебно правно лице за послове давања на коришћење уређених јавних површина или ове послове уговором пренети на обављање другом правном лицу.

Послови из става 2. овог члана се другом правном лицу се уговором преносе у складу са законом којим се уређују јавне набавке.

\* \* \*

Речено је већ да локална комунална такса за истицање фирме на пословном простору суштински има садржај локалног пореза: обавеза плаћања није ни на који начин непосредно повезана са било којом јавном услугом нити са

коришћењем неког јавног добра, већ је основ за наплату само заснивање и бављење одређеном пословном делатношћу. Постојећи систем вишеструко одступа од стандардних начела ваљаног установљавања пореза, има изразито дискриминаторски карактер, а висина обавезе је арбитрарно и различито утврђена у различитим ЈЛС.

Имајући, међутим, виду приходни значај ЛКТ за истицање фирме, њен порески карактер, као и значајне мањкавости постојећег начина утврђивања, ову ЛКТ би требало укинути, а приходе заменити прирезом на добит предузећа и предузетника.

Табела 3.

**Обрачун приходно неутралне стопе  
приреза на добит и приход од самосталне делатности**

*износи у милионима динара, стопе у %*

	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
Порез на приходе од самосталних делатности	2,150,639	1,809,855	1,799,543
Основица пореза на приход самосталних делатности	10,753,195	12,927,536	14,996,192
Порез на добит предузећа	4,275,180	5,364,749	6,357,809
Основица пореза на добит	21,375,900	38,319,636	52,981,742
Збир основица пореза на добит и прихода од самосталне делатности	32,129,095	51,247,171	67,977,933
Стопа = фирмарина/основица	0,0073	0,0045	0,0041
Стопа = сви приходи од комуналних такси/основица	0,0083	0,0052	0,0049

Основица овог пореза би за правна лица била једнака основици пореза на добит, а за физичка лица основици пореза на приход од самосталне делатности. Начин утврђивања основице, редовне и принудне наплате већ је утврђен овим законима. ЈЛС би самостално утврђивале висину стопе овог локалног пореза унутар законом прописаног интервала, рокова и начина. Овај интервал би се могао кретати од 0%, у ком случају се ЈЛС одлучила да уопште не уведе ову обавезу, до 2%. Овај износ максималне дозвољене стопе не би имао значајан утицај на висину пореског оптерећења имајући у виду да су и стопа пореза на добит и стопа пореза на приходе од самосталне делатности свега 10%, а да су у 2004. години износиле 12% (просек између раније стопе од 14% у првих 7 месеци 2004. године и новоуведене стопе од 10% у преосталих 5 месеци 2004. године).

Поређењем приходно неутралне стопе која у свим посматраним годинама износи мање од 0,1% и предложене висине стопе приреза јасно је да би се из овог извора у просеку могао обезбедити знатно издашнији приход него што је то сада приход од локалне комуналне таксе за истицање фирме.

Најједноставнији начин, који би доследно омогућио једнообразност овог локалног пореза на целој територији Србије, јесте да се у закону којим се уређује финансирање локалне самоуправе предвиде одговарајуће одредбе. У наставку се даје предлог ових одредби.

## *Прирез на добит предузећа и на приходе од самосталних делатности*

### Члан xxx1

Скупштина јединице локалне самоуправе може уводити прирез на добит предузећа и на приход од самосталне делатности (у даљем тексту: прирез).

Скупштина јединице локалне самоуправе уводи прирез доношењем општег акта који се објављује у службеном гласилу јединице локалне самоуправе и у Службеном гласнику Републике Србије.

### Члан xxx2

Скупштина јединице локалне самоуправе може утврдити стопу приреза у максималном износу од 2%.

Висину стопе приреза из става 1. овог члана скупштина јединице локалне самоуправе може мењати само једном годишње и то у периоду до доношења буџета јединице локалне самоуправе за наредну годину

### Члан xxxх3

У погледу утврђивања основице приреза, олакшица, ослобађања и свих других питања у потпуности се примењују одредбе закона којим се уређује опорезивање добити предузећа односно опорезивање прихода од самосталне делатности.

### Члан xxx4

Приходи од приреза представљају изворни јавни приход јединица локалне самоуправе на који се у потпуности примењују одредбе закона којим се уређује порески поступак и пореска администрација.

\* \* \*

ЛКТ за држање моторних друмских и прикључних возила би требало интегрисати са годишњом накнадом за друмска моторна возила уведена Законом о путевима, чију висину утврђује Влада, а приход и по сада важећим прописима припада ЈЛС. Имајући у виду висину прихода који се на територији Србије прикупи од ове годишње накнаде и ове ЛКТ, удвостручавање износа годишње накнаде уз укидање ЛКТ би имало у просеку приходно неутрални ефекат. Уз корекције годишње накнаде за друмска моторна возила предложене у делу ове студије који се односи на накнаде, њено повећање уз укидање ЛКТ би имало два основна позитивна ефекта без угрожавања прихода ЈЛС. Први је да би власници моторних возила имали једнак износ дажбина због поседовања возила на целој територији Србије. Други је да би био поједностављен начин обрачуна и плаћања дажбина које се плаћају при регистрацији возила, што би свакако смањило трошкове администрација.

## 4. Боравишна такса

### 4.1. Постојеће стање

Недавно усвојеним Законом о туризму („Службени гласник РС“ 45/2005. од 30. 5. 2005) уређен је начин увођења и висина боравишне таксе, а уведена је и нова накнада – туристичка накнада – од чијих прихода 80% припада јединицама локалне самоуправе на чијој територији се наплати ова накнада.

Законска решења обе ове дажбине, и боравишну таксу и туристичку накнаду у основи чине наменским порезима.

Наиме овај закон утврђује (члан 41) да се приходи остварени од боравишне таксе припадају ЈЛС на чијој територији су пружене услуге смештаја и „да се користе за обезбеђивање информативно-пропагандног материјала којим се промовишу туристичке вредности и културно наслеђе, за обезбеђивање туристичке сигнализације и за рад туристичко-информативних центара“.

Кад је реч о туристичкој накнади, Закон о туризму (члан 45) прописује да су средства остварена од туристичке накнаде у висини од 80% приход буџета ЈЛС на чијој територији су наплаћена, а средства у висини од 20% приход су буџета Републике Србије и усмеравају се у Фонд за развој туризма. ЈЛС ова средства користи за изградњу туристичке инфраструктуре, спортско-рекреативних и других пратећих садржаја јавног карактера у туристичким местима.

Према Закону о туризму боравишну таксу плаћа лице за сваки дан боравка у туристичком објекту за смештај изван свог пребивалишта. Висину боравишне таксе утврђује ЈЛС у зависности од категорије туристичког места или у различитој висини по деловима општине односно града у зависности од изграђености комуналне, саобраћајне и туристичке инфраструктуре. Влада Републике Србије за сваку категорију туристичког места посебно утврђује највиши и најнижи износ боравишне таксе. Уколико се туристички објекат за смештај не налази на територији туристичког места ЈЛС ће утврдити висину боравишне таксе за најнижу категорију туристичког места. Законом су прописана и ослобађања и олакшице код плаћања боравишне таксе, као и рокови у којима се ова такса уплаћује.

Туристичка накнада је дефинисана као новчани износ који се плаћа за коришћење погодности у обављању делатности на подручју туристичког места, док ЈЛС на чијој територији је утврђен статус туристичког места може прописати обавезу плаћања туристичке накнаде уз сагласност министарства за трговину и туризам.

Обвезници плаћања ове накнаде су привредни субјекти који обављају делатност путничких односно туристичких агенција, угоститељску делатност, наутичку делатност, пружају услуге у туризму или обављају другу делатност непосредно повезану са туризмом, физичка лица која туристима издају куће, станове, апартмане и собе, као и власници кућа за одмор, у случајевима када своје куће издају трећим лицима, у случају да на територији туристичког места имају седиште или пословну јединицу.

Законом је дато овлашћење министру трговине и туризма да тачно пропише врсте делатности, разврста их у групе по степену повезаности и утврди начин плаћања туристичке накнаде. Ова накнада се утврђује посебно за правна лица, предузетнике и физичка лица, према категорији туристичког места, а у зависности од врсте делатности у коју је сврстан обвезник.

ЈЛС има право да утврди туристичку накнаду у различитој висини по деловима туристичког места, односно зонама у којима се налази седиште или објекат обвезника у зависности од изграђености комуналне, саобраћајне и туристичке инфраструктуре, док Влада Републике Србије, на предлог министарства трговине, за сваку категорију туристичког места посебно утврђује највећи и најнижи износ туристичке накнаде.

#### *4.2. Предлози промена*

Наменски порези никада не представљају добро решење за јавне финансије. На приходној страни сама замишљена намена пореза, а не порески параметри, одређује избор пореске основице, док буџетску политику значајно ограничава у управљању расходима и ствара непотребне дисторзије, установљавајући арбитрарне разлике међу пореским обвезницима, у овом конкретном случају, секторске природе. У основи, наменски порези онемогућавају ефикасну фискалну политику и на приходној и на расходној страни јавних финансија.

Претходно речено се првенствено односи на увођење туристичке накнаде. Боравишна такса, која је већ постојала у систему јавних прихода и њено постојање се може образложити као учешће туриста у финансирању дела трошкова локалне инфраструктуре коју користе док су у другом месту, а које би, без боравишне таксе у целини сносили само житељи тог места. Тим пре није јасно због чега би се средства прикупљена из боравишне накнаде користила искључиво за намене предвиђене овим законом. С друге стране, међутим, уређивање основних елемената за увођење боравишне таксе и прописивање распона у којима се може утврдити њена висина представља несумњив помак. Стога би се у закону којим се уређује финансирање локалне самоуправе могле унети само следеће одредбе.

#### *Боравишна такса*

##### *Члан xxxx1*

Скупштина јединице локалне самоуправе у складу са законом којим се уређује туризам уводи боравишну таксу и туристичку накнаду доношењем општег акта.

Општи акт из става 1. овог члана објављује се у службеном гласилу јединице локалне самоуправе, односно у Службеном гласнику Републике Србије уколико јединица локалне самоуправе нема посебно службено гласило.

#### Члан xxxx2

Висину боравишне таксе и туристичке накнаде скупштина јединице локалне самоуправе може мењати само једном годишње и то у периоду до доношења буџета јединице локалне самоуправе за наредну годину.

#### Члан xxxx3

Приходи од боравишне таксе представљају изворни јавни приход јединица локалне самоуправе, а приходи од туристичке накнаде представљају уступљени приход.

### 5. Закључак

Прихватањем предложених решења би се постигло више пожељних циљева.

Прво, смањено би се број фискалних инструмената што би смањило сложеност и нетранспарентност укупног пореског система Србије и аутоматски повећало његову ефикасност и ефективност, нарочито у домену локалних јавних финансија.

Друго, успоставила би се непосредна веза између јавног добра или услуге коју економски субјекти плаћају, и направила јасна разлика између плаћања јавне услуге или коришћења јавног ресурса и пореза. То би, између осталог, повећало разумљивост а тиме и прихваћеност укупног система јавних финансија, што је један од елементарних предуслова за добровољно редовно плаћање јавних дажбина.

Треће, и последње, али не и најмање важно, то би омогућило Пореској управи да унапред зна све своје обавезе кад је реч о наплати свих јавних прихода, што је елементарни предуслов за ваљану организују рада и за значајно унапређење ефикасности администрација, а тиме и наплате свих јавних прихода у односу на постојеће стање.

## НАКНАДЕ ЗА КОРИШЋЕЊЕ ДОБАРА ОД ОПШТЕГ ИНТЕРЕСА

### 1. Увод - начела

Накнаде које су у Закону о јавним приходима и расходима дефинисане као накнаде за коришћење добара од општег интереса (воде; шума; путева; земљишта, природног лековитог фактора и рудног блага) начелно имају функцију регулације екстерних ефеката који се јављају при употреби одређених јавних добара, а тек секундарно функцију буџетских прихода. Уколико се ове накнаде не би плаћале, економски учесник који их користи не би сносио пуне трошкове својих економских активности. Другим речима јавили би се негативни екстерни ефектима, будући да економски учесник, производећи добро или услугу, с једне стране, не би сносио пуне трошкове производње, док би, с друге стране, у потпуности присвајао приходе. Без посебне регулације, обим његове производње био би већи од друштвено оптималног.

Природна добра по дефиницији представљају национално благо и стога регулација начина њихове употребе мора бити у надлежности централних власти, односно Републике, како је у Србији и предвиђено Уставом. Изузев путева, сва добра за које је Законом о јавним приходима и расходима прописано увођење накнада за коришћење представљају природна јавна добра. Путеви, пак, представљају чиста јавна добра те је и регулација њихове употребе по дефиницији у надлежности националних власти.

То значи да одређивање добара и услуга за чију употребу се плаћа накнада, регулација начина стицања и остваривања права на употребу, утврђивање релативног значаја добра (национални или локални), поступак на који је организовано и/или поверено одржавање и/или обнављање добара и услуга и утврђивање припадности прихода (национални или локални) мора бити у надлежности централних власти. Висина накнаде мора одражавати стварне трошкове њихове ефикасне употребе, док надлежност за њено утврђивање зависи од релативног значаја добра. Одржавање и/или обнављање добра и пружање услуга могу бити поверени јавној служби или јавном или приватном предузећу по процедури прописаној законом.

Основни закључак целовите анализе постојећих решења садржане у студији ЦЛДС<sup>17</sup> јесте да регулација у овој области у Србији захтева корените промене. Оне су неопходне у свим елементима: избору јавних добара и услуга за које се плаћа накнада, идентификацији обвезника накнаде или уговорне стране, поступку идентификације обвезника или избора уговорне стране, утврђивању висине и поступку наплате накнаде, утврђивању припадности прихода, начину коришћења средстава, као и надлежности за утврђивање претходно наведених елемената. У

---

<sup>17</sup> Б. Беговић и остали, **Реформа пореског система (2)**, ЦЛДС, Београд, 2004, стр. 59-134.



наредној табели сумирани су предлози промена дати у овој студији, а ради увида у релативни значај прихода од ове врсте јавних дажбина дати су и висина и припадност прихода од накнада које сада постоје у систему јавних прихода. Предлог решења за сваку од наведених накнада означен је словом у последњој колони ове табеле, где слово **У** означава да одређену накнаду треба укинути, **Р** – редефинисати, **И** – интегрисати у неки други облик јавне дажбине, **Н** – оставити неизмењеном, **П** или **С** – повећати односно смањити постојећи износ накнаде.

**Табела 1. Приходи Републике и ЈЛС од накнада и предлог решења**

	2003		2004		2003		2004		<i>Предлог</i>
	РЕП	ЈЛС	РЕП	ЈЛС	РЕП	ЈЛС	РЕП	ЈЛС	
<b>Текући приходи</b>	<b>406,471,052</b>	<b>70,508,761</b>	<b>522,283,749</b>	<b>88,350,863</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	
<i>Закон о планирању и изградњи (ЗППИ)</i>									
Накнада за коришћење грађевинског земљишта у грађевинском простору на територији општина и градова	3	94,875	0	19,506	0.0	0.1	0.0	0.0	<b>Р</b>
Накнада за коришћење градског грађевинског земљишта	13	3,801,792	939	4,502,279	0.0	5.4	0.0	5.1	<b>Р</b>
Накнада за уређивање грађевинског земљишта	29	7,275,975	-16	9,792,937	0.0	10.3	0.0	11.1	<b>Н</b>
<i>Закон о путевима (ЗПУТ)</i>									
Годишња накнада за друмска моторна возила, тракторе и прикључна возила	1,126	861,802	1,421	986,825	0.0	1.2	0.0	1.1	<b>И/П</b>
Посебна накнада за употребу пута, његовог дела и путног објекта (путарина)	4,919,915	0	6,928,609	1	1.2	0.0	1.3	0.0	<b>Н</b>
Накнада за ванредни превоз	8,860	0	29,270	1	0.0	0.0	0.0	0.0	<b>Н</b>
Накнада за прикључење прилазног пута на јавни пут	141	4	130	0	0.0	0.0	0.0	0.0	<b>Н/П</b>
Накнада за постављање инсталација на путу	1,793	0	17,676	0	0.0	0.0	0.0	0.0	<b>Н/П</b>
Накнада за изградњу и накнада за коришћење комерцијалних објеката на које је омогућен приступ с пута	23,539	0	52,081	0	0.0	0.0	0.0	0.0	<b>П/У</b>
Збирна накнада за инострана теретна возила	60,406	0	442,765	0	0.0	0.0	0.1	0.0	<b>У/И</b>
Накнада за коришћење земљишта које припада јавном путу	1,248	30	3,475	0	0.0	0.0	0.0	0.0	<b>Н/П</b>

Накнада за постављање натписа у земљишном појасу	635	5	2,206	0	0.0	0.0	0.0	0.0	<b>Н/П</b>
Накнада за закуп одређених делова земљишног појаса и другог земљишта које припада јавном путу	523	24	1,235	0	0.0	0.0	0.0	0.0	<b>Н/П</b>
Накнада за коришћење пољопривредног земљишта или другог земљишта које припада јавном путу	90	0	35	0	0.0	0.0	0.0	0.0	<b>Н/П</b>
<i>Закон о бањама (ЗБАЊ)</i>									
Накнада за коришћење природног лековитог фактора	0	18,220	0	15,589	0.0	0.0	0.0	0.0	<b>Р</b>
<i>Закон о заштити животне средине (стари)</i>									
Накнада за загађивање природних богатстава	969	0	560	0	0.0	0.0	0.0	0.0	
Посебна накнада за заштиту и унапређење животне средине	14	394,357	48	537,640	0.0	0.6	0.0	0.6	<b>У</b>
<i>Закон о рударству (ЗРУД)у</i>									
Накнада за коришћење минералних сировина	4,664	841	11,400	2,904	0.0	0.0	0.0	0.0	<b>Р</b>
<i>Закон о водама (ЗВОД)</i>									
Накнада за коришћење вода	449,179	0	747,109	0	0.1	0.0	0.1	0.0	<b>Р/У</b>
Накнада за заштиту вода	468,395	0	957,522	1	0.1	0.0	0.2	0.0	<b>Р</b>
Накнада за извађени материјал из водотока	22,018	0	22,958	0	0.0	0.0	0.0	0.0	<b>Р</b>
<i>Закон о шумама (ЗШУМ)</i>									
Накнада за искрчену шуму	9,144	0	2,359	0	0.0	0.0	0.0	0.0	<b>С</b>
Накнада за посечено дрво	64,421	0	137,440	0	0.0	0.0	0.0	0.0	<b>У</b>
Накнада за коришћење шума и шумског земљишта кад се даје за испашу	26	0	3	0	0.0	0.0	0.0	0.0	<b>У</b>
Накнада за коришћење шумског земљишта кад се даје у закуп	795	0	1,286	0	0.0	0.0	0.0	0.0	<b>У</b>
<i>Закон о пољопривредном земљишту (ЗПОЉ)</i>									
Посебан порез на необрађено обрадиво пољопривредно земљиште	116	0	1	0	0.0	0.0	0.0	0.0	<b>У</b>
Накнада за промену намене пољопривредног земљишта	18,465	0	21,821	0	0.0	0.0	0.0	0.0	<b>Р</b>
Накнада за коришћење пољопривредног земљишта	55	0	453	0	0.0	0.0	0.0	0.0	<b>Р</b>
<i>Закон о плаћању и усмеравању средстава накнаде о за коришћење добара од општег интереса ... (ЗПУС)</i>									

Накнада за коришћење добара од општег интереса у производњи електричне енергије и производњи нафте и гаса	0	234,938	0	415,993	0.0	0.3	0.0	0.5	<b>У</b>
---	---	---------	---	---------	-----	-----	-----	-----	----------

Имајући у виду на почетку истакнуту природу накнада за употребу јавних добара и из ње проистекла начела за њихову регулацију, јасно је да промена постојећег начина на који су оне уређене подразумева целовиту, свеобухватну и доследну реформу која захтева доношење потпуно нових закона на националном нивоу који уређују питања у свакој од ових области. Другим речима, оне се не могу регулисати законом који уређује изворе и начина финансирања локалне самоуправе, већ би овај закон требало да садржи одредбе које се односе на део овог система који је претходно другим законом Република пренела у надлежност локалних самоуправа.

Полазећи од овог становишта, овде ће се за потребе припреме закона који уређује финансирање јединица локалне самоуправе дати предлози конкретних решења за онај део накнада које би у складу са начелима уређивања ове области, као и резултатима анализе поменуте студије ЦЛДС требало да остану у надлежности ЈЛС.

## 2. Постојеће нормативно стање

Нормативни оквир ове области одређују следећи посебни закони:

- Закон о заштити животне средине (“Службени гласник РС“, 135/04) - ЗЖСН
- Закон о планирању и изградњи (“Службени гласник РС“, бр. 47/03) - ЗПИИ
- Закон о водама (“Службени гласник РС“, 46/91, 53/93, 48/94 и 54/96) - ЗВОД
- Закон о шумама (“Службени гласник РС“, 46/91, 83/92, 53/93, 54/93, 60/93, 67/93, 48/94 и 54/96) - ЗШУМ
- Закон о путевима (“Службени гласник РС“, 46/91, 52/91, 53/93, 67/93 и 42/98) - ЗПУТ
- Закон о пољопривредном земљишту (“Службени гласник РС“, 49/92, 67/93, 48/94, 46/95 и 54/96) - ЗПОЉ
- Закон о бањама (“Службени гласник РС“, бр. 80/92) - ЗБАЊ
- Закон о рударству (“Службени гласник РС“, број 44/95) - ЗРУД
- Закон о плаћању и усмеравању средстава накнаде о за коришћење добара од општег интереса у производњи електричне енергије и производње нафте и гаса (“Службени гласник РС“, 16/90) - ЗПУС

као и два системска закона:

- Закон о јавним приходима и расходима (“Службени гласник РС“, 76/91, 18/93, 22/93, 37/93, 67/93, 45/94, 42/98, 54/99, 42/98, 54/99, 22/01 и 33/04) – ЗЈПР и
- Закон о локалној самоуправи (“Службени гласник РС“ 9/02, 33/04, 135/04) – ЗЛСМ.

Од ових једанаест закона, само су три донета у периоду после 2000. године: ЗЖСН, ЗПИИ и ЗЛСМ. Независно од тога да ли су сва решења у поменутим новодонесеним законима добра, као и од чињенице да су нека начела или решења

у преосталим законима донетим у ранијем периоду добра, непосредна последица досадашњег нецеловитог приступа реформисању ове области јесте значајна међусобна неусаглашеност ових закона. Као што се из Табеле х2 може видети нови Закон о заштити животне средине само је увећао ову неусаглашеност.

У циљу предлагања конкретних решења која би могла бити унета у закон којим се уређује финансирање локалне самоуправе, а која би била усаглашена или омогућила усаглашено решење у случају неопходне будуће промене посебних закона, у наставку се дају предлози груписани у зависности од тога да ли је утврђивање висине накнаде дато или би требало да буде дато јединицама локалне самоуправе или је само део прихода од накнаде уступљен јединицама локалне самоуправе, док висину утврђује Република.

**Табела 2. Законом дефинисано учешће ЈЛС у приходима од накнада (у %)**

Накнада за / висину утврђује	ЗППР	ЗЛСМ	ЗПИИ	ЗПУТ	ЗБАЊ	ЗЖСН	ЗРУД	ЗВОД	ЗШУМ	ЗПОЗ	ЗПУС
коришћење и уређење грађевинског земљишта / ЈЛС	100	100	100	-	-	-	-	-	-	-	-
изградњу, одржавање и коришћење локалних путева ( <i>годишња накнада за друмска моторна возила, тракторе и прикључна возила</i> ) / Влада РС	100	100	-	100	-	-	-	-	-	-	-
коришћење природног лековитог фактора / Скупштина РС	100	100	-	-	100	-	-	-	-	-	-
заштиту и унапређење животне средине / ЈЛС	100	100	-	-	-	100	-	-	-	-	-
загађивање природне средине / Влада РС	-	неодређено учешће	-	-	-	60	-	-	-	-	-
коришћење природних вредности* /према посебном закону:	-	-	-	-	-	40	-	-	-	-	-
коришћење минералних сировина / Влада РС	упућује на посебан закон	неодређено учешће	-	-	-	40	20	-	-	-	-
извађени материјал из водотока / Влада РС	-	неодређено учешће	-	-	-	40	-	0	-	-	-
коришћење шума / Влада РС	-	неодређено учешће	-	-	-	40	-	-	0	-	-
промену намену намене пољопривредног земљишта	-	неодређено учешће	-	-	-	40	-	-	-	0	-
коришћење добара од општег интереса у производњи електричне енергије и производње нафте и гаса	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100

\* Из дефиниције природних вредности дате у новом Закону о заштити животне средине у природне вредности спадају ваздух, вода, земљиште, шуме, геолошки ресурси, биљни и животињски свет. У члану 84 овог Закона корисник природне вредности обавезује се да плаћа накнаду за њихово коришћење у складу са посебним законом. Није, међутим, јасно на које посебне законе се мисли у случају накнаде за коришћење ваздуха и биљног и животињског света. У осталим случајевима посебни закони су Закон о водама, Закон о пољопривредном земљишту, Закон о шумама и Закон о рударству.

### 3. Предлози промена

#### *3.1. Накнаде за које је утврђивање висине у надлежности Републике а део прихода се усмерава ЈЛС*

У ову групу накнада би требало да спадају:

- накнада за изградњу, одржавање и коришћење локалних путева
- накнада за загађивање природне средине
- накнада за коришћење природних вредности

Према постојећем решењу у Закону о путевима **накнаду за изградњу, одржавање и коришћење локалних путева** представља годишња накнада за *друмска моторна возила, тракторе и прикључна возила*. Уз неизмењен начелни начин (дефинисана у оквиру Закона о путевима, висину утврђује Влада а приход у целини припада јединицама локалне самоуправе) на који се ова накнада уређује, требало би повећати висину ове накнаде тако да у себе интегрише и локалну комуналну таксу за држање моторних друмских и прикључних возила, осим пољопривредних возила и машина коју би требало укинути.

**Накнада за загађивање природне средине** уређена је новим Законом о заштити животне средине, према којем 60% прихода од ове накнаде припада јединицама локалне самоуправе. Начелно посматрано ово решење је прихватљиво, и уз претпоставку ваљаног подзаконског регулисања ове области, јединице локалне самоуправе би требало да остваре примерен приход по овом основу.

**Накнада за коришћење природних вредности** такође је уређена новим Законом о заштити животне средине који утврђује да 40% ових прихода припада јединицама локалне самоуправе. Имајући у виду дефиницију „природне вредности“ дату у овом Закону према којој у природне вредности спадају ваздух, вода, земљиште, шуме, геолошки ресурси, биљни и животињски свет и у складу са претходно наведеним општим начелима уређивања ове области, утврђени проценат прихода који припада јединицама локалне самоуправе требало би да се односи се на **накнаде за коришћење шума, коришћење минералних сировина** (односно геолошких ресурса) и **извађени материјал из водотока**. Уз претпоставку да се посебни закони који регулишу ове области реформишу у складу са предлозима сумираним у Табели x1, утврђени проценат од 40% прихода од ових накнада који припада јединицама локалне самоуправе био би одговарајући.

Преостале накнаде чију висина сада утврђује Република а приход припада јединицама локалне самоуправе су накнада коришћење добара од општег интереса у производњи електричне енергије и производње нафте и гаса и накнада за коришћење природног лековитог фактора.

**Накнаду за коришћење добара од општег интереса у производњи електричне енергије** треба укинути, односно донети Закон о престанку важења Закона о плаћању и усмеравању средстава накнаде о за коришћење добара од општег интереса у производњи електричне енергије и производње нафте и гаса (“Службени гласник РС“, 16/90) којим је ова накнада уведена. Основни разлог је у томе што би једини обвезници плаћања ове накнаде (хидроелектране, термоелектране, површински копови угља, и произвођачи нафте и гаса) требало да буду (и јесу) обвезници плаћања других накнада којима је већ обухваћен основ за плаћање ове накнаде.

У случају **накнаде за коришћење природног лековитог фактора** би требало значајно променити начин на који се регулише конкретна област што би, између осталог, омогућило да у оквиру законом прописаног поступка који би спроводила јединица локалне самоуправе сама висина накнада буде израз тржишних чинилаца. Највећи део прихода, на пример 80%, би припадао ЈЛС, док би 20% представљало приход Републике. Оваква расподела прихода би одражавала чињеницу да је јединица локалне самоуправе непосредно одговорна за одрживу употребу природног лековитог фактора, али и да је он део националног природног блага.

Начелно посматрано, коришћење природног лековитог фактора би требало потребно регулисати кроз систем концесија. Закон који би регулисао њихово коришћење морао би у себи садржавати одредбе које прописују поступак и критеријуме за стицање права коришћења. То би свакако морала бити јавно надметање. Сам поступак би спроводила јединица локалне самоуправе. Лице које би у законом прописаном поступку стекло право коришћења природног лековитог фактора би са јединицом локалне самоуправе склапало концесиони уговор. Законом би требало да пропише и елементе које, као права и обавезе уговорних страна, мора садржавати сам уговор. Наравно, један од основних елемената овог уговора је накнада коју ово лице плаћа за коришћење природног лековитог фактора. На овај начин би се омогућило да се у сваком конкретном случају утврди накнада која ће на најбољи могући начин изражавати цену природног лековитог фактора који је у питању. Потенцијални заинтересовани стицаоци права коришћења тог фактора би својом понудом у одређеном тренутку створили симулацију тржишта, а цена коју би понудили или на коју би пристали одсликавала би њихову оцену економске вредности овог специфичног инпута. Самим тим би постало непотребно административно утврђивати висину ове накнаде.

Имајући у виду претходно у закон којим се уређује финансирање локалне самоуправе би могле бити унете следеће одредбе.

#### Члан x1

Република уступа јединици локалне самоуправе део прихода од следећих накнада остварених на територији јединице локалне самоуправе:

- 1) накнада за изградњу, одржавање и коришћење локалних путева
- 2) накнада за загађивање природне средине
- 3) накнада за коришћење природних вредности
- 4) накнада за коришћење природног лековитог фактора

Део прихода од накнаде из става 1. овог члана који припада буџету јединице локалне самоуправе, као и поступак утврђивања висине накнаде одређује се законом којим се та накнада уводи.

Под природним вредностима из тачке 3) става 1. овог члана подразумевају се природна богатства у складу са законом којим се уређује заштита животне средине.

\* \* \*

У одговарајућим законима би, пак требало предвидети следећу расподелу прихода између Републике и ЈЛС:

Накнада	Учешће Републике у приходу	Учешће ЈЛС у приходу
Накнада за изградњу, одржавање и коришћење локалних путева	0	100
Накнада за загађивање природне средине	40	60
Накнада за коришћење природних вредности	60	40
Накнада за коришћење природног лековитог фактора	20	80

### *3.2 Накнаде за које је утврђивање висине у надлежности ЈЛС*

Према садашњим решењима накнаде за које је утврђивање висине у надлежности јединица локалне самоуправе су накнада за заштиту и унапређење животне средине и накнаде за коришћење и уређење грађевинског земљишта.

**Накнада за заштиту и унапређење животне средине** задржана је и у новом закону о заштити животне средине као накнада коју прописују јединице локалне самоуправе (члан 87). Овај закон и проширује основ за увођење ове накнаде дајући могућност јединицама локалне самоуправе које имају статус угрожене животне средине да ову накнаду пропишу и посебним групама обвезника (власници теретних возила, правним и физичким лицима која обављају послове превоза нафте и нафтних деривата, као и сировина, производа и полупроизвода хемијских и других опасних материја из индустрије или за индустрију (!) на њеној територији). Ни решење из претходног закона који је уређивао заштиту животне средине, а



поготово из новог у којем је оно проширено на потпуно непримерен начин<sup>18</sup> није добро. Ова накнада у основи представља порез. Узевши заједно одредбе Закона о заштити животне средине, којим је дато право општини и граду да ову накнаду уводи, и Закона о локалној самоуправи, који је ову накнаду дефинисао као изворни приход ЈЛС, несумњив је чист порески карактер ове накнаде јер њено плаћање, ни у једном од ова два закона, није ни на који начин повезано са употребом неког одређеног природног добра или последицама које би нека делатност могла имати на природна добра. Проблем се јавља због тога што за сваки порез, па и за овај, морају законом бити дефинисани обвезник, основица и стопа. Последица постојећег решења јесте да општина, односно град могу произвољно утврђивати и појединачне обвезнике и висину пореског оптерећења без икаквих ограничења. Имајући у виду све чешће случајеве да општине у којима су страни инвеститори основали или преузели предузећа нагло и произвољно повећавају висину ове накнаде, оваква слобода локалних власти сасвим је сигурно супротна стабилним и фер условима привређивања, неће допринети привредном развоју и заштити животне средине, а неће обезбедити ни релевантне приходе јединицама локалне самоуправе, што у основи и није основни смисао увођења овакве накнаде. Стога ову накнаду треба укинути.

То значи да би требало изменити Закон о заштити животне средине на следећи начин.

#### Члан 1

У Закону о заштити животне средине („Службени гласник Републике Србије“ бр. 135/2004) поднаслов „Накнаде јединице локалне самоуправе“ и члан 87. бришу се.

#### Члан 2

У члану 88. иза броја 84 брише се запета, испред броја „85“ уписује се везник „и“, а речи „и 87“ бришу се.

***Накнаду за уређивање грађевинског земљишта*** према Закону о планирању и изградњи плаћа инвеститор, у висини утврђеној уговором, а за уређење грађевинског земљишта, што подразумева његову припрему (планска документација, расељавање итд) и опремање земљишта комуналном инфраструктуром. По својој суштини, однос између инвеститора и локалне заједнице је комерцијалан однос уговорних страна, чији су основни оквири дефинисани законом. Имајући у виду досадашње искуство у примени ових одредби, у закон којим се уређује финансирање локалне самоуправе евентуално би требало унети одредбе којим се прецизира обавеза јединица локалних самоуправа да својим актима пропишу

<sup>18</sup> Ово проширење практично значи да би ЈЛС могла да у намери да повећа своје приходе практично неограничено повећа трошкове било којег индустријског предузећа са седиштем или погонима на њеној територији.

процедуре и да ова своја акта објаве у одговарајућем службеном гласилу. То значи да би се у овај закон могле унети следеће одредбе.

### *Накнада за уређивање грађевинског земљишта*

#### Члан хх1

Скупштина јединице локалне самоуправе општим актом уређује критеријуме и мерила за одређивање висине накнаде за уређивање грађевинског земљишта.

Општи акт из претходног става објављује се у службеном гласилу јединице локалне самоуправе, односно у „Службеном гласнику Републике Србије“ уколико јединица локалне самоуправе нема своје службено гласило.

#### Члан хх2

Приходи од накнада за уређивање грађевинског земљишта представљају изворни приход јединица локалне самоуправе, али не и јавни приход у смислу закона којим се уређује порески поступак и пореска администрација.

Начин регулисања *накнаде за коришћење грађевинског земљишта* зависи од избора једног од два решења предложених у делу ове студије који се односи на реформу пореза на имовину где су образложени и разлози за и против сваког од ових решења.

Уколико би се прихватило решење према којем би ова накнада остала да постоји у закон којим се уређује финансирање локалних самоуправа требало би унети следеће одредбе.

### *Накнада за коришћење грађевинског земљишта*

#### Члан ххх1

Скупштина јединице локалне самоуправе утврђује стопу по којој се плаћа накнада за коришћење јавног грађевинског земљишта у износу који не може бити већи од 0,1%.

Обвезници плаћања накнаде из става 1. овог члана утврђени су законом којим се уређује планирање и изградња.

Основица на коју се примењује стопа из става 1. овог члана једнака је основици пореза на имовину утврђеној у складу са законом којим се уређује опорезивање имовине.

Висину стопе из става 1. овог члана скупштина јединице локалне самоуправе може мењати само једном годишње и то у периоду до доношења буџета јединице локалне самоуправе за наредну годину.

#### Члан xxx2

Висина стопе из става 1. члана xxx1 објављује се у службеном гласилу јединице локалне самоуправе, односно у Службеном гласнику Републике Србије, уколико јединица локалне самоуправе нема своје службено гласило.

Такође, неопходне су и следеће промене Закона о планирању и изградњи.

#### Члан 1.

У Закону о планирању и изградњи („Службени гласник Републике Србије, бр. 47/2003) у члану 77. ст. 4. и 5. бришу се.

#### Члан 2.

Члан 78. брише се.

Уколико би се, пак, прихватило решење којим би се ова накнада у потпуности интегрисала са порезом на имовину, тада би ова накнада нестала, а све измене би се односиле на Закон о порезима на имовину и Закон о планирању и изградњи како је предложено у делу студије о реформи пореза на имовину.