



РЕФОРМА СИСТЕМА НЕПОРЕСКИХ ДАЖБИНА У СРБИЈИ

Овај документ је припремљен захваљујући подршци америчког народа путем Америчке агенције за међународни развој (УСАИД). Садржај овог документа искључива је одговорност Partner Solutions и партнера на пројекту и не представља нужно ставове УСАИД-а или Владе Сједињених Америчких Држава.

РЕФОРМА СИСТЕМА НЕПОРЕСКИХ ДАЖБИНА У СРБИЈИ

ЗАШТО ЈЕ ПОТРЕБНА РЕФОРМА?

- Да би привреда и грађани знали које дажбине и зашто плаћају
- Да би Министарство финансија имало бољу контролу над корисницима јавних средстава у смислу прихода које остварују, али и начина како утврђују таксе за јавну услугу
- Да би се смањио број дажбина кроз интегрисање сродних и укидање дуплих такси за исту услугу
- Да би се решио деценијски приоритет привреде - реформа парафискала

Иако су током последњих година учињени значајни напори у правцу уређења система непореских дажбина (НД), попут усвајања Закона о накнадама за коришћење јавних добара – и даље постоји значајан простор за унапређења **пре свега у домену транспарентности и систематичности**. Примера ради, на републичком нивоу, НД се уређују у преко 200 закона и 270 подзаконских аката, а на локалном у више од 400 одлука. Понекад се различите непореске дажбине могу наћи под истим, а исте под различитим именом. Начин њиховог утврђивања и висина често су уређене различитим подзаконским актима или одлукама носилаца јавних овлашћења, па све то привреди и грађанима може наметати непотребне трошкове и отежати редовно пословање.

Примери дажбина које су по природи таксе, а зову се другачије

- Цена услуга издавања / продужења / измене дозволе радионици за тахографе - Агенција за безбедност саобраћаја
- Надокнада трошкова поступка за издавање сагласности на опште акте корисника ловишта - Управа за шуме
- Накнада за издавање и продужење дозволе за коришћење нумерације - Регулаторна агенција за електронске комуникације и поштанске услуге

Само на републичком нивоу, путем енормног броја прописа уведено је око 1.200 непореских дажбина, које генеришу приход од око 150 милијарди динара годишње. Анализа израђена у оквиру Пројекта за реформу непореских прихода, показује да 75% НД чине таксе, око 10% накнаде, а преосталих око 15% представљају друге облике НД.

На локалном нивоу, непореске дажбине прописане су у преко 400 одлука – одлуке о административним таксама, одлуке о локалним комуналним таксама, одлуке о висини доприноса за уређивање грађевинског земљишта, одлуке локалних јавних комуналних предузећа. Анализа локалних НД, такође спроведена у оквиру Пројекта за реформу непореских прихода, показује да постоји велики број дажбина које јединице локалне самоуправе (ЈЛС) наплаћују, али које су често

Неуједначени износи такси за исту услугу

Примера ради, постоје значајне разлике у висини таксе за исту радњу, поступак или пружену услугу између ЈЛС - за захтев, молбу, предлог од 20 РСД у Руми до 300 РСД у Новом Саду и Ади.

Уочене су и разлике унутар исте ЈЛС за исте или сличне поступке и радње - у општини Књажевац се за захтев и уверење о издржавању плаћа такса од 500 РСД, а за исто такво уверење намењено употреби у иностранству 1.000 РСД.

несистематично уређене, нетранспарентне, и чија висина није усаглашена међу различитим ЈЛС. Додатно, више од 10 година, привреда у сваком истраживању наводи да су непорески намети, њихова многобројност, нетранспарентност и променљивост један од најнегативнијих фактора који утичу на пословање у Србији, те стога предлагемо нови начин њиховог уређивања.

ПРЕДЛОГ ЗА РЕФОРМУ: УСПОСТАВЉАЊЕ ЈАВНОГ РЕГИСТРА НЕПОРЕСКИХ ДАЖБИНА

Предлог реформе се заснива на једноставном принципу да непореске дажбине (за почетак таксе) могу да се наплате тек објављивањем у јавном онлајн регистру непореских дажбина (у даљем тексту: Регистар). Таксе и накнаде би се као и до сада успостављале законом, њихова висина би се као и до сада утврђивала законима, правилницима, одлукама (нпр. јавних предузећа), али би њихова наплата могла да се врши тек када се износи конкретних дажбина, са информацијом о уплатном рачуну и сврси плаћања, објаве у јавном регистру. Јавни регистар би ажурирали органи задужени за наплату, док би Министарство финансија вршило контролу.

Потребно је успоставити електронски јавни регистар који би на једном месту обухватио све¹ јавно-правне непореске дажбине утврђене Законом о буџетском систему². Регистар би допринео пуној транспарентности система, бољем разумевању сврхе наплате одређене НД у јавности, лакшем информисању јавности о висини појединачних НД, али и у ширем смислу, већој правној сигурности грађана и привреде. Кроз фазно увођење различитих облика дажбина у Регистар осигурала би се успешна имплементација система у пракси, при чему би у првој фази био успостављен јавни регистар такси.

Да би то било изводљиво потребно је, поред даљег континуираног јачања капацитета Министарства финансија спровести следеће кораке:

- 1. Изменити постојећи Закон о буџетском систему новим одредбама о успостављању Регистра** – као електронског (онлајн), централизованог регистра свих непореских дажбина. Изменама закона потребно је предвидети прелазни рок за примену како би сви органи имали времена да се прилагоде, и прописати следеће:
 - надлежност за управљање Регистром и овлашћења у вези са уписом;
 - кориснике јавних средстава и обвезнике уписа у Регистар;
 - поступак уписа у Регистар (кораци у процесу уношења НД у Регистар);
 - рокове за упис у Регистар;
 - правно дејство Регистра и сл.
- 2. Изменити подзаконски акт који прописује методологију за утврђивање висине такси** тако да методологија узме у обзир стварне директне и индиректне трошкове пружања конкретне јавне услуге и обезбеди да се висина такси утврђује у правичним и оправданим износима уједначено на територији Републике Србије.
- 3. Набавити и имплементирати софтвер**, који ће, између осталог, омогућити:
 - децентрализовано подношење захтева за упис/измену непореских дажбина од стране свих обвезника уписа (идентификација и аутентификација лица које уписује/мења, генеричка и специјализована спецификација уносне форме и сл);
 - систем аутоматских провера захтева за упис НД (формалних, математичких и логичких које су могуће) и примену правила за исправку грешке;
 - упис забележбе да је Министарство финансија поднело иницијативу за преиспитивање висине уписане дажбине у складу са законом;
 - јавну доступност и laku претраживост свих података о непореским дажбинама уписаним у Регистар, укључујући и поређење висине тих дажбина између

¹ Изузев казни

² Односно: накнаде, таксе и приходи настали употребом јавних средстава

различитих ЈЛС, те увид у податаке о поднетој иницијативи од стране Министарства финансија да се регистрована дажбина преиспита.

4. **Систематизовати и фазно уписати све постојеће НД у Регистар, при чему би у првом кораку биле унете само таксе прописане на свим нивоима власти (републички, покрајински и локални).** Предлажемо да се најпре у Регистар упишу све таксе наведене кроз Закон о републичким административним таксама, све административне таксе које прописују локалне самоуправе, као и све таксе наведене у другим законима или подзаконским актима републичких и покрајинских органа. Након тога, требало би приступити упису осталих непореских дажбина.

Изменом Закона о буџетском систему требало би прописати успостављање Регистра на начин да се одговарајућа НД може наплаћивати једино и искључиво ако је уписана у регистар, односно да ниједан пропис у делу којим се уређује висина таксе или друге непореске дажбине нема дејство према трећим лицима пре објављивања у Регистру. Овим би се обезбедила његова потпуност, тачност и самоодрживост, будући да би органи јавне управе били заинтересовани да дажбина и њена тачна висина буду уписани у Регистар како би могли да је наплате. Исто тако, сама чињеница да нека дажбина није уписана у Регистар, значила би да грађани и привреда немају обавезу да је плаћају.

Успостављање регистра захтева систематизацију начина утврђивања основе за наплату, висине НД, методологије и поступка уписа у Регистар. Основ за наплату НД би био прописан законом, а висина НД законом, подзаконским актом или одлуком органа који је наплаћује. Начин утврђивања и висина такси би се одредиле методологијом, а орган управе остаје дужан да поступа у складу са њом приликом доношења акта којим се утврђује висина дажбине. Надаље, упис тачног износа висине дажбине у Регистар, у складу са методологијом, вршио би орган који прописује основ плаћања – односно онај који дажбину и наплаћује.

Регистар би био у надлежности Министарства финансија, у чијој је и сада надлежности Закон о накнадама за коришћење јавних добара и Закон о републичким административним таксама, као и давање сагласности на висину такси корисника јавних средстава централног ниво власти. То значи да би увођење Регистра са предложеним функционалностима значајно олакшало спровођење постојећих надлежности Министарства финансија и омогућило ефикасну контролу НД у надлежности других нивоа власти која је и сада део надлежности Министарства финансија. Управљање Регистром као информационим системом могло би бити или у надлежности Министарства финансија или другог органа Владе Републике Србије, како Министарство финансија процени да је целисходно. Такође, Министарство финансија би на основу приговора привреде и грађана или по службеној дужности, могло покренути иницијативу код надлежног органа за измену општег акта којим је висина дажбине утврђена, док би се информација о поступку учинила јавно доступном у самом регистру. Тиме се унапређује постојећи систем, у коме се наплата оваквих дажбина може побијати једино пред Уставним судом, што је спор и компликован процес.