



АНАЛИЗА ЛОКАЛНИХ НЕПОРЕСКИХ ДАЖБИНА

Ова анализа је припремљена захваљујући подршци америчког народа путем Америчке агенције за међународни развој (УСАИД). Садржај ове анализе искључива је одговорност Partner Solutions и партнера на пројекту и не представља нужно ставове УСАИД-а или Владе Сједињених Америчких Држава.

АНАЛИЗА ЛОКАЛНИХ НЕПОРЕСКИХ ДАЖБИНА

-ПРЕГЛЕД ТРЕНУТНОГ СТАЊА СА ПРЕДЛОЗИМА ЗА ОПТИМИЗАЦИЈУ-

УВОД

Уз подршку УСАИД-а, ПС, КПМГ, НАЛЕД и ИМП реализују Пројекат за реформу непореских прихода. **Основни циљ овог пројекта је повећање транспарентности и одрживости система непореских дажбина, у оквиру кога привреда и грађани плаћају имаоцима јавних овлашћења за непосредно пружену јавну услугу, односно спроведен поступак или радњу, како на републичком тако и на локалном, односно покрајинском нивоу.**

Како би се сагледали начини прописивања такси о осталих непореских намета на нивоу локалних самоуправа, уз идентификацију потенцијалних места за унапређење израђена је Анализа локалних непореских дажбина која се налази у наставку.

МЕТОДОЛОГИЈА

Са циљем сагледавања тренутног стања и уређења непореских дажбина, поред анализе намета на републичком нивоу било је потребно детаљније анализирати и непореске намете које прописују јединице локалне самоуправе (ЈЛС). Као први корак у анализи пошло се од важећег регулаторног оквира који уређује локалне непореске дажбине, односно прегледани су релевантни закони попут Закона о буџетском систему, Закона о локалној самоуправи, Закона о финансирању локалне самоуправе, као и подзаконски акти, првенствено одлуке ЈЛС.

Такође, у циљу сагледавања начина уређења непореских дажбина на локалном нивоу, у периоду од јуна до августа 2020. урађен је **иницијални попис непореских дажбина за 35 ЈЛС, од укупно 145 ЈЛС¹ на територији РС**. Пописано је преко 120 различитих одлука, и то:

- 35 одлука о локалним административним таксама - ЛАТ (19 градова и 16 општина),
- 36 одлука о локалним комуналним таксама - ЛКТ (20 градова и 16 општина),
- 35 одлука о Доприносу за уређивање грађевинског земљишта (21 град и 14 општина) и
- 15 одлука јавних комуналних предузећа – ЈКП.

Одлуке ЈЛС прикупљане су из три извора: а) Преузимањем са портала paragraf.rs, б) преузимањем са сајтова ЈЛС, или ц) директним тражењем одлуке од ЈЛС у случају да одлука није могла бити пронађена кроз претходно наведене изворе.

Анализа релевантних закона и спроведени попис одлука омогућио је да се детаљније сагледају: а) одређене врсте непореских дажбина које постоје на локалном нивоу, б) начини и мерила за

¹ Велики градови, иако појединачно посматрано имају већи број општина, у оквиру укупног броја од 145 се рачунају као једна јединица локалне самоуправе. Другим речима, Београд има 17 градских општина али се у овој класификацији „броји“ као једна ЈЛС.

обрачун висине локалних непореских дажбина и њихово усклађивање / измене в) ограничења у погледу радњи односно списа и акта за која такса може бити прописана као и њихове максималне висине.

На основу сазнања из првог пописа непореских дажбина, одабран је узорак од 15 ЈЛС који по својој структури одговара структури целокупне популације (свих 145 ЈЛС) и које су након детаљнијег пописа одлука о ЛАТ представљале основ за даљу анализу и израду „списка“ такси. Полазећи од укупног броја ЈЛС (145) и одговарајуће структуре у погледу броја општина/градова, припадности једном од постојећих региона и одговарајућем степену развијености, направљен је узорак тако да одговара структури популације (табела 1 и табела 2).

Табела 1.

КАРАКТЕРИСТИКЕ ПОПУЛАЦИЈЕ					
	Укупно	Београдски регион	Регион Војводине	Регион Шумадије и западне Србије	Регион Јужне и источне Србије
Укупан број ЈЛС	145 (100%)	1 (1%)	45 (31%)	52 (36%)	47 (32%)
Број Градова	28 (19%)	1 (100%)	8 (18%)	10 (19%)	9 (19%)
Број Општина	117 (81%)	0	37 (82%)	42 (81%)	38 (81%)
Прва група	20 (14%)	1 (100%)	11 (24%)	5 (10%)	3 (6%)
Друга група	34 (23%)	0	15 (33%)	14 (27%)	5 (11%)
Трећа група	47 (32%)	0	18 (40%)	20 (38%)	9 (19%)
Четврта група	44 (30%)	0	1 (2%)	13 (25%)	30 (64%)
Девастирана подручја (део Четврте групе)	19 (13%)	0	0	3 (6%)	16 (34%)

Табела 2.

РЕПРЕЗЕНТАТИВАН УЗОРАК					
	Укупно	Београдски регион	Регион Војводине	Регион Шумадије и западне Србије	Регион Јужне и источне Србије
Укупан број ЈЛС	15 (100%)	0 (0%)	5 (33%)	5 (33%)	5 (33%)
Број Градова	3 (20%)	0	1 (20%)	1 (20%)	1 (20%)
Број Општина	12 (80%)	0	4 (80%)	4 (80%)	4 (80%)
Прва група	2 (13%)	0	1 (20%)	1 (20%)	0
Друга група	4 (27%)	0	2 (40%)	1 (20%)	1 (20%)
Трећа група	5 (33%)	0	2 (40%)	2 (40%)	1 (20%)
Четврта група	4 (27%)	0	0	1 (20%)	3 (60%)
Девастирана подручја (део Четврте групе)	2 (13%)	0	0	0	2 (40%)

Пратећи постављену матрицу за избор броја ЈЛС по региону и нивоу развијености одабране су следеће ЈЛС:

1. Врање
2. Крагујевац
3. Нови Сад
4. Ада
5. Бабушница
6. Бајина Башта
7. Бела Паланка
8. Бела Црква
9. Брус
10. Књажевац
11. Неготин
12. Рача
13. Рума
14. Ћуприја
15. Шид.

АНАЛИЗА РЕГУЛАТОРНОГ ОКВИРА

Правни основ за увођење такси и осталих непореских дажбина као и њихову наплату на нивоу ЈЛС прописани су Законом о буџетском систему, Законом о локалној самоуправи и Законом о финансирању локалне самоуправе. Пре него што детаљније представимо наведене законе, треба нагласити да је у трећем делу **Устава РС**, који се односи на економско уређење и јавне финансије, предвиђено (члан 91) да се **средства за финансирање надлежности РС, АП и ЈЛС обезбеђују из пореза и других прихода утврђених законом.** Обавеза плаћања пореза и других дажбина је општа и заснива се на економској моћи обвезника.

Законом о буџетском систему, који представља кровни закон у области јавних финансија, прописано је (члан 17):

- Такса се наплаћује за непосредно пружену јавну услугу, односно спроведен поступак или радњу, коју је пружио, односно спровео корисник јавних средстава².
- **Таксе се могу уводити само законом којим се може прописати њихова висина или се тим законом може дати право органу локалне власти да утврди њихову висину.**
- Висина таксе мора бити примерена трошковима пружања јавне услуге, односно спровођења поступка или радње и мора бити утврђена у апсолутном износу, односно не може бити утврђена као проценат од променљиве основице³.

² **Корисници јавних средстава** су директни и индиректни корисници буџета, корисници средстава ООСО, ЈП и ЈКП, правна лица над којима РС или локална власт има директну или индиректну контролу над више од 50% капитала или више од 50% гласова у управном одбору, друга правна лица у којима јавна средства чине више од 50% укупних прихода, као и јавне агенције. НБС се не сматра КСЈ.

³ У примени је **Правилник о методологији и начину утврђивања трошкова пружања јавне услуге из 2013. године.** Овај правилник примењују они КСЈ код којих висина таксе није утврђена одговарајућим законом. Правилником су

- Такса се не може наплаћивати за издавање доказа и било којих података које један државни орган прибавља од другог државног органа по службеној дужности.
- Посебним законом се може дати право кориснику јавних средстава који није корисник средстава буџета Републике Србије да утврди висину таксе за јавне услуге које пружа.
- За једну јавну услугу може се наплатити само једна такса.

Као и код такси, **Законом о буџетском систему⁴ прописано је да се порези** (потрошња, доходак, добит, имовина и пренос имовине физичких и правних лица) **могу уводити једино и искључиво законом** (члан 15). Пореским законом морају бити утврђени предмет опорезивања, основица, обвезник, **пореска стопа или износ**, сва изузимања и олакшице од опорезивања, као и начин и рокови плаћања пореза. Такође, обавезе и права пореских обвезника не могу се проширивати или смањивати подзаконским актима.

ЗОБС такође је предвиђено да се надлежности ЈЛС финансирају из јавних прихода и примања, односно из пореза, такси (ЛАТ, ЛКТ, боравишна такса), накнада, итд.

Законом о локалној самоуправи предвиђено је чланом 32 (тачка 13) да Скупштина општине утврђује општинске таксе и друге локалне приходе који јој по закону припадају. Иста одредба важи и за градове.

Законом о финансирању локалне самоуправе прописано је:

- ЈЛС припадају изворни приходи остварени на њеној територији (члан 6) – порез на имовину накнаде, ЛАТ, ЛКТ, боравишна такса, итд.
- Стопе изворних прихода, као и начин и мерила за одређивање висине локалних такси и накнада утврђује скупштина јединице локалне самоуправе својом одлуком, у складу са законом (члан 7).
- 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 јединице локалне самоуправе издају, односно обављају у оквиру послова из своје изворне надлежности. ЈЛС не може увести локалну административну таксу за списе и радње из надлежности органа за које је ЗОРПА већ предвиђено плаћање републичке административне таксе (члан 9).
- Одлука о ЛАТ мора да садржи следеће елементе (члан 10):
 1. списе и радње за које се уводи ЛАТ;
 2. настанак таксене обавезе;
 3. обвезнике таксе;
 4. начин плаћања таксе;
 5. ослобађања од плаћања таксе;
 6. висину таксе.

дефинисани основни елементи за утврђивање висине таксе: 1) трошкови рада; 2) остали трошкови који директно учествују у пружању јавне услуге и 3) коефицијент доступности јавне услуге.

⁴ Према **ЗОБС у непореске приходе поред такси спадају и накнаде за коришћење јавних добара, казне и приходи настали употребом јавних средстава** (приходи од камата, приходи од давања у закуп непокретне и покретне имовине у својини РС, АПВ или ЈЛС, итд.).

Висина таксе не може бити већа од износа републичке административне таксе прописане за одговарајући, односно сличан спис или радњу.

Све одлуке о ЛАТ поред општег дела, у коме су утврђени списи и радње за које се локална административна такса прописује, обвезник таксе, настанак таксене обавезе, начин плаћања таксе, висина, ослобађања од плаћања такси, итд., садрже и тарифу градских / општинских такси. Тарифу заправо чине називи такси и њихови износи (укључујући и ослобађања од плаћања) који су прописани у оквиру тарифних ставова (редова). Одлуке ЈЛС о ЛАТ су пописане у посебном ексел документу, а пример изгледа једне од одлука (град Нови Сад) може се видети на следећем линку:

<http://gpu.novisad.rs/sites/default/files/dokumenta/ODLUKA%20O%20GRADSKIM%20ADMINISTRATIVNIM%20TAKSAMAMA.pdf>

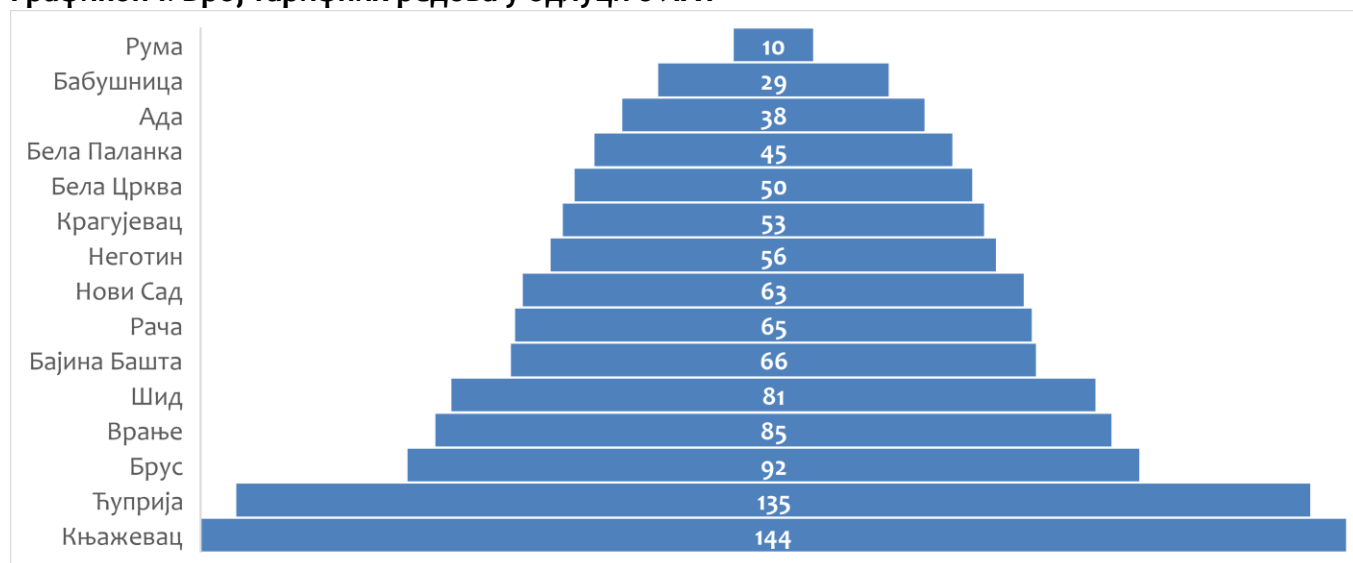
РЕЗУЛТАТИ ПОПИСА ЛАТ

У складу са горе наведеним регулаторним оквиром, јединицама локалне самоуправе дато је право и могућност да утврђује општинске, односно градске таксе за поступке и радње које обављају у оквиру својих законских надлежности и да за њих прописују све важне елементе, укључујући и висину. У складу са тим ЈЛС доносе одлуке о ЛАТ, ЛКТ, Доприносу за уређивање грађевинског земљишта, висини боравишне таксе, итд. **Анализа пописаних одлука, пре свега одлука о ЛАТ, имала је за циљ сагледавање тренутног стања и идентификовање проблема како би се припремио предлог системског решења.**

Анализом 15 пописаних одлука о ЛАТ дошло се до следећих закључака:

- У постојећем систему постоји **преко 1.000 тарифних редова односно такси.**
- **Просечан износ такси** на нивоу свих пописаних ЈЛС износи око **7.500 РСД**, на нивоу градова око 3.850 РСД, а на нивоу општина 8.350 РСД.
- Према конкретној **области, највећи износ** таксе плаћа се за поступке и радње у области **испуњавања услова за обављање делатности** (око 40.500 РСД) и **урбанизама и грађевинарства** (око 17.000 РСД) а **најнижи** просечан износ за **уписе у регистар и издавање потрда из регистра** (у просеку око 800 РСД).
- Постоје значајне **разлике у броју такси** односно тарифних ставова по ЈЛС (графикон 1). Број тарифних редова, односно број такси варира и креће се у распону од 10, колико их има у општини Рума до чак 144 у општини Књажевац. Просечан број такси на нивоу посматраног узорка износи 67, при чему чак две трећине ЈЛС (10) прописује мањи број такси од просечног.

Графикон 1. Број тарифних редова у одлуци о ЛАТ



- Постоје значајне **разлике и у категоризацији такси** (графикон 2) - највећи број такси се налази у области урбанизма и грађевинарства (36%), следе остали поступци (тумачења, мишљења, објашњења, правни лекови, итд.) - 28% и област саобраћаја (10%). Са друге стране најмањи број такси (1,2%) је прописан у области уписа у регистар и издавања потврда из регистра као и у области испуњавања услова за обављање делатности непоменутих посебно (овде спада и такса за уношење назива ЈЛС у пословно име привредног субјекта).

Графикон 2. Број тарифних редова према областима



- **Највећи број (73%) свих пописаних такси прописан је у апсолутном износу.**
- Међу пописаним таксама постоје, у мањем броју и оне које по својој природи представљају **парафискалну дажбину** (с обзиром да се утврђују у % од променљиве основице) или **накнаду** за коришћење јавног добра (такса за уношење назива ЈЛС у пословно име привредног субјекта – Ада, Књажевац, Нови Сад).
- У појединим ЈЛС су прописани **релативно високи износи такси и то у распонима**, зависно од нпр. квадратуре објекта (такса за озакоњење објекта у општини Ћуприја варира од 3.500 РСД за објекте до 100 квадрата, до 2,1 милион РСД за објекте преко 1.500 квадрата).
- Постоје значајне **разлике у висини таксе за исту радњу, поступак или пружену услугу** (графикон 3) између ЈЛС, као и **разлике унутар исте ЈЛС за исте или сличне поступке и радње** (у општини Књажевац се за захтев и уверење о издржавању плаћа такса у износу од 500 РСД а за исто такво уверење које је намењено употреби у иностранству 1.000 РСД).

Графикон 3. Износ таксе за захтев, молбу, предлог, пријаву, по ЈЛС



- **Висина одређених такси у појединим ЈЛС се разликује за физичка и правна лица** (издавање уверења о старости објекта у општини Бајина Башта за физичка лица износи 2.000 РСД а за правна лица 3.500 РСД).
- У оквиру напомене за поједине таксе, прописано је да ако се доноси једно решење или акт по захтеву више лица, **такса се плаћа онолико пута колико има лица којима се решење или акт уручује, што наводи на закључак да се ради о парафискалној дажбини.**
- На интернет страницама појединих ЈЛС **Одлуке о ЛАТ нису доступне, ажурне и лако претраживе.** Са друге стране, поређење назива такси али и њихових износа у великој мери отежава година доношења одлуке, односно њене последње измене (уколико је мењана и јавно доступна), имајући у виду да се ради о периоду од 2011. до 2019. године.

Горе наведени налази наводе на закључак да постоји недоследна примена методологије за обрачун висине такси према стварним трошковима органа локалне самоуправе, што резултира

значајним разликама у износу локалних административних такси између различитих ЈЛС и последично смањује транспарентност целог система.

АНАЛИЗА ПРИХОДНОГ ЗНАЧАЈА ЛАТ

Приходни значај ЛАТ у укупним годишњим приходима ЈЛС⁵ приказани су у табели 3. Укупне приходе ЈЛС чине пре свега приходи од пореза на доходак грађана, који су најзаступљенији у структури (око 40%), затим од пореза на имовину, трансфери из буџета Републике, приходи од ЛКТ, итд.

Табела 3. Приходни значај ЛАТ по изабраним ЈЛС (подаци за 2019. годину)

Редни број	Општина / Град	ЈЛС	Укупни приходи (у 000 РСД)	Приходи од ЛАТ (у 000 РСД)	Учешће прихода од ЛАТ у укупним приходима (у %)
1	Општина	Неготин	1.054.562	3.776	0,358%
2	Град	Врање	2.734.949	8.211	0,300%
3	Град	Нови Сад	22.234.186	64.039	0,288%
4	Општина	Ада	578.753	1.075	0,186%
5	Општина	Бајина Башта	894.300	1.596	0,178%
6	Општина	Рача	403.274	709	0,176%
7	Општина	Шид	1.028.925	1.748	0,170%
8	Општина	Брус	479.129	707	0,147%
9	Општина	Књажевац	988.230	1.105	0,112%
10	Град	Крагујевац	6.578.216	6.423	0,098%
11	Општина	Бела Црква	680.718	502	0,074%
12	Општина	Рума	1.807.193	520	0,029%
13	Општина	Бела Паланка	562.541	15	0,003%
14	Општина	Ђуприја	875.857	9	0,001%
15	Општина	Бабушница	405.101	1	0,000%

Дакле, приходи од ЛАТ чине мање од 1% укупних прихода ЈЛС како у узорку који је детаљније анализиран у овом документу, тако и у укупном броју ЈЛС (табела 4). Ово значи да изменама, односно уједначавањем висине такси за исту радњу или поступак између различитих ЈЛС не би значајније био нарушен принцип приходне неутралности. Заправо, у последњих неколико година учешће прихода од ЛАТ у укупним приходима ЈЛС не одступа много од просечне вредности за 2019. годину (0,18%). Највеће учешће је забележено у општинама Прешево (0,99%) и Стара Пазова (0,85%), док је најниже учешће у општинама Бабушница, Житиште, Трстеник, Мионица, Рековац, Тител (око нуле).

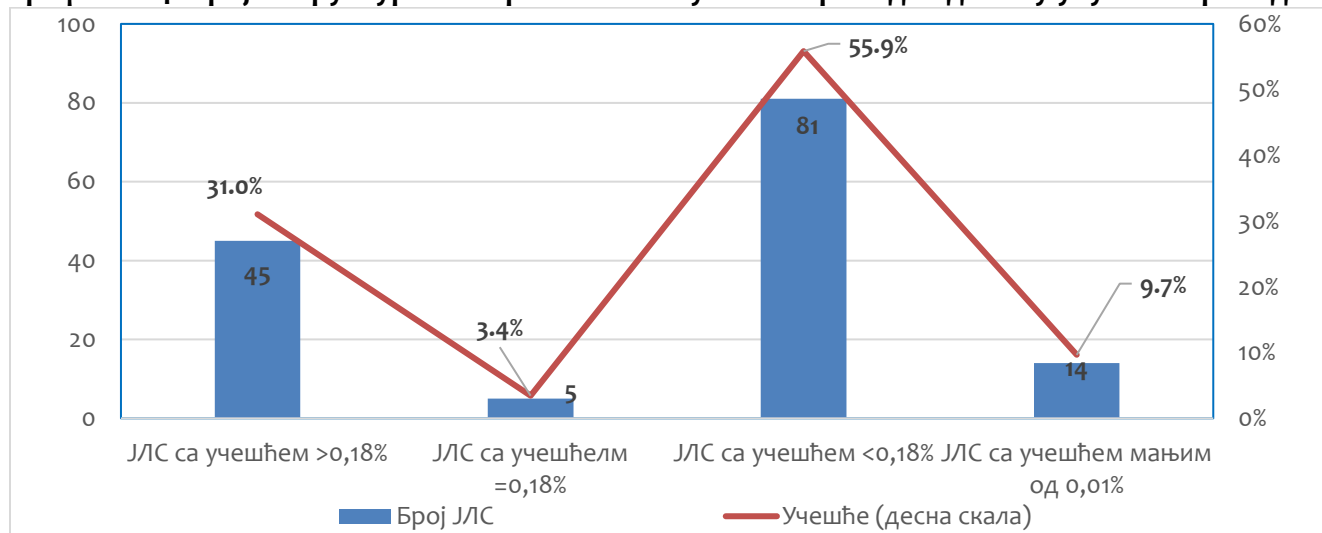
⁵ Сви подаци коришћени у анализи су добијени од Управе за трезор Министарства финансија.

Табела 4. Приходни значај ЛАТ на нивоу свих ЈЛС (подаци за 2019. годину)

	Укупни приходи (у 000 РСД)	Приходи од ЛАТ (у 000 РСД)	Учешће прихода од ЛАТ у укупним приходима (у %)
15 ЈЛС (узорак)	41.305.935	90.434	0,219%
130 ЈЛС	266.190.885	463.771	0,174%
145 ЈЛС ⁶	307.496.819	554.205	0,180%

На графикону 4 приказани су број ЈЛС и њихова структура према висини прихода од ЛАТ у укупним приходима. Наиме, код више од половине (55,9%) свих ЈЛС учешће прихода од ЛАТ у укупним приходима мање је од просека (0,18%), док је у нешто више од трећине (31%) учешће веће од просека. У само 6 ЈЛС учешће је веће од 0,5%⁷.

Графикон 4. Број и структура ЈЛС према висини учешћа прихода од ЛАТ у укупним приходима



Анализом података о висини прихода, како укупних тако и од ЛАТ, по глави становника (табела 5) утврђено је са једне стране да не постоји директна веза између броја становника и висине прихода од ЛАТ по глави становника (осим у случају Новог Сада). Тако нпр. град Крагујевац, иако је по броју становника на другом месту (176.699) у посматраном узорку, има приход од ЛАТ по глави становника (36 РСД) испод просека (56 РСД). Са друге стране, општина Рача, која се по броју становника (10.344) налази готово на зачељу (мањи број становника има само општина Бабушница – 10.069) остварује приходе од ЛАТ по глави становника (69 РСД) веће од просека.

⁶ Просечно учешће прихода од ЛАТ у укупним приходима свих 145 ЈЛС, у 2020. години, износило је 0,174%.

⁷ Прешево (0,99%), Стара Пазова (0,85%), Врњачка Бања (0,84%), Чајетина (0,77%), Бујановац (0,73%) и Мало Црниће (0,55%).

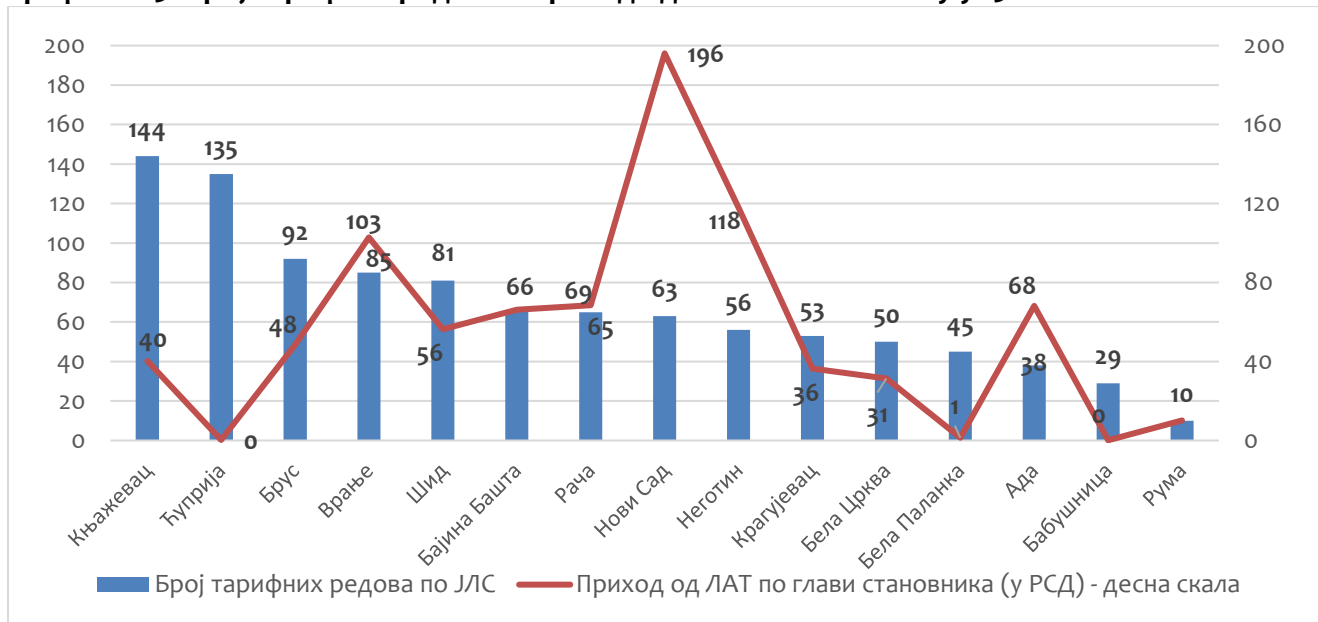
Табела 5. Приходи по глави становника у 15 ЈЛС (подаци за 2019. годину)

Редни број	Општина / Град	ЈЛС	Укупни приходи (у 000 РСД)	Приходи од ЛАТ (у 000 РСД)	Процењени број становника (стање 30.06.)*	Укупан приход по глави становника (у РСД)	Приход од ЛАТ по глави становника (у РСД)
1	Град	Нови Сад	22.234.186	64.039	326.644	68.069	196
2	Општина	Неготин	1.054.562	3.776	32.007	32.948	118
3	Град	Врање	2.734.949	8.211	79.782	34.280	103
4	Општина	Рача	403.274	709	10.344	38.986	69
5	Општина	Ада	578.753	1.075	15.779	36.679	68
6	Општина	Бајина Башта	894.300	1.596	24.107	37.097	66
7	Општина	Шид	1.028.925	1.748	31.053	33.134	56
8	Општина	Брус	479.129	707	14.601	32.815	48
9	Општина	Књажевац	988.230	1.105	27.476	35.967	40
10	Град	Крагујевац	6.578.216	6.423	176.699	37.228	36
11	Општина	Бела Црква	680.718	502	15.973	42.617	31
12	Општина	Рума	1.807.193	520	51.350	35.194	10
13	Општина	Бела Паланка	562.541	15	10.702	52.564	1
14	Општина	Ђуприја	875.857	9	27.823	31.480	0
15	Општина	Бабушница	405.101	1	10.069	40.232	0

*Извор: Публикација РЗС - Општине и Региони у РС (подаци за 2019. годину)

Сличан закључак се може извести поређењем броја тарифних редова – односно броја прописаних такси и висине прихода од ЛАТ по глави становника (графикон 5) – **не постоји директна позитивна веза између броја прописаних такси и висине прихода које ЈЛС наплаћује по основу ЛАТ**. Рецимо, општине Књажевац и Ђуприја које прописују највећи број такси имају приходе од ЛАТ по глави становника ниже од просека (у случају Ђуприје приход је нула РСД).

Графикон 5. Број тарифних редова и приход од ЛАТ по становнику у 15 ЈЛС



РЕЗУЛТАТИ ПОПИСА ОСТАЛИХ ЛОКАЛНИХ НЕПОРЕСКИХ ДАЖБИНА

Регулаторни оквир који уређује ЛАТ даје такође могућност ЈЛС да одговарајућим одлукама пропишу и друге врсте непореских прихода у циљу финансирања надлежности ЈЛС. Дакле ЗОБС, Законом о локалној самоуправи и Законом о финансирању локалне самоуправе **ЈЛС могу уводити локалне комуналне таксе (ЛКТ) за коришћење права, предмета и услуга**. Тренутно у систему комуналних такси постоје следеће три:

1. ЛКТ за истицање фирме на пословном простору
2. ЛКТ за држање моторних, друмских и прикључних возила, осим пољопривредних возила и машина и
3. ЛКТ за држање средстава за игру („забавне игре“).

Критеријуми за начин обрачуна висине ЛКТ за истицање фирме на пословном простору прописани су Законом о финансирању локалне самоуправе и то су пре свега величина предузећа (у смислу Закона о рачуноводству) и просечна зарада остварена на територији конкретне ЈЛС. Законом је постављен лимит у погледу броја просечних зарада које се узимају у обзир приликом обрачуна.

ЛКТ за држање моторних, друмских и прикључних возила, осим пољопривредних возила и машина је такса која се наплаћује приликом регистрације возила, а зависи од врсте возила и његове кубикаже, односно носивости, при чему су максимални износи прописани Законом о финансирању локалне самоуправе.

За разлику од ЛАТ, ЛКТ за истицање фирме и ЛКТ за држање моторних, друмских и прикључних возила имају већи приходни значај. Наиме, у 2019. години, на нивоу свих 145 ЈЛС, наплаћено је 4,4 млрд РСД од ЛКТ на истицање фирме (1,3% укупних прихода) и 4 млрд РСД по основу ЛКТ на моторна возила (1,2% укупних прихода). Приходи од ЛКТ за држање средстава за игру су готово безначајни јер се наплаћују у мање од четвртине (34) укупног броја ЈЛС, и у 2019. години су износили 2,5 милиона РСД.

Важно је нагласити да све три категорије ЛКТ заправо представљају парафискале, јер иако у самом називу садрже реч такса, не плаћају се за непосредно пружену јавну услугу, извршени поступак или радњу органа ЈЛС. Дакле, ради се о скривеном опорезивању - плаћањем „таксе“ не добија се непосредно заузврат никаква јавна услуга, не стиче се право на коришћење неког јавног добра и плаћени износ је несразмерно висок трошковима пружања добијене јавне услуге.

Такође, детаљнијом анализом 35 пописаних ЛКТ дошло се до следећих закључака:

- У систему постоји **преко 2.200 тарифних редова** (од 15 до 240, зависно од ЈЛС).
- Највећи број такси **прописан је у фиксном – апсолутном износу** (преко 1.850).
- **Просечан износ фирмарине**, која представља највећи приход у оквиру ове категорије, износи око 215.000 динара по општинама и значајно је већи од просечног износа који правна лица плаћају у градовима - око 122.000 динара.
- **Просечан износ таксе** за држање моторних, друмских и прикључних возила се не разликује много између градова и општина (РСД 2.600 – РСД 1.800).

Стварна фискална природа локалних комуналних такси заправо представља кључни проблем у овој области, с обзиром да су због начина којим се утврђују често непредвидиве и произвољне висине.

За разлику од ЛАТ и ЛКТ, **правни оквир за утврђивање и наплату Доприноса за уређивање грађевинског земљишта садржан је у Закону о планирању и изградњи** којим је предвиђено да се уређивање грађевинског земљишта финансира и из доприноса за уређивање грађевинског земљишта⁸ који плаћа инвеститор ЈЛС на чијој је територији предвиђена изградња објекта. Такође, Законом су прописани и критеријуми за обрачун висине доприноса, и то просечна цена квадратног метра новоизграђених станова у конкретној ЈЛС, коефицијент зоне (не може бити већи од 0,1) и коефицијент намене (не може бити већи од 1,5).

Анализом 35 пописаних Доприноса за уређивање грађевинског земљишта закључили смо следеће:

- **Постоји око 1.500 различитих износа доприноса, а разлог толиког броја је сам начин обрачуна висине доприноса.** Наиме, допринос се обрачунава по м², узимајући у обзир просечну цену квадратног метра станова у конкретној ЈЛС, коефицијент зоне (којих има преко 40) и коефицијент намене (преко 60).

⁸ Поред доприноса, као извор финансирања користе се и приходи од закупнине за грађевинско земљиште, отуђења или размене, претварања права закупа у право својине, итд.

- У градовима се **износ доприноса по м²** креће у распону од 1.000 динара до 7.200 динара, а у општинама од 400 динара до 3.400 динара (са изузетком општине Лајковац –68.400 динара).

Од свих анализираних непореских локалних дажбина приход од Доприноса за уређивање грађевинског земљишта је највећи у апсолутном износу. Наиме, у 2019. години приход свих 145 ЈЛС од овог непореског намета износио је 12,9 млрд РСД, односно 4% укупних прихода ЈЛС.

Кроз попис непореских дажбина (ЛАТ, ЛКТ, Доприноси за уређивање грађевинског земљишта) уочене су извесне слабости и мањкавости постојећег система, као што је ограничен приступ одлукама, непостојање пречишћених текстова одлука, приказ самих одлука у пдф или као слика, итд. Кад су у питању ЈКП, показало се да ценовници, услови и тарифе често нису довољно транспарентни, ажурни и лако претраживи, те да се прикупљени подаци о висини намета у истој комуналној области (нпр. водовод и канализација) не могу поредити, због чега, у овој фази, није било могуће израдити детаљнију анализу.

ПРЕДЛОГ ЗА УНАПРЕЂЕЊЕ ПОСТОЈЕЋЕГ СИСТЕМА

Имајући у виду да су непореске дажбине на нивоу локала само део непореских дажбина које се наплаћују у Србији, потребно је оптимизацији система приступити на један свеобухватан начин.

Кључ оптимизације система јесте креирање централног, електронског и јавног регистра свих непореских дажбина, који је лако претражив са основним циљем повећања транспарентности постојећег система како за грађане тако и за привреду уз истовремено омогућавање органима јавне управе да на једноставан и систематичан начин уносе у регистар непореске намете, који су у њиховој надлежности.

Регистар би обухватао све таксе, накнаде и друге непореске дажбине како на републичком нивоу, тако и на нивоу јединица локалне самоуправе или аутономне покрајине. За потребе увођења и системског уређења Регистра потребно је да се донесе нови закон (Закон о Регистру), или да се измени и допуни важећи Закон о буџетском систему. Законом би требало предвидети и конститутивност јавног Регистра, тако да ниједна непореска дажбина не може бити наплаћена привреди или грађанима уколико није унета у Регистар. Поред тога, одговарајућим прописом (подзаконским актом) требало би прописати нову методологију за обрачун такси, тако да њихова висина зависи од стварних трошкова које орган јавне управе има у вршењу одређене радње или пружању конкретне услуге. Додатно висина таксе, у складу са дефиницијом из ЗоБС-у, треба да буде прописана у апсолутном износу, а не у проценту од променљиве основице или према економској снази обвезника који таксу треба да плати.

У погледу непореских дажбина ЈЛС, треба имати у виду специфичне препоруке приликом креирања Регистра су:

- 1. Потребно је класификовати локалне дажбине у складу са њиховом фискалном природом** на таксе, накнаде, порезе, уз укидање парафискалних намета. Конкретно, требало би таксу за издавање решења о уношењу имена ЈЛС у пословно име привредног субјекта преименовати у накнаду. Са друге стране, нпр. накнаду за услуге пружања правне помоћи, која се наплаћује у процентуалном износу (50% од важеће тарифе предвиђене за рад адвоката) или таксу за издавање копије списка и дупликата исправа (50% од висине издавања оригинала) би требало прописати у апсолутном износу. Таксу за захтев за обрачун накнаде за уређивање грађевинског земљишта, која представља парафискални намет треба укинути. Кад су у питању **ЛКТ**, конкретно такса за истицање назива фирме би требало да се прекласификује у комунални порез на обављање делатности, док би ЛКТ за моторна возила требало интегрисати у републички порез на моторна возила (који се такође плаћа приликом регистрације возила). У оба случаја, промене би требало да буду приходно неутралне, пре свега на појединачне буџете ЈЛС. ЛКТ за „забавне игре“ би требало укинути, имајући у виду приходни значај (у 2020. години по основу ове таксе наплаћено је 3,6 милиона РСД – 0,001% укупних прихода свих ЈЛС).
- 2. Потребно је извршити категоризацију локалних такси према областима и обезбедити да се таксе које су суштински исте у свим ЈЛС исто и зову.** Наиме, називе истих такси требало би уредити једнако као Законом о републичким административним таксама, према коме је нпр. прописана такса за добијање решења у одређеној области, без обзира на територију односно конкретну ЈЛС у којој се налази обвезник таксе. Јединице локалне

самоуправе прописују различите називе, нпр. захтев за исељење бесправно усељених лица и захтев за издавање решења за исељење бесправно усељених лица. Након уједначавања назива такси на нивоу свих ЈЛС треба приступити њиховој категоризацији, односно разврставању у предложене области, како је уређено и Законом о републичким административним таксама.

Анализа је показала да се све пописане таксе могу груписати у 10 области, при чему се свака област може додатно специфицирати путем прецизнијег назива конкретне групе такси. У пописаном узорку од 15 ЈЛС идентификовано је око 70 различитих врста такси, при чему се највећи број налази у области Урбанизма и грађевинарства.

Предложена структура категоризације такси (табела 6) у извесној мери слична је постојећој структури републичких административних такси. Оне су прописане ЗОРАТ-ом, односно постоји 231 тарифни број у оквиру 30 области, при чему је унутар сваког тарифног броја прописан већи број такси. У том смислу, предложене области за категоризацију ЛАТ су исте или веома сличне следећим областима ЗОРАТ:

- Просторно планирање и изградња и премер и Катастар непокретности и национална инфраструктура геопросторних података (1);
- Друмски и железнички саобраћај (3);
- Заштита животне средине (6);
- Матичне књиге (9);
- Остали списи и радње (10).

Табела 6. Предлог категоризације ЛАТ

Редни број	Предлог структурисаних области за категоризацију ЛАТ	Предлог структурисаних подобласти
1	Урбанизам и грађевинарство	Информација о локацији, локацијски услови, употребна дозвола, грађевинска дозвола.....
2	Комунална област	Заузимање јавне површине, привремено постављање мањих монтажних објеката, добијање прикључка од ЈКП, категоризација објеката у области туризма, итд.)
3	Саобраћај	Јавни превоз, такси превоз, услови за уређивање простора....
4	Стамбена област	Исељење бесправно усељених лица, додела стана у закуп, регистрација стамбених заједница....
5	Заштита животне средине	Одлучивање о процени утицаја на животну средину, студија и ажурирана студија о процени утицаја на животну средину, интегрисана дозвола....

Редни број	Предлог структурисаних области за категоризацију ЛАТ	Предлог структурисаних подобласти
6	Имовинско правни послови	Закуп пословног простора, конверзија права коришћења у право својине, повраћај земљишта....
7	Лична документа и матичне књиге	Склапање брака, изводи из матичних књига и лична документа
8	Остало (тумачења, објашњења, мишљења, правни лекови, итд.)	Тумачења, објашњења, мишљења, правни лекови, решења, пореска уверења која издаје ЛПА)
9	Упис у регистар и издавање потврда из регистра	Изводи и остала акта из информационог система
10	Испуњавање услова за обављање делатности непоменутих посебно	Уношење имена града или општине у назив привредног субјекта

У табели у прилогу приказана је детаљна структура такси из ЗОРАТ-а, при чему су зеленом бојом обележене оне области које су исте или сличне предлогу области за ЛАТ. У том смислу предлог 10 структурисаних области за ЛАТ се може накнадно кориговати и допунити.

Иако је Законом о локалној самоуправи прописана надлежност над појединим областима које су предвиђене ЗОРАТ - попут образовања и здравља, њихово финансирање не обезбеђује се из прихода од ЛАТ, односно важећим одлукама о ЛАТ није предвиђено плаћање таксе за ове области.

ПРИЛОГ 1.

Структура Закона о републичким административним таксама, према дефинисаним областима

Структура ЗорПАТ - Одељак А (таксе за списе и радње органа у РС)
I Захтеви
II Правни лекови
III Решења
IV Уверења
V Преписи, овере и разгледање списа
VI Опомена
VII Списи и радње у вези са уписима у регистре
VIII Списи и радње у области унутрашњих послова
IX Списи и радње у царинском поступку
X Списи и радње у вези са радом предузећа за ревизију и ревизора
XI Списи и радње у вези са проценитељима вредности непокретности
XII Списи и радње у области пољопривреде, шумарства и водопривреде
XIII Списи и радње у области трговине и привреде
XIV Списи и радње у вези са правима интелектуалне својине
XV Списи и радње у области геологије, рударства и енергетике
XVI Списи и радње у области превоза у друмском саобраћају
XVIA Списи и радње у области превоза у железничком саобраћају
XVII Списи и радње у области унутрашње пловидбе
XVII Списи и радње у области ваздушне пловидбе
XVIII Списи и радње у области транспорта опасне робе
XIX Списи и радње у области просторног планирања и изградње
XX Списи и радње у области образовања
XXI Списи и радње у вези са научноистраживачком и иновационом делатношћу
XXII Списи и радње у области здравља
XXIII Списи и радње у области заштите животне средине
XXIV Списи и радње у области запошљавања, рада и социјалне политике
XXV Списи и радње у области одбране земље
XXVI Списи и радње у вези са коришћењем података из евиденције републичке Дирекције за имовину Републике Србије
XXVIA Списи и радње у области премера и Катастра непокретности и националне инфраструктуре геопросторних података
XXVIII Списи и радње у вези са матичним књигама
XXIX Списи и радње у области производње, обраде, прераде и промета дувана, као и производње и промета дуванских производа
XXIXA Списи и радње у области девизног пословања
XXIXB Списи и радње у области инспекцијског надзора
XXIXV Списи и радње у области туризма и угоститељства
XXX Остали списи и радње