

Dušan Vasiljević

POREZ NA IMOVINU

Međunarodna iskustva i praksa u Srbiji

Beograd, 2017.



POREZ NA IMOVINU
MEĐUNARODNA ISKUSTVA
I PRAKSA U SRBIJI

Dušan Vasiljević

POREZ NA IMOVINU
MEĐUNARODNA ISKUSTVA
I PRAKSA U SRBIJI

Beograd, 2017.

**Porez na imovinu;
međunarodna iskustva i praksa u Srbiji**

Autor

Dušan Vasiljević

Izdavači

Stalna konferencija gradova i opština

– Savez gradova i opština Srbije

Makedonska 22, 11000 Beograd

FEFA

Bulevar Zorana Đinđića 44, Beograd, www.fefa.edu.rs

Za izdavače

Đorđe Staničić, generalni sekretar SKGO

prof. dr Nebojša Savić, dekan FEFA

Recenzenti

prof. dr Milica Bisić

prof. dr Ilija Babić

Lektura

Ivana Petrović

Dizajn i priprema za štampu

Atelje, Beograd

www.atelje.rs

Grafičko rešenje korice

Anja Blanuša

Štampa

Dosije studio, Beograd

www.dosije.rs

Tiraž: 500 primeraka

ISBN 978-86-88459-64-8

ISBN 978-86-88459-64-8



9 788688 459648 >



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC

Izradu i objavljivanje ove publikacije podržao je projekat „Institucionalna podrška SKGO – druga faza”, koji finansira Švajcarska agencija za razvoj i saradnju (SDC), a sprovodi SKGO. Ova publikacija ne predstavlja stavove Švajcarske agencije za razvoj i saradnju (SDC) i SKGO. Za informacije i stavove u ovoj publi-

kaciji odgovoran je isključivo autor. © Ovo delo se ne sme umnožavati, fotokopirati i na bilo koji način reprodukovati, u celini niti u delovima, bez pisanog odobrenja izdavača.

Izjava zahvalnosti

Ova knjiga je proizašla iz doktorske disertacije pod nazivom Oporezivanje imovine u Republici Srbiji koja je odbranjena na Fakultetu za finansije, ekonomiju i administraciju 2016. godine. Zato zahvalnost dugujem najpre mentoru, prof. dr Milici Bisić, koja me je vodila kroz proces izrade disertacije, pomažući da budem usredsređen na ono što je važno i da ne ostanem zarobljen u bezbrojnim rukavcima kojima ova tema obiluje i koji mame istraživača da se u njima izgubi. Njeni saveti su bili dragoceni i kada je disertaciju trebalo pretvoriti u knjigu, što se pokazalo složenijim nego što sam očekivao.

Mog interesa za porez na imovinu gotovo sigurno ne bi bilo da nije bilo Tonija Levitasa, koji je sada na Univerzitetu Braun u SAD. Strast koju on ima za pitanja finansiranja lokalne samouprave i sposobnost da lokalne finansije promišlja u ekonomskim, sociološkim i politikološkim terminima me i danas inspiriše.

Gotovo da nema istraživanja u vezi sa porezom na imovinu u kojem sam učestvovao, a da, na ovaj ili onaj način, nisam saradivao sa Aleksandrom Bučićem. Bio sam pouzdaniji u svaku tezu koju sam iznosio kada bih je prethodno propustio kroz prizmu njegovog ogromnog znanja o lokalnim finansijama u Srbiji.

Ova knjiga, kao i disertacija pre nje, je plod većeg broja istraživanja čiji sam bio deo. Zahvalan sam jer sam imao priliku da saradujem sa prof. dr Milojkom Arsićem, doc. dr Sašom Randelovićem, dr Nikolom Altiparmakovim i drugima. Kada bi iz ove knjige bilo izbrisano sve što je nastalo kroz saradnju sa kolegama iz Fondacije za razvoj ekonomske nauke, Aleksandrom i Tonijem, malo toga bi u njoj ostalo.

Stalna konferencija gradova i opština, samostalno i kroz projekte koje su podržali Švajcarska agencija za razvoj i saradnju i Nemačka organizacija za tehničku saradnju, kao i Lincoln Institute of Land Policy, su omogućili izradu analiza na čijim rezultatima se temelji ova knjiga i ja im na tome još jednom zahvaljujem.

Fakultet za ekonomiju, finansije i administraciju i Stalna konferencija gradova i opština su ljubazno preduzeli da ovaj rad objave i elektronski i u štampanom izdanju. Ako čitate ovu knjigu i sviđa vam se, trebalo bi da ste do nje došli besplatno, što njima možete da zahvalite.

Zahvaljujem se svima koji su me trpeli tokom nekoliko godina koliko je rad na istraživanjima vezanim za ovu knjigu, i knjizi samoj, trajao. Njima obećavam da sigurno neću uskoro pokušati da ovo ponovim.

Knjigu posvećujem mojim roditeljima i deci. Želja da obradujem prve i nadahnem druge me je nosila i kada nisam bio siguran da će ovo izdanje ikada ugledati svetlost dana.

Najbolji porez je stari porez.

Sadržaj

UVOD	19
O čemu je ova studija	24
Čemu ova studija.....	25
Ukratko o metodologiji	27
Pregled sadržaja.....	28
DEO PRVI:	
O PRIRODI POREZA NA IMOVINU	31
1. Ekonomske i pravne osobine poreza na imovinu	33
1.1. Određenje poreza na imovinu	33
1.2. Ukratko o istoriji oporezivanja imovine	35
1.3. Istraživanja o porezu na imovinu.....	38
1.3.1. <i>Porez na imovinu u inostranoj literaturi</i>	38
1.3.2. <i>Istraživanja o porezu na imovinu kod nas</i>	41
1.4. Ekonomska pitanja oporezivanja imovine	42
1.4.1. <i>Porez na bogatstvo</i>	42
1.4.2. <i>Incidenca, odnosno ko zaista plaća poreza na imovinu</i>	43
1.4.3. <i>Alokativni efekti oporezivanja imovine</i>	45
1.4.4. <i>Pitanje progresivnosti poreza na imovinu</i>	49
1.4.5. <i>Porez na imovinu i poreska pravičnost</i>	50
1.5. Pravni aspekti oporezivanja imovine	53
1.5.1. <i>Predmet oporezivanja</i>	53
1.5.2. <i>Poreski obveznik</i>	59
2. Utvrđivanje vrednosti osnovice poreza na imovinu	61
2.1. Osnovna tipologija sistema za procenu vrednosti imovine	62
2.2. Osnovne metode procene nepokretnosti	68
2.3. Modeli za masovnu procenu vrednosti nepokretnosti	72
2.4. Ažuriranje procene vrednosti imovine	74
2.5. Ka optimalnom modelu procene vrednosti nepokretnosti za potrebe oporezivanja	75

3. Porez na imovinu i lokalna demokratija	
<i>Ili zašto lokalna samouprava ne mora da bude država u malom</i>	79
3.1. Porez na imovinu i koncepti „glasanja nogama“ i „lokalnih glasača“	80
3.2. Finansiranje obrazovanja zasnovano na porezu na imovinu i lokalna demokratija	83
3.3. Širenje gradova i porez na imovinu	85
4. Pregled stavova o porezu na imovinu	91
4.1. Kritika poreza na imovinu	91
4.2. Prednosti poreza na imovinu.....	92

DEO DRUGI:

POREZ NA IMOVINU – MEĐUNARODNA ISKUSTVA	95
1. Sjedinjene Američke Države i Kanada sa osvrtom na praksu oporezivanja imovine u sistemima sa dugom tradicijom	97
1.1. Sjedinjene Američke Države.....	97
1.2. Kanada.....	100
2. Francuska i Nemačka – oporezivanje imovine u zemljama kontinentalne tradicije	109
2.1. Francuska.....	109
2.2. Nemačka	112
3. Poljska i Estonija – praksa oporezivanja imovine u novim državama članicama Evropske unije	115
3.1. Poljska	115
3.2. Estonija.....	118
4. Ključna zapažanja na osnovu iskustava predstavljenih sistema oporezivanja imovine	121

DEO TREĆI:

POREZ NA IMOVINU – SRBIJA	123
1. Osnovne odlike oporezivanja imovine u Srbiji	125
1.1. Značaj poreza na imovinu	125
1.2. Istorijski razvoj sadašnjeg modela poreza na imovinu u Srbiji	126
1.3. Pravni okvir i podela nadležnosti u administriranju poreza na imovinu.....	130
2. Obveznici i predmet oporezivanja	135
2.1. Obveznici	135
2.2. Određenje predmeta oporezivanja	136
2.3. Razvrstavanje predmeta oporezivanja	141

2.4. Zemljište i ostale nepokretnosti u Srbiji – vitalna statistika	144
2.4.1. Zemljište.....	144
2.4.2. Objekti.....	146
2.5. Poreska oslobođenja	147
2.6. Stanje evidencije predmeta oporezivanja	149
3. Utvrđivanje osnovice poreza na imovinu	155
3.1. Osnovni elementi utvrđivanja osnovice	155
3.1.1. Osnovica za obveznika koji ne vodi poslovne knjige	156
3.1.2. Osnovica za obveznika koji vodi poslovne knjige.....	158
3.2. Praksa utvrđivanja osnovice kod poreza na imovinu u Srbiji	161
3.2.1. Opštine.....	161
3.2.2. Gradovi	172
3.2.3. Grad Beograd	180
3.2.4. Sumarni pregled prakse opština i gradova u utvrđivanju osnovice poreza na imovinu.....	182
4. Odnos osnovice poreza na imovinu i tržišne vrednosti nepokretnosti.....	187
4.1. Odnos osnovice poreza na imovinu i tržišne vrednosti prema vrstama nepokretnosti	189
4.1.1. Kuće	191
4.1.2. Stanovi	195
4.1.3. Poslovni prostor.....	198
4.1.4. Poljoprivredno i šumsko zemljište.....	201
4.1.5. Zbirni pregled zaostajanja osnovice poreza na imovinu za procenjenom tržišnom vrednošću prema vrstama nepokretnosti	202
4.2. Adekvatnost osnovice poreza na imovinu u svetlu podataka Registra prometa nepokretnosti Republičkog geodetskog zavoda	205
4.3. Prosečne vrednosti građevinskog zemljišta prema evidenciji republičke Poreske uprave naspram prosečnih cena građevinskog zemljišta kod lokalnih samouprava	209
4.4. Prosečne cene stambenih objekata NKOSK naspram prosečnih cena koje utvrđuje lokalna samouprava	218
4.5. Zaključna razmatranja o odnosu osnovice poreza na imovinu i tržišne cene nepokretnosti	221
5. Praksa utvrđivanja stopa poreza na imovinu i stope amortizacije	225
6. Poreski krediti	229

7. Izazovi naplate poreza na imovinu.....	233
7.1. Stepen naplate poreza na imovinu u Srbiji	238
7.2. Kapaciteti lokalnih samouprava za naplatu poreza na imovinu	243
8. Posebni oblici oporezivanja imovine u Srbiji.....	249
8.1. Porezi na upotrebu, držanje i nošenje dobara.....	249
8.2. Porez na prihode od nepokretnosti	251
8.3. Oporezivanje imovine kroz ekološke naknade	254
DEO ČETVRTI:	
POREZ NA IMOVINU – SAVREMENA PITANJA	257
1. Rezultati decentralizacije poreza na imovinu u Srbiji od 2006. godine.....	259
1.1. Prenošenje jedinicama lokalne samouprave nadležnosti za upravljanje porezom na imovinu	259
1.2. Finansijski efekti decentralizacije poreza na imovinu	260
1.3. Porez na imovinu i ukidanje naknade za korišćenje građevinskog zemljišta	266
2. Inovativni oblici korišćenja poreza na imovinu.....	271
2.1. Finansiranje iz uvećanja prihoda od poreza.....	271
2.2. Zone unapređenog poslovanja.....	273
3. Svetska ekonomska kriza i oporezivanje imovine.....	277
ZAKLJUČNA RAZMATRANJA	281
Neka pitanja koncipiranja poreza na imovinu	283
Ključne osobine postojećeg sistema oporezivanja imovine u Srbiji	285
Mogući pravci dalje evolucije poreza na imovinu u Srbiji	290
LITERATURA.....	297

Spisak grafika, tabela i ilustracija

Grafici

Grafik 1:	<i>Učešće prihoda od periodičnog poreza na nepokretnosti u BDP-u u državama članicama OECD-a od 1965. do 2013. godine</i>	20
Grafik 2:	<i>Udeo poreza na zemljište, zgrade i druge objekte u BDP-u u 28 država članica u 2014. god.</i>	20
Grafik 3:	<i>Periodični porezi na nepokretnosti kao procenat BDP-a</i>	21
Grafik 4:	<i>Učešće godišnjeg poreza na imovinu u BDP-u izabranih zemalja i proseka OECD-a od 1995. do 2013. godine</i>	22
Grafik 5:	<i>Prihodi od naknade za korišćenje građevinskog zemljišta i godišnjeg poreza na imovinu u Srbiji kao procenat bruto domaćeg proizvoda</i>	23
Grafik 6:	<i>Incidenca poreza na zemljište i objekte</i>	58
Grafik 7:	<i>Povećanje broja obveznika u odnosu na prethodnu godinu</i>	150
Grafik 8:	<i>Povećanje broja obveznika poreza na imovinu između 2010. i 2012. godine u 11 opština projekta EU Progres</i>	152
Grafik 9:	<i>Broj stanova prema podacima Republičkog zavoda za statistiku i podacima lokalnih poreskih administracija u 2013. i 2015. godini u opštinama KWD projekta</i>	153
Grafik 10:	<i>Stepen naplate poreza na imovinu od 2008. do 2012. godine</i>	239
Grafik 11:	<i>Stepen naplate poreza na imovinu u 2010. i 2012. godini i odnos 2012/2010</i>	240
Grafik 12:	<i>Stepen naplate poreza na imovinu u 2014. godini i procenat obveznika sa poreskim dugom većim od 500 dinara</i>	241
Grafik 13:	<i>Broj zaposlenih na 10.000 stanovnika u 19 partnerskih opština MEGA projekta u 2010. godini</i>	244
Grafik 14:	<i>Broj zaposlenih u lokalnim poreskim upravama na 10.000 stanovnika i prihodi od poreza na imovinu po glavi stanovnika, u 2009. godini u 17 MEGA opština</i>	245
Grafik 15:	<i>Broj rešenja po zaposlenom u LPA i prihodi od poreza na imovinu per capita u 17 MEGA opština</i>	246
Grafik 16:	<i>Prihodi od poreza na imovinu od 2006. do 2015. godine</i>	261

Grafik 17:	<i>Realni rast prihoda od poreza na imovinu u odnosu na prethodnu godinu.....</i>	262
Grafik 18:	<i>Učešće obveznika koji vode poslovne knjige naspram obveznika koji ne vode poslovne knjige u prihodima od poreza na imovinu</i>	263
Grafik 19:	<i>Porez na imovinu u strukturi ukupnih prihoda lokalne samouprave</i>	264
Grafik 20:	<i>Učešće poreza na imovinu u ukupnim prihodima pojedinačnih JLS u 2015. godini</i>	265
Grafik 21:	<i>Prihodi od poreza na imovinu i naknade za korišćene građevinskog zemljišta (u mlrd. din, stalne cene iz 2015. godine).....</i>	267
Grafik 22:	<i>Prihodi od poreza na imovinu i naknade za korišćenje građevinskog zemljišta u 2014. naspram 2013. godine</i>	268
Grafik 23:	<i>Razlika 2014. i 2013. godine: prihodi od poreza na imovinu i naknade za korišćenje kao udeo ukupnih tekućih prihoda lokalne samouprave</i>	269

Tabele

Tabela 1:	<i>Primer efekata indeksacije vrednosti nepokretnosti.....</i>	75
Tabela 2:	<i>Najviši dozvoljeni jedinični iznosi poreza na imovinu u Poljskoj za objekte (za 2012. godinu)</i>	116
Tabela 3:	<i>Poreski prihodi u Zemunu prema popisu uz 1776. godine</i>	128
Tabela 4:	<i>Metode utvrđivanja osnovice poreza na imovinu prema vrsti obveznika i predmetu oporezivanja</i>	155
Tabela 5:	<i>Broj utvrđenih cena nepokretnosti po zonama i vrstama nepokretnosti u 2015. godini.....</i>	162
Tabela 6:	<i>Osnovni nalazi u vezi sa prosečnim cenama nepokretnosti utvrđenim u opštinama</i>	162
Tabela 7:	<i>Osnovni nalazi u vezi sa prosečnim cenama građevinskog zemljišta utvrđenim u opštinama</i>	165
Tabela 8:	<i>Osnovni nalazi u vezi sa prosečnim cenama kuća utvrđenim u opštinama.....</i>	167
Tabela 9:	<i>Osnovni nalazi u vezi sa prosečnim cenama kuća utvrđenim u opštinama.....</i>	168
Tabela 10:	<i>Koeficijenti varijacije prosečnih cena u 2015. godini za kuće i stanove.....</i>	168
Tabela 11:	<i>Prosek utvrđenih prosečnih cena po zonama za kuće i stanove</i>	168

Tabela 12:	<i>Osnovni nalazi u vezi sa prosečnim cenama poslovnog prostora utvrđenim u opštinama.....</i>	169
Tabela 13:	<i>Osnovni nalazi u vezi sa prosečnim cenama poljoprivrednog zemljišta utvrđenim u opštinama.....</i>	170
Tabela 14:	<i>Osnovni nalazi u vezi sa prosečnim cenama šumskog zemljišta utvrđenim u opštinama u 2015. godini</i>	172
Tabela 15:	<i>Broj utvrđenih cena nepokretnosti po zonama i vrstama nepokretnosti.....</i>	172
Tabela 16:	<i>Osnovni nalazi u vezi sa prosečnim cenama nepokretnosti utvrđenim u gradovima – sve vrste nepokretnosti</i>	173
Tabela 17:	<i>Osnovni nalazi u vezi sa prosečnim cenama građevinskog zemljišta utvrđenim u gradovima</i>	174
Tabela 18:	<i>Osnovni nalazi u vezi sa prosečnim cenama kuća utvrđenim u gradovima.....</i>	176
Tabela 19:	<i>Osnovni nalazi u vezi sa prosečnim cenama stanova utvrđenim u gradovima.....</i>	176
Tabela 20:	<i>Osnovni nalazi u vezi sa prosečnim cenama poslovnog prostora utvrđenim u gradovima</i>	177
Tabela 21:	<i>Osnovni nalazi u vezi sa prosečnim cenama poljoprivrednog zemljišta utvrđenim u gradovima</i>	179
Tabela 22:	<i>Osnovni nalazi u vezi sa prosečnim cenama šumskog zemljišta utvrđenim u gradovima</i>	180
Tabela 23:	<i>Prosečne cene nepokretnosti po vrstama i zonama za 2015. godinu u Beogradu</i>	181
Tabela 24:	<i>Odnos prosečnih cena utvrđivanih u 2015. i 2014. godini u Beogradu</i>	181
Tabela 25:	<i>Koeficijent varijacije cena u 2015. godini po vrstama nepokretnosti i zonama</i>	183
Tabela 26:	<i>Prosečna cena u 2015. godini za poljoprivredno zemljište, po zonama</i>	183
Tabela 27:	<i>Odnos cena u 2015. i 2014. godini po vrstama nepokretnosti i zonama</i>	184
Tabela 28:	<i>Prosečni odnosi različitih vrsta nepokretnosti između 2015. i 2014. godine</i>	185
Tabela 29:	<i>Odnos dve osnovice kod kuća</i>	193
Tabela 30:	<i>Odnos osnovice za porez na prenos apsolutnih prava i procenjene tržišne vrednosti</i>	194
Tabela 31:	<i>Odnos dve osnovice kod stanova.....</i>	195
Tabela 32:	<i>Odnos dve osnovice kod poslovnog prostora</i>	198
Tabela 33:	<i>Odnos osnovice za porez na prenos apsolutnih prava i procenjene tržišne vrednosti kod poslovnog prostora</i>	200

Tabela 34: <i>Odnos osnovice za porez na prenos apsolutnih prava i procenjene tržišne vrednosti kod poljoprivrednog i šumskog zemljišta</i>	202
Tabela 35: <i>Sumarna tabela odnosa osnovice poreza na imovinu naspram osnovice poreza na prenos apsolutnih prava</i>	203
Tabela 36: <i>Sumarna tabela odnosa procena tržišne vrednosti i osnovice poreza na prenos apsolutnih prava za nepokretnosti iz uzorka.....</i>	203
Tabela 37: <i>Sumarna tabela: zaostajanje dve osnovice za procenjenom tržišnom vrednosti za nepokretnosti iz uzorka.....</i>	204
Tabela 38: <i>Broj registrovanih ugovora o prometu nepokretnosti u evidenciji RPN u 2014. godini prema vrsti pravnog posla i vrstama nepokretnosti.....</i>	206
Tabela 39: <i>Poređenje prosečnih cena po zonama koje utvrđuje lokalna samouprava i vrednosnih nivoa RGZ za stanove (u EUR/m²).....</i>	207
Tabela 40: <i>Poređenje prosečnih cena građevinskog zemljišta na teritoriji gradske opštine Novi Beograd: republička Poreska uprava i grad Beograd (podaci za 2015. god, u dinarima po m²).....</i>	210
Tabela 41: <i>Poređenje prosečnih cena građevinskog zemljišta na teritoriji gradske opštine Voždovac: republička Poreska uprava i grad Beograd (podaci za 2015. godinu, u dinarima po m²).....</i>	211
Tabela 42: <i>Poređenje prosečnih cena građevinskog zemljišta na teritoriji gradske opštine Rakovica: republička Poreska uprava i grad Beograd (podaci za 2015. godinu, u dinarima po m²).....</i>	211
Tabela 43: <i>Poređenje prosečnih cena građevinskog zemljišta na teritoriji gradske opštine Savski Venac: republička Poreska uprava i grad Beograd (podaci za 2015. god, u dinarima po m²).....</i>	212
Tabela 44: <i>Poređenje prosečnih cena građevinskog zemljišta na teritoriji gradske opštine Zemun: republička Poreska uprava i grad Beograd (podaci za 2015. godinu, u dinarima po m²).....</i>	212
Tabela 45: <i>Poređenje prosečnih cena građevinskog zemljišta na teritoriji gradske opštine Barajevo: republička Poreska uprava i grad Beograd (podaci za 2015. godinu, u dinarima po m²).....</i>	212

Tabela 46:	<i>Poređenje prosečnih cena građevinskog zemljišta na teritoriji grada Kragujevca: republička Poreska uprava i grad Kragujevac (podaci za 2015. godinu, u dinarima po m²)</i>	214
Tabela 47:	<i>Poređenje prosečnih cena građevinskog zemljišta na teritoriji opštine Paraćin: republička Poreska uprava i opština Paraćin (podaci za 2015. godinu, u dinarima po m²)</i>	215
Tabela 48:	<i>Poređenje prosečnih cena građevinskog zemljišta na teritoriji opštine Pećinci: republička Poreska uprava i opština Pećinci (podaci za 2015. godinu, u dinarima po m²)</i>	215
Tabela 49:	<i>Odnos prosečnih cena lokalne samouprave naspram zabeleženih cena Poreske uprave u zonama najviše i najniže vrednosti</i>	217
Tabela 50:	<i>Odnos prosečne vrednosti kvadratnog metra stambenog prostora prema evidenciji NKOSK i prosečnih cena stanova prema odlukama o porezu na imovinu izabranih opština i gradova</i>	219
Tabela 51:	<i>Poreska progresija na primeru poreske osnovice utvrđene na nivou od 64 miliona dinara</i>	225
Tabela 52:	<i>Broj opština i gradova prema utvrđenom iznosu stope poreza na imovinu u 2015. godini</i>	226
Tabela 53:	<i>Efekti poreskog kredita na primeru tri različite visine poreske osnovice</i>	229
Tabela 54:	<i>Podaci o utvrđenom i naplaćenom porezu na imovinu u 11 opština južne i jugozapadne Srbije</i>	240
Tabela 55:	<i>Opomene, prinudna naplata i stepen naplate poreza na imovinu</i>	242

ILUSTRACIJE

Ilustracija 1:	<i>Grafički prikaz lokacije 53 stana koja su bila predmet transakcije u Smederevskoj Palanci tokom 2014. godine</i>	208
Ilustracija 2:	<i>Grafički prikaz zona za utvrđivanje poreza na imovinu u gradu Beogradu</i>	213

UVOD

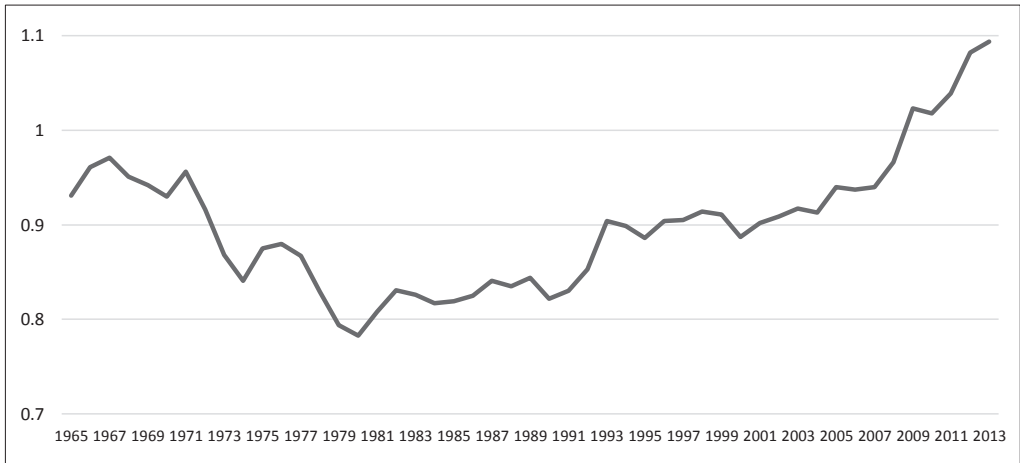
Porez na imovinu ima bogatu prošlost i raznoliku sadašnjost. Dok je u nekim sistemima taj porez osnovni prihod lokalnih vlasti, bez koga bi njihovo postojanje bilo teško zamislivo, u drugima je to periferan prihod, nepopularan među građanima i zanemaren od strane administracije.

Porez na imovinu je i izrazito kontroverzan porez, ako je uopšte moguće govoriti o porezu koji nije kontroverzan. S jedne strane, on se često navodi kao najbolji poreski izvor prihoda za subnacionalne nivoe vlasti (na primer, Bahl, Bird, 2008, str. 4); s druge strane, istorija poreza na imovinu u Americi autora Glena Fišera (Glen Fisher) u naslovu ima *Najgori porez?* i citira izjavu ekonomiste Frederika Stokera (Frederick Stocker) da porez na imovinu „liči na građevinu koju je projektovao ljudi arhitekta na nestabilnoj osnovi, i koja je izgrađena od strane nekompetentnih graditelja, i dodatno ugrožena dobronamernim intervencijama nebrojenih amatera entuzijasta“ (Fisher, 1996, str. 187). Javni diskurs povodom nekoliko poslednjih izmena Zakona o porezu na imovinu u Srbiji u velikoj meri odrazio je obe ove krajnosti u stavovima. Učestale krupne izmene u režimu oporezivanja imovine u Srbiji u poslednjih deset godina dovode taj porez, mada samo povremeno i kratkotrajno (najčešće u vreme usvajanja zakonskih izmena i u vreme slanja poreskih rešenja), u središte pažnje ne samo stručne, već i široke javnosti.

Pažnja koja se ovom porezu posvećuje i visok nivo emocija sa kojima se o njemu raspravlja imaju težnju da u drugi plan potisnu neke važne činjenice. Jedna od njih je ta da su prihodi od poreza na imovinu relativno skromni. U zemljama OECD-a, prihodi od poreza na imovinu su u 2013. godini u proseku bili samo 1,85% bruto društvenog proizvoda, i to kada se u obzir uzmu i porezi na prenos apsolutnih prava i na nasleđe i poklon (OECD, 2016), dok su prihodi od periodičnog poreza na imovinu oko 1,1% bruto domaćeg proizvoda (BDP-a).

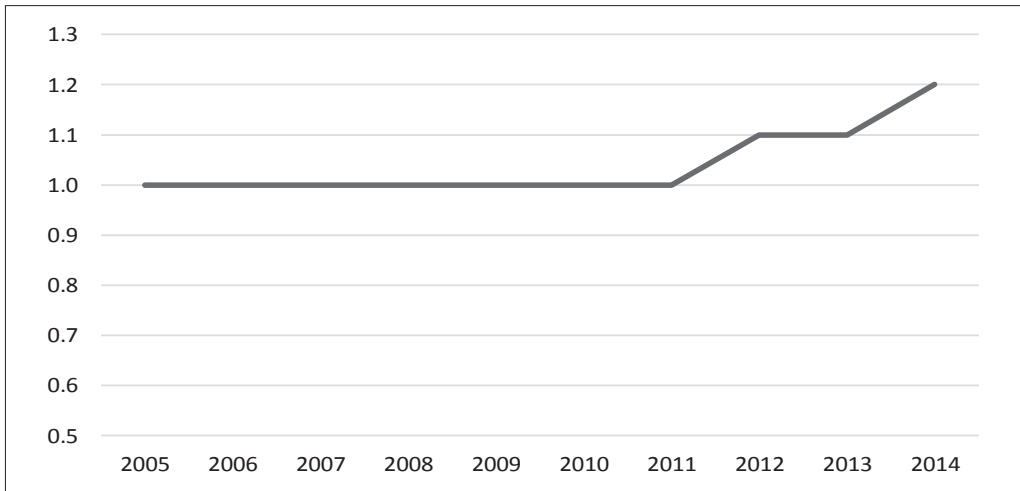
Grafik 1. pokazuje da se učešće poreza na imovinu u BDP-u na nivou proseka zemalja OECD-a u prethodnih gotovo 50 godina kretalo u okviru relativno uskih okvira (između 0,78 i 1,1% BDP-a), uglavnom oscilirajući oko vrednosti od 0,9% BDP-a. Od početka devedesetih godina prošlog veka uočavamo jedan blagi, ali prilično stabilni rast. Utisak o relativnoj stabilnosti prihoda od poreza na imovinu potvrđuju i podaci Eurostata za 28 sadašnjih članica Evropske unije, za poslednjih deset godina za koje su dostupni podaci (2005-2014. godina).

Grafik 1: Učešće prihoda od periodičnog poreza na nepokretnosti u BDP-u u državama članicama OECD-a od 1965. do 2013. godine



Izvor: OECD.Stat

Grafik 2: Udeo poreza na zemljište, zgrade i druge objekte u BDP-u u 28 država članica EU u 2014. god.

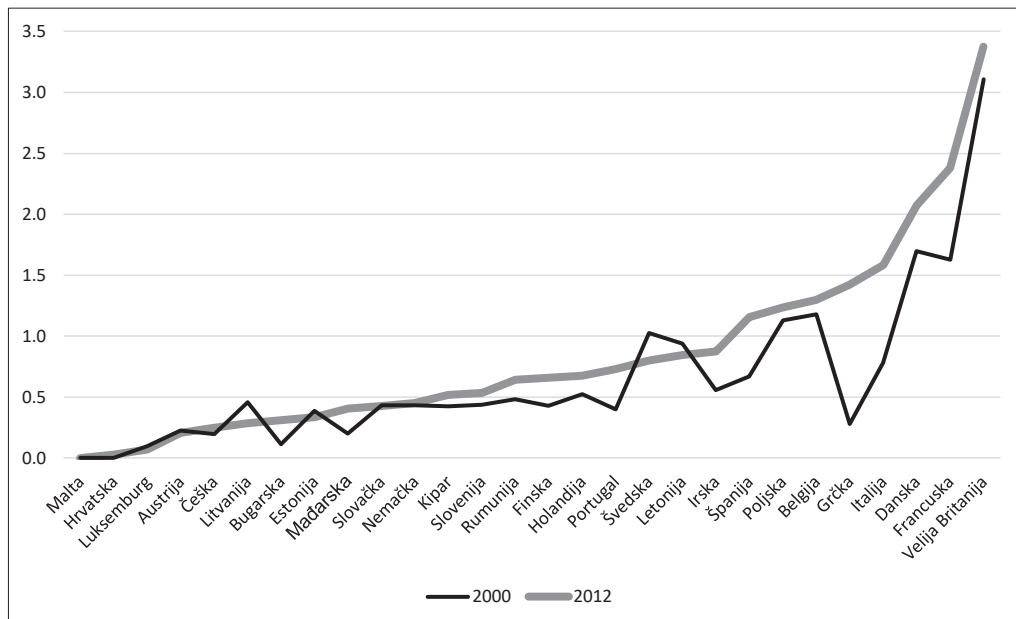


Izvor: Eurostat, 2016.

Ono što treba naglasiti u vezi sa podacima Eurostata jeste to da se oni odnose, kako je navedeno, na „porez na zemljište, zgrade i druge objekte“, tako da puna uporedivost sa podacima OECD-a nije moguća. Ali, tendencije su nedvosmislene – nakon perioda stagnacije (od 2005. do 2011. godine), došao je period rasta, u kome se učešće ovih prihoda povećalo sa 1 na 1,2% BDP, odnosno za 20%.

Ako odemo još jedan korak dalje u našoj analizi, da bismo pogledali kretanja po pojedinačnim članicama EU, doći ćemo do nekoliko značajnih uvida. U tu svrhu se oslanjamo na podatke Evropske komisije za svih 28 država članica, tako što ćemo posmatrati podatke za 2000. godinu i poslednju godinu za koju su podaci bili dostupni – 2012. godinu. Države članice EU su na horizontalnoj osi date prema visini udela poreza na imovinu u BDP-u u 2012. godini¹.

Grafik 3: Periodični porezi na nepokretnosti kao procenat BDP-a



Izvor: Evropska komisija, 2016.

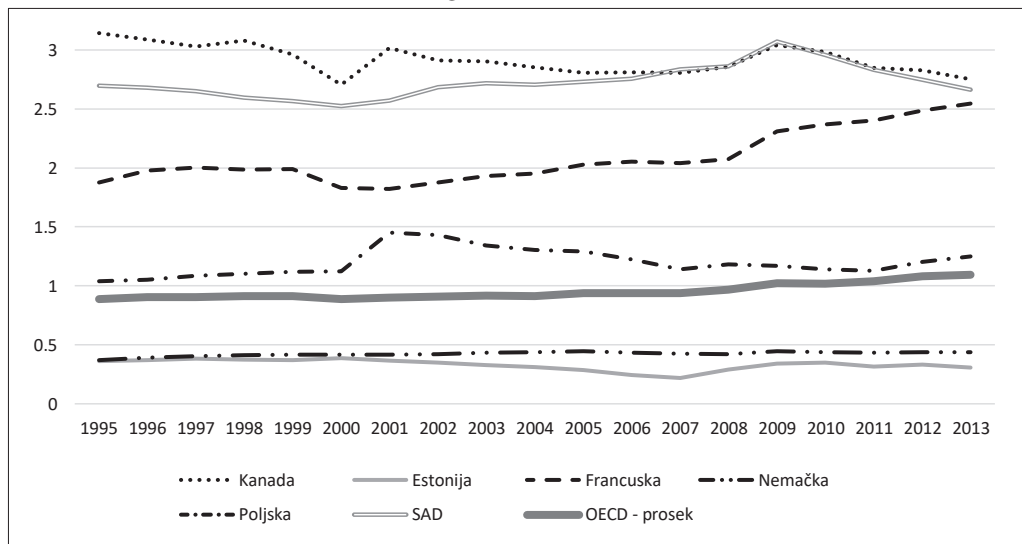
Kao što možemo da vidimo, kod većine država je kriva koja predstavlja vrednosti za 2012. godinu iznad one koja se odnosi na 2000. godinu. Izuzeci postoje, ali ih je relativno malo, a i pad prihoda koji su iskusile u 2012. u odnosu na 2000. godinu, skroman je – kod Litvanije sa 0,5 na 0,3% i kod Švedske sa 1 na 0,8%. Što se rasta tiče, najimpresivniji skok je ostvarila Grčka, i to sa 0,3 na 1,4% – kako ćemo kasnije videti, silom dosta teških prilika. Treba napomenuti i to da u 12 od 28 država članica EU prihodi od poreza na zemljište, zgrade i ostale građevine u 2014. godini čine do 0,5% BDP-a (Eurostat, 2016). Pogled na naše susede članice EU pokazuje da od četiri države, u tri je učešće poreza na imovinu u BDP-u do 0,4% (Mađarska, Bugarska i Hrvatska), dok je u Rumuniji to učešće i dalje skromnih 0,6%.

¹ Malta je jedina država u EU u kojoj se ne primenjuje godišnji porez na imovinu, a primenjuje se porez na prenos prava svojine (European Commission, 2014, str. 30).

U proseku, udeo periodičnih poreza na nepokretnosti u zemljama članicama EU je sa 0,65% u 2000. godini porastao na 0,84% u 2012. godini. Napominjemo da se ovi nalazi odnose na neponderisani prosek. Gledano prema ponderisanom proseku (učešće zbira prihoda od periodičnih poreza na nepokretnosti u zemljama članicama EU u zbiru bruto društvenih proizvoda 28 članica EU), rezultat je bitno drugačiji: nije više 0,84%, već 1,5% (Evropska komisija, 2016). Ovo je, pre svega, posledica činjenice da su države koje imaju natprosečan udeo poreza na imovinu u BDP-u među onima koje imaju i najveći BDP. Tu pre svega mislimo na Veliku Britaniju i Francusku.

Grafik 4. predstavlja kretanje prihoda od periodičnog poreza na imovinu naspram BDP-a u šest država članica OECD-a koje su predmet posebne analize u sklopu ove studije, kao i prosek za sve članice te organizacije, od 1995. do 2013. godine. Već smo videli da je učešće poreza na imovinu u BDP-u, na nivou proseka zemalja OECD-a, imalo mali, ali stabilan rast. S druge strane, posmatrajući krive koje se odnose na pojedinačne države, naslućujemo da, iza ujednačenosti proseka, svaka od njih krije posebnu priču. Mi ćemo pokušati da ih ukratko ispričamo, jednu po jednu.

Grafik 4: Učešće godišnjeg poreza na imovinu u BDP-u izabраних zemalja i prosek OECD-a od 1995. do 2013. godine



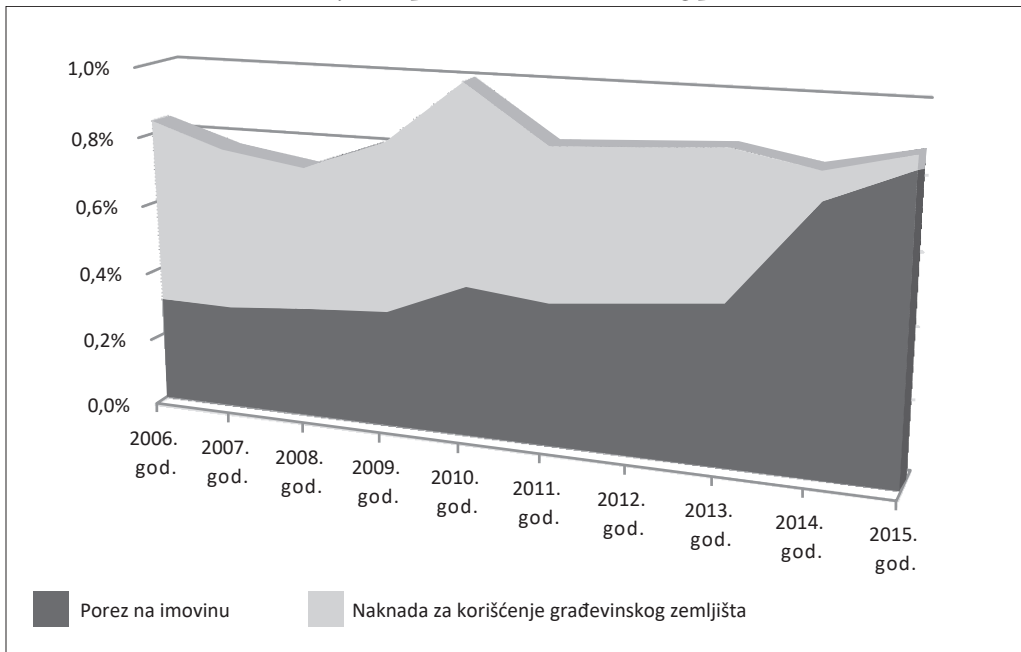
Izvor: OECD, 2016.

Udeo poreza na imovinu u Srbiji je u 2006. godini bio tek 0,31% bruto domaćeg proizvoda². Od tada je došlo do značajnih izmena ovog poreza kod nas, tako da je on umnogome dobio na značaju. Za sada je dovoljno reći da su 2015. godine prihodi od poreza na

2 Kalkulacija autora na osnovu podataka o prihodima od poreza na imovinu Uprave za trezor Ministarstva finansija o prihodima lokalne samouprave i podataka Republičkog zavoda za statistiku o kretanju BDP-a.

imovinu dostigli nivo od 0,84% BDP-a i 14,3% ukupnih prihoda lokalne samouprave³. Budući da je do ovako velikog povećanja značaja poreza na imovinu došlo u okolnostima ukidanja naknade za korišćenje građevinskog zemljišta, reforma oporezivanja imovine do koje je došlo u tom posmatranom periodu nema toliko veliki prihodni značaj za lokalnu samoupravu kojoj pripadaju prihodi od poreza na imovinu, koliki značaj ima u pogledu kreiranja jednog efikasnijeg fiskalnog sistema.

Grafik 5: *Prihodi od naknade za korišćenje građevinskog zemljišta i godišnjeg poreza na imovinu u Srbiji kao procenat bruto domaćeg proizvoda*



Izvor: podaci Uprave za trezor Ministarstva finansija.

Kada se govori o važnosti ovog poreskog oblika, treba pomenuti i značaj poreza na imovinu za finansiranje konkretnih javnih rashoda. Ovde pre svega mislimo na namenski karakter poreza na imovinu u anglosaksonskom svetu, budući da je u školskoj 2011/2012 godini, porez na imovinu u SAD učestvovao sa 35,9% (u nekim saveznm državama sa više od 50%) u finansiranju javnih osnovnih i srednjih škola (Snyder et al, 2016, str. 382). Ovo je u izuzetak od preovlađujuće prakse da je porez na imovinu prihod opšteg budžeta, odnosno nenamenski izvor prihoda lokalne samouprave.

³ Podaci o ukupnim budžetskim prihodima lokalne samouprave na osnovu Biltena javnih finansija Ministarstva finansija.

O čemu je ova studija

Predmet ove studije je praksa oporezivanja imovine u smislu periodičnog poreza na nepokretnosti (zemljište i građevine, odnosno objekti). U njoj se bavimo i porezom na specifična imovinska prava: posedovanje, korišćenje, upotrebu, držanje i nošenje dobara. Pri tome se ne ograničavamo na periodična davanja u vezi sa imovinom koja se nazivaju porezi, već obuhvatamo i neke druge vrste nameta koje po svojoj ekonomskoj suštini jesu oporezivanje imovine. Zato obrađujemo i oporezivanje imovine putem ekološke naknade.

Iako se često razmatra zajedno sa periodičnim porezima na imovinu⁴, predmet studije nisu transakcioni porezi u vezi sa imovinom: porez na prenos apsolutnih prava i porez na nasleđe i poklon. Ovim preciziranjem predmeta istraživanja pratimo i podelu koja se u stručnoj terminologiji uvrežila kao razlikovanje poreza na imovinu „u statici“, koji uključuju periodične poreze na posedovanje, korišćenje, upotrebu, držanje i nošenje dobara i poreza na imovinu „u dinamič“, koji obuhvataju jednokratne poreze na prenos apsolutnih prava, kao i na nasleđe i poklon (videti, na primer, u Popović, 1997, str. 731).

Bavićemo se razmatranjem i same prirode oporezivanja imovine, uključujući i pitanja moralnosti ove vrste poreza, teorijskim koncepcijama oporezivanja imovine, uključujući i pitanja ekonomske efikasnosti ovog poreza, njegovih alokativnih i distributivnih efekata, kao i načinom na koji se različite koncepcije oporezivanja imovine operacionalizuju kroz pravne institute i praksu oporezivanja. Ne ograničavajući predmet istraživanja na teorijske postavke i namere zakonodavaca, pre svega nas zanima kako različite prakse oporezivanja imovine utiču na ponašanje obveznika i kakve efekte zaista mogu da imaju. Detaljno razmatramo i razlike u oporezivanju različitih nosilaca imovinskih prava (fizička naspram pravnih lica, kao i različite kategorije obveznika pravnih lica), kao i razlike u oporezivanju različitih vrsta stvari i prava na njima (pokretne i nepokretne stvari), a u okviru nepokretnih – specifičnosti u oporezivanju građevinskog, poljoprivrednog i šumskog zemljišta i objekata.

Predmet našeg interesovanja je prevashodno savremena praksa oporezivanja imovine u Srbiji. Međutim, da bismo razumeli pristup oporezivanju imovine u Srbiji, pojedinačna rešenja, njihovu uslovljenost, efekte i moguća alternativna rešenja, praksu oporezivanja imovine posmatramo kroz jednu dužu vremensku dimenziju; takođe, porez na imovinu posmatramo kroz prizmu pojedinih uporednih sistema koje u ovom radu koristimo kao paradigme za različite pristupe oporezivanju imovine. Ukratko, predstavimo karakteristike poreza na imovinu i to kako su se one razvijale i menjale se kroz vreme, kao i razlike u karakteru poreza na imovinu u različitim fiskalnim sistemima.

Opšti cilj ovih razmatranje je dolaženje do zaključka o tome koliki potencijal ima porez na imovinu za finansiranje javnih rashoda u zemljama kao što je Srbija, koja

4 Tako i naš Zakon o porezima na imovinu kao predmet uređivanja ima periodični porez na imovinu kao i porez na prenos apsolutnih prava i porez na nasleđe i poklon.

su ograničenja u tom potencijalu i šta je to što, u pogledu načina na koji se administrira porez na imovinu u Srbiji, treba promeniti da bi se napravio značajan korak ka optimizaciji korišćenja ovog poreskog oblika. Navedeni cilj ima dodatni značaj u okolnostima zalaganja u delu domaće stručne javnosti za smanjenje poreskog opterećenja činilaca proizvodnje na račun povećanog nivoa oporezivanja potrošnje i posedovanja imovine.

Oporezivanju imovine u ovoj studiji pristupa se i kao jednom, makar potencijalno, važnom instrumentu za vođenje javnih politika koji je na raspolaganju lokalnoj samoupravi. Otud je predmet ove studije i značaj poreza na imovinu za lokalnu samoupravu, a cilj da se istraži priroda veze između poreza na imovinu i lokalne demokratije, kao i perspektive tog odnosa u širem smislu javnih finansija i sistema lokalne samouprave u Srbiji.

Čemu ova studija

Smatramo opravdanim da iznos poreske obaveze pojedinca treba da bude srazmeran koristima koje od društva ima taj pojedinac. Na načelnom planu, ima mesta za viđenje da se ta korist možda i najmanje ogleda u prihodima, iako se oni često koriste kao najvažnija mera ekonomske snage pojedinca, pa i koristi koje on ima od društva. Prihodi se, upravo suprotno, mogu smatrati jako dobrom merom doprinosa koji pojedinac daje društvu⁵. Momenat kada pojedinac ubira plodove bivstvovanja u društvenoj zajednici jeste onaj u kome društvo priznaje pravo tom pojedincu da monopolíše određene resurse društva. To prevashodno obuhvata potrošnju dobara i posedovanje imovine. Iz toga proizilazi da su dva najopravdanija poreska oblika oni koji kao predmet imaju različite oblike monopolizovanja sredstava jednog društva – porezi na potrošnju i porezi na imovinu.

Naučna literatura o porezu na imovinu na srpskom jeziku, naročito u toku poslednjih nekoliko godina, nije na nivou značaja koji se ovoj oblasti posvećuje čak i u nekim zemljama u kojima porez na imovinu čini i manji deo ukupnih sredstava za finansiranje javnih rashoda nego što je to slučaj u Srbiji. Naša namera je da ova knjiga popuni deo tog praznog prostora, kao i da podstakne druge autore na istraživanja u vezi s porezom na imovinu.

Šta možemo smatrati najvažnijim nedovoljno istraženim vidovima oporezivanja imovine u Srbiji u naučnoj literaturi? Najpre, odnos sistema oporezivanja imovine u Srbiji i u karakterističnim uporednim sistemima. Postojanje takve analize bi nam reklo dosta o mogućim pravcima evolucije oporezivanja imovine kod nas. Drugo nedovoljno proučeno pitanje se tiče mogućnosti za dalju reformu sistema oporezivanja imovine u Srbiji nakon decentralizacije tog poreza počev od 2006. godine, a polazeći od aktuelnog stanja u pogledu pravnog i institucionalnog okvira, kao i od stanja u pogledu ljudskih

5 Ovim se ne dovodi u pitanje opravdanost oporezivanja dohotka – tako nešto bi svakako izlazilo iz okvira ove knjige.

i materijalnih resursa potrebnih za administriranje poreza na imovinu. Upravo ta dva velika segmenta će biti u osnovi najvećeg dela razmatranja ove studije.

U nastavku dajemo pregled onog što smatramo našim doprinosom sveobuhvatnom sagledavanju poreza na imovinu:

1. Opis iskustava zemalja u kojima porez na imovinu ima značajnu ulogu u finansiranju javnih rashoda i tumačenje uloge političkog procesa u dovođenju u odnos nivoa oporezivanja imovine i kvaliteta i obima usluga koje građani u zamenu dobijaju.
2. Opis sistema oporezivanja imovine u izabranim zemljama zapadne i istočne Evrope, sa analizom evolucije tih sistema i nedavno sprovedenih reformskih procesa. Pri tome će posebna pažnja biti posvećena odgovoru na pitanje zašto evolucija oporezivanja imovine u ovim zemljama nije dovela ovaj javni prihod na nivo karakterističan za zemlje kao što su SAD i Kanada.
3. Poseban rezultat ove studije biće analiza stanja u pogledu oporezivanja imovine u Srbiji i projektovanje mogućih pravaca za unapređivanje ovog sistema. Na osnovu ovoga, na kraju dajemo i određeni skup konkretnih preporuka za unapređivanje sistema oporezivanja imovine u Srbiji.
4. Polazeći od tendencija u pogledu reformi poreskih sistema kod nas i uporedno, pokušaćemo da previdimo pravac u kome će se kretati izmene u režimima oporezovanja imovine.

Kao poseban doprinos ove studije, prvi put ćemo dati sistematizovane rezultate kvantitativnih istraživanja o nekoliko ključnih vidova oporezivanja imovine u Srbiji:

- o rezultatima decentralizacije poreza na imovinu počev od 2006. godine;
- o stanju u pogledu evidencije predmeta oporezivanja, kao i o efektima sistema obračuna osnovice za potrebe oporezivanja imovine u skladu sa reformom sprovedenom počev od 2013. godine;
- o vezi ukidanja naknade za korišćenje građevinskog zemljišta i izmena u režimu administriranja poreza na imovinu neposredno pre i nakon te reforme.

Na najopštijem planu, ova studija ima dva različita težišta pažnje. Prvo čini međunarodna praksa u vezi sa porezom na imovinu, pri čemu će naglasak biti na iskustvima zemalja u kojima porez na imovinu tradicionalno ima važnu ulogu u finansiranju javnih rashoda. Drugo težište će biti usmereno na istraživanje efekata prvih 10 godina od decentralizacije poreza na imovinu i davanje procene potencijala ovog poreza da preuzme i značajniju ulogu u sistemu javnih prihoda u Srbiji. Pri tome nas naročito zanima:

1. Koliko je porez na imovinu pogodan mehanizam da se kroz politički proces prilagodi obim i kvalitet lokalno pruženih usluga naspram nivoa oporezivanja.
2. Da li, i koliko, porez na imovinu u Srbiji predstavlja mogući izvor dodatnih prihoda lokalne samouprave koji se mogu ubrati, a da se pravičnost poreskog sistema dodatno unapredi.

3. U kojoj meri efekti reforme poreza na imovinu u Srbiji počev od 2007. godine opravdavaju decentralizaciju ovog poreza i daju osnov za razmatranja o daljoj fiskalnoj decentralizaciji, omogućavajući, između ostalog, i razmatranje ukidanja određenih oblika javnih prihoda, ili njihovo vezivanje za vrednost stvarno izvršenih javnih usluga.

Evo i alternativnog načina da postavimo prethodna pitanja:

- koliki je potencijal poreza na imovinu da postane mnogo značajniji izvor javnih prihoda, ne samo u smislu prihodne izdašnosti, već i kao katalizator lokalnih demokratskih procesa;
- šta su, i gde se nalaze, ekonomska, politička, administrativna i druga ograničenja za ostvarivanje tog potencijala, i kako treba sagledavati pitanje progresivnog oporezivanja imovine u uslovima decentralizacije ovog poreskog oblika;
- kakva su dosadašnja iskustva sa reformom oporezivanja imovine u Srbiji;
- koje reformske mere tek treba preduzeti da bi se ostvario potencijal poreza na imovinu.

Na najpraktičnijem nivou, cilj ove studije je pružanje doprinosa optimizaciji upravljanja porezom na imovinu u Srbiji. U isto vreme, najsigurniji način da reforme poreza na imovinu ne dovedu do kretanja u pogrešnim pravcima i do produblivanja sumnje prema opravdanosti značaja koji porez na imovinu ima, odnosno treba da dobije, jeste taj da se rasvetle svi značajni vidovi oporezivanja imovine, i da se reforme planiraju uz puni uvid u iskustva drugih zemalja. Srećna je okolnost da praksa gradova i opština u Srbiji u prethodnih deset godina daje solidnu osnovu da se pri opredeljivanju za poželjne pravce reformi ne oslanjamo samo na međunarodna iskustva, već i na ona domaća.

Ukratko o metodologiji

Polazna metodološka tačka studije biće utvrđivanje sadržaja pojma „porez na imovinu“ i njegovih konstitutivnih elemenata. Naglasak u ovoj fazi će biti na opisu fenomena poreza na imovinu, pri čemu će biti primenjena metoda naučne analize polazeći od tipova imovine koja se oporezuje, kao i od vrste obveznika poreza na imovinu.

Koristeći uporednu metodu i metodu studije slučaja na primeru različitih nacionalnih sistema oporezivanja imovine koji su izabrani kao reprezentivi različitih modela, biće moguće doći do saznanja o elementima oporezivanja poreza na imovinu koji su zajednički za sve, odnosno za većinu, analiziranih sistema, kao i o onim elementima koji su specifični za pojedine od tih sistema, a koji mogu biti indikativni, ili makar informativni, i za druge sisteme oporezivanja imovine, pa i za nas u Srbiji. Ovako dobijena i druga saznanja će metodom klasifikacije biti sistematizovana u različite relevantne tipologije.

Poseban naglasak u metodološkom pristupu biće na korišćenju kvantitativnih i statističkih metoda, kojima će biti moguće odrediti značaj poreza na imovinu i njegovo kretanje kroz vreme, istražiti razlike u praksi koja se javljaju među poreskim sistemima, ali i među poreskim jurisdikcijama u okviru istog sistema, tendencije u pogledu kvantitativnih parametara poreza na imovinu, kao i efekte različitih modela oporezivanja imovine.

Budući da je važan cilj ove studije utvrđivanje prostora za unapređivanje pravnog okvira za oporezivanje imovine u Srbiji i mogućih pravaca reforme, biće primenjena i normativna analiza pozitivnih propisa, uz upoređivanje aktuelnih zakonodavnih rešenja u Srbiji sa rešenjima u drugim zemljama koja će biti predmet komparativne analize.

Pregled sadržaja

Razmatranje poreza na imovinu u Srbiji započecemo detaljnom analizom prirode poreza na imovinu, i to pre svega dajući određenje ovog poreza. Ključne elemente poreza na imovinu analiziramo obrađujući ekonomska i pravna pitanja poreza na imovinu. U ovom delu ulazimo dublje u analizu specifičnosti oporezivanja bogatstva i bavimo se pitanjem ko zaista snosi teret oporezivanja imovine u različitim scenarijima i okolnostima. Sledstveno, prelazimo na pitanje alokativnih i distributivnih efekata poreza na imovinu koja nas dovode do pitanja poreske pravičnosti i progresivnosti, odnosno regresivnosti ovog poreza.

Sa ekonomskih pitanja prelazimo na pravna, da bismo razmotrili kako zakonodavac utvrđuje ključne elemente svakog poreza – predmet oporezivanja i poreskog obveznika. Zatim pažnju posvećujemo pitanju koje odlučujuće određuje svaki sistem oporezivanja imovne: utvrđivanju osnovice. U narednom delu studije, porez na imovinu stavljamo u kontekst njegovog, usudićemo se reći, najprirodnijeg okruženja, a to je lokalna vlast, i posmatramo ga kao instrument lokalne demokratije. U zaključku predstavljanja osobina poreza na imovinu, dajemo svojevrsnu ocenu prednosti i nedostataka ovog poreskog oblika.

Uporedni deo studije čini pregled prakse u pogledu poreza na imovinu u šest država – dve su van našeg kontinenta (Kanada i SAD) i izabrane su zbog toga što su među zemljama sa najviše naplaćenog godišnjeg poreza na imovinu naspram BDP-a; Nemačka i Francuska čine osovinu našeg kontinenta, i njima smo se bavili da bismo pokazali koliko različiti mogu biti modeli koji opstaju jedan do drugog i koliko različite rezultate mogu davati, a da oba sistema lokalne samouprave funkcionišu na visokom nivou. Bliže Srbiji, možda ne geografski, već po tome što delimo slično istorijsko nasleđe i tranziciono iskustvo, nalaze se Poljska i Estonija, opet sa različitim izazovima i različitim rezultatima u upravljanju porezom na imovinu.

U nastavku studije bavimo se oporezivanjem imovine u Srbiji. Sva ona pitanja koja su predmet opštih razmatranja u vezi sa porezom na imovinu i analiziranja uporedne prakse

(predmet oporezivanja, obveznik, način utvrđivanja osnovice itd) ponovo razmatramo, ali sa težištem na praksi Srbiji. Kao posebno važan deo ove studije, biće detaljno predstavljene rezultati istraživanja o nekoliko ključnih kretanja u pogledu oporezivanja imovine u prethodnoj deceniji u Srbiji. Središte pažnje u ovom delu studije biće na primeni kvantitativnih metoda istraživanja efekata koje daje aktuelni model utvrđivanja poreske osnovice. Tako ćemo se baviti efektima sistema obračuna osnovice za potrebe oporezivanja imovine u skladu sa reformom sprovedenom počev od 2013. godine, vezom ukidanja naknade za korišćenje građevinskog zemljišta i izmena u režimu administriranja poreza na imovinu neposredno pre i nakon te reforme, a naposljetku i rezultatima decentralizacije poreza na imovinu počev od 2006. godine.

Pitanje kome posvećujemo posebnu pažnju jeste to kakvi su finansijski efekti decentralizacije poreza na imovinu od 2006. godine na nivou čitavog sektora lokalne samouprave i za pojedinačne jedinice lokalne samouprave. Radi veće relevantnosti ovih nalaza, u obzir uzimamo i okolnost ukidanja naknade za korišćenje građevinskog zemljišta, koja je u prethodnom periodu funkcionisala kao paraparez na imovinu.

Ovde se oslanjamo na robusnu bazu podataka koja uključuje:

- datoteku Stalne konferencije gradova i opština koja sadrži gotovo sve odluke JLS kojima se utvrđuje zone i prosečne vrednosti nepokretnosti za potrebe oporezivanja imovine u 2014. i 2015. godini;
- podatke Uprave za trezor o prihodima opština i gradova od poreza na imovinu, poreza na zemljište, naknade za korišćenje građevinskog zemljišta i ukupnim prihodima lokalne samouprave, po pojedinačnim gradovima i opštinama;
- podatke republičke Poreske uprave o iznosima utvrđene osnovice za porez na prenos apsolutnih prava za veći broj nepokretnosti, kao i podatke lokalnih poreskih uprava o utvrđenoj osnovici za porez na imovinu za te i mnoge druge nepokretnosti;
- bazu podataka Nacionalne korporacije za osiguranje stambenih kredita o zabeleženoj vrednosti nepokretnosti koje je osiguravala ova agencija;
- podatke Republičkog geodetskog zavoda o transakcijama nekretnina na osnovu zabeleženih ugovora o prenosu apsolutnih prava.

Da bismo reforme koje se već sprovode i one koje se tek preporučuju svestrano sagledali, posebnu pažnju smo posvetili i kapacitetima JLS za administriranje poreza na imovinu, od kojih umnogome zavisi mogućnost sprovođenja različitih planova za unapređenje oporezivanja imovine. Ovo predstavlja uvod i za posebnu temu kojom se bavimo u nastavku studije, a koja se tiče poreskih napora koje jedinice lokalne samouprave ulažu u upravljanje ovim porezom. Ovom delu istraživanja smo pristupili oslanjajući se na dostupne podatke o odnosu broja postojećih nepokretnosti i broja nepokretnosti koje su evidentirane za potrebe oporezivanja imovine, po jedinicama lokalne samouprave. Drugi vid analize poreskih napora lokalne samouprave oslanja se na dostupne podatke o tome koliko se utvrđene stope poreza razlikuju od najviše dozvoljenih iznosa, odnosno na podatke o utvrđenim stopama amortizacije koje imaju značajan uticaj na umanjenje poreske osnovice.

Naoružani teorijskom analizom prirode poreza na imovinu, uključujući i njegovu ekonomsku i pravnu prirodu, saznanjima o najboljim i onim ne tako dobrim uporednim praksama u pogledu upravljanja porezom na imovinu, analizom pravnog i institucionalnog okvira za administriranje ovog poreza i rezultatima kvantitativnih istraživanja o kretanjima u praksi oporezivanja imovine u Srbiji tokom protekle decenije, daćemo ocenu rezultata decentralizacije poreza na imovinu koja teče još od 2006. godine, i predložićemo pravce za dalje unapređivanje ovog složenog i osetljivog sistema.

DEO PRVI: O PRIRODI POREZA NA IMOVINU

*Kazna je porez na ono loše što smo uradili.
Porez je kazna za ono dobro što činimo.*

1. Ekonomske i pravne osobine poreza na imovinu

1.1. Određenje poreza na imovinu

Predstavljanje prirode poreza na imovinu počecemo razmatranjem mesta tog poreza u sistemu poreskih prihoda. Evo tipičnih karakteristika koji poreze odvajaju od drugih plaćanja, odnosno javnih nameta: a) plaćanja su obavezna, odnosno obveznik ne može da odbije obavezu plaćanja; b) naplaćena sredstva su prihod javnih vlasti; c) prihodi se koriste kao opšti prihod budžeta, odnosno nemaju namenski karakter (nisu predestinirani); d) obveznik plaćanjem ne dobija nikakvu neposrednu i konkretnu protivuslugu ili radnju od strane javne vlasti koja je propisala obavezu plaćanja.

Periodična (godišnja, kvartalna i sl.) plaćanja po osnovu posedovanja, odnosno korišćenja, imovine imaju sve navedene ključne karakteristike poreza. Prateći aristotelovski princip određivanja nekog pojma tako što se on najpre svrsta u klasu pojmova kojima pripada (porezi), a zatim mu se odrede specifičnosti, odnosno razlike u odnosu na ostale pojmove klase kojoj pripada, u nastavku ćemo razmotriti mesto poreza na imovinu u ključnim klasifikacijama poreza.

Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) razlikuje sledeće osnovne kategorije poreza, prema predmetu oporezivanja:

1. Porezi na prihode i dobit;
2. Porezi na dobra i usluge;
3. Doprinosi za socijalno osiguranje;
4. Porez na fond zarada;
5. Porezi na imovinu;
6. Ostali porezi.

Opštija podela poreza je na poreze na a) prihod, b) kapital (bogatstvo) i c) potrošnju, i u toj podeli porez na imovinu spada u poreze na (akumulirani) kapital. To je, za razliku od realnih poreza, koji se, najčešće kao neredovni porezi, plaćaju iz supstance, odnosno prenošenjem dela imovine u svojinu države, nominalan porez, budući da se plaća iz prihoda obveznika (Raičević, 2007, str. 150). Porez na imovinu se javlja kao vid sintetičkih poreza, budući da predmet oporezivanja, u načelu, čini ukupna

imovina obveznika⁶. Preovlađujuće spada u opšte poreze, uz napomenu da je u SAD i jednim delom u Kanadi to i značajan prihod školskih odbora, kao i da postoji praksa namenjivanja prihoda od poreza na imovinu u okviru nekih mehanizama o kojima će kasnije biti više reči. Porez na imovinu je pretežno *ad valorem* porez (utvrđuje se kao određeni procenat na vrednosno određenu osnovicu), ali postoje, i u određenim situacijama o kojima će još biti reči, daju dobre rezultate i sistemi sa specifičnim porezom na imovinu, gde se osnovica izražava u površini nepokretnosti (zemljišta, odnosno zgrada), pa čak i u dužnim metrima (kod linijskih infrastrukturnih objekata).

U podeli na „subjektne“ i „objektne“ poreze (u kolokvijalnijem diskursu se nailazi i na varijantu razlikovanja „poreza na ljude“ od „poreza na stvari“), porez na imovinu spada u subjektne poreze, budući da omogućava da se uzimaju u obzir lične i porodične prilike obveznika (Popović, 1997, str. 731). Jedno od ograničenja subjektne prirode poreza na imovinu tiče se činjenice da se u određivanju poreske obaveze ne uzima ukupno imovinsko stanje obveznika, već samo nepokretnosti na teritoriji jedne jedinice lokalne samouprave. Kako ćemo kasnije videti, ova okolnost, pogotovo imajući u vidu progresivne stope poreza na imovinu, u velikoj meri podriva pravičnost ovog poreza.

Značajna je i podela na neposredne i posredne poreze. Raširena interpretacija ove podele je da se radi o razlikovanju između poreza kod kojih se zakonska i stvarna incidenca poklapaju, odnosno kod kojih nema prevaljivanja troškova na druge obveznike (neposredni) od posrednih poreza kod kojih prevaljivanje moguće, pa poreski obveznik *de jure* ne mora biti i poreski obveznik *de facto* (Popović, 1997, str. 45). Ipak, smatramo da je korisniji način na koji ovu klasifikaciju sagledavaju Etkinson i Stiglic, a to je razlikovanje poreza prema tome da li se poreska obaveza može prilagoditi određenim individualnim osobinama obveznika (Atkinson, Stiglitz, 1976, str. 56). Odgovor na ovo pitanje je možda i važniji od pitanja da li se poreska obaveza može prevaliti na treća lica, jer direktno određuje to koliko je određeni porez pogodan za redistributivnu ulogu u društvu.

Za sada možemo zaključiti da porez na imovinu u pogledu osnovice spada u sintetičke poreze na kapital, odnosno akumulirano bogatstvo. Dalje, porez na imovinu spada u neposredne, opšte, *ad valorem* poreze. Takođe, ovaj porez omogućava da se iznos poreza prilagodi individualnim odlikama obveznika, o čemu će u nastavku biti dosta reči. Pre toga će biti razmotreno i da li se poreska obaveza kod poreza na imovinu može prevaliti unapred (odnosno na lice koje nije obveznik) ili to nije slučaj, kako sugerise uobičajeno viđenje neposrednih poreza.

U nastavku se bavimo pitanjima kao što su incidenca poreza na imovinu, pravičnost tog poreza, njegova prihodna izdašnost i stabilnost, pogodnost za administriranje kao i distributivnim, alokativnim i distorzivnim karakteristikama poreza na imovinu. Pre svega toga, dajemo kraći pregled istorijata poreza na imovinu.

6 Ova konstatacija ima nekoliko značajnih ograničenja, uključujući to da predmet oporezivanja čine samo nepokretnosti, i to one koje se nalaze na teritoriji jedne poreske jurisdikcije (jedinice lokalne samouprave).

1.2. Ukratko o istoriji oporezivanja imovine

Porez na imovinu spada u najstarije poreze. Moglo bi se reći da nema civilizacije bez poreza, a imovna se nametnula kao jedna od prvih poreskih osnovica. Mada ne i prva, budući da se smatra da je obavezan rad prvi oblik institucionalizovanog poreza. Štaviše, na staroegipatskom jeziku, ista reč je korišćena da označi rad i porez (Burg, 2004, str. viii)⁷.

Verovatno paralelno sa oporezivanjem u vidu obaveznog rada, javilo se oporezivanje u vidu izdvajanja dela useva ili proizvoda (takozvani „desetak“, iako stvarni udeo može značajno da varira). Ovde se već susrećemo sa oporezivanjem imovine, iako se radi o pokretnim stvarima koje danas nisu u prvom planu kada se govori o oporezivanju imovine. Razvojem ovog metoda oporezivanja, obavezan rad je gubio na značaju i dobijao je supsidijarnu ulogu, budući da je uglavnom primenjivan na obveznike od kojih, zbog slabog imovnog stanja, nije bilo moguće ubrati dovoljno poreza na ono što proizvedu. Posedovanje, odnosno pravo na korišćenje, zemlje se brzo nametnulo kao očigledno zgodan osnov za oporezivanje.

Najraniji zapisi u vezi sa porezima potiču iz sedmog milenijuma pre nove ere, iz gradova-država na području sadašnjeg Iraka i izrađeni su na glinenim tablicama. Još od tog vremena sistem oporezivanja se razvijao paralelno sa uspostavljanjem civilizacije. Moglo bi se reći da je i sama pismenost nastajala u dobroj meri u funkciji oporezivanja. Na primer, u starom Egiptu, pisari su najčešće bili poreznici koji su uspeli da razviju, za to vreme izuzetno sofisticiran, sistem prikupljanja, zapisivanja i obrade podataka za potrebe oporezivanja, uključujući i godišnje i dvogodišnje popise broja stoke, roda useva, površina zemlje sa navođenjem titulara itd. Već tu vidimo zametke budućih katastara nepokretnosti. Zahvaljujući tim registrima, predmet oporezivanja u starom Egiptu su bili stoka, usevi, ulje, pivo i zemlja (Carlson, 2014, str. 3).

Koliko su stari porezi, isto toliko su stare i poreske olakšice. Tako su sačuvani zapisi stari i više od četiri hiljade godina kojima egipatski kraljevi garantuju sveštenstvu oslobođenje od obaveze plaćanja poreza. Naravno, gde ima poreza i poreskih oslobođenja ima i poreskih pobuna. Jedna od najranijih zabeleženih je izbila u Vavilonu u vreme Hamurabija, u 18. veku pre nove ere (Burg, 2004, str. vi).

U staroj Grčkoj je odnos prema oporezivanju bio donekle specifičan. Slobodni građani gotovo da nisu plaćali direktne poreze, jer se to smatralo ponižavajućim za slobodnog čoveka. Najveći deo javnih rashoda je finansiran posrednim porezima i dobrovoljnim davanjima slobodnih građana (Burg, 2004, str. x). Ipak, stanovnici gradova koji su se tek oslobodili ropstva, kao i stranci koji su živeli u grčkim gradovima državama, plaćali su

⁷ S druge strane, Berd (Kathryn Bard) navodi kako u staroegipatskom nije postojala reč za porez, već je korišćeno više reči, u skladu sa načinom na koji je taj namet isporučivan vlastima („koji se donosi“, „koji se uzima“ i sl). Videti opširnije u Bard, 2005, str. 762).

direktne poreze. Tako je i porez na imovinu bio jedan od izvora finansiranja polisa. Vrednost zemljišta za potrebe oporezivanja je procenjivana na osnovu njegove produktivnosti. U Atini je naročito Aristid ostavio pečat u ovoj oblasti temeljnom reformom procene vrednosti imovine za potrebe oporezivanja, koju je sproveo početkom 5. veka pre nove ere. Danas je u istoriji zapamćen kao Aristid Poštenu (Carlson, 2014, str. 3).

Aleksandar Veliki je kao deo svoje reformatorske misije na svim osvojenim teritorijama za sobom ostavljao uputstva kako da se administrira porez na imovinu. Ta uputstva su sadržavala i nalog da se stope značajno smanje, kao i da se polovina naplaćenih sredstava zadrži za unapređenje života u zajednici u kojoj su prikupljena, a da se polovina sredstava sliva u centralni trezor (Carlson, 2014, str. 4).

Tri osnovne vrste poreza u Rimskom carstvu su bile porez na zemljište (*tributum soli*), glavarina (*tributum capitis*) i carinska davanja (*portoria*). Pri tome je porez na zemljište bio daleko najvažniji izvor prihoda. Ovo je u skladu sa činjenicom da je tri četvrtine stanovništva u Rimskom carstvu bilo angažovano u poljoprivredi, tako da je obradivo zemljište bilo najvažniji izvor bogatstva. Ipak, samo zemljište u provincijama, van Apeninskog poluostrva, bilo je predmet oporezivanja, jer se izuzimanje ovog zemljišta od oporezivanja smatralo stečenim pravom još od drugog veka pre nove ere i pobede nad Makedoncima (Boek, 2008, str. 43). Porez na zemljište je u različitim provincijama plaćan na različite načine – negde u usevima, negde u novcu. Stopa je takođe varirala između provincija. Iznos poreza je određivan u skladu sa procenjenom produktivnošću zemljišta. Tako je zemljište u Panoniji klasifikovano kao: obradivo prve ili druge klase, pašnjaci, livade i voćnjaci (Boek, 2008, str. 44). Ovakva praksa oporezivanja je bila moguća zahvaljujući naprednom sistemu katastra koji je pažljivo razvijan i usavršavan.

Porez na imovinu je rano počeo da ima ulogu u optiranju za različite strategije raspolaganja državnim zemljištem. Tako se pretpostavlja da je početkom četvrtog veka nove ere na Vizantijskom dvoru odlučeno da se veći deo državnog zemljišta proda u privatnu svojinu na osnovu očekivanja da će porez naplaćen od tog zemljišta biti izdašniji izvor prihoda od sredstava do kojih se dolazilo upravljanjem tim zemljištem kao državnim (prema Burg, 2004, str. ix). Srednji vek je na viši nivo podigao još jednu praksu od dalekosežnog značaja, a to je udruživanje pojedinih zemljoposjednika sa klerom radi obezbeđivanja izuzeća od oporezivanja. To je bio uvod u praksu dodeljivanja statusa slobodnih gradova pojedinim naseljima, čime su ona dobijala mogućnost da sama prikupe poreze koje im odredi suveren, umesto da njihovi pojedinačni poreski obveznici imaju posla sa poreznicima krune.

U Engleskoj 11. veka, pod Viljemom Osvajačem se razvija katastar zemljišta koji je sadržavao informacije o vlasniku, dimenzijama i procenjenoj vrednosti zemljišta, broju i vrsti stoke, приходima, pa čak i o iznosu neizmirene poreske obaveze. Budući da su procene sadržane u ovim knjigama pojedinačno izrađivanim po gradovima bile konačne i neopozive, ubrzo je čitava zbirka dobila ime „Knjiga sudnjega dana“, pod kojim je i danas poznata. Taj poduhvat popisa zemljišta na britanskom ostrvu nije ponovljen sve do pred kraj 19. veka. Možda i više od najvažnijih popisa iz rimskog carstva

ili karolinškog kraljevstva, ovaj popis predstavlja paradigmu za sprovođenje popisa u svrhu oporezivanja (McDonald, 2002, str. 173).

Jedna od svrha Knjige sudnjeg dana bila je da omogući naplatu gelda, poreza na zemlju, čije poreklo je još iz vremena kada je bilo potrebno sakupiti sredstva dovoljna da se Danski osvajači namire ili da im se vojno suprotstavi (McDonald, 2002, str. 177). Geld je plaćan kao određen iznos novca za svaki hajd, a hajd je bio definisan kao površina zemlje potrebna da se obezbedi egzistencija jedne porodice. Budući da nije sva zemlja iste plodnosti, i površina jednog hajda nije uvek bila ista. Knjiga sudnjega dana, sada gotovo milenijum stara, sadrži dovoljno podataka da su istraživači mogli da otkriju statistički značajne rezultate koji ukazuju da su povoljniji tretman imala manja imanja u odnosu na veća, kao i imanja koja su korišćena u podzakupu, a da su nepovoljniji tretman imala imanja čiji korisnik je u isto vreme raspolagao većim brojem drugih imanja (McDonald, 2002, str. 191).

U srednjem veku u Nemačkoj, na primer, ali i u nekim drugim zemljama kontinentalne Evrope, uspostavlja se porez na ognjišta. Poreklo ovog poreza se može pratiti i do Vizantije u 9. veku. U prvom razdoblju, porez na ognjišta je sinonim za porez na domaćinstva. Radilo se o načinu da određeni grad ubere sredstva u korist centralnih vlasti tako da se ceo iznos obaveze raspodeli na sva domaćinstva u gradu. Kasnije, iznos poreza počinje da zavisi od broja i veličine ognjišta u kući. Očigledno se radilo o pokušaju da se obezbedi kvalitet koji ovaj porez ranije nije imao: da iznos poreza bude srazmeran vrednosti stambenih objekata. Ovaj novi pristup ima za cilj i da se značajnije oporezuju zemljoposednici.

Drugi, neslavni pokušaj da se postigne da iznos obaveze bude srazmeran vrednosti građevine, jeste engleski porez na prozore – naplaćivan prema broju i površini prozora. Malo je poreskih avantura koje imaju tako očiglednu fizičku materijalizaciju kao što ovaj porez ima u arhitekturi na prostorima na kojima je primenjivan, pre svega u vidu uskih i malobrojnih prozora. Možemo pretpostaviti da iz prakse oporezivanja ognjišta i prozora idu koreni netrpeljivosti koju poreski obveznici i danas osećaju prema porezu na imovinu na područjima na kojima su takvi pristupi bili primenjivani.

Iz ovog pregleda proizilazi i nastojanje poreskih vlasti da poreska osnovica bude takva da zahteva što manju invazivnost poreznika prilikom naplate. Otud oslanjanje na karakteristike građevina koje se i sa ulice mogu utvrditi.

Tokom srednjeg veka oporezivanje je privremena aktivnost – nešto što se najčešće uvodi kao odgovor na neku vrlo konkretnu situaciju (potreba za finansiranjem rata, velikih javnih radova i sl.), uz očekivanje i poreskih vlasti i obveznika da će se sa nplatom poreza prekinuti po okončanju tog stanja koje je isprovociralo uvođenje poreza. Tako je najčešće i bivalo – odsustvo vanrednih rashoda bi omogućilo da se finansiranje redovnih rashoda vrši uz oslanjanje na prihode od poseda krune. Tek s krajem srednjevekovnog doba, u 16. veku, oporezivanje u Evropi prestaje da biva privremena aktivnost i porezi se uvode sa namerom da budu trajni. U isto vreme, monarsi sprovode aktivnosti s ciljem da se kmetovi čvršće vežu za zemlju koju obrađuju, između ostalog i zbog toga što je praksa uvođenje visokih poreza dovela do manje ili više masovnog bežanja kmetova sa poseda koje su obrađivali (Burg, 2004, str. xvi).

Kolonizacijom Severne Amerike, porez na imovinu se nametnuo kao optimalni izvor prihoda za finansiranje raštrkanih kolonija koje su polako prerastale u gradove. Ipak, na području južnjačkih država koje će kasnije postati delom Sjedinjenih Američkih Država, porez na imovinu nije imao tako veliki značaj. Zbog uticaja velikoposednika u tim državama, porez na imovinu je u drugom planu, a glavarina ima veći fiskalni značaj nego u drugim državama – sa jednom važnom napomenom: glavarina za robove, iako je ubirana, nije se naplaćivala kao klasična glavarina, budući da robovi nisu smatrani ličnostima, već je razrezivana kao porez na ličnu imovinu robovlasnika.

1.3. Istraživanja o porezu na imovinu

1.3.1. Porez na imovinu u inostranoj literaturi

Otkako je u zemljama bivšeg socijalističkog bloka ponovo ustanovljen koncept privatne svojine i otkako se smatra da uspostavljanje istinske lokalne samouprave mora biti praćeno i finansijskom autonomijom gradova i opština, mnogi su ponovo otkrili porez na imovinu. Druge je da se sete poreza na imovinu naterala globalna finansijska kriza. Jedan od najsnažnijih intelektualnih podsticaja za razmatranje prednosti i ograničenja poreza na imovinu došao je od Tomasa Piketija (Thomas Piketty). Piketi, u jednoj od najznačajnijih ekonomskih studija druge decenije 20. veka, o prirodni, uzrocima, posledicama i perspektivama ekonomske nejednakosti, sugeriše da je globalni porez na kapital (porez na ukupno bogatstvo) idealno oruđe pomoću koga bi „demokratija mogla da preuzme kontrolu nad globalnim finansijskim kapitalizmom novog veka“⁸ (Piketi, 2015, str. 558). U svakom slučaju, interesovanje za porez na imovinu je danas veće nego što je bilo prethodnih nekoliko decenija.

Ekonomska razmatranja poreza na imovinu zastupljena su još kod francuskih fiziokrata u 18. veku. Budući da su videli zemljište, i to pre svega poljoprivredno zemljište, kao jedini izvor nove vrednosti, oni su u zemljištu videli i jedini opravdani predmet oporezivanja. Rikardo ide korak dalje i u zemljišnoj renti vidi optimalni osnov oporezivanja, budući da renta, kao razlika produktivnosti nekog sredstva u sadašnjem obliku korišćenja u odnosu na najproduktivniju alternativu, čini bezbedan predmet oporezivanja. Naime,

8 Porezi na bogatstvo su retko primenjeni u EU, budući da se koriste u samo tri države (Španija, Francuska i Holandija), a i u njima samo na imovinu vrednosti veće od relativno visoko postavljenog praga, uz primenu značajnih oslobođenja. Tako su u Francuskoj moguća oslobođenja na imovinu koja se koristi u poslovne svrhe, u Španiji se izuzima (do određene vrednosti) objekat u kojem obveznik živi, kao i imovina koja se koristi u poslovne svrhe, a slična situacija je i u Holandiji (European Commission, 2014, str. 55). I sam Piketi o ovom konceptu govori kao o „korisnoj utopiji“, što ukazuje na njegovu svest o obimu praktičnih poteškoća koje bi trebalo savladati da bi globalni porez na kapital mogao biti uspostavljen i da bi dao rezultate kojima se Piketi nada.

oporezivanje rente stopom i od 100% ne bi učinilo atraktivnim prelazak na alternativnu formu korišćenja zemljišta, pa nema ni distorzivnog efekta takvog poreza.

Danas je porez na imovinu više tema novinskih napisa nego što je kao takav predmet naučnih istraživanja. To je posledica nekih od osnovnih karakteristika ovog poreza: velika vidljivost iz perspektive poreskih obveznika i način na koji se administrira ga čine kontroverznim i time atraktivnim za medijsko izveštavanje; s druge strane, relativno malo učešće poreza na imovinu u ukupnim budžetskim prihodima ovaj porez stavlja van glavnog težišta istraživanja javnih finansija.

Izuzetak u ovom smislu je naučna literatura na engleskom jeziku, i to pre svega u Sjedinjenim Američkim Državama i Kanadi. Ovo je u skladu sa činjenicom da te zemlje prednjače u pogledu udela poreza na imovinu u strukturi javnih prihoda; okolnost da je taj porez u SAD i Kanadi već stotinama godina jedan od značajnijih fiskalnih oblika, kao i da se radi o porezu koji je ključni instrument za praktikovanje lokalne demokratije, dodatno doprinosi pažnji koju istraživači posvećuju porezu na imovinu.

Jedan od najvažnijih pravaca istraživanja poreza na imovinu, pitanje poreske incidence, odnosno ko snosi posledice poreza na imovinu – vlasnici nepokretnosti, zakupci ili potrošači – ima svoje korene još u 19. veku. U odnosu na ovo važno pitanje, u literaturi o porezu na imovinu razlikuju se tri bitna pravca: a) tradicionalni, koji drži da je porez na imovinu akcizni porez, b) novi, kod koga se razlikuju dva aspekta poreza na imovinu: porez na kapital i akciza i c) korisnički⁹, koji naglašava vezu između poreza na imovinu i usluga koje pruža određena lokalna vlast. Pitanje incidence poreza na imovinu se ni danas ne smatra do kraja rešenim u literaturi, delimično i zato što se u različitim istraživanjima polazi od različitih pretpostavki ili se razmatraju različite vrste poreza na imovinu (porez na zemljište naspram poreza na zemljište i objekte, na primer).

Kao predstavnik tradicionalnog pravca, Maršal drži da nacionalni porez na imovinu biva prevaljen na potrošače, dok lokalni porez na imovinu rezultira seljenjem obveznika u jurisdikcije sa nižim nivoima oporezivanja, sem ako uvođenje poreza na imovinu ne prati odgovarajuće povećanja nivoa usluga koje pruža lokalna samouprava (Marshall, 1890). Rozen i Gejer nemaju dilemu da teret poreza na zemljište, zahvaljujući fiksnoj ponudi i neograničenom trajanju ovog resursa, snose vlasnici, naglašavajući da to ne moraju biti čak ni vlasnici u trenutku uvođenja poreza, već vlasnici u momentu najave uvođenja (Rosen, Gayer, 2008, str. 320).

Govoreći o zemljištu kao posebnom predmetu oporezivanja imovine, nezaobilazan je doprinos Henrija Džordža, koji je, očigledno zasnivajući svoje stavove na učenju fiziokrata i Rikarda, zahvaljujući nekim posebnim svojstvima zemljišta, smatrao da je porez na zemljište jedini cenovno neutralan i time jedini opravdan porez, budući da njegovo uvođenje ne utiče na alokaciju sredstava kakva bi postojala kada taj porez ne bi bio uveden (George, 1881). Ovakvo viđenje Džordž je doveo do svojevrsnog ekstrema, zalažući se da porez na zemljište bude jedini porez koji se primenjuje. Iako nikada

9 Engleski: „benefit view“.

ostvarene praksi, ova razmišljanja Henrija Džordža su mu obezbedila da kult njegovih poštovalaca i danas postoji¹⁰ i gorljivo zastupa njegova viđenja.

Jedan od najzanimljivijih pravaca razmatranja poreza na imovinu jeste onaj čija je paradigma Čarls Tibo, a koja ukazuje na mogućnost da se građani opredeljuju za željeni nivo lokalnih javnih usluga po odgovarajućoj ceni (u vidu lokalnih poreza), time što će birati za život onu jedinicu lokalne samouprave koja im nudi kombinaciju najbližu njihovim potrebama. Ovakvo „glasanje nogama“ Tibo je osvetlio kao alternativu političkom procesu (glasanju na izborima) kao do tada jedinom prepoznatom modelu za određivanje optimalnog odnosa obima usluga i nivoa oporezivanja (Tiebout, 1956). Zanimljivo je da se ovaj rad, koji zasigurno spada u jedan od nekoliko najznačajnijih uticaja na literaturu o porezu na imovinu, sam ne bavi tim poreskim oblikom niti ga čak i pominje, već u svom modelu operiše glavarinom kao fiskusom koji predstavlja cenu lokalnih usluga. I pored toga, smatra se da je Tibo imao odlučujući uticaj na „korisnički“ pravac sagledavanja poreza na imovinu, u kome taj porez predstavlja osnovnu determinantu nivoa javnih usluga u nekoj jurisdikciji.

Kao odgovor na Tiboovu hipotezu, javljaju se istraživanja koja govore o distorzivnom efektu pojedinih poreza u odnosu na glavarinu, kao standardu nedistorzivnosti poreza, kada se radi o pružanju javnih usluga u modelu sa fiskalno autonomnim jedinicama lokalne samouprave. Zanimljivo je da u modelima koji polaze od toga da se kroz porez na imovinu oporezuju i zgrade, a ne samo zemljište, i koji pretpostavljaju visoku mobilnosti kapitala, porez na imovinu spada u distorzivne poreze (videti na primer u Zodrow, Mieszkowski, 1986). Na tragu Tibo hipoteze, javlja se veći broj istraživanja veze između nivoa oporezivanja i izbora mesta za život, od kojih mnoga ne koriste metode ekonomskih nauka, već su po svom metodu politološka ili demografska.

Ova vrsta sagledavanja poreza na imovinu jeste uvod i u širenje grane literature na temu prirode poreza na imovinu. Pri tome jedan deo autora drži da je porez na imovinu naknada za lokalne javne usluge (na primer, oni koji u svojim istraživanjima nastavljaju tragom Tibo), dok drugi deo smatra da se radi o porezu na kapital (Mieškovski i Zdrov, na primer).

Veliki doprinos istraživanju poreza na imovinu dao je i Outs koji se naročito bavio pitanjem kapitalizacije odnosa poreza na imovinu i nivoa lokalnih javnih usluga kroz vrednost nepokretnosti (Oates, 1969). Svoj nalaz, na osnovu sprovedenog empirijskog istraživanja, da veće stope poreza na imovinu dovode do kapitalizacije tog poreza i smanjenja vrednosti nepokretnosti, Outs sam relativizuje i to na dva različita nivoa: a) nalazom da do smanjenja vrednosti nekretnina ne dolazi ako je povećanje poreza na imovinu praćeno odgovarajućim povećanjem lokalnih usluga i b) dovođenjem u pitanje uzročno-poslednične veze između većih poreza na imovinu i manje vrednosti nekretnina, zbog mogućnosti da su više stope rezultat i inače manjih vrednosti nepokretnosti, zbog kojih je za obezbeđenje istog nivoa usluga kao u bogatijim jurisdikcijama potrebno

10 Tako je, na primer, Savet džordžističkih organizacija (Council of Georgist Organizations) u avgustu 2016. godine održao svoju 36. konferenciju.

primeniti više stope poreza. Outsov rad je dobio nastavak u većem broju istraživanja koja variraju pojedine elemente originalnog istraživanja. Tako se, umesto Outsovog korišćenja kao osnovne varijable iznosa rashoda za obrazovanje po učeniku, u kasnijim istraživanjima koriste rezultati učeničkih testova kao mera efikasnosti javnih usluga, a umesto stope poreza na imovinu porede se poreska davanja, da bi se uzelo u obzir razlike u relativnom bogatstvu različitih lokalnih poreskih jurisdikcija.

Posebna grana literature u vezi sa porezom na imovinu tiče se poreske konkurencije i fiskalne decentralizacije, kao i značaja tog poreza za jedinice lokalne samouprave. Jedan od drugih naročitih predmeta pažnje literature koja se bavi porezom na imovinu u najnovije vreme tiče se efikasnosti različitih modela privrednih podsticaja koji se oslanjaju na taj porez da bi se u određenu sredini privukli, odnosno zadržali, privredni subjekti. Još jedna važna grana modernih razmatranja poreza na imovinu usmerena je na pitanja urbane ekonomije, efikasne upotrebe resursa, kao i na pitanje naknada u vezi sa životnom sredinom.

1.3.2. Istraživanja o porezu na imovinu kod nas

Literatura o porezu na imovinu u Srbiji relativno je siromašna. Naročito je do decentralizacije poreza na imovinu 2006. godine ovaj, tada uveliko zapušten, porez predmet bavljenja uglavnom samo u okviru širih razmatranja poreskog sistema. U tim istraživanjima se ukazuje na nelogičnosti u propisima koji uređuju taj porez i zalaže za odgovarajuće reforme. Tako se Begović i drugi 2003. godine u posebnom poglavlju izdanja „Reforma poreskog sistema“ zalažu za napuštanje progresivnosti u oporezivanju imovine, ad valorem poresku osnovicu i uvođenje kompjuterskog sistema za utvrđivanje vrednosti nepokretnosti (Begović et al, 2003). Već iduće godine, u nastavku ovog izdanja pod nazivom „Reforma poreskog sistema 2“, autori posvećuju više pažnje ovom porezu predstavljajući rezultate empirijskog istraživanja kroz apliciranje podataka prikupljenih na slučaju 809 jedinica nekretnina kojima se trgovalo u 2003. godini na uzorak od 40.394 nekretnina; jedan od ciljeva tog istraživanja bio je da se dođe do poreske stope koja bi bila prihodno neutralna ako bi se primenila na ad valorem utvrđenu vrednost poreske osnovice (Begović et al, 2004).

Pitanje poreza na imovinu je neodvojivo od pitanja finansiranja lokalne samouprave. Tako je ovaj prihod, iako u vreme izrade studije još uvek u režimu ustupljenih poreza, predmet istraživanja u izdanju „Izvorni prihodi u sistemu finansiranja lokalne samouprave u Republici Srbiji“ (Krstić, 2006).

Nakon donošenja Zakona o finansiranju lokalne samouprave, kojim je porez na imovinu postao izvorni prihod lokalne samouprave, dolazi do povećanja značaja ovog poreskog oblika za budžete gradova i opština i do intenziviranja zanimanja istraživača. Tako je 2010, u izdanju „Poreska politika – pogled unapred“, porez na imovinu jedan od nekoliko poreskih oblika koji su, polazeći od procene potencijala razmatranih reformi, predmet posebne pažnje (Levitas et al, 2010). Značaj koji je porez na imovinu dobio od kako je postao izvorni prihod lokalne samouprave uticao je i na učestale reforme režima naplate tog poreza i kroz izmene propisa kojim se uređuje oporezivanje imovine. Time

je stvoreno tržište i za izdanja koja su usmerena pre svega na detaljno izlaganje sadržaja propisa u ovoj oblasti i praktično tumačenje primene pojedinih odredbi (Oporezivanje imovine u Republici Srbiji, 2011).

Nakon pet godina efektivne primene Zakona o finansiranju lokalne samouprave, 2012. godine objavljeno je istraživanje o rezultatima decentralizacije poreza na imovinu u tom periodu (Arsić et al, 2012) čiji zaključci pozitivno govore o efektima sprovedenih reformi.

Naočito je izmena Zakona o planiranju i izgradnji 2009, kojom je predviđena integracija naknade za korišćenje građevinskog zemljišta u porez na imovinu, podstakla dodatno interesovanje za istraživanja u vezi sa porezom na imovinu (Mijatović, 2013. i Arsić et al, 2014). Predmet ovih analiza je prevashodno to da li je, i pod kojim uslovima, moguće da se povećanim prihodima od poreza na imovinu kompenzuju gubici sredstava po osnovu ukidanja naknade za korišćenje građevinskog zemljišta, kao i to na koje načine je moguće izvršiti tu kompenzaciju da bi rezultat bio prihodno neutralan ne samo na nivou države, već, u meri u kojoj je to moguće, i na nivou pojedinačnih jedinica lokalne samouprave.

1.4. Ekonomska pitanja oporezivanja imovine

*Ne možete oporezovati privredu. Privreda ne plaća poreze. Privreda prikuplja poreze.
– Ronald Regan –*

1.4.1. Porez na bogatstvo

U ekonomskom smislu, postoje tri tipa poreske osnovice: dohodak, potrošnja i imovina. Ovo su komponente koje ukazuju na bogatstvo poreskog obveznika, odnosno njegovu ekonomsku snagu. U mnogim poreskim sistemima, pa i u slučaju Srbije, srazmernost poreskog opterećenja ekonomskoj snazi obveznika jeste princip koji je zaštićen i ustavom. Imovina kao segment bogatstva ima jednu specifičnost u odnosu na druge dve komponente koja je važna za razmatranje prirode poreza na imovinu. Reč je o tome da dohodak i potrošnja mnogo bolje odražavaju trenutnu ekonomsku snagu poreskog obveznika nego što to čini imovina kojom raspolaže. Imovina kojom obveznik raspolaže je odraz ranije ekonomske snage obveznika, pa i njegovog društvenog statusa ili čak samo okolnosti. Naime, obveznici stižu imovinu značajne vrednosti tokom perioda života kada je i njihov dohodak na vrhuncu ili brzu vrhunca, a onda tu imovinu često zadržavaju u svojini i kada im se dohodak spusti na značajno niži nivo. Dalje, obveznik je ceo svoj radni vek mogao da ima skromne prihode, ali je radeći u javnom sektoru mogao da stekne pravo stanovanja, korišćenja ili čak i svojine na stambenom prostoru velike vrednosti, kakav inače nikada ne bi mogao da sebi priušti na osnovu dohotka koji je imao. Na kraju, poreski obveznik je mogao da imovinu značajne vrednosti stekne nasleđem ili poklonom, a da njegov dohodak sve vreme bude na jako niskom nivou.

Ova okolnost, da vrednost imovine može da bude u velikom neskladu sa aktuelnim nivoom prihoda poreskog obveznika, izvor je značajnih kontroverzi koje okružuju oporezivanje imovine. Isključivo ekonomski gledano, tenziji između velike vrednosti imovine i niskog nivoa prihoda kao mere za bogatstvo poreskog obveznika i nema mesta. Pretpostavlja se da se imovina veće vrednosti može davanjem u zakup prevesti u izvor prihoda i tako povećati promenljiva toka bogatstva obveznika; alternativno, u slučaju nesklada između vrednosti imovine i obima prihoda, moguće je deo nekretnina prodati i na taj način obezbediti viši nivo prihoda.

Prethodne postavke su u suštini tačne, ali zanemaruju jednu važnu činjenicu: da tenzija između oporezivanja varijable stanja (nagomilanog bogatstva u vidu imovine) i varijable toka (dohotka, odnosno potrošnje) ima i jedan neekonomski, odnosno emocionalni aspekt. Kod pretpostavke da penzionisani prosvetni radnici mogu da daju u zakup jednu sobu da bi izmirili obaveze po osnovu poreza na imovinu ili da prodaju veći stan u centru i kupe manji na periferiji, prenebregava se emotivni odnos koji obveznici imaju prema nepokretnostima koje poseduju. Taj emotivni odnos i ne mora biti ograničen na nepokretnost u kojoj obveznik živi, već se može protegnuti i na one koje je stekao nasleđem, poklonom itd.

U vezi sa ovim, oporezivanje imovine ima još jedan kontroverzni aspekt, a to je da su određeni vidovi ukupno akumuliranog bogatstva predmet oporezivanja, a drugi nisu. Pri tome pre svega mislimo na raširenu praksu oporezivanja nepokretnosti uz neoporezivanje hartija od vrednosti. Za ovakvu poresku politiku postoji različita opravdanja, ali činjenica drugačijeg poreskog tretmana dva vida iste pojave (akumuliranog bogatstva) ostaje.

1.4.2. Incidenca, odnosno ko zaista plaća poreza na imovinu

Jedno od ključnih pitanja u pogledu poreza na imovinu je ko plaća taj porez, i to nezavisno od toga koga zakonodavstvo utvrđuje kao obveznika poreza. Da bismo odgovorili na to pitanje, moramo učiniti korak dalje u istraživanju prirode poreza na imovinu i potražiti odgovor na pitanje da li je to, odnosno u kojoj meri, porez na kapital, akciza, porez na dobit ili se radi o korisničkoj naknadi.

Tradicionalno viđenje poreza na imovinu

Da bi se izbegle neke zamke svojstvene literaturi o porezu na imovinu, potrebno je imati u vidu bitno različitu prirodu oporezivanja dva osnovna vida nepokretnosti: zemljišta i objekata. Ovo je zbog toga što je, za razliku od objekata, zemljište praktično nemoguće stvoriti (niti uništiti), tako da je ponuda zemljišta načelno apsolutno neelastična¹¹. To onemogućuje njegovim vlasnicima da troškove poreza prevale unapred, zakupcima,

¹¹ Ovu tvrdnju treba unekoliko kvalifikovati. Građevinsko zemljište je moguće „stvoriti“ na način da se poljoprivredno zemljište prezonira u građevinsku namenu. Slični efekti se postižu stavljanjem močvarnog zemljišta u produktivnu svrhu, „otimanjem“ zemljišta od mora (primer Holandije) i slično.

odnosno vlasnicima nepokretnosti na tom zemljištu. Tako oko bar jednog aspekta pitanja incidence poreza na imovinu postoji široka saglasnost u literaturi: da teret oporezivanja zemljišta snose vlasnici tog zemljišta, kao i da se porez na zemljište potpuno kapitalizuje. Pri tome treba imati u vidu da, iako je zakonska incidenca poreza na zemljište na vlasnicima zemljišta u trenutku plaćanja, stvarna incidenca je na vlasnicima zemljišta u momentu uvođenja tog poreza. Zahvaljujući ovim karakteristikama, oporezivanje zemljišta ne dovodi do remetilačkih (distorzivnih) efekata, i to je jedna od najvažnijih osobina njegovog oporezivanja. Upravo zbog toga su mnogi autori naglašavali atraktivnost te poreske osnove, a pojedini (pre svega Henri Džordž, o čijim idejama će kasnije biti više reči) su porez na imovinu preporučivali za jedini porez koji bi se primenjivao.

Kada se u sagledavanje poreza na imovinu, pored zemljišta, uključe i objekti, pomeraju se i težište diskursa i zaključci do kojih se dolazi. U tradicionalnom viđenju poreza na imovinu, dok porez na zemljište opterećuje vlasnike tog zemljišta, porez na objekte se prevlađuje na potrošače, odnosno korisnike objekata. To je rezultat pretpostavke o perfektno pokretnom kapitalu čija je posledica to da je cena građenja uvek ista, odnosno jednaka ceni kapitala. Naime, uvođenje poreza na objekte smanjuje profitabilnost ulaganja u izgradnju što dovodi do seljenja kapitala u druge sektore; ovo dovodi do smanjenje ponude izgrađenih objekata što povećava njihovu cenu, pa će se ravnoteža ponovo uspostaviti na nivou na kome je vlasnicima kapitala obezbeđen povrat na ulaganja na nivou povrata na ulaganja u drugim sektorima, odnosno na kome je bio pre uvođenja poreza. Da bi to bilo moguće, zakupci objekata moraju da snose ceo trošak uvođenja poreza na objekte. Dakle, u tom modelu je kriva ponude horizontalna, što omogućava da se iznos poreza, tamo gde vlasnik i korisnik nisu isto lice, u potpunosti prevali na zakupce objekata. Rozen i Gejer zaključuju da, u slučaju zemljišta, obveznik snosi porez na imovinu u srazmeri sa obimom prihoda od davanja zemljišta u zakup koji ima, a u slučaju objekata, poreski platac snosi porez na imovinu u proporciji sa obimom stambenog prostora koji koristi (Rosen, Gayer, 2008, str. 524). Tako se u slučaju zemljišta i nekretnina u kojima stanuje poreski obveznik zakonska incidenca i ekonomska incidenca poklapaju; u slučaju nekretnina koje se zakupljuju, teret poreza na imovinu će snositi zakupci imovine, i tu se radi o nepoklapanju zakonske i ekonomske incidence.

Novo viđenje poreza na imovinu

Osnovna ograničenja tradicionalnog pogleda na porez na imovinu su ta da se ona zasnivaju na modelu delimičnog ekvilibrijuma¹², odnosno da zanemaruju činjenicu da je porez na imovinu, po pravilu, lokalni porez, što znači da se javljaju potencijalno značajne razlike među poreskim jurisdikcijama. Ključni korak ka „novom viđenju“ poreza na imovinu kao poreza na kapital napravio je Mieškovski svojim istraživanjem na temeljima modela opšteg ekvilibrijuma, polazeći od pretpostavke da je kapital perfektno mobilan između poreskih jurisdikcija, dok radna snaga to nije (Mieszkowski, 1972).

12 U modelu delimične ravnoteže, okvir za analizu poreza na imovinu je JLS, tako da se zanemaruje postojanje različitih nivoa oporezivanja imovine u različitim poreskim jurisdikcijama, kao i efekti do kojih to dovodi.

U ovoj analizi, prosečan nivo poreza na imovinu na nivou cele države je jednak porezu na nacionalni fond kapitala (Fischel et al, 2011, str. 4). Budući da se ukupan obim kapitala na nivou države posmatra kao fiksni¹³, ovaj deo poreza pada na vlasnike kapitala. Ali, lokalne varijacije iznosa poreza na imovinu dovode to takozvanog akciznog efekta poreza na imovinu, u kome je cena kapitala u poreskim jurisdikcijama sa višim stopama poreza na imovinu iznad prosečne cene kapitala na nacionalnom nivou. Ta veća cena kapitala se prevaljuje na fiksne faktore, a to su, u ovom modelu, radna snaga i zemljište. Budući da taj akcizni efekat može da bude i pozitivan, u onim jurisdikcijama u kojima je nivo poreza na imovinu manji od nacionalnog proseka, on može dovesti i do povećanja zarada i vrednosti zemljišta. Na nivou čitave države, ovi efekti se poništavaju, tako da se smatra da celokupan iznos poreza na imovinu pada na vlasnike kapitala.

Porez na imovinu kao korisnička naknada

Sledeći važan aspekt poreza na imovinu na koji ćemo obratiti pažnju jeste veza između nivoa oporezivanja imovine i obima usluga koji određena politička zajednica obezbeđuje svojim građanima. Uslov za ovakvo sagledavanje poreza na imovinu je postojanja većeg broja poreskih jurisdikcija, odnosno lokalnih vlasti, koje relativno autonomno mogu da odlučuju o nivou poreskog opterećenja i koje imaju znatnu slobodu da utvrde obim i kvalitet javnih usluga koje će pružati. Druga važna pretpostavka funkcionisanja ovog modela je velika pokretljivost stanovništva među tim poreskim jurisdikcijama. U ovim okolnostima, različite lokalne samouprave pružaju različite „pakete“ javnih usluga, za uzvrat primenjujući različite nivoe poreskog opterećenja. Lokalne samouprave se na taj način takmiče za stanovništvo kao za potrošače svojih usluga. U ovom svetlu, porez na imovinu ima elemente nadoknade za obezbeđivanje javnih dobara, a mogućnost da mobilni pojedinac za život bira onu jurisdikciju koja mu nudi za njega optimalan odnos visine poreza i obima javnih dobara je osnov za sagledavanje poreza na imovinu kao bitnog agensa lokalne demokratije (takozvana Tibo¹⁴ hipoteza), o čemu će kasnije biti više reči. Za sada je dovoljno konstatovati da u viđenju poreza na imovinu kao korisničke naknade nema mnogo mesta razmatranju incidence budući da se sam porez na imovinu posmatra manje kao porez, a više kao svojevrsna cena za određeni paket usluga javnog sektora.

1.4.3. Alokativni efekti oporezivanja imovine

U nastavku ćemo se posvetiti pitanju uticaja poreza na imovinu na ekonomske odluke obveznika, odnosno drugih učesnika na tržištu. Ono što nas u ovom delu najviše zanima jeste pitanje mogućeg distorzivnog (remetilačkog) efekta poreza na imovinu.

13 Ova pretpostavka je ujedno i jedna od ključnih zamerki ovom modelu analize poreza na imovinu. U okolnostima uvođenja poreza na imovinu, u meri u kojoj je on porez na kapital, teško je očekivati da taj porez neće imati efekta na obim štednje, odnosno formiranje kapitala, odnosno na mobilnost kapitala van nacionalnih granica.

14 Charles Tiebout.

U „korisničkom viđenju“ poreza na imovinu, tog remetilačkog efekta nema, jer obveznicima porez nije nametnut kao takav, već oni za život biraju jurisdikciju koja ima za njih optimalan odnos cene (nivoa poreza) i kvaliteta (obima javnih usluga koje dobijaju). S druge strane, u „novom viđenju“, porez na imovinu, kao i porez na kapital uopšte, ima određeni remetilački efekat. Taj efekat može biti sa stanovišta kreatora javnih politika pozitivan – na primer, kada porez na imovinu utiče na racionalnije korišćenje zemljišta i objekata, ali i negativan, kada taj porez destimuliše novu izgradnju ili rekonstrukciju objekata.

Efekti poreza na imovinu se najčešće analiziraju u kontekstu fiskalne decentralizacije, odnosno fiskalnog federalizma. U smislu „novog shvatanja“ poreza na imovinu kao poreza na kapital, važno je razumevanje kapitala kao pokretnog, što je bitno odstupanje od pretpostavke da je porez na imovinu porez sa nemobilnom osnovicom. Za ovo odstupanje postoji dvostruka osnova. S jedne strane, nemobilnost postojećeg fonda objekata kao predmeta oporezivanja nije apsolutna, budući da visoke stope poreza na imovinu mogu podstaći preseljenje obveznika, a naročito privrednih subjekata. Iako ne dolazi do premeštanja predmeta oporezivanja iz jurisdikcije sa višim nivoima poreza u one sa nižim, preseljenje vlasnika za lokalne samouprave može značiti gubljenje obveznika (u slučaju da napuštena nepokretnost duže vreme ostane bez novog vlasnika¹⁵), ili smanjenje prihoda, u slučaju da napuštena nepokretnost dobije novog vlasnika, ali po znatno nižoj ceni, čime se utiče na smanjenje vrednosti osnovice. U određenim okolnostima, napušteni predmet oporezivanja (brownfield), naročito ako se radi o industrijskim objektima, može da stvara i dodatne troškove za lokalnu vlast, pri čemu ti troškovi mogu uključivati i rušenje postojećih objekata.

Drugi, značajniji, vid pokretljivosti poreske osnovice tiče se delovanja poreza na imovinu na odvratanje od ulaganja u nepokretnosti u poreskim jurisdikcijama sa višim poreskim stopama. Naime, prema shvatanju zagovornika novog viđenja poreza na imovinu, porez na imovinu, kao specifičan porez na kapital, smanjuje priliv kapitala dok se ne uspostavi takva ravnoteža da stepen povrata uloženog kapitala pre oporezivanja bude takav da u potpunosti nadomesti iznos poreza (Zodrow, Mieszkowski, 1986, str. 358-361). Odliv kapitala prouzrokovan višim stopama poreza na imovinu smanjuje produktivnost fiksnih faktora proizvodnje – zemljišta i, u meri u kojoj je ona relativno nemobilna, radne snage (Muthitacharoen, Zodrow, 2008, str. 12). I tamo gde ne dovede do seljenja kapitala u druge jurisdikcije ili druge delatnosti u okviru iste jurisdikcije, porez na imovinu deluje tako da utiče na intenzitet izgradnje na određenom zemljištu i to tako da je stepen izgrađenosti manji nego što bi bio kada tog poreza ne bi bilo. U meri u kojoj se porez na imovinu prevaljuje unapred, na korisnike objekata, on deluje destimulišuće na zakupce da se opredeljuju za nepokretnosti veće vrednosti za koje bi se opredelili da tog poreza nema.

15 Formalno gledano, imovina koja je napušta ne ostaje bez obveznika, budući da vlasnik ostaje poreski obveznik. Međutim, činjenica da vlasnik nije bio u mogućnosti da proda nepokretnost, već ju je napustio, po pravilu ukazuje da se radi o nepokretnosti čija tržišna vrednost nije pozitivna ili o obvezniku koji je zapao u poslovne poteškoće iz kojih ishod lako može da bude stečaj. U oba slučaja, lokalna samouprava može ostati sa nenaplativim potraživanjima po osnovu poreza na imovinu.

Posledica shvatanja poreza na imovinu kao poreza na kapital je da i u situaciji kada nema većih varijacija u iznosu stope poreza na imovinu među jedinicama lokalne samouprave, dolazi do remetilačkih efekata takvog poreza. To je rezultat činjenice da oporezivanja kapitala samo po sebi ima uticaj na obim štednje, odnosno na odluke u vezi ulaganja (Muthitacharoen, Zodrow, 2008, str. 13). Takođe, oporezivanja kapitala utiče na manju spremnost za proizvodnju i potrošnju kapitalno intenzivnih dobara. Prema jednom istraživanju iz 2008. godine, za stopu poreza na imovinu od 18%, prosečni troškovi (ne)efikasnosti kod poreza na imovinu se kreću od 5,8 do 15,9% ukupno naplaćenih prihoda (Muthitacharoen, Zodrow, 2008, str. 28). Ova procena u obzir uzima samo distorzivne (remetilačke) efekte u pogledu proizvodnje i potrošnje, ne uključujući troškove uticaja na odluke koje se odnose na štednju i zapošljavanje radne snage.

Da bi se troškovi efikasnosti kod poreza na imovinu stavili u pravi kontekst, treba ih uporediti sa troškovima alternativnih poreza koji bi mogli da budu izvor finansiranja lokalnih samouprava. Tim povodom, isti autori ukazuju na istraživanje prema kome se remetilački efekti lokalno uvedenog poreza na promet u SAD se kreću od 17,9 do 38,5% naplaćenih prihoda – dakle više nego u slučaju poreza na imovinu (Muthitacharoen, Zodrow, 2008, str. 30).

Posebno pitanje u pogledu efekata poreza na imovinu tiče se uticaja na politiku lokalnih javnih rashoda. Ti efekti su naročito predmet analiza u Sjedinjenim Američkim Državama. Ipak, pionirska istraživanja u tom smislu sproveo je Britanac Pigo (Arthur Pigou) još u prvoj polovini 20. veka (Pigou, 1960) i ona se zasnivaju na poređenju efekata različitih poreza u odnosu na „zlatni standard nedistorzivnosti poreza“ – glavarinu. Njegov zaključak, koji kasnije upravo na primeru poreza na imovinu potvrđuju i Mieškovski (Peter Mieszkowski) i Zodrov (George Zodrow), je da je dostupnost javnih usluga manja u situacijama kada se za finansiranje javnih usluga umesto glavarine koriste remetilački porezi (Zodrow, Mieszkowski, 1986b, str. 357).

Jedan poseban efekat poreza na imovinu na politiku javnih rashoda je naročito naglašen kod istraživača koji pripadaju „novom pogledu“ na porez na imovinu. Taj efekat se javlja kada se lokalne javne usluge finansiraju porezima na pokretne činioce. Da bi sprečili da viši porezi „oteraju“ kapital u druge poreske jurisdikcije, lokalne vlasti su sklone da smanje rashode, po cenu ograničavanja obima usluga koje pružaju. Smanjenjem obima usluga koje pruža, JLS postaje manje atraktivna za nova ulaganja, a u ekstremnijim slučajevima i postojeći kapital počinje da razmatra preseljenje. Da bi se to sprečilo, odnosno da bi se privukle nova ulaganja, JLS razmatra dalje smanjenje nivoa poreza – za sva ili pojedina ulaganja. Ovakve okolnosti doprinose javljanju fenomena koji je poznat kao „trka do dna“, a koji označava takmičenje među jedinicama lokalne samouprave u snižavanju stopa lokalnih poreza (a pre svega poreza na imovinu), zbog čega dolazi do bitnog redukovanja obima i kvaliteta javnih usluga koje lokalne vlasti pružaju, a posledično i do osiromašenja lokalne poreske osnove.

Lokalne javne usluge koje se finansiraju iz poreza na imovinu imaju često efekat pozitivnih eksternalija za stanovnike susednih poreskih jurisdikcija. Kad se javi potreba za fiskalnom konsolidacijom, upravo su usluge sa većim obimom pozitivnih eksternalija prve

na udaru za ukidanje, čime se unapređuje finansijska efektivnost za datu jedinicu lokalne samouprave, po cenu zanemarivanja širih društvenih koristi koje se time gube. Tipičan primer za to je finansiranje ustanova kulture.

Jednu specifičnu priliku da se oceni remetilački efekat poreza na imovinu je pružila okolnost koju je opisao Bajron Luc (Byron Lutz), kada je u jednoj sredini, zahvaljujući novoobezbeđenim grantovima za obrazovanje, bilo moguće smanjiti iznos poreza na imovinu, koji je u prethodnom periodu u najvećoj meri bio izvor finansiranja obrazovanja. Ovakav način posmatranja efekata poreza na imovinu je korisna alternativa posmatranju efekata uvođenja tog poreza, do čega ne dolazi često, ili simuliranja različitih scenarija uvođenja tog poreza, budući da je njihova pouzdanost uvek upitna.

Rezultati pomenutog istraživanja su veoma značajni jer pokazuju razliku u odgovoru tržišta na smanjenje poreza na imovinu između urbanih i manje intenzivno izgrađenih zona. U urbanim zonama je smanjenje poreza na imovinu, baš kao što teorija predviđa, dovelo do kapitalizacije kroz veću vrednost nekretnina u toj zoni. U manje urbanizovanim zonama, efekat na cene nepokretnosti nije bio toliko veliki, ali se javio efekat na povećanje ulaganja u izgradnju objekata u toj zoni. Dakle, tamo gde su mogućnosti za povećanje ponude nekretnina (urbana zona) prilično iscrpljene, tržište je reagovalo povećanjem vrednosti nepokretnosti, a tamo gde mogućnosti za izgradnju nisu bile ni približno iscrpljene, smanjenje poreza na imovinu je podstaklo ulaganja (Lutz, 2009).

Priliku za slično istraživanje je pružilo i najavljeno zamrzavanje iznosa poreza na imovinu u državi Masačusets, kada su se neke jurisdikcije odlučile da tu meru dočekaju tako što će prethodno povećati iznos poreza. Kao rezultat toga, u nekim od lokalnih jurisdikcija je, donekle iznenađujuće, došlo do povećanja vrednosti nekretnina, iako bi se očekivalo da će efekat kapitalizacije dovesti do pada vrednosti nekretnina. Ova studija slučaja je pokazala da su dodatna sredstva naplaćena na osnovu povećanja poreza dovela do unapređenja kvaliteta javnih usluga čiji je pozitivan efekat na vrednost nekretnina prevazišao efekat kapitalizacije povećanja poreza. Ovo se smatra implicitnom potvrdom da je iznos poreza na imovinu u periodu koji je prethodio povećanju bio na suboptimalnom nivou, moguće upravo zbog straha od odliva kapitala ako bi se iznos poreza utvrdio na višem nivou (vidi u Deskins, Fox, 2008, str. 5).

U pogledu alokativnih efekata poreza na imovinu, postavlja se i pitanje opravdanosti značajno povoljnijeg poreskog tretmana koji uživaju vlasnici nepokretnosti u odnosu na one koji žive u iznajmljenim prostorima. Iako je čest politički cilj koji stoji iza ovakvih poreskih politika „podsticanje rešavanja stambenog pitanja“ na način da svaka porodica poseduje nepokretnost u kojoj stanuje, treba imati u vidu da pogodnosti koje uživaju vlasnici nepokretnosti često kumulativno uključuju a) poreski kredit za nepokretnost u kojoj stanuju, b) umanjenja poreza po osnovu plaćanja kamate na stambeni kredit obezbeđen hipotekom, c) oslobođenje od plaćanja poreza na kapitalnu dobit u slučaju prodaje prvog stana i d) neoporezivanje imputirane (pripisane) rente¹⁶ od nepokretnosti u kojoj obveznik

16 Odnosno procenjene vrednosti zakupnine za domaćinstvo koje stanuje u vlastitom stanu.

stanuje¹⁷ (European Commission, 2015, str. 44). Ovakva politika svakako nije bez svojih alokativnih efekata, budući da se daje prednost jednom određenom vidu upotrebe kapitala. S druge strane, istraživanja pokazuju da posedovanje stambenog prostora ima određene pozitivne efekte koje ne bi trebalo zaboraviti: zahvaljujući tome što stambeni prostor čini veći deo ukupnog bogatstva siromašnijih slojeva stanovništva u odnosu na bogate, ono u državama članicama EU deluje ujednačavajuće u pogledu bogatstva, podsticajno deluje na nivo štednje i, u okolnostima sve manje izdašnih penzija, dobija na značaju za održanje određenog životnog standarda po penzionisanju (Evropska komisija, 2015, str. 82).

Prethodna razmatranja bi mogla da ostave neopravdani utisak o izraženom remetilačkom efektu poreza na imovinu. Zato je važno staviti taj remetilački efekat u kontekst distorzivnosti drugih poreza. Već je ukazano na procene o manjoj distorzivnosti lokalnog poreza na imovinu u odnosu na lokalni porez na promet u SAD. Sada ćemo navesti i rezultate istraživanja OECD-a o porezima i ekonomskom rastu (OECD, 2008) koja u ovom aspektu porez na imovinu predstavljaju u izrazito pozitivnom svetlu. Najinteresantiji nalaz u pogledu efekata poreza na imovinu je sledeći: prevaljivanje 1% ukupnih poreskih prihoda od poreza na prihod na poreze na potrošnju ili imovinu rezultira na duži rok povećanjem BDP per capita od 0,25-1%. Još snažniji pozitivni efekat je opažen u simulaciji prevaljivanja dela prihoda od poreza na dobit na poreze na potrošnju ili imovinu. Dakle, iako i porez na imovinu ima određeni remetilački efekat, njegova alokativna neefikasnost je, u poređenju sa većinom drugih poreza, skromna.

1.4.4. Pitanje progresivnosti poreza na imovinu

Pitanje progresivnog, odnosno regresivnog karaktera poreza na imovinu se, nesumnjivo, naslanja na razmatranja o incidenci poreza na imovinu. U tradicionalnom shvatanju poreza na imovinu, u slučaju zemljišta zakonska i ekonomska incidenca se poklapaju, jer, kao što smo videli, nema mogućnosti prevaljivanja poreske obaveze; u slučaju objekata, poresko opterećenje se prevaljuje na zakupce, zahvaljujući fleksibilnosti kapitala (mada se u literaturi mogu naći razmatranja o mogućnosti da se deo poreske obaveze prevali „unazad“, na vlasnike sredstava koja se koriste za izgradnju objekata (građevinski materijal, na primer).

U shvatanju poreza na imovinu kao korisničke naknade, pitanja incidence i regresivnosti gube na značaju, jer se poreska priroda ovog nameta, koja je uslov za operisanje terminima incidenca i progresivnost, stavlja u drugi plan. Shvatanje poreza na imovinu kao poreza na kapital vodi ka teorijskom zaključku da se radi o progresivnom porezu, zahvaljujući tome što troškove snose oni koji imaju više kapitala. Međutim, kao što konstatuju Rozen (Harvey Rosen) i Gejer (Ted Gayer), procesi prevaljivanja troškova poreza na imovinu na

17 Imputirana (pripisana) renta je predmet oporezivanja u slučaju stanova u kojima obveznik ne stanuje u većem broju država, dok je u slučaju stanova u kojima obveznik stanuje predmet oporezivanja u Holandiji i Luksemburgu.

manje pokretne činioce i ujednačavanja stope povrata ulaganja su tako složeni da je teško sa velikom dozom sigurnosti reći mnogo toga u pogledu progresivnosti tog poreza (Rosen, Gayer, 2008, str. 525).

Empirijska istraživanja koja u drugi plan stavljaju ove teorijske koncepcije i umesto toga kao predmet imaju odnos između prihoda domaćinstava i davanja po osnovu različitih poreza ukazuju na regresivan efekat poreza na imovinu, ali značajno manje regresivan nego u slučaju poreza na promet (odnosno na dodatu vrednost) ili akciza. Ovo se objašnjava time da u strukturi ukupnog bogatstva različitih poreskih obveznika, stambeni objekti čine veći deo kod obveznika sa nižim prihodima nego kod obveznika sa višim prihodima, odnosno, sa porastom prihoda se smanjuje odnos vrednosti rezidencijalne imovine prema ukupnim prihodima (Who Pays?, 2015, str. 13). U Sjedinjenim Američkim Državama siromašni vlasnici kuća, odnosno stanova, odvajaju veći deo svojih prihoda za porez na imovinu nego bilo koji drugi deo populacije, dok najbogatiji odvajaju najmanji deo svojih prihoda za porez na imovinu (Who Pays?, 2015, str. 6). Ranije izdanje Who Pays publikacije, iz 2009. godine, ukazuje da u SAD porodicama sa niskim nivoima primanja 3,7% prihoda odlazi na plaćanje poreza na imovinu, dok porodice srednjeg nivoa prihoda plaćaju 2,9%, a one sa višim prihodima samo 1,4% ukupnih prihoda (Who Pays?, 2009, str. 118).

Treba imati u vidu da jedan od osnovnih pravaca kritike ovih empirijskih analiza to da je u njihovom fokusu zakonska, a ne ekonomska incidenca poreza. Druga linija kritike ovih istraživanja se tiče vremenskog okvira u kome se posmatraju prihodi, koji se koriste pri obračunu progresivnosti poreza. Naime, većina empirijskih istraživanja posmatra vrednost imovine naspram aktuelnih godišnjih prihoda porodice. Međutim, ovakav pristup ne uzima u obzir činjenicu da se odluke u vezi sa nepokretnostima ne donose u zavisnosti od stanja prihoda u toku jedne godine, već se vezuju za tendencije niza prethodnih godina i očekivanja za budućnost. Tako Rozen i Gejer kažu da je, iako rezultati dosadašnjih analiza nisu jednoznačni, razumno očekivati da rashodi za stanovanje rastu otprilike proporcionalno sa stalnim (višegodišnjim) prihodima (Rosen, Gayer, 2008, str. 524).

Mogući regresivni karakter poreza na imovinu je dodatno ublažen činjenicom da bilo na nivou nacionalnog zakonodavstva ili na nivou pojedinih JLS, po pravilu postoje posebne olakšice, odnosno krediti, kojima se mogu dodatno ublažiti ili ukloniti regresivni efekti poreza na imovinu. Najznačajniji mehanizmi u tom smislu su umanjena poreske obaveze za predmet oporezivanja u kome živi poreski obveznik, kao i umanjena po osnovu slabijeg imovinskog stanja obveznika.

1.4.5. Porez na imovinu i poreska pravičnost

Kategorija pravičnosti nekog poreza ima više vidova. Prvi se odnosi na odnos visine poreske obaveze i platežne sposobnosti obveznika¹⁸. Ovaj vid možda i odlučujuće utiče na shvatanje pravičnosti svakog poreskog sistema, a porez na imovinu ovaj test

18 Engleski: „ability to pay“.

prolazi onoliko uspešno koliko je imovinsko stanje obveznika odraz njegove platežne sposobnosti. Dakle, percepcija pravičnosti poreza na imovinu u velikoj meri zavisi od prevladajućeg (ne)sklada između imovinskog stanja i platežne sposobnosti obveznika u toj poreskoj jurisdikciji (društvu).

Naime, imovinsko stanje ne mora biti verna refleksija ekonomske snage obveznika, budući da razlike u nivou akumuliranog bogatstva i tekućeg dohotka mogu biti značajne. Kod poreza na imovinu, češće nego kod nekih drugih važnih poreza, može se javiti okolnost da je iznos poreske obaveze u nesrazmeri sa prihodima obveznika. Ovo je zbog toga što imovina predstavlja izraz bogatstva akumuliranog tokom dužeg vremenskog perioda od strane poreskog obveznika, ili čak i od strane njegovih predaka. Prihodi obveznika, s druge strane, mogu imati malo veze sa vrednošću imovine kojom on raspolaže.

Pitanje sposobnosti plaćanja se naročito zaoštava kod pripadnika starijih generacija, čije relativno male prihode mogu opterećivati velike poreske obaveze po osnovu imovine koju poseduju. Stav da takav obveznik treba da imovinu velike vrednosti, koja možda i prevazilazi njegove potrebe, zameni imovinom manje vrednosti, prolazi test ekonomske efikasnosti, ali mnogo teže prolazi test političke prihvatljivosti. I ustavnost insistiranja na plaćanju poreza na imovinu, bez obzira na obim prihoda obveznika, može biti upitna, ako se smatra da prinudna naplata poreza na imovinu, kada se vrši na nepokretnosti koju obveznik koristi, predstavlja kršenje prava na mirno uživanje poseda (videti, na primer, u Anđelković, 2008). Kada se ovim političkim i pravnim pitanjima pridoda i potreba razmatranja socijalnih, psiholoških i drugih efekata, jasno je zašto pristup prema kome obveznici sa nedovoljnom platežnom sposobnošću treba da prodaju imovinu za koju ne mogu da obezbede plaćanje poreza nema puno pristalica. Kako ćemo kasnije videti, različiti poreski sistemi su iznedrili niz mehanizama za ublažavanje sistemske nesrazmere između vrednosti imovine koju obveznici poreza na imovinu poseduju i obima njihovih prihoda.

Sa stanovišta poreske pravičnosti, pravičnost oporezivanja imovine je narušena ako se za imovinu iste vrednosti plaćaju različiti iznosi poreza (narušavanje horizontalne pravičnosti), odnosno kada se za imovinu različite vrednosti plaća isti iznos poreza (narušavanje vertikalne pravičnosti). Najjednostavniji način da do toga dođe jeste taj da ne postoji potpuna i tačna evidencija poreske osnovice – bilo da se radi o tome da čitavi objekti nisu uvedeni u evidenciju, ili da su objekti uvedeni u evidenciju sa manjim dimenzijama, odnosno lošijim fizičkim karakteristikama u odnosu na stvarno stanje. Ovakva situacija je naročito prisutna u zemljama koje su u početnim fazama uvođenja reda u svoje sisteme oporezivanja imovine.

Sledeći izvor potencijalne poreske nepravičnosti oporezivanja imovine tiče se neadekvatne procene vrednosti osnovice. Odnos vrednosti nekretnine procenjene za potrebe oporezivanja imovine i tržišne vrednosti te nepokretnosti se naziva proporcija procene¹⁹. Ako se radi o razlikama između JLS, postojanje određenih razlika u

19 Engleski: „assessment ratio“.

nivoima poreske obaveze za imovinu iste ili slične vrednosti ne mora samo po sebi predstavljati problem, ako se radi o sistemskoj potcenjenosti vrednosti osnovice za svu imovinu u jednoj u odnosu na drugu poresku jurisdikciju. U ovom slučaju, sistemski potcenjenost osnovice ima efekte slične umanjenoj stopi poreza primenjenoj na tržišnu vrednost imovine. Naime, ako u jednoj lokalnoj samoupravi proporcija procene iznosi 90% (poreska osnovica je generalno potcenjena za 10% u odnosu na tržišnu vrednost nepokretnosti), a stopa poreza je 0.5%, poreska obaveza će biti jednaka kao za imovinu iste vrednosti u nekoj drugoj jedinici lokalne samouprave, u kojoj sistemski potcenjenost osnovice značajno viša, pa proporcija procene iznosi 75%, ali je stopa poreza viša (0,6%).

Međutim, ako je imovina iste vrednosti iste kategorije obveznika u jednoj jurisdikciji procenjena na različite iznose, radi se o očiglednoj anomaliji. Uslov da bi navedenu situaciju nazvali anomalijom jeste to da se radi o imovini iste kategorije obveznika jer, na primer, precenjenost imovine privrednih subjekata u odnosu na imovinu u svojini fizičkih lica može biti sistemski opredeljenje poreskih vlasti. U ovom slučaju, može se raspravljati o pitanju efikasnosti poreza na imovinu i o poželjnosti njegovih distributivnih, odnosno alokativnih efekata, ali pitanje pravičnosti nije toliko zaoštreno kao kada se imovina iste kategorije obveznika oporezuje neujednačeno.

Ipak, i u slučaju kada se radi o različitom poreskom tretmanu imovine različitih kategorija obveznika, poreska pravičnost može biti ugrožena, a ne samo ekonomska efikasnost. Uzmimo kao primer da je propisana viša poreska stopa (ili drugi metod procene osnovice koji rezultira većom poreskom obavezom ili je propisan niži nivo umanjenja poreske obaveze) za imovinu u svojini privrednih subjekata u odnosu na imovinu u svojini fizičkih lica. Ako se dve slične nepokretnosti koriste kao poslovni prostor, pri čemu je u jednom slučaju obveznik privredno društvo, a u drugom fizičko lice koje delatnost obavlja kao preduzetnik, iznos poreske obaveze za obveznika koji je privredno društvo može biti drastično veći (pri čemu se može javiti i obrnuta situacija, što ne menja smisao ovog primera). Ovo je očigledno izvor neefikasnosti u sistemu oporezivanja, ali i potencijalan izvor nepravičnosti, naročito imajući u vidu da privredno društvo može biti i jednočlano, i po svim drugim ključnim odlikama slično preduzetničkoj radnji, koja u pogledu poreza na imovinu ima povoljniji tretman. To ne znači da je nejednak poreski tretman različitih kategorija imovine sam po sebi neopravdan, budući da za njega postoje dobri razlozi, o čemu će kasnije biti više reči. Ono što treba već sada postaviti kao pitanje je da li razlikovanje treba da bude prema pravnom statusu obveznika, ili prema prirodi predmeta oporezivanja (da li se radi o nepokretnosti namenjenoj poslovanju ili korišćenju od strane fizičkih lica, odnosno o nekoj trećoj nameni).

Sistem poreskih olakšica, odnosno oslobođenja i poreskih kredita, može značajno unaprediti prihvaćenost poreza na imovinu, a da se obim naplaćenih prihoda ne smanji radikalno. S druge strane, ovaj sistem, često kao posledica niza uzastopnih izmena, može obilovati neracionalnostima, koje mogu podriti i samu pravičnost ovog poreza, iako je upravo unapređenje pravičnosti (uz poboljšanje privrednog ambijenta) najčešće ključni razlog za uvođenje većine tih olakšica.

1.5. Pravni aspekti oporezivanja imovine

Jedno od ključnih pravnih pitanja u pogledu poreza na imovinu je koji pojam je noseći element ovog fiskalnog instrumenta. Postoje dva moguća odgovora na ovo pitanje, sa značajnim implikacijama za arhitekturu sistema oporezivanja imovine: a) predmet oporezivanja i b) obveznik. Drugačiji način da se postavi pitanje šta se nalazi u fokusu određenog sistema oporezivanja imovine je da li je predmet oporezivanja određena nepokretnosti ili određeno pravo na toj nepokretnosti. Ako se radi o pravu na nepokretnosti, to pravo je neodvojivo od nosioca prava, i takve sisteme prepoznamo kao one koji su usmereni na obveznika, a ne na predmet oporezivanja.

Sistemi koji su fokusirani na obveznika, umesto na nepokretnost, to čine kao rezultat shvatanja da je oporezivanje imovine formalno gledano upravni postupak, a da je u središtu upravnog postupka određeno lice čija se prava ili obaveze utvrđuju. Ovakva usmerenost na obveznika u praksi može da oteža naplatu poreza na imovinu. Sistem koji je organizovan oko predmeta oporezivanja karakteriše to da u slučaju propuštanja da se izmiri poreska obaveza, ona može ostati kao zabeležba na nepokretnosti koja je predmet poreske obaveze. Na taj način se povećava verovatnoća da će doći do naplate poreske obaveze, budući da se podrazumeva da prilikom prenosa prava svojine na toj nepokretnosti kupac prihvata obavezu plaćanja neizmirenih obaveza po osnovu poreza na imovinu. U određenim okolnostima, ovakav pristup može olakšati vođenje socijalne politike jer u slučaju imovinski bogatih, a prihodno siromašnih obveznika (kao što su često penzioneri), omogućava da se izmirenje njihove obaveze odloži do momenta nasleđivanja njihove imovine, i tako prevale na naslednike koji su, pretpostavlja se, prihodno u boljem položaju.

1.5.1. Predmet oporezivanja

Dok u sintagmi „porez na imovinu“ određenje pojma poreza ne predstavlja naročitu poteškoću, pojam imovine se pokazuje znatno složenijim kao predmet određenja. Ne samo da je pojam imovine imao različito značenje u različitim istorijskim epohama, počev još od upotrebe tog pojma u rimskom pravu²⁰, već se sadržina tog pojma razlikuje i danas među velikim pravnim tradicijama. Štaviše, i u okviru istih pravnih sistema uočava se nedoslednost u korišćenju pojma imovine, odnosno njegova višeznačnost (videti u Nikšić, 2012, str. 1600). Tri su osnovna načina korišćenja pojma imovina: u pravnom, ekonomskom i odštetno-pravnom smislu.

Pre nego što predstavimo navedene načine korišćenja pojma imovina, učinimo jednu značajnu napomenu u vezi sa sadržajem tog pojma. U jednom shvatanju, koje je

²⁰ Patrimonium, odnosno ius patrimonii.

zastupljeno, na primer, i u austrijskom pozitivnom pravu, pojam imovine se povezuje sa zakonskom odredbom prema kojoj sve što nekome pripada čini njegovo vlasništvo (Nikšić, 2012, str. 1613). Na ovaj način se pojam imovine, posredstvom pojma vlasništvo, odnosi na same telesne stvari. S druge strane je pristup pojmu imovine koji u njegovom sadržaju ne vide stvari kao takve, već isključivo prava na njima. Prema tom shvatanju, neka stvar se ne može smatrati delom imovine ako ne postoji odgovarajuće pravo na toj stvari.

Nisu sva prava koja pripadaju određenoj osobi deo njene imovine, već to mogu biti samo ona prava koja imaju novčani ekvivalent. Ovim dolazimo do određenja pojma imovine u pravnom smislu, koje glasi da je imovina skup prava koja pripadaju nekoj osobi, a koja imaju novčanu vrednost (Nikšić, 2012, str. 1615). Ključni aspekt ovakvog određenja pojma imovine jeste taj da on ne uključuje obaveze određene osobe, već samo prava koja imaju novčanu vrednost. I ovakvo određenje pojma imovine ima značajnu ulogu, jer obuhvata ona prava koja njihov nosilac može koristiti kao sredstvo obezbeđenja za svoje obaveze. Ovo određenje imovine se još naziva i „bruto imovinom“.

Neto imovinom se naziva razlika između ukupnih imovinskih prava određene osobe i njenih obaveza. U ovom značenju, pojam imovine se naročito koristi u ekonomskom smislu. Dok u prvom značenju figuriraju samo imovinska prava subjekta, u drugom se ona proširuju njegovim obavezama²¹. U trećem značenju, karakterističnom za potrebe odštetnog prava, uvodi se i kategorija izmakle dobiti. Naime, imovinska šteta može nastati ne samo ako je subjektu umanjena aktiva, odnosno povećana pasiva, već i kada mu je prouzrokovano gubljenje dobiti, na primer sprečavanjem da sklopi ugovor sa trećom osobom. To sklapanje ugovora ne predstavlja subjektivno pravo nosioca imovinskih prava, ali se pravo na nadoknadu štete po osnovu izmakle dobiti smatra elementom imovine u smislu odštetnog prava (Nikšić, 2012, str. 1621).

U najširem smislu, imovina obuhvata nepokretnosti i pokretne stvari, odnosno ličnu, imovinu. Pri tome, treba naglasiti da se izrazi „pokretna imovina“ i „nepokretna imovina“, koji se sreću i u literaturi i u propisima, smatraju pogrešnima, jer je imovina jedinstvena celina, a stvari, koje su predmet određenih prava koja čine imovinu, mogu biti pokretne ili nepokretne (Babić, 2007, str. 122). U imovinu spadaju stvari, lična dobra, intelektualna dobra i radnje. Stvar je deo materijalne prirode (ovo je fizički preduslov) koja se nalazi u ljudskoj vlasti (uslov koji utvrđuje da delovi prirode nad kojima nije moguće uspostaviti ljudsku vlast, kao što su vazduh, nebeska tela i sl, ne mogu biti stvari) i na kojem postoji pravo svojine ili neko drugo stvarno pravo (pravni preduslov). Stvar su i prirodne pojave, kao što je toplota ili električna struja, ako nad njima postoji ljudska kontrola. U rimskom pravu je uslov da bi se nešto smatralo stvari bilo i to da je u prometu, odnosno da nije stavljeno van prometa, ali je danas prihvaćen stav prema kojem je potrebno da je moguće ustanoviti neko stvarno pravo.

21 S druge strane, Babić ukazuje da pasiva nije deo imovine dužnika, već imovina poverioca. Isto važi i za teret na imovini dužnika (Babić, 2007, str. 122).

Stvarna prava spadaju red apsolutnih prava, odnosno prava kod kojih titular ima neposrednu pravnu vlast nad dobrima koja su predmet tog prava²². Među stvarnim pravima, najznačajnije je pravo svojine (Babić, 2007, str. 118).

Stvarna prava se dele na ona koja se uspostavljaju na sopstvenoj stvari (pravo svojine) i prava koja se uspostavljaju na tuđim stvarima (najčešće pravo službenosti, zaloge, hipoteke). U Hrvatskoj, na primer, kao stvarno pravo na tuđoj stvari moguće je steći i pravo građenja (Nikšić, 2012.). Babić kao stvarna prava, pored prava svojine, navodi službenost, zalogu i pravo građenja, a navodi i shvatanje nekih pravnih pisaca da su i zakup i posluga stvarna prava (Babić, 2007, str. 119).

Jedna od važnijih podela stvari je na materijalne i nematerijalne, pri čemu se smatra da je pravo svojine pravo na materijalnoj stvari, a da su sva druga imovinska prava nematerijalna: stvarna prava na tuđoj stvari (službenost i zaloga), prava intelektualne svojine i potraživanja.

Radnje, kao element imovine, su aktivna ili neaktivna ljudska ponašanja na koja je dužnik obavezan poveriocu na osnovu nekog obligacionog odnosa (Babić, 2007, str. 126). Radnja se može sastojati u davanju, činjenju, nečinjenju ili trpljenju.

Nepokretnosti podrazumevaju pre svega zemljište i objekte na njemu. U teoriji se nailazi i na korišćenje izraza „zgrade“ umesto „objekata“. S tim izrazom treba biti oprezan jer se njegovim korišćenjem iz obuhvata ispuštaju, na primer, infrastrukturni objekti, koji jesu građevine, ali nisu zgrade. Budući da su predmet oporezivanja često i objekti koji nisu zgrade u užem smislu reči, kao već pomenuti vodovi, smatramo da je termin objekat prikladniji.

Bilo da se govori o objektima ili o zgradama, postavlja se pitanje kada se oni smatraju nepokretnostima. Tu se primenjuju dva kriterijuma: da je objekat građen kao trajan i da je uzidan u zemlju. Ako su oba kriterijuma ispunjena, nesumnjivo se radi o nepokretnosti. Ako nije ispunjen ni jedan, radi se o pokretnoj stvari (šand, kiosk i sl.). Granične situacije, kada je ispunjen samo jedan od ova dva kriterijuma imaju različit ishod u različitim zakonodavstvima. Tako Zakon o planiranju i izgradnji u Srbiji određuje objekat na sledeći način: „Objekat jeste građevina spojena sa tlom, koja predstavlja fizičku, funkcionalnu, tehničko-tehnološku ili biotehničku celinu (zgrade svih vrsta, saobraćajni, vodoprivredni i energetske objekti, objekti infrastrukture elektronskih komunikacija - kablovska kanalizacija, objekti komunalne infrastrukture priključak na elektroenergetsku mrežu, industrijski, poljoprivredni i drugi privredni objekti, objekti sporta i rekreacije, groblja, skloništa i sl.) koji može biti podzemni ili nadzemni (Zakon o planiranju i izgradnji, član 2. stav 1. tačka 22²³.)” Time se traži da objekat bude spojen sa tlom (ne neophodno i ukopan), čime se razjašnjava

22 Apsolutna prava treba razumeti kao pandan relativnim (obligacionim) pravima. Apsolutna prava deluju prema svima (*erga omnes*), pre svega u smislu zabrane neovlašćenog korišćenja tuđeg apsolutnog prava); relativna, odnosno obligaciona prava deluju između tačno određenih lica (*inter partes*). Dok obligaciona prava zastarevaju, kod stvarnih prava to nije slučaj (Babić, 2007, str. 119-120).

23 „Službeni glasnik RS”, br. 72/09, 81/09 - ispravka, 64/10 - US, 24/11, 121/12, 42/13 - US, 50/13 - US, 98/13 - US, 132/14 i 145/14.

da se kiosci ne mogu smatrati objektima u smislu tog određenja. Zakon o porezima na imovinu takođe operiše pojmom objekta, ali utvrđuje da su nepokretnosti, pored zemljišta, “stambene, poslovne i druge zgrade, stanovi, poslovne prostorije, garaže i drugi (nadzemni i podzemni) građevinski objekti, odnosno njihovi delovi (u daljem tekstu: objekti)²⁴. Time, posredno, ovaj zakon upućuje na primenu odredbe o određenoj pojma objekat iz Zakona o planiranju i izgradnji.

Pokretne stvari su one koje po svojoj prirodi mogu biti premeštene sa jednog mesta na drugo, a da se njihova svojstva ne promene. Pri tome treba imati u vidu da se određene stvari u određenim pravnim poslovima tretiraju kao nepokretne, iako po svojoj prirodi spadaju u pokretne stvari. Primer za to su brodovi i avioni, koji se smatraju nepokretnim stvarima. Na osnovu ovoga, zaključujemo da je podela na pokretne i nepokretne stvari u pogledu oporezivanja opredeljena ne samo njihovom fizičkom prirodom, već i drugim elementima, kao što je njihova vrednost i mogućnost da budu sakrivene od poreskih i drugih vlasti. Takođe, treba imati u vidu da pokretne stvari mogu postati pripaci nepokretne stvari. Da bi do toga došlo, potrebno je:

- da je pokretna stvar namenjena da služi nepokretnosti,
- da se u skladu sa tom namenom i koristi i
- da je vlasnik nepokretnosti istovremeno i vlasnik pokretne stvari.

Infrastruktura je poseban vid nepokretnosti u smislu oporezivanja imovine. U većini slučajeva, postoje posebna pravila za njeno oporezivanje. Pojedini vidovi infrastrukture mogu biti potpuno oslobođeni plaćanja poreza na imovinu. U nekim slučajevima, za pojedine vidove infrastrukture se plaća jedinični iznos, najčešće prema dužini vodova koji se nalaze u okviru jedne poreske jurisdikcije, pri čemu se jedinični iznosi po dužnom metru mogu razlikovati od kapaciteta vodova u pitanju. Alternativni način za oporezivanje infrastrukture je da procena vrednosti infrastrukture uđe u procenu vrednosti imovine obveznika.

U materijalne pokretne stvari spadaju automobili, mašine, oprema, zalihe, nakit, nameštaj, umetnička dela. U nematerijalnu imovinu spadaju novčana sredstva, hartije od vrednosti, udeli u društvima, franšize, licence, intelektualna svojina, poslovni ugled i lojalnost potrošača (goodwill) itd²⁵. Govoreći o nematerijalnoj pokretnoj imovini, Jangmen (Joan Youngman) naglašava razliku između imovine koja je vredna po sebi (patenti, izdavačka prava i sl.), i imovine koja predstavlja prava u drugoj imovini (udeli u vlasništvu, obveznice, novac), budući da kod ove druge kategorije imovine postoji mogućnost da dođe do dvostrukog oporezivanja (Youngman, 1994, str. 7).

24 Zakon o porezima na imovinu (“Sl. glasnik RS”, br. 26/2001, “Sl. list SRJ”, br. 42/2002 - odluka SUS i “Sl. glasnik RS”, br. 80/2002, 80/2002 - dr. zakon, 135/2004, 61/2007, 5/2009, 101/2010, 24/2011, 78/2011, 57/2012 - odluka US, 47/2013 i 68/2014 - dr. zakon)član 2. stav 2. tačka 2.

25 Na jednom načelnijem nivou, može se reći da je sva imovina nematerijalna, jer imovinu kao takvu ne čine same stvari koje su njen predmet, čak i kada su te stvari veoma materijalne, kao što je porodična kuća, na primer, već imovinu čine samo odgovarajuća prava, koja su uvek nematerijalne prirode, čak i kada se odnose na materijalne stvari.

U anglosaksonskoj tradiciji, imovina koju čine pokretne stvari se još naziva i ličnom imovinom (personal property). Podaci iz SAD pokazuju da je udeo pokretnih stvari u ukupnoj osnovici poreza na imovinu 1986. godine bio 9,8%, a da je samo 30 godina ranije iznosio čak 17,2% (Youngman, 1994, str. 6). Nema sumnje da je taj trend nastavljen i u poslednjih 30 godina. Dobrim delom je to rezultat izmenjenih ekonomskih okolnosti, ali i teškoća u pogledu naplate poreza na pokretne stvari. Sve ono što su prednosti poreza na imovinu kada se govori i nepokretnostima (lako uočljiva, nepokretna i visoko vredna osnovica), u slučaju pokretnih stvari ne važi; u isto vreme, neke od mana poreza na imovinu koje se javljaju kod nepokretnosti (teškoće sa procenom vrednosti kao i osećaj obveznika da im se oporezivanjem imovine koja služi za život narušava i privatnost) postaju još izraženije kada se radi o pokretnim stvarima. Naročito je evidentiranje tih stvari za potrebe oporezivanja nezahvalno, pa se oporezivanje pokretnih stvari još kvalifikovalo kao „porez na poštene i naivne, i premija za izvrđavanje istine“. Kao rezultat toga, porez na imovinu je danas u većini sistema pre svega porez na nepokretnosti.

Ipak, u pogledu neoporezivanja nematerijalne imovine ima značajnih izuzetaka. Tako na primer država Vašington u SAD primenjuje porez na imovinu na softver, na kućni nameštaj i opremu (kompjutere, štampači i sl.) kada se koriste u poslovne svrhe i na vozila koja nisu prevashodno namenjena saobraćaju na javnim putevima, tako da se oporezuju i poljoprivredna vozila (Personal Property Tax, 2012, str. 3). Ima i drugih izuzetaka, odnosno graničnih slučajeva koji su i teorijski i praktično značajni. Tako su sudovi u Kaliforniji svojim odlukama podržali načelo da dozvole kao takve nisu predmet oporezivanja, ali su dozvolili praksu da se celokupna vrednost imovine obveznika (na primer prodavnica koja je dobila dozvolu da prodaje alkoholna pića) uveća po osnovu te dobijene dozvole (Youngman, 1994, str. 13).

Ovde je korisno učiniti još jednu napomenu u pogledu napuštanja prakse oporezivanja pokretnih stvari. Iako zahvaljujući tome porez na imovinu postaje lakši za administriranje, manje intruzivan prema obveznicima i pravičniji u meri u kojoj oni koji su skloniji prikriivanju imovine više nisu favorizovani, smanjivanjem obuhvata poreske osnovice ovaj porez se udaljava od poreza na celokupno bogatstvo, što bi trebalo da mu bude cilj. Takođe, na ovaj način se pogoduju oni koji veći deo svog bogatstva drže u obliku pokretnih stvari, čime se na još jednom frontu otvara pitanje pravičnosti ovog poreza, kao i njegovog uticaja na efikasnost.

Zemljište kao specifičan predmet oporezivanja

Istorija oporezivanja zemljišta je drevna gotovo koliko i istorija samog oporezivanja. Zemljište je i danas najčešće korišćeni predmet poreza na imovinu, budući da postoje sistemi kod kojih se porezom na imovinu oporezuje samo zemljište, ali ne postoji nijedan primer sistema u kome se oporezuju samo objekti.

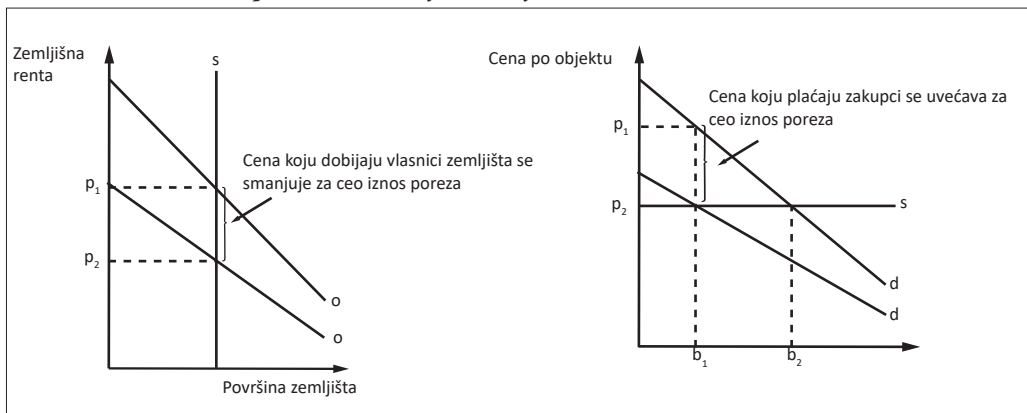
Zemljište se u pravnom smislu nikada nije isključivo svodilo na površinu tla. Shvaćanje prostornog prostiranja prava svojine na zemljište u rimskom pravu najbolje predstavlja krilatica koja glasi: *Cuius est Solum, eius est usque ad coelum et ad inferos*, što znači da onaj ko je vlasnik zemljišta poseduje sve iznad i ispod tog zemljišta (između

neba i pakla, odnosno centra Zemlje). Danas je široko prihvaćeno da ne može sav prostor iznad i ispod površine tla biti predmet vlasništva, tako da je pojam prava svojine na zemljištu ograničen tako da obuhvati prostor iznad površine tla i ispod njea u opsegu koji se smatra potrebnim za nesmetano uživanje prava svojine na zemljištu.

Odlika koja zemljište odvaja od drugih vrsta nepokretnosti koje su predmet poreza na imovinu jeste ta da je njegova ponuda nepromenljiva. Uz neke zanemarljive izuzetke obrađene u delu u kojem je predstavljeno tradicionalno viđenje poreza na imovinu, zemljište se ne može proizvesti, niti uništiti, te je njegova ponuda, kao što je ranije rečeno, savršeno neelastična. Na ovom mestu treba samo dodati da novo građevinsko zemljište može biti "proizvedeno" izmenom urbanističkih, odnosno prostornih planova, kojima se poljoprivredno, odnosno šumsko zemljište pretvara u građevinsko, a zatim njegovim nivelisanjem i opremanjem sa potrebnom infrastrukturom. Obrnuti proces, praktično, nije moguć.

Rozen i Gejer koriste sledeća dva grafika da predstavljaju razliku između zemljišta i objekata u pogledu efekta koji fiksna ponuda zemljišta ima na incidencu poreza na imovinu (odnosno pitanja ko efektivno snosi teret poreza).

Grafik 6: *Incidencija poreza na zemljište i objekte*



Izvor: Rosen, Gayer, 2008, str. 522-3.

Gore dati grafici pokazuju situaciju u kojoj je ponuda zemljišta gotovo savršeno neelastična, o čemu je već bilo reči. Savršena elastičnost na strani ponude objekata se zasniva na pretpostavci da su objekti samo jedan od različitih mogućih načina korišćenja kapitala i da će, ukoliko ulaganja u objekte postanu skuplji način angažovanja kapitala zahvaljujući uvođenju poreza, racionalni učesnici na tržištu uložiti svoj kapital u druge namene: ovo će smanjiti ponudu objekata, što će omogućiti postojećim vlasnicima da za te objekte dobiju veću naknadu od eventualnih zakupoprimaca, odnosno da prevale na njih teret poreza. Dakle, pun teret uvođenja poreza na zemljište snose vlasnici zemljišta, dok teret uvođenja poreza na imovinu na objekte, čija je ponuda savršeno elastična, snose eventualni zakupci objekata, bez obzira na to što je zakonska obaveza plaćanja poreza na vlasnicima objekata.

Stav prema kome čitav teret uvođenja poreza na imovinu na zemljištu snosi njegov vlasnik, treba dodatno precizirati. Od momenta uvođenja, ili kredibilne najave uvođenja poreza, sva očekivana buduća plaćanja poreza na imovinu kapitalizuju se u ceni zemljišta, umanjujući iznos koji se može dobiti u slučaju njegove prodaje. Vlasnik zemljišta koje je kupljeno nakon uvođenja poreza je to zemljište pribavio za nižu cenu, imajući u vidu njegovu obavezu budućih plaćanja poreza na imovinu. Na taj način je efektivni teret poreza ostao na vlasniku zemljišta u trenutku uvođenja poreza. Dakle, oni koji nose teret poreza nisu nužno vlasnici zemljišta u momentu plaćanja poreza na imovinu, pa ni vlasnici u trenutku kada je porez uveden, već vlasnici u trenutku kada je uvođenje široko i kredibilno najavljeno.

Oporezivanje zemljišta ne dovodi do promena u pogledu ekonomskih podsticaja poreskih obveznika, jer njihov odgovor na uvođenje poreza ne može biti da proizvode manje zemljišta. Prema tome, mali ili nikakav balast alokativne neefikasnosti poreza na zemljište predstavlja jednu od njegovih glavnih karakteristika. To je, ujedno, i ključni kvalitet zemljišta sa stanovišta poreza na imovinu. Zajedno sa karakteristikama koje zemljište deli sa objektima (da osnovica poreza na zemljište nije pokretna i da se ne može lako prikriti), fiksna ponuda čini zemljište gotovo idealnom poreskom osnovicom.

1.5.2. Poreski obveznik

Osnovna kategorija obveznika poreza na imovinu jesu fizička i pravna lica koja imaju pravo svojine na nepokretnostima koje su predmet oporezivanja. Međutim, postoje i okolnosti kada nosioci užih imovinskih prava od prava svojine bivaju obveznici poreza na imovinu. Najpre, radi se o situaciji kada je pravo svojine ustanovljeno u korist određenog javno-pravnog subjekta, dok predmetnu nepokretnosti koristi privatno-pravni subjekt. Ovakvih primera ima dosta, a nama bi najbliži bio slučaj prava korišćenja građevinskog zemljišta, koje se uspostavlja na zemljištu u javnoj svojini. Nosioci ovog prava su obveznici poreza na imovinu, bez obzira što je nosilac prava svojine, na primer, centralna vlast.

Pored nosilaca prava korišćenja građevinskog zemljišta, obveznici poreza na imovinu jesu i lica koja koriste nepokretnosti i kada pravo korišćenja nije upisano u javnu evidenciju o nepokretnostima i pravima na njima. Ovde se pre svega misli na korišćenje nepokretnosti po osnovu ugovora o finansijskom lizingu, kao i na državinu na nepokretnosti po istom osnovu. Korisnik nepokretnosti je obveznik poreza na imovinu i u slučaju smrti vlasnika nepokretnosti do pravosnažnosti rešenja o nasleđivanju. I u ovom slučaju uslov za sticanje statusa obveznika poreza na imovinu nije da je pravo korišćenja upisano u odgovarajuću evidenciju o nepokretnostima i pravima na njima.

Kao što je pomenuto, i državina može biti dovoljan pravni osnov da određeno lice bude obveznik poreza na imovinu. Pored državine nepokretnosti na osnovu ugovora o finansijskom lizingu, državina na nepokretnosti na kojoj imalac prava svojine nije određen ili nije poznat i državina na nepokretnosti u javnoj svojini, bez pravnog osnova, čine određeno lice obveznikom poreza na imovinu.

Nosioci prava zakupa su ređe obveznici poreza na imovinu, ali i ovde važi princip da ako je pravo zakupa ustanovljeno na nepokretnosti u javnoj svojini, naročito ako rok na koji se ustanovljava nije kraći od godinu dana, odnosno ako je neodređen, smatra se da se radi o pravu koje je šire od uobičajenog prava zakupa, pa se smatra da su nosioci tog prava obveznici poreza na imovinu. Poseban slučaj kada je nosilac prava zakupa obveznik poreza na imovinu je kada se radi o određenom obliku zaštićenog zakupa, koje može trajati i dok je nosilac prava zakupa živ. Dakle, i ovde se radi o zakupu koji prevazilazi uobičajeni obim tog prava, što nosioca tog zakupa kvalifikuje kao obveznika poreza na imovinu.

Imaoci stanarskog prava, karakterističnog za postsocijalističke sisteme, takođe mogu biti obveznici poreza na imovinu, kada je nepokretnost u javnoj svojini. I ovde je na delu načelo da se oporezuje i pravo koje je manje od prava svojine, ali gde obim prava prevazilazi nivo koji je karakterističan za status zakupoprimca nepokretnosti. Konkretno, stanarsko pravo je omogućavalo nosiocu da izvrši otkup stana i time stekne pravo svojine.

Obveznici poreza na imovinu su i domaći i strani državljani; takođe, lica sa prebivalištem u državi, odnosno jedinici lokalne samouprave u kojoj se nalazi predmet oporezivanja, kao i lica sa prebivalištem van njih. Ovo je i odraz shvatanja da je porez odraz mere u kojoj društvena zajednica utiče na uvećavanje vrednosti nepokretnosti koja je predmet oporezivanja, i da državljanstvo i mesto prebivališta poreskog obveznika na to ne utiču.

Obveznici poreza na imovinu su i pravna i fizička lica. U većini sistema se pravila za oporezivanje fizičkih i pravnih lica razlikuju, češće na štetu pravnih lica.

U slučaju da više lica poseduje određeno pravo na nepokretnosti, poreski obveznici su sva ta lica, srazmerno veličini svog udela u odnosu na celu nepokretnost. (Kada udeli na nepokretnosti nisu određeni, smatra se da su jednaki.)

Postavlja se pitanje da li je lice koje poseduje nelegalni objekat (objekat izgrađen bez građevinske dozvole, koji se koristi bez upotrebne dozvole) obveznik poreza na imovinu. Princip koji je primenjen i u našem zakonodavstvu jeste taj da bi izuzimanjem nelegalnih objekata od oporezivanja njihovi vlasnici došli u povlašćeni položaj, tako da se legalnost objekata ne smatra bitnim elementom za utvrđivanje poreske obaveze. U pogledu lica koja poseduju nelegalne objekte, treba reći da status obveznika poreza na imovinu ne obezbeđuje obvezniku nikakvo dodatno pravo. Ovim se naglašava da činjenica da je određeno lice obveznik poreza na imovinu tom licu ne daje automatski pravo na legalizaciju objekta koji je predmet oporezivanja, a još manje taj objekat čini legalnim.

2. Utvrđivanje vrednosti osnovice poreza na imovinu

Utvrđivanje vrednosti osnovice, iako samo jedan u nizu segmenata u sistemu administriranja oporezivanja imovine, u isto vreme je najsloženiji i najvažniji deo tog sistema, najviše zbog značaja za pravičnost oporezivanja imovine.

Pravičnost je jedna od najvažnijih ciljeva svakog poreskog sistema, ili bi barem tako moralo da bude. Pravičnost oporezivanja imovine je pre svega ugrožena kada se za imovinu iste vrednosti plaćaju različiti iznosi poreza zahvaljujući različito procenjenoj vrednosti osnovice, odnosno kada se za imovinu različite vrednosti plaća isti iznos poreza.

Procena vrednosti osnovice poreza na imovinu ni u jednom sistemu nije savršena i podložna je različitim pravcima kritika. Jedan pravac se tiče adekvatnosti procene poreske osnovice u odnosu na vrednost predmeta oporezivanja kakvom je doživljava obveznik, a drugi pravac kritike je vezan za odnos procenjenih vrednosti osnovice različitih uporedivih nepokretnosti u istoj jurisdikciji za koje obveznik zna kako su procenjene. Uz često komplikovane i netransparentne sisteme poreskih oslobođenja i kredita, poređenje iznosa koje plaćaju različiti obveznici često dovode do osećaja nepravičnog tretmana. Optimizacija oporezivanja imovine, kao jedan od ključnih zadataka, ima da smanji osnov za takav doživljaj ovog poreskog oblika.

Oporezivanje imovine je složen institut čiji su važni sastavni delovi zakonsko uređenje, praksa organa koji sprovode zakon, profesija procenitelja i, nekada neizbežno, sudski sistem koji uključuje i najmanje popularni sistem izvršenja. Ključni elementi sistema oporezivanja imovine su:

- utvrđivanje objekata oporezivanja i njihovo povezivanje sa poreskim obveznicima;
- procena vrednosti imovine,
- naplata poreza (Almy, 2014, str. 19).

Od 166 zemalja u kojima je identifikovan neki oblik periodičnog oporezivanja imovine, 93% ima makar u nekom segmentu vrednost imovine kao osnovicu (Almy, 2014, str. 5). To nam govori dve stvari: a) periodično oporezivanje imovine je široko rasprostranjen institut u javnim finansijama, na globalnom nivou i b) vrednost ne mora obavezno biti osnovica oporezivanja imovine. U nizu zemalja EU osnovica poreza na imovinu nije vrednost nepokretnosti, čak ni poreska niti katastarska vrednost nepokretnosti. Tu spadaju Republika Češka, Hrvatska, Mađarska, Poljska, Slovenija i Slovačka, u kojima

je ključni parametar površina nepokretnosti koja se oporezuje. U nekim drugim zemljama, na primer u Francuskoj i Belgiji, osnovicu poreza na imovinu čini imputirana (pripisana) renta nepokretnosti koja se oporezuje (European Commission, 2014, str. 32).

Značaj procene vrednosti imovine, u više prethodno navedenih aspekata, naročito je došao do izražaja od početka globalne finansijske krize, koja je u epicentru imala krizu tržišta nekretnina koja se prelila na finansijska tržišta. Ta kriza je istakla značaj postojanja dobro uređenog i pouzdanog sistema procene vrednosti, kao branu spekulacijama na osnovu nerealan iskazanih vrednosti kojima se podriva stabilnost finansijskih tržišta.

2.1. Osnovna tipologija sistema za procenu vrednosti imovine

Na najširem planu, postoje tri načina vrednovanja osnovice poreza na imovinu: a) na osnovu tržišne vrednosti, b) na osnovu ograničene tržišne vrednosti (pri čemu se vrednuje imovina polazeći od načina korišćenja u trenutku procene vrednosti, ne pretpostavljajući neophodno njenu najproduktivniju upotrebu) ili c) na osnovu normativnih pokazatelja (najčešće površine zemljišta, odnosno objekata, ili dužine, odnosno zapremine infrastrukturnih vodova).

U svim ovim sistemima je potrebno odgovoriti na jedno prethodno pitanje: da li će se, na neki od navedenih načina, vrednovati samo zemljište, čak i ako na njemu postoje objekti, ili će postojanje objekata za potrebe oporezivanja biti ignorisano. U uporednoj praksi javljaju se oba pristupa, pri čemu je onaj koji u obzir uzima i vrednost objekata daleko rašireniji.

Druga važna podela u vezi sa vrednovanjem osnovice jeste da pristup koji polazi od procenjene prodajne vrednosti nepokretnosti i pristup koji polazi od vrednosti nepokretnosti u slučaju izdavanja. U uporednoj praksi, znatno su zastupljeniji sistemi koji procenjuju vrednost nepokretnosti i to njenu prodajnu vrednost, u odnosu na one koji posmatraju neki normativni pokazatelj – pre svega površinu nepokretnosti.

Sistemi zasnovani na tržišnoj vrednosti naspram sistema zasnovanih na površini nepokretnosti

Ključna odluka koju treba doneti na početku utvrđivanja sistema oporezivanja imovine je da li će on biti zasnovan na tržišnoj vrednosti („*ad valorem*“ ili „*market value*“ oporezivanje imovine) ili na osnovu površine nepokretnosti („*area based*“ sistemi). To, naravno, ne znači da površina nepokretnosti nije ključni pokazatelj u sistemu koji počiva na tržišnoj vrednosti. Ključna razlika između dva sistema je u tome što se u sistemu koji počiva na površini ne koriste drugi pokazatelji ili se koristi samo manji broj tih pokazatelja.

Sistemi zasnovani na površini nepokretnosti imaju značajnih mana, od kojih je prva ta da padaju na ispitu poreske pravičnosti. Naime, ovi sistemi kao rezultat imaju da

nepokretnosti značajno različitih vrednosti bivaju oporezovane jednako. Primer za to su kuća od 250m² u nekom elitnom naselju, naspram kuće iste površine u naselju na periferiji, za koje se u sistemu zasnovanom na površini plaća isti iznos poreza.

Prednost pristupa zasnovanog na površini objekta je to što je on daleko lakši za administriranje. Naime, umesto da se za svaku nepokretnosti prikuplja i obrađuje veliki broj pokazatelja koji utiču na vrednost nepokretnosti, a da se zatim oni vrednuju korišćenjem komplikovanih algoritama, dovoljno je imati podatak o površini nepokretnosti. Nedovoljni kapaciteti poreskih uprava za prikupljanje i obradu potrebnih podataka za procenu tržišne vrednosti su najvažniji argument u korist pristupa zasnovanog na površini nepokretnosti. Dalje, ovaj pristup je i značajno transparentniji, naročito imajući u vidu koliko malo ljudi u svakoj državi zaista razume algoritam za procenu vrednosti nepokretnosti. Njime se smanjuje broj postupaka po žalbama na iznos poreske obaveze, kao i broj sudskih postupaka, što je jako značajno za zemlje sa ograničenim upravnim i sudskim kapacitetima.

Argumenti o poreskoj nejednakosti u slučaju poreza na imovinu zasnovanom samo na površini nepokretnosti, ipak su toliko ubedljivi da se pored površine nepokretnosti često uvode još neki pokazatelji, kao što je zona u kojoj se nepokretnost nalazi. Korišćenjem tih pokazatelja ublažava se nejednaki tretman poreskih obveznika jer se omogućava da se za objekte iste površine u zonama u kojima se javljaju bitno različite tržišne vrednosti nepokretnosti obračunaju različiti iznosi poreskih obaveza. Ali, kako se sistem prilagođava da ublaži nejednaki tretman obveznika, tako se gube izvorne prednosti tog sistema – jednostavno administriranje i transparentnost. Naime, zone nikada nisu toliko male da bi nepokretnosti u njima imale homogene vrednosti po metru kvadratnom. U okviru iste zone neke nepokretnosti su bliže školi, tržnom centru ili parku od drugih, teren je negde ravan, a negde strm, nemaju sve parcele pristup istoj infrastrukturi (vodovod, kanalizacija, električna energija, struja, javna rasveta, trotoar...) i tako dalje.

Prethodno su navedeni samo pokazatelji koji se odnose na kvalitet lokacije (a time i vrednost zemljišta, pa time posredno i objekata na njima). Pored njih, na vrednost nepokretnosti utiču i pokazatelji koji su specifični za sam objekat: nije isto da li objekat ima dva ili 12 spratova; nije isto da li se stan nalazi u suterenu, na prizemlju, prvom ili 22. spratu; vrednost objekta zavisi od dana izgradnje, ali na nju utiče i vreme koje je prošlo od poslednje rekonstrukcije; kvalitet ugrađenih materijala nije isti, a značajno utiče na vrednost objekta; tavanica može biti standardne visine, ali može biti karakteristična za salonski prostor. I kada su svi ovi pokazatelji u jednoj zgradi isti ili slični, orijentaciji stanova, odnosno posebnih fizičkih delova prostora, nije ista, a i to utiče na vrednost nepokretnosti.

U pokušaju da se karakteristike pojedinačnih objekata uzmu u obzir, neki sistemi zasnovani na površini uvode dodatne pokazatelje (spratnost, godina izgradnje, dostupnost infrastrukture i slično). Ovim se dodatno ublažava nejednakost po osnovu vrednosti nepokretnosti, ali, kako smo ranije konstatovali, žrtvuju se osnovne prednosti sistema zasnovanog na površini: jednostavnost i transparentnost. Ovo zbog toga što se značajno povećava obim podataka koje je potrebno prikupiti i obraditi, što poskupljuje administraciju, a njihovo vrednovanje nije uvek jednoznačno, što umanjuje transparentnost.

Balansirajući između donekle suprotstavljenih ciljeva, da sistem bude jednostavan za administriranje i da što bolje odražava razlike u vrednosti nepokretnosti, uvode se novi pokazatelji, pri čemu se često prednost daje onima koje je lakše prikupiti u odnosu na one koji možda značajnije određuju vrednost (na primer, godina izgradnje umesto godine poslednje rekonstrukcije, ili namena nepokretnosti umesto zone u kojoj se nalazi). Tako ovi sistemi često evoluiraju u pravcu složenijeg i zahtevnijeg administriranja, a da se i dalje ne približe dovoljno tome da na zadovoljavajući način odražavaju vrednost imovine koja je predmet oporezivanja. Ipak, ostaje činjenica da dobro održavani sistem zasnovan na površini nepokretnosti i manjem broju korektivnih koeficijenata može dati pravičnije rezultate nego zapušten, slabo održavan, retko ažuriran sistem koji se nominalno zasniva na vrednosti nepokretnosti.

Pravičnost nije jedino što se žrtvuje u sistemima zasnovanim na površini nepokretnosti. Obim sredstava koji se naplati u ovim sistemima ima sklonost da bude manji nego u sistemima zasnovanim na tržišnoj vrednosti. Ovo zbog toga što kada poreska obaveza ne odražava vrednost osnovice, iznos obaveze mora biti dovoljno mali da ne bude ugrožena sposobnost i vlasnika manje vrednih nepokretnosti da plate porez. Tako vlasnici vrednijih nepokretnosti imaju direktnu korist od toga, dok budžet u koji se slivaju tako naplaćena sredstva trpi. Najmanju koristi od takvog sistema imaju obveznici koji raspolazu objektima relativno veće površine, a manje vrednosti.

Iako bi se očekivalo da je neupitan trend i pitanje evolucije poreskih sistema prelazak sa pristupa koji se temelji na površini objekta na sisteme koji se temelje na proceni vrednosti nepokretnosti, procesi nekada idu i u suprotnom pravcu. Primer za tako nešto je Indija. Sa relativno dugom tradicijom oporezivanja imovine, i to na osnovu njene rentalne vrednosti, očekivalo bi se da je prelazak na "površinski" sistem retrogradan potez koji bi retko ko podržao. Međutim, upravo su nedostaci sistema zasnovanog na rentalnoj vrednosti nepokretnosti otvorili prostor za ovu potrebu. Naime, rentalni sistem se vremenom, zahvaljujući naopakom tumačenju koncepta "razumne" zakupnine pretvorio u sistem u kome procenjena vrednost razumne zakupnine nema nikakve veze za tržišnom vrednošću imovine koja je predmet zakupa. Uveden čak 1869. godine, izraz razumna zakupnina je dugo bio ekvivalent za preovlađujući iznos zakupnine za slične nepokretnosti, do koga se dolazilo na osnovu:

- podataka o renti za objekat koji je u pitanju,
- podataka o iznosu renti uporedivih objekata ili
- ako prethodna dva metoda nisu mogla biti primenjena, procenom kapitalne vrednosti nepokretnosti pa deriviranjem rentalne vrednosti iz nje.

Ovakav koncept razumne zakupnine je potvrđivan i nizom sudskih odluka koje su u njemu videli drugo ime za preovlađujuću tržišnu rentu. Ipak, pojam razumne rente je vremenom primio sasvim drugo značenje, u čemu je Zakon o kontroli zakupnina iz 1918. godine imao ključnu ulogu (Rao, 2006, str. 7). Jedan od završnih udaraca u deformaciji koncepta razumne rente je bilo njeno poistovećivanje, u odluci Vrhovnog suda Indije iz 1962. godine, sa konceptom „pravične rente“ u opštinama koje su bile u sistemu kontrolisane rente. Time su stvoreni uslovi da u narednih nekoliko decenija osnovica poreza na imovinu u velikoj meri izgubi vezu sa tržišnom vrednošću nepokretnosti.

Tek je početkom devedesetih godina prošlog veka, u pojedinim lokalnim samoupravama u Indiji sprovedena inicijativa da se osnovica za porez na imovinu utvrđuje na sasvim drugoj osnovi, polazeći od površine nepokretnosti. Kao korektivni element, primenjena je podela teritorije jedinice lokalne samouprave na tri zone, utvrđene su tri različite kategorije kvaliteta gradnje i sve građevina su klasifikovane u tri grupe: stambeni, komercijalno-industrijski i drugi. Sami obveznici su u poreskim prijavama unosili podatke o svojim nepokretnostima, uključujući i godinu izgradnje, i čak su obračunavali iznos poreske obaveze, na osnovu prethodno objavljenih parametara. Rao ukazuje na to da je osnovna motivacija obveznika da sami predaju poreske prijave i izvrše plaćanje poreza to da izbegnu bilo kakvu interakciju sa službom za naplatu poreza (Rao, 2006, str. 12).

Rezultat ove temeljne reforme sistema oporezivanja imovine nije izostao – već u prvoj godini po sprovođenju reforme, prihodi od poreza na imovinu su se povećali tipično za oko 30%. U isto vreme, prelazak na novi sistem je doneo velike uštede u administriranju sistema. I pored toga, smatra se da bi izrazito pozitivni rezultati prelaska na „površinski“ sistem trebalo da budu samo odlična priprema za sledeći korak, a to je prelazak na oporezivanje imovine na osnovu njene vrednosti, kao optimalan model. Sve šira integracija poreskih evidencija sa geografskim informacionim sistemima u Indiji čini ovaj prelazak gotovo izvesnim. Ipak, dolaženje do pouzdanih informacija o tržišnoj vrednosti nepokretnosti nastaviće da bude problem najmanje još neko vreme, između ostalog i zbog toga što je stopa poreza na prenos apsolutnih prava standardno na nivou od 13-14%. Ovako visok iznos poreza na prenos apsolutnih prava podstiče neprijavlivanje stvarnih iznosa transakcija, pa i neprijavlivanje transakcija, čime dolazi do takozvanog vanknjižnog prometa (Rao, 2006, str. 18). Ne samo da time poreske vlasti ostaju uskraćene za deo prihoda od poreza na prenos apsolutnih prava, već se značajno otežava dolaženje do pouzdanih informacija o vrednostima koje se postižu u transakcijama, koje su dragocene za utvrđivanje vrednosti i drugih nepokretnosti na određenom području.

Osnovica zasnovana na kapitalnoj vrednosti nepokretnosti naspram osnovice zasnovane na rentalnoj vrednosti

Uobičajeni način obračuna i izražavanja vrednosti nepokretnosti je pomoću kapitalne vrednosti, odnosno vrednosti nepokretnosti u slučaju prenosa prava svojine. U ovom modelu, polazi se od sadašnje vrednosti svih budućih renti i drugih pogodnosti posedovanja imovine. Alternativni način je izražavanje vrednosti na godišnjem nivou, takozvanom godišnjom rentalnom vrednošću²⁶, i naročito je prisutan u Velikoj Britaniji i u državama koje su bile njene kolonije. Ova razlika se može predstaviti i kao razlika između poreza na bogatstvo (procena osnovice zasnovana na kapitalnoj vrednosti imovine) i poreza na prihode od imovine (kada je osnovica zasnovana na godišnjoj rentalnoj vrednosti nepokretnosti).

Rentalna vrednost može biti izražena u skladu sa bruto ili neto principom. U prvom slučaju, podrazumeva se da vlasnik nepokretnosti snosi sve tekuće troškove; u drugom, podrazumeva se da tekući troškovi (popravke, održavanje, osiguranje i sl.) padaju na zakupoprimca (Almy, 2014, str. 9). Da li će biti primenjen jedan ili drugi model zavisi od preovlađujuće prakse prilikom ugovaranja zakupa u pogledu utvrđivanja strane koja je

²⁶ Engleski: *annual rental value*.

odgovorna za tekuće održavanje. U nekim državama, koje su se opredelile za korišćenje rentalnog pristupa u određivanju vrednosti nepokretnosti, zakonodavac propisuje da procena godišnjih prihoda od nepokretnosti ne može iznositi manje od utvrđenog procenta kapitalne vrednosti nepokretnosti. Tako je na Novom Zelandu zakonom utvrđeno da „godišnja vrednost“ nepokretnosti ne može iznositi manje od 5% njene utvrđene kapitalne vrednosti (McCluskey, Bell, 2008, str. 6). Posledica ovakvog pristupa je da se za nepokretnosti za koje se utvrđuje rentalna (godišnja) vrednost mora proceniti i kapitalna vrednosti, što svakako ne smanjuje troškove procene vrednosti nepokretnosti.

Argumenti za pristup zasnovan na rentalnoj vrednosti postoje kada se radi o nepokretnostima koje su na određenom tržištu mnogo češće predmet izdavanja nego prodaje, odnosno kada su podaci o vrednostima u slučaju izdavanja znatno dostupniji od podataka o cenama u slučaju prodaje. Tipični primer su određene komercijalne nepokretnosti (lokali, na primer) ili poljoprivredno zemljište, kada su velike površine koncentrisane u rukama malog broja vlasnika koji to zemljište daju u zakup.

Smatra se da je prednost modela zasnovanog na rentalnoj vrednosti imovine, kada on ide pod ruku sa utvrđivanjem obaveze plaćanja poreza na imovinu zakupcima nepokretnosti, i u tome što u tržišnim okolnostima koje karakteriše mali broj vlasnika i veliki broj zakupaca, koji su i obveznici poreza na imovinu, povećava broj obveznika ovog poreza. Veći broj obveznika možda nije uvek poželjan sa stanovišta poreske administracije, jer znači veći broj rešenja, plaćanja, predmeta prinudne naplate itd. Takođe, zakupci su kao obveznici u načelu pokretniji od vlasnika, što može da umanja stepen naplate poreza. Sa stanovišta poreske administracije, naročito je osetljivo pitanje opozivanja na osnovu rentalne vrednosti imovine koja se ne koristi, odnosno koja nema zakupca. S druge strane, veći broj obveznika je poželjan sa stanovišta lokalne demokratije, u čijem praktikovanju poreski obveznici učestvuju aktivnije nego oni koji to nisu.

U sistemima u kojima porez na imovinu plaćaju korisnici (ako vlasnik nije i korisnik nepokretnosti), za obračun vrednosti nepokretnosti na osnovu iznosa godišnje zakupnine postoje i dodatni razlozi, jer takvu osnovicu zakupac nepokretnosti doživljava kao pravičniju od osnovice utvrđene na osnovu procenjene kapitalne vrednosti nepokretnosti, koja je možda poslednji put vrednovana pre više godina, kada su tržišni uslovi bili bitno drugačiji od onih u trenutku obračuna. Prednost ovog pristupa naročito dolazi do izražaja kada je javni sektor (lokalna samouprava, na primer) zakupodavac, budući da se u tim slučajevima iznos zakupnine određen u ugovorima o zakupu može smatrati verodostojnim, što nije uvek slučaj kada se radi o ugovorima između privatno-pravnih subjekata.

Sistem zasnovan na rentalnoj vrednosti nepokretnosti pokazuje ozbiljne nedostatke u okruženju u kojem postoji značajan udeo nepokretnosti čiji iznos zakupnina je u režimu administrativne kontrole. Korišćenje podataka o iznosima zakupnina ovakvih nepokretnosti može da deluje remetilački na tačnost procene vrednosti i drugih nepokretnosti, koje nisu podvrgnute administrativnoj kontroli zakupnina. Tada obračun poreske osnovice korišćenjem rentalne vrednosti nepokretnosti direktno umanjuje poreske prihode. S druge strane, činjenica da su zakupci u režimu kontrolisane (zaštićene) zakupnine ukazuje na to da JLS svakako nije zainteresovana da takvim

korisnicima naplati porez na imovinu na osnovu tržišne vrednosti nepokretnosti koje koriste. U svakom slučaju, važno je obezbediti da se iznosi kontrolisanih zakupnina ne koriste kao izvor podataka za određivanje vrednosti imovine koja nije u režimu kontrolisane zakupnine.

Treba imati u vidu da različiti modeli procene vrednosti imovine mogu paralelno postojati u istoj državi, odnosno u istoj poreskoj jurisdikciji. Tako se u Velikoj Britaniji i Severnoj Irskoj stambeni objekti procenjuju polazeći od njihove kapitalne vrednosti, a komercijalni i industrijski polazeći od rentalne vrednosti. U Zapadnoj Australiji je najveći deo nepokretnosti vrednovan polazeći od rentalne vrednosti, dok se nepokretnosti u ruralnim oblastima vrednuju polazeći od kapitalne vrednosti zemljišta, pri čemu se vrednost objekata ne uzima u obzir. Takođe, postoje sistemi u kojima je poreskim jurisdikcijama ostavljeno na volju da izaberu da li će koristiti kapitalnu, odnosno rentalnu vrednost kao osnovu oporezivanja, pa čak i da li će oporezivati vrednost zemljišta kao neizgrađenog, ili će predmet oporezivanja biti zemljište sa objektima. U vezi sa ovim, iznenađuje podatak da je čak 50% poreskih jurisdikcija na Novom Zelandu izabralo da oporezuje samo zemljište, kao neizgrađeno (McCluskey, Bell, 2008, str. 8).

Odnos vrednosti do kojih se dolazi na osnovu kapitalne vrednosti u odnosu na rentalnu vrednost nepokretnosti

U idealnom slučaju, vrednosti nepokretnosti obračunate na osnovu kapitalne i trenutne rentalne vrednosti bi trebalo da perfektno prate jedna drugu. U stvarnosti, ovaj odnos je složen i varira od jedne do druge vrste nepokretnosti, a varira i u vremenu, u zavisnosti od tržišnih očekivanja u pogledu održivosti i stepena naplate tekućih iznosa zakupnina. Ova razlika može biti naročito velika kada se kapitalna vrednost nepokretnosti procenjuje na osnovu pretpostavke korišćenja imovine u najproduktivniju svrhu, dok se rentalna vrednost obračunava polazeći od aktuelne namene objekta. Metod koji polazi od rentalne vrednosti nepokretnosti manje je podložan fluktuacijama u vezi sa očekivanim kretanjem tržišta nekretnina u odnosu na procenu kapitalne vrednosti, pa je i to važan izvor razlike u proceni vrednosti do koje može doći primenom ova dva različita metoda.

Zbog osobine pristupa koji počiva na rentalnoj vrednosti, da u obzir uzima prihode koji se zasnivaju na aktuelnom načinu korišćenje nepokretnosti, moguće su situacije da se za zemljište u centru grada ne plati nikakav porez na imovinu, jer se to zemljište ne koristi, pa je pretpostavka da mu je rentalna vrednost jednaka nuli. Posledica ovakvog pristupa je da je korišćenje procene na osnovu kapitalne vrednosti nepokretnosti ekonomski racionalnije jer, između ostalog, obeshrabruje spekulativno korišćenje imovine (izbegavanje izgradnje da bi se podigla cena zemljišta, odnosno nepokretnosti uopšte), a obezbeđuje prihode od oporezivanja i one imovine koja bi u slučaju određivanja rentalne vrednosti ostala neoporezovana. Rezultat ovih različitih pristupa jeste taj da procena koja polazi od kapitalne vrednosti „gura“ vlasnike zemljišta u izgradnju, dok oporezivanje na osnovu rentalne vrednosti u aktuelnom načinu korišćenja (dakle praktično

neoporezivanje neizgrađenog zemljišta) omogućuje da se odluka o momentu izgradnje donesu bez žurbe, uzimajući u obzir sve aspekte tržišta nekretnina. Već smo napomenuli da je u nekim sistemima rentalna vrednost zakonom utvrđena u određenom procentu kapitalne vrednosti. U ovakvom pristupu malo toga preostaje od onoga što su prednosti utvrđivanja godišnje vrednosti nepokretnosti u odnosu na njihovu kapitalnu vrednost.

Prelazak Severne Irske sa sistema obračuna osnovice poreza na imovinu na osnovu rentalne vrednosti na sistem na osnovu kapitalne vrednosti koji se desio 2005. godine pružio je retku mogućnost da se efekti dva pristupa uporede koristeći više nego bogatu bazu podataka. Ovde je korisno napomenuti da je razlog za prelazak sa jednog sistema na drugi bio to što je podataka o iznosima zakupnina bilo značajno manje u odnosu na podatke o iznosima pri prometu svojine na nepokretnostima. Mekloski i Bel su pribavili podatke o 446 rezidencijalne nepokretnosti koje su 2005. godine vrednovane prema oba modela. Prosečna kapitalna vrednost sve 446 nepokretnosti je iznosila 110.992 funti, dok je prosek procenjenih godišnjih rentalnih vrednosti iznosio 6.996 funti. Analiza rezultata obračunatih prema dva različita polazišta je pokazala da oba sistema daju sličnu distribuciju poreskih obaveza. U pogledu razlika, pada u oči širi raspon iznosa poreskih obaveza u slučaju kapitalne vrednosti u odnosu na rentalnu. Pri tome je potrebno imati u vidu da su u istraživanju korišćeni podaci samo za rezidencijalne nepokretnosti, kod kojih je dostupnost podataka i najveća pa je i očekivano da razlike u rezultatima koje dva sistema proizvode budu najmanja. Podaci o komercijalnim ili industrijskim objektima bi, verovatno, dali značajno različitu sliku (McCluskey, Bell, 2008, str. 26).

2.2. Osnovne metode procene nepokretnosti

Tri su osnovna metoda procene vrednosti imovine za potrebe godišnjeg oporezivanja: analiza podataka o vrednostima u slučaju prodaje ili izdavanja, kapitalizacija prihoda od imovine i procena troškova izgradnje. Prvi model je i najpoželjniji, ali da bi on dao kredibilne rezultate, potrebno je da postoje podaci o dovoljnom broju transakcija, odnosno o iznosima zakupnina za određeni tip nepokretnosti. Za veliki broj nepokretnosti taj uslov je dostižan – pre svega za stambene i komercijalne objekte.

Analiza transakcionih podataka

Pristup koji se zasniva na podacima o vrednostima u slučaju prodaje ili izdavanja (transakcionih podataka) zasniva se na analizi kako i koliko različiti pokazatelji utiču na tržišnu vrednost nepokretnosti. Na osnovu dovoljnog broja podataka sa iznosima koji se postižu u transakcijama i karakteristikama nepokretnosti, korišćenjem statističkih modela, moguće je veoma precizno proceniti tržišnu vrednost svake nepokretnosti iste kategorije u okviru određene teritorije. Broj nepokretnosti za koje je

potrebno imati podatke zavisi i od broja pokazatelja koji se koriste pri proceni vrednosti. S jedne strane, što se veći broj pokazatelja koristi, to će statistički modelovane vrednosti biti bliže tržišnim cenama. S druge strane, veći broj pokazatelja zahteva i veći broj nepokretnosti za koje su poznati podaci o postignutoj ceni pri transakciji. Almi navodi da je potrebno najmanje pet nepokretnosti za koje su poznati podaci o prometu ili davanju u zakup na svaki pokazatelj koji se koristi, mada je optimalno da ih bude 15. Tako je za model koji koristi 20 pokazatelja (varijabli) potrebno pribaviti podatke o transakcijama najmanje 100 nepokretnosti, ali bi optimalno bilo da ih bude 300 (Almy, 2014, str. 12).

Metod kapitalizacije prihoda

Specifičnije nepokretnosti, kojih je manje u ukupnoj populaciji nepokretnosti na određenoj teritoriji, kao i nepokretnosti koje zbog drugih razloga nisu dovoljno često predmet transakcija, odnosno za koje nema podataka o iznosima zakupnina, moraju biti vrednovane korišćenjem drugačijih metoda. Prvi koji ćemo razmotriti je kapitalizacija prihoda. I ovde imamo dva pristupa: direktna kapitalizacija i metod eskontovanog toka novca. U prvom pristupu, procenjuju se vrednosti zakupnina i troškova vezanih za posedovanje imovine. Prihod se procenjuje na osnovu podataka o iznosima zakupnina, umanjenih za iznose poreza, osiguranja i odgovarajuće troškove tekućih i kapitalnih ulaganja; podaci o iznosu zakupnine se koriguju na osnovu procenjene stope izdatosti, polazeći od toga da nije opravdano pretpostaviti punu izdatost svih kapaciteta sve vreme eksploatacije nepokretnosti. Zatim se tako procenjen prihod stavlja u odnos sa opštom stopom kapitalizacije, tako da se vrednost nepokretnosti obračunava kao količnik neto prihoda i opšte stope kapitalizacije (Almy, 2014, str. 13).

Metod eskontovanog toka novca polazi od procene neto prihoda u svakoj godini korišćenja nepokretnosti; zatim se procenjuju vrednost nepokretnosti na kraju tako određenog perioda korišćenja i stopa kapitalizacije u svakoj godini. Na kraju se sabrani prihodi eskontuju da bi se obračunala njihova neto sadašnja vrednost. Metod kapitalizacije prihoda može biti poželjniji u odnosu na metod analize transakcionih podataka, i to u slučajevima nepokretnosti koje su generalno namenjene izdavanju.

Metod procene troškova izgradnje

Metod procene troškova (troškovni pristup) se koristi za nepokretnosti za koje nema dovoljno podataka ni o transakcionim vrednostima ni o iznosima zakupnina. Pretpostavka korišćenja troškovnog pristupa je razdvajanje vrednosti nepokretnosti na vrednost zemljišta i vrednost objekta na njemu. U SAD, u čak 29 od 50 saveznih država postoji obaveza odvojenog iskazivanja vrednosti zemljišta od vrednosti objekta u slučaju vrednovanja nepokretnosti za potrebe oporezivanja (McCluskey, Bell, 2008, str. 13). U idealnom slučaju, postoji dovoljna količina podataka o ostvarenim vrednostima pri transakciji (prodaji, odnosno izdavanju) zemljišta sličnih svojstava kakve ima zemljište na kome se nalazi nepokretnost čija vrednost se procenjuje. Pri tome se mora voditi računa o svojstvima kao što su oblik parcele, opremljenost infrastrukturom, širina

izlaza na javni put, konfiguracija terena, blizina sadržaja koji mogu pozitivno uticati na vrednost objekta (linije javnog prevoza) ili je umanjiti (postojanje zagađivača u okolini). Kada nema dovoljno podataka o transakcijama ili davanju zemljišta u zakup, a neophodno je posebno proceniti vrednost zemljišta od vrednosti objekata na njemu, pribegava se izvođenju vrednosti zemljišta iz ukupne vrednosti nepokretnosti, pri čemu se do ukupne vrednosti nepokretnosti dolazi primenom metoda analize podataka o vrednostima u slučaju prodaje ili izdavanja, odnosno kapitalizacija prihoda od imovine. Pretpostavka u tom slučaju je da je vrednost zemljišta jednaka ukupnoj vrednosti nepokretnosti umanjenoj za troškove izgradnje objekata, pri čemu se ti troškovi izgradnje umanjuju za iznos amortizacije.

Treba imati u vidu da vrednost nepokretnosti može biti veća od prostog zbira vrednosti zemljišta i troška izgradnje objekta koji se na tom zemljištu nalazi. Uzmimo za primer dva nova objekta (da bismo mogli da zanemarimo efekat amortizacije za ovu svrhu) na identičnim parcelama u atraktivnom delu grada od kojih je površina jednog objekta 1.000m², a drugog 2.000m². Ako pretpostavimo da je vrednost obe parcele po 500.000 evra, a da je trošak izgradnje 400 evra/m², došli bismo do toga da je vrednost prve nepokretnosti 900.000 evra, a druge 1.300.000 evra. Međutim, vrednovano na osnovu analize transakcionih podataka, verovatno bi se pokazalo da je cena kvadratnog metra izgrađenog objekta u toj zoni oko 2.000 evra/m², što verovatno znači da bi se prva nepokretnost mogla prodati za 2.100 evra/m² (budući da je manji stepen izgrađenosti na parceli prednost), a druga za 1.900 evra/m², budući da je puna izgrađenost parcele činilac koji gura cenu nepokretnosti na dole. Tim pristupom bi se došlo do toga da je vrednost prvog objekta 2,1 miliona evra (podsetimo, primenom prvog metoda se došlo do vrednosti od 900.000 evra), a drugog 3.8 miliona evra (naspram 1,3 miliona evra primenom prvog metoda). Da bi se primenom prvog modela drastično smanjila poreska osnovica u slučaju obe nepokretnosti je očigledno, iako su u obe analize korišćeni relativno pouzdani podaci, i primenjene su metodologije koje su obe međunarodno priznate. Ono što je manje očigledno jeste to da bi primenom prve metode bila značajno ugrožena i pravičnost. Naime, koeficijent potcenjenosti za prvu nepokretnost (odnos procenjene i tržišne vrednosti) bio bi 2,3 dok bi za drugu nepokretnost bio 2,9. Dakle, primenom prvog modela dolazi se do manjeg koeficijenta potcenjenosti za objekte nižeg stepena iskorišćenosti građevinskog zemljišta, što znači da se u relativno povoljniji položaj stavljaju vlasnici drugog, većeg objekta, u odnosu na vlasnike manjeg objekta.

Objašnjenje za ovu pojavu nalazi se u tome da lokacija nepokretnosti ne utiče samo na vrednost zemljišta, već u isto vreme utiče i na vrednost objekta izgrađenog na tom zemljištu. Što je veća nepokretnost izgrađena na parceli, to je efekat prenošenja vrednosti sa zemljišta na objekat značajniji. Takođe, što je udeo cene koštanja izgradnje objekta manji u ukupnoj vrednosti nepokretnosti, to je troškovni pristup manje pouzdan i u praksi vrednovanja imovine bi ga više trebalo izbegavati. U skladu sa ovim načelom, troškovni pristup se tipično primenjuje za procenu vrednosti industrijskih objekata kod kojih nema dovoljno transakcionih podataka jer niti su često predmet prodaje niti su predmet izdavanja, a locirani su van zona u kojima lokacija presudno doprinosi vrednosti zemljišta. Da bi se kontrolisalo prisustvo grešaka u proceni vrednosti nepokretnosti na osnovu troškovnog pristupa, poželjno je analizirati vrednosti koje se postižu primenom tog pristupa sa podacima o stvarnim cenama koje se postižu u transakcijama, kad god je takav podatak dostupan.

Izražavanje vrednosti izgrađenog zemljišta

Važno je naglasiti da se odvojeno vrednovanje zemljišta i objekata na njemu naročito primenjuje u situacijama kada je namera zakonodavca da se zemljište oporezuje po stopi koja je različita u odnosu na stopu koja se primenjuje na objekte. Najčešće je razlog za to razlikovanje pokušaj da se poreskom politikom, odnosno utvrđivanjem viših stopa za zemljište, preduprede spekulacije zemljištem kada se ono dugo drži neizgrađenim, čekajući da cena zemljišta dovoljno poraste. Međutim, u uporednoj praksi (pa i u Srbiji) je prisutan i drukčiji pristup, da se stope poreza na zemljište utvrđuju na nivou ispod nivoa koji se primenjuje za objekte. Ovo je najverovatnije rezultat procene da u slučaju zemljišta često postoji još izraženiji nesklad između imovinskog stanja obveznika i njihove platežne sposobnosti na osnovu prihoda koje imaju, nego što je slučaju pogledu objekata. Drugi razlog za primenu nižih stopa na zemljište u odnosu na stope koje se primenjuju na objekte javlja se kada se oceni da su vrednosti osnovice do kojih se dolazi u slučaju zemljišta manje pouzdane u odnosu na one koje se primenjuju na objekte i to tako da procenjene vrednosti zemljišta mogu biti značajno više od tržišnih cena.

Drugi razlog za vrednovanje izgrađenog zemljišta kao neizgrađenog je opredeljenje regulatora da se vrednost objekata zanemari i da se poreska osnovica proceni samo na osnovu vrednosti zemljišta, bilo ono izrađeno ili ne. Razlozi za ovakvo opredeljenje najčešće su u stavu da se radi o prirodnom bogatstvu i da njegovo korišćenje treba da bude naročito oporezovano ili u shvatanju da neoporezivanje objekata predstavlja bitan podsticaj vlasnicima zemljišta da to zemljište izgrade u maksimalno dozvoljenom obimu. Razlozi protiv ovakvog pristupa uglavnom se odnose na regresivni karakter poreza na zemljište i političke osetljivosti uvođenja stope koja bi bila dovoljno visoka da prihodno neutrališe isključenje objekata iz osnovice. Jedna drugačija linija kritike ovog pristupa ukazuje i na to da je ekonomski neracionalno podjednako oporezivati neizgrađeno zemljište kao i izgrađeno, imajući u vidu koliko ovo drugo više opterećuje vlasti potrebom da se obezbede odgovarajuća infrastruktura i javne usluge.

Vrednovanje zemljišta kao neizgrađenog zvuči da pojednostavljuje zadatak procenitelja. Međutim, to nije uvek slučaj. Za početak, postavlja se pitanje šta se podrazumeva pod neizgrađenim zemljištem. Da li će se činjenica da je neko zemljište opremljeno infrastrukturom, do granice parcele ili unutar parcele, vrednovati prilikom procene vrednosti zemljišta? Da li će se uzeti u obzir da je zemljište nivelisano, dok okolno zemljište možda ima nepovoljnu konfiguraciju terena; da li će se uzeti u obzir da je zemljište očišćeno od potencijalnog industrijskog zagađenja koje je inače karakteristično za tu zonu pa po tom osnovu inače utiče na vrednost zemljišta u njoj?

U zemljama koje su se opredelile za oporezivanje zemljišta kao neopremljenog, taj koncept je na početku označavao procenu zemljište u stanju u kakvom je bilo pre ikakve ljudske intervencije. S vremenom, takvog zemljišta kao osnove za upoređivanje je bivalo sve manje, a postajalo je i sve teže da se utvrdi kako je dato zemljište izgledalo pre prvih ljudskih intervencija. Možda još važnije, pojedini autori navode da sama ideja oporezivanja zemljišta kao „netaknutog“ nije u skladu sa prirodom i ciljevima oporezivanja zemljišta kao neizgrađenog. Naime, oporezivanje zemljišta kao neizgrađenog ima za cilj da

u poresku osnovicu ne uključuje radove kojima su vlasnici zemljišta uticali na njegovu vrednost (izgradnjom objekata, pre svega), ali podrazumeva vrednovanje onih elemenata kojima je društvo doprinelo povećanju vrednosti zemljišta, kao što je opremanje infrastrukturom, obezbeđenje javnog prevoza, pa čak i vrednovanje elemenata koji se odnose na aktivnosti šire društvene zajednice, kao što je povećanje broja stanovnika, ekonomski rast itd. (videti u McCluskey, Bell, 2008, str. 5). Danas prevlađuje shvatanje da koncept neizgrađenog zemljišta uzima u obzir rezultat određenih ljudskih aktivnosti, a pre svega da li je zemljište nivelisano i da li je sprovedena drenaža, odnosno da li postoje uslovi da se na datom zemljištu izgradi objekat predviđen prostorno-planskim dokumentom. Treba napomenuti da vrednost zemljišta kao neizgrađenog ne samo da neće uzeti u obzir postojanje objekata na zemljištu, već i da neće uzeti u obzir eventualno postojanje podzemnih nalazišta (mineralne sirovine i slično) koja mogu uticati na vrednost nepokretnosti.

2.3. Modeli za masovnu procenu vrednosti nepokretnosti

Korišćenje informacionih sistema za masovnu procenu vrednosti nepokretnosti je rašireno u međunarodnoj praksi. U praksi poznati kao CAMA²⁷ sistemi, mogu se koristiti za procenu vrednosti imovine u pojedinačnim postupcima, kao i za masovno vrednovanje osnovice za potrebne oporezivanja imovine. CAMA sistemi najčešće imaju sledeće elemente:

- prikupljanje podataka o nepokretnostima i njihovim karakteristikama;
- prikupljanje tržišnih pokazatelja (cene koje se postižu pri transakcijama, iznosi zakupnina itd);
- analiza tržišnih pokazatelja (tendencije u kretanju cena i kamatnih stopa, promene u preferencijama tržišta u pogledu različitih lokacija, vrsta nepokretnosti itd);
- izradu modela za masovnu procenu vrednosti;
- mehanizme za proveru tačnosti procena i korekciju procenjenih iznosa;
- razmenu informacija sa poreskim vlastima, obveznicima i drugim zainteresovanim stranama;
- izjašnjavanje po prigovorima i žalbama (Almy, 2014, str. 14).

Sušтина masovne procene vrednosti nepokretnosti se sastoji u korišćenju dostupnih podataka o transakcionim cenama za analizu uticaja većeg broja promenljivih koje utiču na vrednost nepokretnosti. Klasični pristup koji se koristi je multivariaciona regresivna analiza. Praktično se svakoj varijabli, odnosno karakteristici nepokretnosti, dodeljuje koeficijent koji govori o tome na koji način ta varijabla utiče na ukupnu vrednost nepokretnosti. Da bi se rezultati proverili i model dodatno usavršio, formula se ne modeluje koristeći sve dostupne podatke o transakcijama, već se deo

²⁷ Engleski: *Computer Assisted Mass Appraisal*.

nepokretnosti za koje su poznati transakcioni iznosi ne unosi u sistem, da bi se koristili za upoređivanje rezultata na njih primenjenog modela sa ostvarenim transakcionim iznosima. Primenom iterativnih operacija, sistem se unapređuje dok se rezultati poređenja ostvarenih i procenjenih vrednosti maksimalno ne približe. Pri tome se naročito obraća pažnja na to da li model proizvodi rezultate koji određene kategorije nepokretnosti sistemski stavljaju u (ne)povoljniji položaj u odnosu na ostale nepokretnosti (na primer, veći odnos između tržišne i procenjene vrednosti nepokretnosti za nepokretnosti veće vrednosti u odnosu na nepokretnosti manje vrednosti).

Nekada smatrani samim vrhom sistema procene vrednosti nepokretnosti, CAMA sistemi danas, da bi i dalje bili smatrani naprednim u međunarodnim razmerama, moraju biti povezani sa GIS²⁸ sistemima i drugim bazama podataka, čime se postiže šira funkcionalnost, veća pouzdanost i unapređena transparentnost sistema. Postojanje relativno pouzdanog CAMA sistema olakšava i uspostavljanje takozvanog „fiskalnog katastra“, odnosno glavne evidencija podataka o nepokretnostima i obveznicima za potrebe oporezivanja imovine. U većini zemalja koje pored katastra nepokretnosti kao evidencije svojinskih prava imaju i fiskalni katastar, to su dve evidencije koje administriraju dve odvojene agencije. Ipak, broj zemalja u kojima su obe evidencije deo jedinstvenog katastra, kao što je slučaj, na primer, na Novom Zelandu, se povećava (Almy, 2014, str. 17).

Čak i kod korišćenja visokokvalitetnih sistema za masovnu procenu vrednosti osnovice imovine, smatra se da je greška u iznosu od 10% u odnosu na tržišnu cenu nepokretnosti uobičajena. Važni su i procenjeni troškovi uvođenja i održavanja tako sofisticiranog sistema. Na osnovu iskustava Kanade, SAD i Holandije, ti troškovi iznose prosečno oko 20 evra po nepokretnosti, dok su troškovi temeljne procene okvirno dvostruko veći (Almy, 2014, str. 15). Za naše uslove ovo bi bio izuzetno visok iznos, naročito kada se stavi u odnos sa iznosom poreske obaveze. Treba imati u vidu da bi ovaj iznos u okruženju kao što je Srbija bio značajno manji, pre svega zbog nižih troškova radne snage. Ovo potvrđuje i činjenica da je u navedenim sistemima koštanje procene vrednosti nepokretnosti za potrebe uspostavljanja hipoteke oko 400 evra, dok je taj iznos u Srbiji oko četiri puta manji. I pored toga što se može očekivati da bi troškovi uvođenja i održavanja ovakvog sistema u Srbiji bili niži od proseka navedenih zemalja, Almi procenjuje da je uvođenje sofisticiranih sistema procene vrednosti nepokretnosti lako opravdati tek kada poreske stope budu na nivou od 1%, dakle 2,5 puta više nego što je sada slučaj u Srbiji za najveći broj nepokretnosti. U razvijenim zemljama se smatra standardom da troškovi procene vrednosti imovine budu 1-2% iznosa poreske obaveze, a da ukupni troškovi administriranja poreza na imovinu budu 5-10% prihoda od tog poreza.

Jedan od značajnih izazova u vezi sa masovnom procenom nepokretnosti je način na koji se primenjena metodologija objašnjava obveznicima poreza i drugim zainteresovanim licima, naročito u slučaju upravnih postupaka i sudskih sporova. Složenost ovih modela čini da ih je teško predstaviti obveznicima, čime se umanjuje transparentnost i podstiču sumnje na nepravilnosti u proceni.

28 Skraćeno od: *geografski informacioni sistem*.

2.4. Ažuriranje procene vrednosti imovine

Ažuriranje procena vrednosti imovine jedan je od ključnih vidova održavanja pouzdanosti čitavog sistema oporezivanja imovine. Ponovno vrednovanje nepokretnosti na godišnjem nivou je izuzetak u uporednoj praksi. Međunarodna organizacija procenitelja preporučuje da interval vrednovanja ne bude duži od šest godina. Ipak, i tako dug period između dva ciklusa je za mnoge sisteme nedostižan – Austrija je poslednji put vršila procenu vrednosti imovine za potrebe oporezivanja 1973. godine, a Velika Britanija 1991. godine. Nemačka je u tom pogledu još ekstremniji primer, jer je poslednja procena vrednosti imovine izvršena 1964. godine (na teritoriji nekadašnje Istočne Nemačke, čak 1935. godine). U Danskoj se procena vrednosti imovine vršila svake četiri godine, još od 1903. godine. Između dva ciklusa vršila se procena vrednosti nepokretnosti koje su izgrađene, dograđene, odnosno kod kojih je izmenjen neki drugi element koji utiče na vrednost nepokretnosti. U tim slučajevima, nepokretnost se procenjivala polazeći od nivoa cena koji je bio aktuelan prilikom poslednjeg ciklusa procene vrednosti. Obveznik koji smatra da je procenjena nerealno visoka vrednost njegove nepokretnosti, ima pravo da u svakom trenutku zatraži novu procenu, uz odgovarajuću naknadu. Otkako je 1981. godine uveden kompjuterski sistem u procenu vrednosti, sprovodi se svake godine ažuriranje (prilagođavanje) vrednosti imovine na osnovu podataka o kretanju cena za različite vrste nepokretnosti na određenoj teritoriji. Od 1998. godine, vrši se procena vrednosti svih nepokretnosti na godišnjem nivou (Muller, 2000).

U nekim zemljama u kojima je interval ažuriranja fiksiran, ponovno vrednovanje nepokretnosti se ne obavlja u svim poreskim jurisdikcijama istovremeno, već se, ako se vrši, na primer, na svake četiri godine, u jednoj godini obavlja u jednoj četvrtini poreskih jurisdikcija. Ovaj pristup omogućuje da se trendovi u promeni vrednosti nepokretnosti uočeni u jurisdikcijama u kojima je vršena nova procena iskoriste za ažuriranje kroz indeksaciju vrednosti i u onim poreskim jurisdikcijama u kojima te godine nije vršena ponovna procena vrednosti imovine.

Indeksacija

Što je period između dve procene vrednosti nepokretnosti za potrebe oporezivanja duži, to je veća važnost indeksacije, odnosno ažuriranja vrednosti nepokretnosti njihovim usklađivanjem sa opštim kretanjem nivoa cena, kamatnih stopa i drugim kretanjima koja utiču na tržišta nekretnina. Sofisticiraniji sistemi ne koriste isti koeficijent za indeksiranje svih kategorija imovine, već koriste različite koeficijente, čime se omogućava da obračunate vrednosti osnovice vernije prate tržišna kretanja. Ipak, češći su sistemi u kojima se vrednost osnovice ne indeksira na osnovu tendencija na tržištu nekretnina, već prema indeksu rasta cena na malo ili čak na osnovu kretanja troškova

izgradnje objekata (Almy, 2014, str. 18). Kvalitetni mehanizmi indeksiranja s jedne strane sprečavaju veštačku devalvaciju poreske osnovice, što je važno za prihodnu stranu javnih budžeta; s druge, indeksiranje pomaže da se izbegnu veliki šokovi do kojih bi došlo prilikom svake sledeće procene vrednosti kada u odnosu na prethodnu prođe, na primer, šest godina. Izbegavanjem tih velikih razlika u iznosima poreskih obaveza, koje bi po pravilu bile nepovoljne po obveznika, predupređuje se ogorčenje javnosti zbog poreza na imovinu, koga i bez tih naglih skokova često ima više nego dovoljno.

Tabela 1: *Primer efekata indeksacije vrednosti nepokretnosti*

Godina	Iznos obaveze, sa indeksacijom	Iznos obaveze, bez indeksacije
1	100	100
2	107	100
3	114	100
4	123	100
5	131	100
6	140	140
Ukupno za 6 godina	715	640

Paradoks je da ukupno veći iznos poreza koji se plati u slučaju postepenog povećanja procene vrednosti osnovice može da izazove manje protesta obveznika u odnosu na situaciju u kojoj u godini nove procene dolazi do velikog skoka iznosa poreske obaveze. Na primeru iz prethodne tabele, koja pretpostavlja nominalno godišnje povećanje vrednosti imovine od 7%, vidi se značajan skok od 40% u iznosu poreske obaveze u šestoj godini u odnosu na prethodnu. Takav skok teško da će proći bez protesta i u tom slučaju bi ukazivanje na činjenicu da bi, da je postojala indeksacija, u periodu od šest godina ukupno platili oko 12% više, kod obveznika nailazilo na malo razumevanja.

2.5. Ka optimalnom modelu procene vrednosti nepokretnosti za potrebe oporezivanja

Almi (Richard Almy) izveštava o uporednom istraživanju u okviru koga su prikupljeni određeni podaci o porezu na imovinu u 167 zemalja (Almy, 2014). Od 100 država za koje postoje podaci o nivou vlasti koji je nadležan za procenu vrednosti imovine, u najvećem delu ova nadležnost je postavljena na nivou centralnih vlasti (u 43 zemlje); regionalni nivo je nadležan u dve, a lokalna samouprava u 28; u ostalim državama, ova nadležnost je podeljena između različitih nivoa vlasti. U pogledu nadležne agencije, u

74 države za koje su prikupljeni podaci, dominira poreska uprava (44 zemalja), katastar je nadležan za procenu vrednosti nepokretnosti u 15 država, a 12 država ima posebne agencije za procenu vrednosti imovine za potrebe oporezivanja (Almy, 2014, str. 19). Utvrđivanje vrednosti nepokretnosti za potrebe oporezivanja imovine je u većini EU zemalja nadležnost centralnih vlasti. I u ostalim slučajevima, kada je to nadležnost subnacionalnih vlasti, pravni okvir za utvrđivanje vrednosti nepokretnosti utvrđuju centralne vlasti (European Commission, 2014, str. 32).

Kod izbora optimalnog modela procene vrednosti osnovice, treba poći od nekoliko prethodnih pitanja. Najvažnije pitanje tiče se dostupnosti podataka, a prvo sledeće, praktično isto pitanje, tiče se njihove pouzdanosti. Da li su telu koje se bavi procenom vrednosti dostupni podaci o transakcijama; kojom dinamikom ti podaci stižu do tela koje je nadležno za procenu, odnosno koliko svežim podacima to telo raspolaže; kolika je pouzdanost tih podataka; ako se radi u iznosima iz ugovora o prometu, odnosno o izdavanju nepokretnosti, koliko su ti podaci verodostojni, naročito ako prodavci, odnosno kupci, imaju interes da ti iznosi budu niži od onih sa kojima je transakcija realizovana; koliko su podaci o fizičkim karakteristikama nepokretnosti kvalitetni; da li se zasnivaju na informacijama koje su dostavili sami obveznici, ili su ih verifikovali državni organi – ovo su samo neka od pitanja od kojih zavisi optimalni model utvrđivanja osnovice poreza na imovinu za dati nivo razvijenosti „infrastrukture“ za upravljanje tim porezom.

Smatra se da je obim podataka o nepokretnostima koji je potreban za administriranje modela procene zasnovanog na godišnjoj rentalnoj vrednosti niži nego u slučaju korišćenje kapitalne vrednosti (prema McCluskey, Bell, 2008, str. 12). Takođe, lakše je proceniti vrednost imovine polazeći od njene trenutne namene, nego je obračunati na osnovu optimalnog načina korišćenja. Ovaj drugi pristup zahteva da procenitelj odredi da li je aktuelni način upotrebe nepokretnosti i ekonomski optimalan, što je samo po sebi nezahvalno, jer podrazumeva tvrdnju da vlasnik ne upravlja svojom nepokretnošću na optimalni način; ako već takav zaključak donese, procenitelj mora da odbaci eventualno dostupne podatke o iznosu za koji se nepokretnost izdaje, da proceni koji bi bio optimalan način korišćenja nepokretnosti i da proceni prihode od nje u tom slučaju. Dakle, od procenitelja se traži puno pretpostavki, na osnovu ograničenog obima podataka.

Jedno od pitanja koje se često postavlja u pogledu procene vrednosti osnovice tiče se nivoa vlasti koji treba da bude nosilac te nadležnosti. Argumenti u korist centralizacije nadležnosti za procenu vrednosti nepokretnosti su sledeći: veća mogućnost centralnih vlasti da obezbede neophodnu, veoma specijalizovanu ekspertizu i manja podložnost centralnih vlasti pritiscima iz lokalnih sredina. Argumenti u korist utvrđivanja ove nadležnosti na lokalnom nivou su bolje poznavanje lokalnih prilika koje utiču na vrednost nepokretnosti i veći interes lokalnih vlasti da obezbede ažurnost procena u odnosu na centralne vlasti. Ovaj drugi argument ima posebnu težinu, imajući u vidu na jednoj strani potrebu da se ulaže u skupe postupke procene vrednosti nepokretnosti i izloženost političkim otporima i kritikama u tom procesu, a na drugoj strani relativno mali prihodni značaj poreza na imovinu u odnosu na najveće poreze, kao i činjenicu da

prihodi od ovog poreza pripadaju lokalnoj samoupravi. Ove okolnosti dovode do toga da centralne poreske uprave lako skliznu u zanemarivanje poreza na imovinu kada su nadležne za taj porez. Utvrđivanje vrednosti nepokretnosti od strane centralnih vlasti može da dovede i do sukoba nadležnosti između centralnog i lokalnog nivoa vlasti, ako centralne vlasti, u pokušaju da deluju stimulatивно na ekonomiju, smanje opšti nivo poreske osnovice u slučaju nepokretnosti, a lokalne vlasti na to odgovore podizanjem poreske stope (European Commission, 2014, str. 34).

Deo argumenata protiv centralne nadležnosti za procenu vrednosti je u nekim sistemima neutralizovan dodeljivanjem ove nadležnosti specijalizovanom telu, koje nije deo poreske uprave, što znači i da nema stalnog takmičenja za resurse za administriranje između poreza na imovinu i drugih poreza.

Jedno od ključnih pitanja kod procene vrednosti imovine je to šta se uzima kao osnova za procenu – podaci koje procenitelji prikupe na terenu ili podaci koje obveznici imaju obavezu da dostave nadležnim organima. Prva mogućnost je karakteristična za SAD i još neke države. Posledica opredeljenja za taj pristup su visoki troškovi takvog prikupljanja podataka – procenjuje se do nivoa od čak 75% ukupnih troškova administriranja poreza na imovinu (Almy, 2014, str. 21). U većini drugih zemalja, obveznici su dužni da dostave podatke o svim bitnim karakteristikama imovine koju poseduju, uključujući i one koji su vezani za imovinsko-pravne odnose. Obaveza dostavljanja podataka često uključuje i obavezu prijavljivanja radova kojima se značajnije utiče na vrednost nepokretnosti. To ne podrazumeva samo dogradnju objekta i promenu namene celog ili dela objekta, već i radove na rekonstrukciji kojima se gabariti i namena objekta ne menjaju, ali se izvesno utiče na njegovu vrednost. Teškoće u obezbeđivanju primene ovakvih odredbi su velike, i njihova primena često zavisi od dobre volje obveznika. Ta dobrovoljna primena često izostaje, i to ne uvek zbog namere da se izbegne uvećanje poreske osnovice, već i zbog želje da se izbegne interakcija sa organima uprave.

3. Porez na imovinu i lokalna demokratija *Ili zašto lokalna samouprava ne mora da bude država u malom*

Moglo bi se reći da nema poreza kod koga je veza između nivoa oporezivanja i kvaliteta javnih usluga predmet tako čestog i energičnog propitivanja, kao što je slučaj u pogledu poreza na imovinu. Iako je zbog toga taj porez neomiljen izvor prihoda za većinu političara, upravo ga sklonost javnosti da propituje srazmernost obima i kvaliteta usluga koje dobija u kontekstu iznosa poreske obaveze čini poželjnim porezom sa stanovišta odgovornosti vlasti prema građanima. Pri tome su vlasnici nepokretnosti, budući da su im te nepokretnosti često daleko najvažniji izvor ličnog bogatstva, svesni da, iako mogu da osiguraju svoju nepokretnost, to osiguranje se odnosi samo na objekat, dok zemljište, odnosno njegovu vrednost nije moguće osigurati. Otud interes građana da svojim angažovanjem obezbede da vrednost njihove lokacije ne bude umanjena aktivnostima lokalne samouprave, već da se, koliko god je to moguće, uvećava (Fischel, 2001, str. 162).

U ovom delu ćemo se osvrnuti na neke aspekte povezanosti poreza na imovinu i lokalne demokratije. Pri tome je važno napomenuti da se naredna razmatranja odnose na sisteme u kojima porez na imovinu ima značajnu ulogu u najmanje jednom od sledećih aspekata:

- U pogledu udela u ukupnim prihodima lokalne samouprave ili školskih vlasti;
- Kao iznos opterećenja za poreske obveznike, odnosno rashod domaćinstava;
- Prema uticaju na cenu nepokretnosti, zahvaljujući efektu kapitalizacije ovog poreza.

Iako porez na imovinu ima relativno skromno učešće u ukupnim poreskim prihodima većine država, u pojedinima od njih (Velika Britanija, Francuska, Sjedinjene Američke Države, Kanada...) on čini između 2,5 i 3% BDP-a, što je iznos vredan poštovanja. Posebno je značajno mesto poreza na imovinu u finansiranju lokalnih samouprava ovih država. Porez na imovinu je najveći sopstveni izvor prihoda gradova u SAD, gde učestvuje sa 29,7% u njihovim ukupnim prihodima. To je, u isto vreme, i drugi najveći izvor prihoda gradova u SAD, posle transfera viših nivoa vlasti, koji u prihodima gradova učestvuju sa 36.3% (Briefing Book, 2016). Ovakvo učešće poreza na imovinu u prihodima lokalne samouprave u SAD se poslednjih godina stabilizovalo, pa čak je i nešto povećano tokom poslednjih pet godina, nakon dugogodišnjeg pada

sa impresivnih 78% učešća u sopstvenim prihodima gradova u 1942. godini (Revenue from Taxes, 2012). U pojedinim drugim zemljama (npr. Kanda i Velika Britanija), prihodi od poreza na imovinu, mereni učešćem u BDP-u, veći su nego u SAD. U većini drugih zemalja (ali ne u svim, i ne isključivo), porez na imovinu je prihod lokalne samouprave, i to jedan od najvažnijih njihovih poreski prihoda. Ta ga činjenica čini posebno bitnim u svim razmatranjima u vezi sa fiskalnim federalizmom.

3.1. Porez na imovinu i koncepti „glasanja nogama“ i „lokalnih glasača“

U sistemima u kojima porez na imovinu ima mali značaj u sistemu javnih finansija i njegov značaj za lokalnu demokratiju je skroman. Da bismo sagledali vezu između poreza na imovinu i lokalne demokratije u onim drugim sistemima, korisno je ponovo se osvrnuti na vezu poreza na imovinu i modela glasanja nogama koji je uveo Čarls Tibo još 1956. godine i koji se, ukratko, sastoji u tome da će građani (i privredni subjekti) u situaciji u kojoj mogu da biraju između više lokaliteta sa različitim nivoima poreskih opterećenja i usluga koje dobijaju od javnog sektora, birati one sredine koje nude za njih optimalan odnos poreza i javnih usluga koje se za te poreze dobijaju (Tiebout, 1956). Tiboova hipoteza je nastala kao direktan odgovor na radove Pola Semjuelsona (Paul Samuelson) i Ričarda Masgrejva (Richard Musgrave) u kojima su oni izložili tezu da samo kroz politički proces, odnosno glasanjem, građani mogu da se opredele za optimalan odnos poreza i javnih usluga. Polazeći od toga da se sve veći deo javnih usluga pruža na subnacionalnom nivou, Tibo je zastupao stav da u kontekstu poreske konkurencije i konkurencije za privlačenje i zadržavanje stanovnika i investicija, građani nemaju samo izbore kao priliku da izraze svoje preferencije, već ih mogu izraziti i „nogama“, odnosno preseljenjem u one administrativne jedinice koje pružaju za njih optimalan odnos poreza i javnih usluga.

Još jedna zanimljiva postavka u vezi sa porezom na imovinu i lokalnom demokratijom jeste ideja tzv. „lokalnih glasača²⁹“ (videti u Fischel, 2001). U ovoj postavci, lokalna samouprava se posmatra kao korporacija čiji deoničari su svi vlasnici stambenih objekata. Motivacija lokalnih glasača da učestvuju u upravljanju lokalnim poslovima (odnosno da kontrolišu lokalne vlasti) jeste u tome da kvalitet i obim usluga lokalnih vlasti najdirektnije utiče na vrednost njihovih najvrednijih sredstava – odnosno stambenih objekata. Važnost ove postavke je i u tome što otkriva još jednu dimenziju lokalne samouprave u odnosu na ono kako se često vidi – kao umanjeni prikaz nacionalne vlasti. Dakle, lokalna samouprava može da utiče na vrednost najvrednije imovine velike većine stanovništva mnogo direktnije nego što to čini nacionalna vlast. U lokalnim

²⁹ Engleski: homevoters.

sredinama u kojima je politika pod snažnim uticajem tržišta nepokretnosti, vlasnici nepokretnosti imaju ulogu centralnog učesnika lokalne politike. To nije slučaj na državnom nivou (Fischel, 2001, str. 170).

Svako ko u okviru teritorije lokalne samouprave koja pruža usluge visokog kvaliteta (a time i cene) koristi te usluge, a ne učestvuje u njihovom finansiranju u meri u kojoj to čine drugi stanovnici, stvara efekat slepog putnika³⁰, i time otežava položaj stanovnika koji sa većim delom učestvuju u finansiranju lokalne samouprave. (Zamislimo porodicu koja u elitnom naselju, opremljenom odlično održavanim parkovima, sjajnim javnim školama i sl, živi u prikolici i ne učestvuje plaćanjem poreza na imovinu u finansiranju tih usluga). Lokalne samouprave generalno nemaju mogućnost da zabrane građanima da žive u objektima čija je vrednost, a time i poreska osnovica, ispod neke propisane. Ali one imaju jedan drugi alat da otežaju da korist od lokalnih usluga imaju oni koji ne učestvuju u njihovom finansiranju kroz poreze. To su akti kojima se vrši određivanje namena različitih delova teritorije kroz prostorne i urbanističke planove. Prostornim i urbanističkim planovima je, na primer, moguće predvideti najmanju dozvoljenu površinu parcele i utvrditi dozvoljeni stepen zauzeća objekta parcelom i dozvoljenu visinu objekta na način da vrednost samih parcela (i visina poreza na imovinu samo po tom osnovu) mora biti velika i da se izgradnja skromnih, malih kuća, jednostavno ne isplati. Na taj način, bez ikakve izričite diskriminacije onih sa slabijim imovinskim stanjem, određena područja se praktično rezervišu za one koji mogu da priušte skupe nepokretnosti i visoke poreze na imovinu koji uz njih idu. Ovo aktivno zalaganje za ujednačenost vrednosti stambenih nepokretnosti na određenom prostoru je deo objašnjenja zašto u naseljima sa vilama nema mesta za one koji žive u barakama i prikolicama.

Ključni momenat urbanističkog planiranja nije određivanje dozvoljenih parametara izgrađenosti različitih zona građevinskog zemljišta, već određivanje koje zemljište je građevinsko, a koje ne. Širenje građevinskog zemljišta je veći problem nego što to na prvi pogled može da izgleda. Ova pojava nije ograničena samo na države sa velikim prirodnim priraštajem ili sa velikim migracijama stanovništva iz sela u gradove. Tako je, na primer, na širem području grada Klivlenda u SAD između 1970. i 1990. godine površina građevinskog zemljišta povećana za trećinu, dok se broj stanovnika na tom području smanjio za 11%. Ovakve pojave nisu izolovane. Na nivou celih SAD, tokom tri decenije, između 1960. i 1990. godine, površina građevinskog zemljišta se uvećala dvostruko, dok je stanovništvo poraslo za manje od 50% (Song and Zenou, 2005, str. 1). Ove tendencije, naravno, nisu ograničene na SAD. Pored smanjenja dostupnog poljoprivrednog i šumskog zemljišta, ovakvo širenje građevinskog zemljišta ima i brojne druge negativne efekte, a pre svega na veće troškove obezbeđivanja infrastrukture i drugih javnih dobara i usluga tako raštrkanim lokacijama.

Tezu o homogenosti vrednosti nepokretnosti po lokalnim samoupravama, odnosno poreskim jurisdikcijama, Fišel dalje razvija tako što ukazuje na to da je homogenost

30 Engleski: free riders.

različitih delova jedne lokalne samouprave veća u odnosu na homogenost različitih delova regiona. Ova homogenost stanovništva po jedinicama lokalne samouprave smanjuje pritisak na sprovođenje redistribucije, na primer kroz veće efektivne stope poreza na imovinu velike vrednosti. Upravo ovoj okolnosti, da lokalne samouprave nemaju veliki prostor za redistribuciju, Fišel pripisuje značajnu ulogu u pojavi da su građani manje zainteresovani za politički proces na lokalnom nivou (što se vidi u tradicionalno manjoj izlaznosti na lokalnim u odnosu na nacionalne izbore), iako se više angažuju u javnim poslovima koji se tiču nadležnosti lokalnih, u odnosu na nacionalne vlasti, i to kroz javne rasprave o lokalnim planovima, budžetima i politikama, učešće u školskim odborima i sl. On ovu tezu o tome da veća homogenost stanovništva vodi manje izraženim pritiscima za redistribuciju, a ovo manjem interesu za učešće u političkom procesu, ilustruje i podatkom prema kojem u gradovima sa heterogenijim sastavom stanovništva nalazimo veću izlaznost građana na lokalnim izborima u odnosu na homogenije sredine (Fischel, 2001, str. 164).

U situacijama kada je teško obezbediti da vrednost novih građevina bude na nivou postojećih, koriste se i drugi finansijski instrumenti koji treba da obezbede da se na osnovu jednokratnog plaćanja pre početka korišćenja objekta nadomesti razlika ili deo razlike po osnovu manje naplaćenog poreza na imovinu. U SAD se koriste takozvane „exactions“ i „impact fees“, čemu bi pandan u Srbiji bio doprinos (ranije naknada) za uređivanje građevinskog zemljišta. Kao opravdanje za ove naknade se navodi da izgradnja novih objekata mora biti praćena nadoknadom odgovarajućih troškova koji nastaju tom izgradnjom (potreba za proširenjem saobraćajnih, školskih i sličnih kapaciteta) ili umanjivanjem dostupnosti određenih pogodnosti za vlasnike postojećih objekata (povećana gužva u saobraćaju, parkovima i sl.). Dok su za neke investitore ovakve naknade vid iznude, pa protiv njih pokreću, ponekad sa uspešnim ishodom, sudske postupke, drugi ih prihvataju kao jedini način da obezbede da lokalne vlasti relaksiraju urbanistička ograničenja i omoguće realizaciju određenog projekta, i pored toga što studije pokazuju da su iznosi traženih plaćanja po pravilu veći od troškova koji nova ulaganja nameću zajednici (Fischel, 2001, str. 160).

Fišel ukazuje na još jednu vezu između poreza na imovinu i odluka koje se donose na nivou lokalne samouprave. Radi se o relativno malom udelu lokalnih samouprava u kojima porez na imovinu ima značajnu ulogu, a koje primenjuju ograničenje dozvoljenog iznosa zakupa stambenog prostora. On to tumači suprotstavljanjem ovoj kontroli ne samo rentijera (kojih ima manje nego zakupaca stambenog prostora), već pre svega suprotstavljanjem vlasnika stanova i kuća, koji znaju da kontrola zakupnina vodi u zanemarivanje zgrada, što s jedne strane dovodi do smanjenja vrednosti i okolnih zgrada, a s druge smanjuje prihode od poreza na imovinu na zgrade u režimu kontrole zakupnine, čime se stvara potreba da se od vlasnika kuća naplati više prihoda da bi se nadomestila razlika (Fischel, 2001, str. 166).

3.2. Finansiranje obrazovanja zasnovano na porezu na imovinu i lokalna demokratija

Veza između sistema finansiranja obrazovanja i poreza na imovinu u Severnoj Americi je izuzetno jaka, što ilustruje i ranije navedena činjenica da prihodi od poreza na imovinu u SAD u proseku učestvuju sa oko 36% u finansiranju rashoda u osnovnom i srednjem školstvu, dok u nekim saveznm državama taj udeo ide i preko polovine. Lokalna kontrola obrazovanja (isključujući, naravno, univerzitetski nivo obrazovanja i specijalizovane škole) ključna je odlika ovih sistema. Slična situacija je i u Kanadi i u nekim drugim državama. Fišel navodi da je jedan od važnih razloga za bolje performanse sistema u kome postoji lokalno finansiranje obrazovanja u odnosu na finansiranje prevashodno od strane države, taj da najsnažniju interesnu grupu u vezi sa obrazovanjem na lokalnom nivou čine vlasnici nepokretnosti, a na državnom nivou najuticajniju interesnu grupu čine sindikati zaposlenih u obrazovanju. Dok se sindikati neprekidno zalažu za više sredstava za finansiranje obrazovanja, što svakako ima pozitivne efekte na kvalitet obrazovanja, kada se radi o načinu raspodele sredstava namenjenih obrazovanju, sindikati su subjektivni, i zalažu se da što veći udeo sredstava ide na zarade zaposlenih, što unosi element neefikasnosti u ovoj sistem. Taj element je manje izražen na nivou lokalne samouprave, jer vlasnici nepokretnosti, kao najuticajnija interesna grupa na tom nivou, nisu subjektivni ni prilikom odlučivanja o obimu rashoda u obrazovanje (zalažu se za što manje poreze, ali ne po cenu da relativni pad kvaliteta obrazovanja dovede do pada vrednosti njihovih nepokretnosti), ni kod odlučivanja o načinu raspodele tih sredstava, budući da su direktno zainteresovani da sredstva idu u namene koje najviše doprinose boljim rezultatima koje će učenici postizati (Fischel, 2001, str. 169).

Veza između poreza na imovinu i kvaliteta škola u SAD jedan je od složenih odnosa koji obeležava dobar deo političke dinamike u toj zemlji. Naime, jedan od najvažnijih elemenata koji se vrednuju kada se govori o kvalitetu života u različitim sredinama jeste kvalitet obrazovanja. Bolji rezultati koje đaci iz jedne škole postižu na uporednim testovima direktno utiču na povećanje vrednosti stambenih objekata u blizini takvih škola. S druge strane, zahvaljujući tome što se školski okruzi finansiraju iz poreza na imovinu sa, kako smo videli, 40% ukupnih prihoda, povećanje vrednosti imovine ima efekta na povećanje obima finansiranja škola koje su deo tog okruga.

Na taj način deluje pozitivna povratna sprega u ovom odnosu. Ali, u slučajevima kada je na delu negativna povratna sprega, to može doprineti ubrzanom urušavanju čitavih lokalnih zajednica, i to tako što smanjenje vrednosti nepokretnosti na određenom području dovodi do smanjenja prihoda od poreza na imovinu i sredstava za finansiranja školskih okruga, što rezultira pogoršanjem kvaliteta škola na toj teritoriji, što posledično dovodi do manjeg interesovanja kupaca za nepokretnosti na tom

području i daljeg pada vrednosti imovine. Ovaj mehanizam doprinosi tome da se u pojedinim sredinama SAD javljala sprega lokalnih, odnosno školskih, vlasti i nastavnog osoblja koja je podsticala ili blagonaklono gledala na to da nastavnici tokom testova pomažu učenicima da postignu bolje rezultate nego što bi uspeali oslanjajući se samo na sopstveno znanje.

U SAD su zabeležena najmanje dva velika skandala sa nastavnicima koji su falsifikovali rezultate provera znanja učenika. U sudskom epilogu jednog od njih, koji se tiče školskog odbora u Atlanti, 11 od 12 optuženih je osuđeno u krivičnom postupku, ne računajući 21 optuženog koliko ih je priznalo krivicu i nagodilo se sa tužilaštvom. Ne samo lokalna zajednica, već i čitava nacija je bila zatečena prizorom nastavnika i školskih upravnika koje iz sudnice, sa liscama na rukama, odvođe u zatvor (The New York Times, 2015). Osuđeni su, tokom perioda koji je trajao oko decenije, pomagali đacima tokom provera znanja i vršili ispravke netačnih odgovora da bi rezultate pokazali boljim nego što bi inače bili. Ne čudi da je jedan od najpoznatijih ekonomista u SAD, Stiven Levit, stekao ime između ostalog time što je učestvovao u razvoju algoritma koji je otkrivao slučajeve kada su nastavnici menjali rezultate testova (videti u Levitt, Dubner, 2003).

Drugi, manje istraženi (ako ne naučno, onda krivično) oblik devijantnog ponašanja koji se javlja kao rezultat pritisaka za poboljšanje rezultata đaka na proverama znanja uključuje upućivanje đaka, kojima tamo nije mesto, u škole za učenike sa posebnim potrebama, da ne bi kvarili prosek na testovima. S druge strane, ispravljanje testova od strane nastavnika je dovelo do toga da se ne uoči na vreme da određeni učenici nemaju dovoljan nivo znanja i da im je potrebno ili posebno tutorstvo ili prebacivanje u specijalne škole. Čak i kada se ne radi o falsifikovanju rezultata provera znanja, preokupiranost rezultatima na testovima i ogroman uticaj koji to ima na različite sfere života u lokalnim zajednicama, dovodi do toga da nastavnici usmeravaju pažnju na one oblasti za koje očekuju da će biti predmet testova, zanemarujući prenošenje drugih važnih znanja, za koja očekuju da neće biti predmet testa. Zato je potrebno naglasiti da najveću štetu od opsesije rezultatima provera znanja snose učenici. Pri tome treba naglasiti da veza između kvaliteta sistema obrazovanja i vrednosti imovine, a time i iznosa finansija za školske odbore, nije jedini generator ovakvog ponašanja, već su to i grantovi za obrazovanje viših nivoa vlasti i bonusi za nastavnike i upravnike koji se obezbeđuju ili uskraćuju pojedinačnim školama u zavisnosti od rezultata koje učenici postižu na proverama znanja. Između ostalog i iz ovih razloga, porez na imovinu predstavlja ne samo predmet političkih sporenja i socijalnih trvenja, već i neiscrpan predmet istraživanja u sklopu širokog spektra naučnih disciplina.

3.3. Širenje gradova i porez na imovinu

Pojava širenja gradova na uštrb poljoprivrednog i šumskog zemljišta predstavlja ekološki, sociološki, ekonomski i uopšte razvojni izazov karakterističan za savremena društva. Nepovoljne posledice ove pojave su očigledne – smanjenje raspoloživog fonda poljoprivrednog i šumskog zemljišta, sa svim negativnim posledicama koje to ima po životnu sredinu i čoveka u njoj; troškovi izgradnje i održavanja infrastrukture, koja sada treba da pokrije sve veće površine građevinskog zemljišta; povećani troškovi javnog prevoza, saobraćajne zagušenja i povećanje vremena koje stanovnici gradova provedu u prevozu.

Teritorijalno širenje gradova je, u ovoj fazi razvoja ljudskih društava, koje karakteriše povećanje ukupnog broja stanovnika i smanjivanje udela stanovništva koje živi u selima na račun gradova, praktično neizbežna pojava. Međutim, pojava koja nije neizbežna i tiče se, u velikoj meri, kreatora javnih politika, je segment širenja gradova koji ne proističe iz povećanja broja stanovnika, već iz smanjenja gustine naseljenosti gradova. Povećanje površine urbanog područja po stanovniku grada dolazi usled povećanja površine stambenog prostora po stanovniku grada, odnosno usled promene prirode urbane morfologije u korist prigradskih naselja (saburbia) koje karakterišu slobodno-stojeće stambene zgrade sa jednim stanom (jedno-porodične kuće).

Ova pojava je na engleskom jeziku dobila i posebno ime: „urban sprawl“ („raštrkanost gradova“). Iako se radi o fenomenu koji je najpre uočen i istražen u SAD, od njega nisu imuni ni gradovi na drugim kontinentima. Evropska agencija za životnu sredinu je dala svoje određenje pojma „raštrkanosti gradova“ navodeći da se radi o neplanskom razvoju gradova po njihovim obodima i da ga karakteriše mala gustina stanovništva i gradnja na područjima koja su razvučena, odnosno raštrkana, dok se između njih nalaze područja sa poljoprivrednim zemljištem (Ermini i Santolini, 2015, str. 1). Podaci iz Italije pokazuju da je u toj zemlji između 1951. i 2001. godine broj stambenih jedinica povećan 2,3 puta, dok je broj stanovnika povećan za samo 20%³¹. U periodu između 1971. i 2009. godine, gustina stanovništva u velikim gradovima Italije je smanjena za oko 9% (Ermini i Santolini, 2015, str. 4-5). U istraživanju o raštrkanom razvoju Sofije u Bugarskoj, navodi se da je između 2007. i 2012. godine broj stanovnika tog grada povećan za oko 61 hiljadu, odnosno za manje od 5%, dok se prosečno vreme koje stanovnici provedu na putu do posla povećalo sa 30 na 53,5 minuta, odnosno za 78%. Da se ne radi samo o posledici većih gužvi zbog povećanja broja automobila, koji može da bude i posledica povećanja životnog standarda, pokazuje podatak da se prosečna razdaljina koju

31 Da ovaj fenomen ima svoju sociološku i kulturološku pozadinu pokazuje i nalaz da je broj porodica u ovom periodu povećan za oko 80% - dakle značajno više od broja stanovnika, ali i dalje nedovoljno da bi objasnio povećanje stambenih jedinica od 130%.

stanovnici prelaze do posla povećala u istom periodu sa 5,5 na 10,6 kilometara, odnosno 93% (Geshkov, 2015, str. 114).

Ova pojava raštrkanog razvoja gradova, i njena veza sa porezom na imovinu, predmet je našeg bavljenja u nastavku. Već ovde treba reći da porez na imovinu nije jedini, pa ni presudan činilac širenja gradova. Povećanje prihoda srednjeg sloja stanovništva, koje sada lakše može da priušti život u kući sa okućnicom, ulaganja u saobraćajnu infrastrukturu koja omogućavaju da se relativno velike razdaljine u gradovima prelaze za vreme koje je prihvatljivo njihovim stanovnicima, kao i kriminal i zagađenje, koji mogu da budu neproporcionalno skoncentrisani u urbanim jezgrima³², neki su od činilaca koji utiču na tendencije smanjivanja gustine naseljenosti u gradovima. Prema istraživanju na osnovu podataka o 448 gradova u SAD, došlo se do nalaza da povećanje od 1% u broju stanovnika grada dovodi do povećanja od 0,519% u površini grada; povećanje prihoda stanovnika od 1% dovodi do povećanja površine grada od 0,724%; povećanje javnih ulaganja u prevoz od 1% dovodi do povećanja površine gradova od 0,288% (Song, Zenou, 2006). Nas, naravno, zanima da li porez na imovinu utiče na ovu pojavu tako što je podstiče ili je naprotiv, ograničava. U ovom pogledu, naučna literatura nema jedinstveni stav.

Jedno stanovište polazi od toga da porez na imovinu ima dva dela – porez na zemljište, i porez na objekte. Dok uvođenje poreza na zemljište, kako je i ranije diskutovano, u načelu nema uticaja na odluke o načinu korišćenja tog zemljišta, odnosno nema troškova alokativne neefikasnosti, oporezivanje objekata, kao specifična vrsta oporezivanja kapitala, utiče na to da obim gradnje bude manji nego što bi bio da komponente poreza na objekte nema. Manji obim gradnje po parceli dovodi do niže gustine stanovništva u zonama u kojima je uveden takav porez i time doprinosi efektu raštrkanosti gradova (videti, na primer, u Brueckner, Kim, 2003). Brekner i Kim i sami ukazuju da ovaj efekat poreza na imovinu na širenje gradova nije jedini moguć. Zahvaljujući efektu elastičnosti tražnje stambenog prostora, porez na imovinu, umesto do smanjenja veličine objekta po parceli, može dovesti do smanjivanja stambenih jedinica, tako da se povećava gustina stanovništva i smanjuje širenje gradova.

Druge studije potvrđuju utemeljenost alternativnog efekta poreza na imovinu u odnosu na osnovno očekivanje kod Breknera i Kim da on dovodi do povećanja raštrkanosti gradova. Ključni nalaz do koga dolaze Song i Zenu je da porez na imovinu deluje tako što smanjuje raštrkanost gradova (Song, Zenou, 2006). Prema ovom istraživanju, koje se zasniva na podacima iz 448 gradskih područja u SAD, povećanje stope poreza na imovinu dovodi do smanjivanja raštrkanosti gradova i to tako da povećanje efektivne poreske stope poreza na imovinu za 1% dovodi do smanjenja područja na

32 Posebna, sociološka, posledica „raštrkanog“ teritorijalnog razvoja gradova se tiče činjenice da seljenje najbolje kategorija stanovništva u kuće na obodima gradova dovodi do socijalnog raslojavanja u kome zone življenja bogatijih i siromašnijih slojeva stanovništva bivaju sve oštrije razgraničene. Pri tome, centre gradova, naročito u SAD, počinju da naseljavaju siromašniji stanovnici, tako da i sama gradska jezgra, koja su tokom radnog vremena stecišta poslovnih ljudi i administrativnih radnika, uveće bitno menjaju demografsku strukturu i postaju manje bezbedna.

kome se prostire grad za 0,4%. U jednoj ranijoj verziji ovog istog rada, sadržan je podatak da u gradovima SAD povećanje poreza na imovinu od 10% u proseku smanjuje prostiranje gradova za oko 300 hektara (Song, Zenou, 2005, str. 20).

Već pomenuta analiza raštrkanog razvoja gradova u Italiji navodi podatke o tome kako veći porez na imovinu u urbanim sredinama podstiče raštrkanost gradova, dok viši porezi na obodima gradova utiču na kompaktnost gradova. Pri tome je snažniji efekat poreza koji uvode opštine na rubnim delovima urbanih konglomerata u odnosu na efekat koji ima visina poreza u gradskom jezgru. Još jedan aspekt značajno utiče na tendenciju širenja grada. To je cena poljoprivrednog zemljišta na obodu grada. Što je ta cena veća, manja je površina na kojoj se grad prostire (Ermini i Santolini, 2015, str. 12-13)³³.

Pitanje raštrkanog razvoja gradova je usko povezano sa pitanjem troškova obezbeđenja infrastrukture i javnih usluga na području novogradnje. Tu očigledno imamo dva suprotstavljena interesa:

- Onaj postojećih žitelja gradova, kojima ne odgovara ono što proširenje gradova donosi: pretvaranje prirodnog u urbano okruženje, povećanje saobraćajnih gužvi, zagađenje životne sredine itd; postojećim žiteljima ne odgovara ni da se iz gradskog budžeta finansira obezbeđivanje infrastrukture u budućim naseljima, umesto da se unaprede komunalne usluge u postojećim.
- Suprotni interes imaju potencijalni vlasnici objekata na proširenom području grada koji žele da se tu nastane i kojima odgovara da što veći deo troškova obezbeđivanja komunalne infrastrukture i usluga obezbedi lokalna samouprava. Ovo protivljenje postojećih žitelja gradova je veće kada se radi o izgradnji koja se neposredno nastavlja na postojeća naselja, nego kada se radi o izgradnji koja je od postojećih naselja odvojena određenim zelenim pojasem, tako da deluje podstičuće na pojavu raštrkanosti gradova.

Jedan od načina da se ova suprotstavljenost interesa dovede u ravnotežu jeste taj da uslov za novu gradnju bude plaćanje novih investitora koje bi obuhvatilo i troškove obezbeđivanja nedostajuće infrastrukture kao i određenu subvenciju za postojeće stanovnike koji će biti pogođeni proširenjem grada. Pri tome treba imati u vidu da ovaj način postizanja ravnoteže između suprotstavljenih interesa postojećih i novih stanovnika važi, u nešto manjoj meri, i u slučaju gradnje na već izgrađenim područjima, kada dolazi do većeg stepena izgrađenosti (izgradnja kod koje objekti pokrivaju veću površinu zemljišta, odnosno imaju više spratova nego postojeći). Jedan od načina da se obezbedi plaćanje budućih investitora koja bi smanjila protivljenje postojećih stanovnika je takozvana „naknada za uticaj”³⁴, čemu je kod nas pandan doprinos za uređivanje građevinskog zemljišta. Drugi način koji se sugerše u literaturi je

33 Ermini i Santolini navode da i generacijska struktura gradova ima uticaja. Što su starije kategorije stanovništva zastupljenije u demografskoj strukturi grada, veća je površina na kojoj se on prostire.

34 Engleski: *Impact Fee*.

određena subvencija za postojeće stanovnike, odnosno smanjivanje nivoa poreza (na imovinu) kako se povećava broj stanovnika na određenom području (Cinyabuguma, McConnel, 2012, str. 16).

Iskustvo pokazuje da naknada za uticaj u SAD, kao ni doprinos za uređivanje građevinskog zemljišta u Srbiji, ne uspevaju da nadomeste sve troškove lokalne zajednice koji nastaju kao posledica nove gradnje, ali gradovi nastavljaju da se šire, i kod nas i u inostranstvu. To je, između ostalog, rezultat činjenice da povećanje broja stanovnika gradova nosi i značajan obim koristi za postojeće stanovnike gradova. To pokazuju studije koje su utvrdile da su zarade veće u većim gradovima, a da su troškovi većine dobara smanjuju kako su gradovi veći (Cinyabuguma, McConnel, 2012, str. 3). Lokalnim vlastima povećanje broja stanovnika, iako povećava troškove nekih komunalnih usluga, znači i povećanje poreske osnovice i povećanje političkog uticaja, prestiža itd. Dakle, izazov je kako upravljati rastom grada tako da on bude u stanju da privlači nove stanovnike, a da se izbegnu i raštrkano širenje (pre mala gustina naseljenosti) i „širenje u visinu“ (zbog prevelike gustine stanovništva i smanjenja kvaliteta života koji ono nosi).

U našim uslovima, pojava raštrkanosti gradova itekako postoji, ali za uzrok ima procese koji su drugačiji od onih koji su gore opisani. U Srbiji se život u centru grada i dalje, u načelu, smatra privlačnijim od života u prigradskim naseljima. Međutim, kao rezultat male dostupnosti građevinskog zemljišta u urbanim zonama (pre svega zbog urbanističko-planskih ograničenja i nerešenih svojinsko-pravnih odnosa), gradnja na rubnim delovima grada je značajno jeftinija. Budući da u tim zonama infrastruktura nije obezbeđena, i najčešće urbanističkim planovima nije predviđeno da bude obezbeđena u nekom doglednom periodu, one su po pravilu zabranjene za gradnju i kategorizovane su kao poljoprivredno zemljište. S obzirom na veliku potražnju stambenog prostora na području gradova, na rubnim područjima se gradnja često dešava kao nelegalna. Kako su mehanizmi sprečavanja nelegalne gradnje, ako ne nepostojeći, onda svakako neefikasni, na ovaj način nastaju čitava naselja, češće podignuta na dostupnom privatnom zemljištu, u manjoj meri i na javnom.

Nelegalno izgrađena naselja su naslonjena, ali ne i inkorporirana, u urbano područje, često odvojena velikim područjima poljoprivrednog zemljišta od tog urbanog područja, odnosno od drugih, na sličan način nastalih, naselja. Gradske vlasti vrlo brzo bivaju suočene sa izborom da sasvim ignorišu postojanje čitavih naselja naslonjenih na urbano područje ili da postepeno krenu sa obezbeđivanjem određene komunalne infrastrukture i usluga stanovnicima naseljenim na tim područjima. Zahvaljujući sticaju dnevno-političkih i socijalno-humanitarnih razloga, lokalne samouprave se, pre ili kasnije, u većoj ili manjoj meri, opredele za obezbeđivanje komunalnih usluga i nelegalno izgrađenim naseljima.

Rejonsko pitanje

„Visoka poreska opterećenja, ali i činjenica da se u centru malo gradilo i da je bila slaba ponuda i velika potražnja podizali su cene toliko da je građanima prestonice izgledalo da danas živimo skuplje u Beogradu nego što se živi u Beču.“

„Odbornici skupštine grada su kao najvećeg krivca za neplanski razvoj grada osuđivali Opštinu. Tvrdili su da se teško dolazi do građevinskih dozvola, da se na dobijanje nivelacione i regulacione linije, bez koje se u gradu nije moglo graditi, zbog neefikasnosti administracije čeka i po više od godinu dana.“

Opština je optuživana i zbog toga što se „veliki delovi grada nalaze u nesređenom stanju, kao i da je nesposobna da stane na put haotičnoj gradnji koja je Zakonom (...) zabranjena.“

Iako ovi navodi podsećaju na ono što danas čujemo gotovo svaki dan, oni su preuzeti iz knjige Dubravke Stojanović „Kaldrma i asfalt: urbanizacija i evropeizacija Beograda 1890-1914“ i odnose se na period oko 1890. godine (Stojanović, 2012, str. 38-39). U to vreme, tačnije 1896. godine, je grad Beograd preuzeo da da reši tzv. „rejonsko pitanje“, odnosno da utvrdi granice grada. Obrazovane su i raspuštene jedna za drugom komisije sa zadatkom da predlože granice grada, ali su najčešće bile podeljene oko pitanja šta raditi sa naseljima koja su nastala van urbanog jezgra: obuhvatiti ih granicama grada i time preuzeti obavezu da se obezbede sredstva (kojih, naravno, nije bilo dovoljno) za njihovo infrastrukturno opremanje, ili ih ostaviti van granica grada i gledati kako narastaju i prete da postanu izvori zaraze. Kako je *status quo* najčešći ishod u slučaju ovakvih dilema, naselja ko što su Čubura i Vračar su 12 godina čekala da budu uključena u gradski rejon. Tako je taj deo grada, kada je prvi put ostao van granica gradskog rejona činilo 75 kuća, a kada je, 12 godina kasnije, uključen u gradski rejon, činilo ga je 600 neplanski izgrađenih kuća (Stojanović, 2012, str. 36). Verujemo da na aktuelne probleme gradova Srbije sa bespravnom gradnjom, „divljim naseljima“ i legalizacijom objekata baca posebno svetlo činjenica da su se sa njima nosile naše lokalne i državne vlasti i pre 130 godina. Za sada nam ništa ne garantuje da i za 100 godina isti problemi neće biti i dalje aktuelni.

4. Pregled stavova o porezu na imovinu

Ranije smo konstatovali da je količina medijskih napisa o porezu na imovinu nesrazmerna njegovom fiskalnom značaju. Ne treba posebno naglašavati da je velika većina tih napisa negativno intonirana prema ovom porezu. S druge strane, porez na imovinu u razvijenim zemljama kontinuirano ima značajnu ulogu kao izvor finansiranja lokalne samouprave, a u zemljama koje su prošle, odnosno prolaze kroz proces tranzicije, taj značaj vremenom primetno raste. U nastavku dajemo pregled argumenata u korist i protiv poreza na imovinu koji oblikuju stručni i javni diskurs o ovom poreskom obliku.

4.1. Kritika poreza na imovinu

U javnom diskursu je primetno da je porez na imovinu izrazito nepopularan porez i kod građana i kod političara. Zašto je to tako? Razlozi koji utiču na generalno negativan stav građana o porezu na imovinu nisu uvek isti kao oni koji uslovljavaju stav političara:

- Porez na imovinu je jedan od najvidljivijih nameta iz perspektive poreskog obveznika. Najpre, ovo je porez sa velikim brojem obveznika. U 2003. godini, broj obveznika poreza na imovinu u Srbiji je bio 2.467.591 (Begović et al, 2004, str. 24), što je mnogo više nego za bilo koji drugi direktni porez. Plaća se na osnovu poreskog rešenja, za razliku od nekih drugih poreza koji su indirektni, ili se plaćaju po odbitku, pa su obvezniku značajno manje vidljivi. Ova vidljivost poreza na imovinu iritira građane i odvraća političare od šireg korišćenja ovog oblika.
- Ovaj porez se obračunava jednom godišnje, tako da poreska obaveza, iako manja od onoga što obveznici plaćaju po osnovu većine drugih poreza tokom čitave godine, čini iznos koji se ne može zanemariti kada dođe u obliku jednog računa³⁵. I sami obveznici, da bi sebi smanjili administrativno opterećenje, često biraju da ga plaćaju jednom godišnje, čak i kada imaju mogućnost plaćanja u više rata (kvartalno, na primer). Tako porez na imovinu ima ne baš trivijalan efekat na finansijsku poziciju obveznika, čak i u sistemima u kojima je efektivna stopa umerena.

35 Srbija je primer sistema u kojima se porez na imovinu može platiti kvartalno, podelom obaveze na četiri jednaka dela.

- Građani često smatraju da je porez na imovinu nepravičan namet, naročito kada predmet poreza predstavljaju nekretnine koje su jedva na nivou prihvaćenih standarda stanovanja, ponekad izgrađene od strane samih obveznika; posebno je nepopularno nametanje poreza na imovinu obveznicima čije prihodno stanje značajno zaostaje za vrednošću imovine koju poseduju. U vezi sa pitanjem pravičnosti je i česta kvalifikacija poreza na imovinu kao regresivnog poreza. Da je ova regresivnost nategnuta konstrukcija, videli smo i u prethodnim razmatranjima. Ipak, mnogo je manje upitna činjenica da mnogi obveznici, naročito oni starijeg doba, zbog nesrazmere odnosa prihoda i vrednosti nepokretnosti koju poseduju, mogu da imaju objektivnih problema da izvrše svoje obaveze plaćanja poreza na imovinu.
- Pitanje pravičnosti se ne navodi kao zamerka samo u vezi sa socijalnim stanjem obveznika. Pitanje pravičnosti se postavlja i u vezi sa adekvatnošću procene poreske osnovice i to u više aspekata. U nekim sistemima je porez na imovinu primer jednog zapuštenog poreza, a tamo gde sva poreska osnovica nije adekvatno evidentirana, i ne može se pretendovati na pravičnost sistema oporezivanja imovine. Dalje, procena vrednosti osnovice poreza na imovinu ni u jednom sistemu nije savršena, i podložna je različitim pravcima kritika. Jedan pravac se tiče adekvatnosti poreske osnovice u odnosu na tržišnu vrednost predmeta oporezivanja kakvom je doživljava obveznik, a drugi pravac kritike je vezan za odnos procenjenih vrednosti osnovice različitih uporedivih nepokretnosti u istoj jurisdikciji za koje obveznik zna kako su procenjene. Uz često komplikovane i netransparentne sisteme oslobođenja i kredita, poređenje iznosa koje plaćaju različiti obveznici dovodi do osećaja nepravičnog tretmana.
- Rozen ukazuje da je upravo lokalna priroda poreza na imovinu razlog zbog koga se obveznici češće odlučuju na poreske revolte. Naime, percipirana verovatnoća uspešnosti protesta protiv poreza koji se administrira na lokalnom nivou je značajno veća u odnosu na centralne poreze (Rosen, Gayer, 2008, str. 528).
- Neomiljenost poreza na imovinu kod (lokalnih) političara je posledica nepopularnosti ovog poreza kod građana, ali i činjenice da su građani, zbog velike vidljivosti poreza na imovinu, skloni da drže lokalne političare odgovornima ne samo za iznos svojih obaveza već i za način na koji se troše prihodi od ovog poreza.

4.2. Prednosti poreza na imovinu

Imajući u vidu iznete nedostatke poreza na imovinu i relativno mali udeo ovog poreza u finansiranju javnih rashoda u većini poreskih sistema, postavlja se pitanje u čemu onda leži praktično-politički značaj ovog poreza? Javni rashodi se moraju finansirati iz nekih izvora, a porezi, barem za sada, imaju u tome glavnu ulogu. Pri tome, porez na imovinu ima brojnih prednosti u odnosu na druge poreze:

- Osnovica poreza na imovinu je lako uočljiva. Ovo je jedan od razloga zašto je otežano izbegavanje plaćanja ovog poreza. Ova osobina dalje doprinosi pravičnosti oporezivanja imovine.
- Osnovica poreza na imovinu je, uz određena ranije pomenuta ograničenja, nemobilna. Ovo stabilizuje deluje na javne prihode i umanjuje potencijalne negativne alokativne efekte ovog poreza.
- Remetilački efekti poreza na imovinu su manji nego kod drugih poreza. Ovo se naročito odnosi na segment poreza na imovinu koji se plaća za nepokretnosti namenjene stanovanju, odnosno na oporezivanje zemljišta. Zaključak studije Porez i privredni rast pripremljene u okviru OECD-a 2008. godine je da je periodični porez na imovinu poreski instrument koji najmanje negativno utiče na kretanje BDP-a na dugi rok, odnosno da su negativniji efekti oporezivanja potrošnje (i drugih poreza na imovinu), poreza na prihode građana i poreza na dobit preduzeća. Ta studija zaključuje da je porez na imovinu verovatno najbolji porez što se privrednog rasta tiče jer je njegov distorzivni uticaj na odluke u vezi sa ponudom radne snage, proizvodnjom i ulaganjima manji nego kod drugih poreza – naravno, ne računajući glavarinu (Arnold, 2008³⁶).
- Porez na imovinu može pozitivno uticati na optimalno korišćenje ograničenih resursa, kao što je zemljište, i racionalnije korišćenje objekata.
- Vrednost osnovice poreza na imovinu je manje sklona fluktuacijama u odnosu na osnovice drugih poreza. I ovo pozitivno deluje na predvidljivost tih prihoda.
- Iako postoje različita viđenja progresivnosti poreza na imovinu zasnovana i na teorijskim postavkama i na empirijskim istraživanjima, može se zaključiti da porez na imovinu u najmanju ruku nema značajan regresivni efekat, a u zavisnosti od politike javnih prihoda, može imati i progresivni efekat.
- Velika vidljivost poreza na imovinu, naročito u sredinama u kojima je njegov značaj za finansiranje lokalne samouprave veći, povećava javnost lokalnih finansija; time se unapređuje i odgovornost lokalnih vlasti i pozitivno utiče na razvoj lokalne demokratije.
- Teško je zamisliti „lokalniji“ porez od poreza na imovinu. Kod oporezivanja zarada, postoji kontroverza kako rasporediti prihode između opštine u kojoj je prebivalište zaposlenog i one u kojoj je sedište poslodavca; kod oporezivanja potrošnje, porez na dodatu vrednost je poznat kao porez koji je jako teško rasporediti po mestu nastanka prihoda; čak i način raspodele firmarine među jedinicama lokalne samouprave može biti sporan u smislu dela koji pripada jedinici lokalne samouprave na čijoj teritoriji je sedište privrednog subjekta u odnosu na one na čiji područjima se nalaze pojedinačne poslovne jedinice. Tih kontroverzi u slučaju poreza na imovinu nema, odnosno skoro da nema: prihodi od poreza na imovinu pripadaju onoj opštini na čijoj teritoriji se nepokretnost nalazi.

36 Glavarina, iako „zlatni standard“ nedistorzivnosti, nije jedini porez koji je manje distorzivan od periodičnog poreza na imovinu. Porez na nasleđe takođe ima manje remetilačke efekte od poreza na imovinu, između ostalog i zbog toga što je nasleđe, u velikoj meri, neplanirano (OECD, 2008, str. 22).

Oporezivanje imovine, ako se poštuju određeni principi i ako je odgovarajuće predočeno obveznicima, može pozitivno delovati na poimanje pravičnosti sistema javnih prihoda. Ideja da oni koji imaju više bogatstva treba više da učestvuju u finansiranju javnih rashoda, koja je kompatibilna sa konceptom oporezivanja imovine, bliska je shvatanjima većine građana.

**DEO DRUGI:
POREZ NA IMOVINU –
MEĐUNARODNA ISKUSTVA**

1. Sjedinjene Američke Države i Kanada sa osvrtom na praksu oporezivanja imovine u sistemima sa dugom tradicijom

1.1. Sjedinjene Američke Države

Porez na imovinu ima značaj jednog od najvažnijih izvora prihoda za većinu lokalnih samouprava u SAD i to još od kolonijalnih vremena. Uređivanje poreza na imovinu je nadležnost saveznih država, tako da federalna država ima malo dodirnih tačaka sa porezom na imovinu. Uloga federalne države se uglavnom sastoji u tome da obezbedi zaštitu linijskih objekata koji prelaze preko teritorije više saveznih država od previsokog nivoa oporezivanja.

Uloga saveznih država u administriranju poreza na imovinu, sem postavljanja zakonskog okvira, je takođe ograničena. One pre svega ustanovljavaju standarde i procedure, nadgledaju kvalitet, staraju se da obezbede uniformnost u upravljanju porezom na imovinu, obezbeđuju obuku zaposlenih u lokalnim samoupravama i sl. (Youngman, Malme, 1994, str. 207). Najvažnije nadležnosti u pogledu utvrđivanja stope, izrade poreskih rešenja i naplate su u rukama JLS.

Ono što je važna karakteristika upravljanja porezom na imovinu u SAD jeste ta da iza njega stoji čitava armija stručnjaka i jedna brojna, dobro organizovana profesija procenitelja, kao i mreža organa i institucija, uključujući i efikasno pravosuđe. Svi oni obezbeđuju da jedan nimalo jednostavan model može da funkcioniše u praksi, sada već više vekova, i da daje robusne rezultate u pogledu obima naplaćenih prihoda i efekata na funkcionisanje lokalnih zajednica.

Druga činjenica koju treba naglasiti je ta da ne postoji američki sistem oporezivanja imovinu, pre svega zbog toga što svaka država samostalno uređuje ovu oblast, a zatim i zbog često značajnih razlika između JLS unutar jedne savezne države u načinu na koji se upravlja porezom na imovinu. Zato ćemo u nastavku teksta pažnju usredsrediti na preovlađujuću praksu u pogledu oporezivanja imovine, a ponegde naglasiti i značajnija odstupanja od te preovlađujuće prakse.

Smatra se da postupak utvrđivanja obaveze po osnovu poreza na imovinu u SAD obuhvata sledećih pet koraka:

- klasifikacija,
- procena vrednosti,

- primena indeksa procene³⁷,
- utvrđivanje stope i
- primena oslobođenja (Dye, England, 2009, str. 132).

U svim sredinama se oporezuje kapitalna vrednost zemljišta i objekata na njemu. Generalna praksa je da se pri proceni osnovice koristi fer tržišna vrednost. U većini država ne postoji obaveza da poreska osnovica iznosi 100% procenjene tržišne vrednosti, već postoji mogućnost da se uzme neki niži procenat (indeks procene). Nekada je taj niži procenat obavezujući za sve jedinice lokalne samouprave u okviru jedne savezne države, a nekada savezna država obavezuje niže nivoe vlasti samo da u okviru svojih teritorija obezbede isti nivo indeksa procene, bez obaveze da taj nivo bude jednak u celoj saveznoj državi. Neke od država koje su propisale da je nivo poreske osnovice ispod 100% tržišne vrednosti su uvele različite procenatne umanjavanja u zavisnosti od toga o kom se tipu nepokretnosti radi (stambena, komercijalna, industrijska...).

Čak 83.000 javnih entiteta u SAD (okrug, opština, gradova i školskih odbora) ima pravo da utvrđuje stopu poreza na imovinu. Ova stopa se utvrđuje u postupku donošenja budžeta za narednu godinu. Oko dve trećine saveznih država propisuje jednaku stopu za sve vrste nepokretnosti, dok ostale omogućavaju uvođenje različitih stopa za različite vrste nepokretnosti (Youngman, Malme, 1994, str. 208). U ovom drugom slučaju, stambeni objekti, po pravilu, imaju povoljniji tretman.

Poreska oslobođenja se najčešće utvrđuju za javnu svojinu, obrazovne i verske objekte, dobrotvorna udruženja, bolnice i groblja. Većina ovih oslobođenja je utvrđena zakonodavstvom na nivou saveznih država, ali ima država koje dozvoljavaju svojim jedinicama lokalne samouprave da i same utvrde određena poreska oslobođenja. Manji broj država obezbeđuje oslobođenja za istorijske građevine, šume, voćnjake, rudnike i saobraćajnu infrastrukturu.

Neka od dostupnih oslobođenja su data kao potpuna, a neka kao delimična. U slučaju delimičnih, procena vrednosti se i dalje vrši, ali umesto primene procene pod pretpostavkom korišćenja imovine po principu najveće vrednosti³⁸, polazi se od vrednosti imovine imajući u vidu stvarni način korišćenja, što donosi značajno smanjenje obaveze za poljoprivredne i šumske posede, na primer, u slučaju da je dozvoljeno njihovo korišćenje i kao građevinskog zemljišta. Ono što je za Srbiju jako interesantno iskustvo jeste to da u većini saveznih država SAD postoji praksa da država kompenzuje lokalnu samoupravu za prihode koje izgubi zbog uvođenja određenih poreskih oslobođenja od strane države. Čak i kada se kroz ovaj kompenzatorni mehanizam ne nadoknadi čitav manjak u naplaćenim prihodima po osnovu uvođenja novog oslobođenja, radi se o pristupu koji baca posebno svetlo na načela na kojima su uređeni fiskalni odnosi lokalne samouprave i viših nivoa vlasti.

37 Engleski: *assessment ratio*.

38 Engleski: *best and highest use*.

U SAD se primenjuje niz olakšica zasnovanih na ličnom stanju poreskog obveznika. U svakoj državi postoje olakšice za vlasnike stambenih objekata koji u njima žive, ako su slabijeg imovinskog stanja. Najčešće su olakšice za starije građane, lica sa posebnim potrebama i ratne veterane slabijeg imovinskog stanja, a poneke savezne države, ili lokalne samouprave u njima, kada imaju tu opciju, uvode umanjenja za poreske obveznike koji žive u predmetu oporezivanja, bez obzira na njihovo imovinsko stanje (Youngman, Malme, 1994, str. 209).

Uobičajena situacija je da procenu vrednosti i utvrđivanje poreske obaveze vrši jedan nivo vlasti (recimo okrug), a da naplatu vrši drugi (grad ili školski odbor, na primer). Postoji i praksa da država vrši utvrđivanje poreske obaveze u slučaju linijskih objekata i industrijskih nepokretnosti, a da lokalne vlasti vrše utvrđivanje obaveze u svim drugim slučajevima. Lokalne samouprave po pravilu ne mogu uticati na iznos procenjene osnovice, sem u slučajevima kada određene manje teritorije proglašavaju za posebne zone ekonomskog razvoja, i na taj način im omogućavaju da njihova vrednost, za neki vremenski ograničen period, bude procenjena na nivou nižem od tržišne. U većini slučajeva, savezne države imaju nadležnost da obezbede da procenjene vrednosti nepokretnosti budu međusobno usklađene, da bi vlasnici nepokretnosti iste vrednosti u istoj poreskoj jurisdikciji i sličnih ličnih svojstava imali isti iznos poreske obaveze. Značajno su šira ovlašćenja lokalnih vlasti u utvrđivanju stope, mada i tu postoji praksa da više od polovine saveznih država utvrđuje gornju granicu dozvoljene stope.

Postupak utvrđivanja vrednosti nekretnina za potrebe oporezivanja imovine možda nigde nije tako detaljan kao u SAD, gde su terenske kontrole prisutnije nego u velikoj većini drugih sistema upravljanja porezom na imovinu. Iako manje od polovine država predviđa obavezu građana da dopusti ulaz proceniteljima u svoje domove u sklopu terenske kontrole, provera stanja u unutrašnjosti objekta komercijalne namere je jako raširena.

Vrednost stambenih objekata se najčešće utvrđuje primenom metode poređenja cena pri prometovanju sličnih nepokretnosti; za vrednost komercijalnih objekata se prevashodno koristi metod kapitalizacije prihoda, a za industrijske se koristi metod procene troškova izgradnje uz umanjivanje za iznos amortizacije. Poljoprivredno zemljište se u mnogim sredinama vrednuje polazeći od njegove produktivnosti, čemu je u Srbiji pandan bio tzv. katastarski prihod od zemljišta. U većini sredina, u slučaju izgrađenog zemljišta, vrednost objekata se izražava odvojeno od vrednosti zemljišta. Štaviše, to je zakonska obaveza u 29 od 50 saveznih država. Svrha ovog pristupa je da omogućiti da se zemljište oporezuje po višoj stopi u odnosu na objekte. Objektima se u odnosu na zemljište daje preferencijalni tretman i na druge načine: njihovim stavljanjem u različite kategorije nepokretnosti, primenom drugačijih metoda za utvrđivanje vrednosti, primenom nižih indeksa procene i posebnih oslobođenja.

Izražavanje vrednosti zemljišta nezavisno od vrednosti objekata otvara problem pouzdanosti tih odvojenih procena, naročito u pogledu zemljišta u urbanim zonama u kojima ima relativno malo transakcija neizgrađenih parcela koje bi mogle da daju pouzdaniju informaciju o vrednosti samog zemljišta. U tim slučajevima se koriste i drugi metodi, kao što su:

- Metod apstrakcije, kod koga se do vrednosti zemljišta dolazi kao do ostatka (rezidual) nakon što se od vrednosti ukupnog predmeta transakcije (najčešće zemljište sa objektom na njemu) oduzme građevinska vrednost objekta, umanjena za iznos amortizacije.
- Metod alokacije, kod koga se koristi tipičan odnos vrednosti zemljišta i objekta na njemu u određenoj zoni, pa se taj odnos primenjuje na ukupnu cenu zemljišta sa objektom.
- Metod doprinosa, kod koga se koriste statistički metodi da bi se odredio doprinos svakog od većeg broja parametara ukupnoj vrednosti zemljišta sa objektom, odnosno objektima na njemu.
- Korišćenje cene koje se postižu u transakcijama izgrađenog zemljišta koje se prodaje da bi se postojeći objekti najpre srušili, pre nove gradnje. U ovom slučaju je vrednost zemljišta čak veća od vrednosti zemljišta sa objektima na njemu, jer postojanje objekata za rušenje poskupljuje troškove izgradnje i smanjuje ukupnu vrednost parcele (Dye, England, 2009, str. 177).

Ciklus sprovođenja procene vrednosti svih nepokretnosti najčešće traje između jedne i pet godina. U većini država postoji obaveza da se obavi terenska kontrola svake nepokretnosti u svakom ciklusu. Pored toga, u većem broju država postoji obaveza da se određeni procenat nepokretnosti svake godine ponovo proceni – uz obavezu da sve nepokretnosti budu procenjene u svakom ciklusu. Između ciklusa procene vrednosti, najčešće se sprovodi ažuriranje primenom određenog koeficijenta koji odražava opštu tendenciju kretanja cena nekretnina.

Samo u manjem broju sredina su svi poslovi procene vrednosti u nadležnosti javnog sektora – u ostalima se koriste ovlašćeni procenitelji iz privatnog sektora, zatim informatički stručnjaci i druge profesije, da bi se obezbedilo da procena vrednosti bude urađena što brže, jeftinije i utemeljenije. Cilj nije samo obezbediti visok nivo prihoda od poreza na imovinu, već i to da se u najvećoj mogućoj meri izbegne davanje osnova za žalbe koje mogu da dovedu do skupih i dugotrajnih sudskih postupaka.

1.2. Kanada

Oporezivanje imovine je jedan od najstarijih poreskih oblika u Kanadi. Štaviše, uvođenje poreza na imovinu u Ontariju 1793. godine čak prethodi uspostavljanju lokalnih vlasti, do čega je došlo tek nakon 1841. godine (Bird et al, 2012, str. 38-39). Pre uvođenja poreza na prihod i poreza na promet, ovo je bio skoro jedini izvor za finansiranje lokalnih vlasti i obrazovnog sistema. Porez na imovinu ostaje i dalje važan izvor javnih prihoda u Kanadi. Sa naplaćenih 3,5% BDP po osnovu poreza na imovinu, Kanada je u samom vrhu zemalja prema značaju ovog poreskog instrumenta u finansiranju javnih

rashoda – prema podacima OECD, Kanada je u ovom pogledu odmah iza Velike Britanije. U provinciji Ontario, porezi na imovinu u 2006. godini činili su 4,5% BDP-a, što ga po važnosti izjednačava sa porezom na dobit preduzeća. U Kanadi porez na imovinu učestvuje sa 39% u prihodima lokalnih vlasti, dok je u Ontariju taj udeo 44% (Bird et al, 2012, str. 3).

Ne samo zbog toga što je prosečni Kanađanin 2006. po osnovu poreza na imovinu morao da odvoji više od 5% svojih prihoda, prema Galupovom istraživanju iz 2005. čak 42% Kanađana porez na imovinu navodi kao najgori, odnosno najnepravičniji porez. Poređenja radi, samo 20% građana kao najgori, odnosno najnepravičniji, vidi porez na dohodak (Bird et al, 2012, str. 3-4). Pa ipak, ta nepopularnost poreza na imovinu nije dovela do pojava kao što su revolt poreskih obveznika u Kaliforniji, koji je doveo do zamrzavanja iznosa obaveza po osnovu poreza na imovinu³⁹. Delimično se to može objasniti različitim političkim i ekonomskim prilikama u dve zemlje, uključujući i nerazvijenost oblika direktne demokratije u Kanadi u odnosu na određene sredine u SAD, u kojima je lakše zamislivo da revolt poreskih obveznika dovede do zabrane povećanja obaveza po osnovu poreza na imovinu.

U isto vreme, Kanada je zemlja velikih razlika u pogledu oporezivanja imovine. Te razlike su vidljive na više nivoa – od razlika među kanadskim provincijama, koje gotovo potpuno samostalno uređuju sistem oporezivanja imovine na svojim teritorijama, preko razlika među gradovima, odnosno jedinicama lokalne samouprave, do razlike koja najviše boli pojedine kategorije obveznika: u iznosu poreskih obaveza, koje za istu vrednost nekretnina u nekim gradovima (Vankuver, Toronto i Montreal) za privredne subjekte mogu biti i više od četiri puta veće nego za fizička lica (Property Tax Rate Analysis, 2012, str. 3).

Nadzor nad sistemom oporezivanja imovine u Kanadi je u nadležnosti provincijskih vlasti. One najpre utvrđuju kategorije nepokretnosti, najčešće ih deleći na neobrađivo zemljište, poljoprivredno zemljište i objekte na njemu, rezidencijalno zemljište i objekte, industrijsko zemljište i objekte i komercijalno i industrijsko zemljište i objekte. Za svaku od ovih kategorija se primenjuje određeni koeficijent koji je najmanji za neobrađivo zemljište (0,4), a najveći za komercijalne nekretnine (1).

Pored opštinskog poreza na imovinu, postoji i obrazovni porez na imovinu. Zanimljivo je da porez na imovinu, još od formalnog ustanovljavanja lokalne samouprave 1841. godine, čini ključni izvor prihoda za finansiranje školskog sistema. Prihodi koji se naplate od poreza na imovinu za školstvo čine nešto manje od jedne trećine ukupnih prihoda od poreza na imovinu (Bird et al, 2012, str. 23). Dok je utvrđivanje stope ovog poreza do 2009. bilo u nadležnosti školskih odbora, danas je u nadležnosti provincijskih vlasti (Bird et al, 2012, str. 4).

Oduzimanje školskim odborima nadležnosti da utvrđuju stopu poreza na imovinu za potrebe obrazovanja bilo je praćeno i značajnim smanjenjem stopa tog poreza.

³⁹ Ova mera postala je poznata kao „Predlog br. 13“, po broju predloga zakona kojim je uvedeno zamrzavanje poreskih obaveza.

Tako je stopa za rezidencijalne nepokretnosti smanjena za više od 40%, a za komercijalne za više od 50% (Bird et al, 2012, str. 35). Ipak, stopa obrazovnog poreza na imovinu je i dalje značajno viša za komercijalne objekte nego za rezidencijalne. U pokrajini koja je u fokusu ovog pregleda, Ontariju, stopa obrazovnog poreza na imovinu je u 2012. za poljoprivredne nepokretnosti bila 0,391%, za rezidencijalne 0,951%, a za komercijalne se, u zavisnosti od iznosa osnovice, kretala od 1,225% do 1,855% za nepokretnosti najveće vrednosti (Property Tax Fairness in Saskatchewan, str. 23). Time je odnos između efektivne poreske stope za rezidencijalne i komercijalne nepokretnosti ublažen sa 1:9,2 na 1:7,5, ali je udeo rezidencijalnih nepokretnosti u prihodima od poreza na imovinu za potrebe obrazovanja povećan za samo jedan procentni poen – sa 42 na 43%.

Kanada spada u red zemalja koje primenjuju tzv. *ad valorem* porez na imovinu, što znači da se osnovica utvrđuje na osnovu procenjene tržišne vrednosti nepokretnosti koja se oporezuje. Ovaj princip je zakonom utvrđen 1971. godine. Da bi se umanjili otpori zahvaljujući prethodnoj praksi koja je omogućavala da efektivna stopa poreza za komercijalne nepokretnosti bude znatno veća nego za rezidencijalne, tada je propisano i da stopa poreza na stambene nepokretnosti može biti do 15% manja u odnosu na stope na industrijske i komercijalne nepokretnosti. Ovo ograničenje je bilo na snazi sve do 1998. godine. Kao rezultat toga, prihodi od poreza na imovinu od rezidencijalnih nepokretnosti su, u relativnom smislu, porasli u odnosu na druge kategorije, tako da je 2007. godine od komercijalnih objekata naplaćeno oko 28%, od industrijskih 7%, a od rezidencijalnih više od 60% (Bird et al, 2012, str. 21-23).

Utvrđivanje vrednosti osnovice je najčešće u nadležnosti provincijskih vlasti. Zanimljiva specifičnost Kanade je da lokalne vlasti u određenim provincijama mogu da odluče da izađu iz ovog zajedničkog sistema utvrđivanja osnovice (*opting out*) i da tu nadležnost preuzmu na sebe. Ovo je ne samo zakonska mogućnost, već i praksa u manjem broju lokalnih vlasti.

Prilikom procene vrednosti nekretnina, koriste se tri standardna pristupa: a) poređenje cena koje se ostvaruju u prometu nekretnina, b) troškovni pristup, pri kome se do vrednosti osnovice stiže zbrajanjem vrednosti zemljišta i troškova izgradnje objekta na njemu, umanjениh za iznos amortizacije i c) prihodni pristup, kod koga su ključni element za obračun vrednosti osnovice prihodi koji nastaju korišćenjem imovine.

Metod poređenje cena koje se ostvaruju u prometu nekretnina primenjuje se za individualno i kolektivno stanovanje, neizgrađeno zemljište i manje poslovne (komercijalne) objekte. Procenjuje se da ove nepokretnosti čine više od 90% svih nepokretnosti koje su predmet procene i da stvaraju tri četvrtine prihoda od poreza na imovinu (Bird et al, 2012, str. 102-103). Prihodni pristup se koristi za zgrade sa stanovima za izdavanje, poslovne zgrade, hotele itd, dok se troškovni pristup primenjuje za industrijske objekte.

Vrednosti nepokretnosti se utvrđuju prema zonama, pri čemu je kao osnovni princip pri utvrđivanju zona utvrđeno da su nepokretnosti u njima podvrgnute istim uslovima i da na sličan način odgovaraju na tržišna kretanja – praktično, da cene nepokretnosti

unutar jedne zone teže da zajedno idu na gore ili na dole, a da je ta zona u konkurenciji sa drugim zonama na tržištu nepokretnosti. Jedna zona najčešće sadrži više hiljada nepokretnosti, i nekoliko stotina zabeleženih transakcija u periodu od tri do pet godina (Bird et al, 2012, str. 107).

Prihodni pristup zasniva određenje vrednosti nepokretnosti za potrebe oporezivanja na proceni sadašnje vrednosti svih budućih koristi od te nepokretnosti. Pri tome se javljaju dve ključne veličine tog postupka: a) neto prihod od nepokretnosti tokom određenog perioda i b) prihodi od prodaje nepokretnosti na kraju perioda njenog korišćenja. U praksi, ovaj proces obuhvata sledeće korake:

- određenje iznosa zakupnine koja se dobija ili se može dobiti za određenu nepokretnost;
- prilagođavanje za očekivan udeo vremena tokom koga od određene nepokretnosti neće biti prihoda (period tokom koga nepokretnost nije izdata);
- primenu kapitalizacije na tako obračunat neto prihod od nepokretnosti, da bi se došlo do njene sadašnje vrednosti (Bird et al, 2012, str. 111).

Troškovni pristup podrazumeva da se najpre ustanovi vrednost zemljišta, a zatim se obračunavaju troškovi gradnje objekta sličnog onom koji je predmet oporezivanja. Logika iza ovakvog pristupa je da vrednost neke stvari teži da se izjednači sa troškovima reprodukcije iste takve stvari. Koraci u ovom procesu uključuju:

- utvrđivanje vrednosti zemljišta kao da je neizgrađeno, koristeći metod poređenja cena koje se ostvaruju prilikom prometa;
- obračun troškova izgradnje postojećeg objekta, podrazumevajući novu, modernu konstrukciju iste funkcionalnosti kao što je ima postojeća;
- obračun amortizacije (fizičke, funkcionalne i ekonomske);
- sabiranje vrednosti zemljišta i troškova izgradnje, uz oduzimanje iznosa amortizacije (Bird et al, 2012, str. 110).

Čitav ovaj postupak je u Kanadi sada u velikoj meri automatizovan, zahvaljujući postojanju tabela vrednosti zemljišta, kao i bazama podataka o troškovima građevinskih radova i materijala. Bez obzira na korišćenje troškovnog pristupa, kada god postoje podaci o transakcijama odgovarajućih nepokretnosti, ti podaci se koriste da bi se dodatno kalibrirale procene do kojih se dolazi primenom troškovnog metoda. Posebna pažnja koja se posvećuje primeni troškovnog modela je opravdana često velikom vrednošću nepokretnosti koje se procenjuju na ovaj način kao i relativno malim brojem slučajeva kada se taj metod primenjuje.

Važno je naglasiti i da su ovi metodi koji se primenjuju pri proceni vrednosti različitih kategorija nepokretnosti isti oni koji se primenjuju u privatnom sektoru za slične nepokretnosti, ali za druge svrhe procene – prilikom kupovine stanova, od strane investitora zainteresovanih za industrijska postrojenja, hotelijera itd.

Postoje i posebne kategorije nepokretnosti kod kojih se osnovica za oporezivanja utvrđuje primenom posebnih pravila. Tako se osnovica poreza na imovinu za elektrane

utvrđuje na nivou od 86 kanadskih dolara za kvadratni metar objekta u kome je smešteno postrojenje. Osnovica za vetro-turbine je proizvod instalisanog kapaciteta i određenog jediničnog iznosa. Za instalacije (produktovode), utvrđuju se posebne jedinične mere po dužini voda, u skladu sa njegovim kapacitetom. Pored toga, utvrđuje se dodatni faktor od 250 dolara za svaki priključak krajnjeg korisnika na mrežu. U slučaju aerodroma, ne plaća se porez na imovinu, već se primenjuje „plaćanje umesto poreza”⁴⁰, koje se obračunava primenom određenog jediničnog iznosa (obično oko jednog dolara) po prevezenom putniku (Bird et al, 2012, str. 108).

S obzirom na administrativnu zahtevnost sprovođenja procesa vrednovanja osnove, on se ponavlja svake četiri godine. Pri tome se, da bi se smanjila verovatnoća grešaka, koriste cene vrednosti zabeležene dve do tri godine pre stupanja na snagu nove procene (Property Tax Fairness in Saskatchewan, 2012, str. 5). Uz rezerve koje se mogu imati u vezi sa ovakvim pristupom, ostaje činjenica da je za pravičnost sistema važnije da nema iskakanja u pogledu vrednosti jedne nekretnine naspram drugih nekretnina slične vrednosti, dok apsolutni iznos i ne mora da bude savršeno procenjen, budući da iznos koji se plaća zavisi od stope koja se, kako ćemo videti, često prilagođava finansijskim potrebama lokalne samouprave u datoj fiskalnoj godini.

Način na koji lokalne vlasti u Kanadi administriraju porez na imovinu donekle je specifičan, makar kada se posmatra iz Evrope. Naime, promene u iznosu poreza koji obveznici plaćaju godišnje nije prevashodno izraz promena u proceni vrednosti imovine koju poseduju, već je pre svega rezultat procene nedostajućih sredstava za finansiranje lokalnih rashoda. Nešto pojednostavljeno rečeno, nakon što se od procenjenih rashoda u narednoj godini oduzmu procenjeni prihodi iz drugih izvora, lokalne vlasti dođu do obima sredstava koji treba da obezbede iz poreza na imovinu. U drugom koraku se iznos nedostajućih sredstava podeli sa ukupnom procenjenom poreskom osnovicom i tako se dobije stopa poreza na imovinu. U ovom modelu, procena poreske osnove za neku nekretninu ne određuje na duži rok iznos poreske obaveze za tu nepokretnost koliko određuje visinu plaćanja u odnosu na druge nekretnine u opštini (Property Tax Fairness in Saskatchewan, 2012, str. 3).

Stopa poreza na imovinu (mill rate) se utvrđuje u istom iznosu za sve vrste nepokretnosti. Međutim, pored stope, lokalne vlasti, kako smo to već naveli, imaju ovlašćenje da utvrde i tzv. poreski faktor (mill rate factor), odnosno dodatni koeficijent koji je po pravilu veći za komercijalne od stambenih i industrijskih objekata (Municipal Property Tax Tools, 2016). Na ovaj način je stopa podložna dvostrukoj indeksaciji prema nameni nepokretnosti – jednoj koja se utvrđuje na provincijskom nivou i drugoj koja se utvrđuje od strane lokalnih vlasti. U svrhu indeksacije, opštine mogu koristiti tri kategorije imovine – poljoprivrednu, rezidencijalnu i komercijalnu. Međutim, gradovima je dozvoljeno da uvode i više kategorija, pa tako u makar jednom gradu postoji posebna kategorija za golf terene. U tipičnim slučajevima, kao što je primer Ontarija, postoji sedam klasa nepokretnosti:

40 Engleski: *payments in lieu of taxes*.

1. individualno stanovanje;
2. kolektivno stanovanje;
3. komercijalni objekti;
4. industrijski objekti;
5. cevovodi;
6. poljoprivredna gazdinstva;
7. šumsko zemljište.

Pored ovih klasa nepokretnosti, jedinice lokalne samouprave mogu da se opredele za još neke klase sa sledeće liste:

1. novi objekti kolektivnog stanovanja;
2. poslovni objekti (u smislu kancelarijskih prostora);
3. tržni centri;
4. parkinzi i neizgrađeno zemljište;
5. velika industrijska postrojenja;
6. profesionalni sportski tereni.

Postoji nekoliko napomena koje vredi učiniti u vezi sa ovom klasifikacijom. Najpre, interesantno je da je kao komercijalna nepokretnost utvrđeno sve ono što ne spada ni u jednu od ostalih šest kategorija. Kao kolektivno stanovanje klasifikovani su objekti sa sedam i više posebnih stambenih jedinica. Novi objekti kolektivnog stanovanja su oni sagrađeni posle 2002. Iako bi se moglo pomisliti da je ova kategorija ponuđena opština-ma da bi mogli te nepokretnosti da oporezuju višim iznosima, u praksi ova klasa služi kao instrument da se privuku ulaganja, obezbeđivanjem nižih stopa za tu klasu objekata, budući da pravo da budu u toj klasi ostvaruju u periodu od 35 godina.

Povlašćeni tretman određenim kategorijama imovine obezbeđuje se i različitim poreskim „statusima“. Tako je provincijski ministar nadležan za finansije utvrdio sledeću listu potkategorija nepokretnosti:

- oporezive u punom iznosu;
- poljoprivredno zemljište u očekivanju izgradnje I;
- poljoprivredno zemljište u očekivanju izgradnje II;
- višak zemljišta (komercijalno i industrijsko);
- neizgrađeno zemljište (Current Value Assessment (CVA) and Tax Policy Reference Manual, 2013, str. 10).

Predviđeno je i umanjjenje stope poreza za komercijalni prostor koji se ne koristi, u iznosu od 35%, dok u slučaju industrijskih postrojenja koja se ne koriste, to umanjjenje iznosi 30%. Ovde treba naglasiti da stambene nepokretnosti nemanju pravo na umanjjenje u slučaju da se u periodu bitnom za nastanak poreske obaveze ne koriste.

Lokalne samouprave su ovlašćene i da utvrde posebne olakšice kada smatraju da iznos povećane poreske obaveze do koga je došlo kao rezultat nove procene vrednosti predstavlja neopravdani teret za obveznika. Ipak, ovo ovlašćenje važi samo za nepokretnosti

namenjene stanovanju. Privredni subjekti imaju pravo na olakšice kada se radi o braunfildima, hidroelektranama, građevinama namenjenim rudarstvu, u skladu sa odlukama lokalnih vlasti. Još jedan instrument koji stoji na raspolaganju lokalnim samoupravama jeste taj da utvrde određeno područje za „zonu unapređenja zajednice“⁴¹, čime stižu mogućnost da za tu zonu utvrde poreske olakšice da bi podstakli ulaganja i razvoj zone.

Za poljoprivredno i šumsko zemljište, lokalne samouprave mogu da utvrde stopu u najvišem iznosu od 25% u odnosu na stopu za stambene objekte. Poljoprivredno zemljište se procenjuje na osnovu njegove produktivnosti, odnosno prinosa koje može da odbaci, i to u skladu sa njegovim trenutnim načinom korišćenja (to znači da se zemljište koje se vodi kao građevinsko, a koristi kao poljoprivredno, procenjuje kao poljoprivredno, iako bi vrednovanjem kao građevinskog bilo naplaćeno značajno više sredstava). U ovu svrhu se uvode posebne stope (indeksi) produktivnosti zemljišta (Guide to Property Assessment in Ontario, 2003, str. 16). Ako na farmi imaju prebivalište oni koji je obrađuju, površina zemljišta ispod objekta, ne veća od 40 ari, se procenjuje kao da se radi o poljoprivrednom zemljištu. Za ostalo zemljište, oporezivanje se vrši kao da se radi o ruralnom zemljištu namenjenom stanovanju.

Kako je gore navedeno, postoje još dva statusa poljoprivrednog zemljišta sa posebnim poreskim tretmanom: a) poljoprivredno zemljište u očekivanju izgradnje faze I i b) poljoprivredno zemljište u očekivanju izgradnje faze II. Prva faza se odnosi na zemljište za koje je podnet zahtev za izgradnju, a druga na zemljište za koje je dobijena građevinska dozvola, a da izgradnja nije otpočela, odnosno da nije završena. Sve u svemu, postoji čak 36 različitih klasa, potklasa i statusa nepokretnosti, što ne olakšava ni upravljanje ovakvim sistemom niti snalaženje u njemu za poreske obveznike.

Da bi složeno bilo još složenije, jedinice lokalne samouprave su ovlašćene da komercijalne i industrijske nepokretnosti podele u do tri vrednosne kategorije⁴², i da za svaku od njih utvrde posebnu poresku stopu (Bird et al, 2012, str. 58-59). Cilj ovakvog utvrđivanja posebnih kategorija jeste taj da se omogući lokalnim vlastima da utvrde niže stope za manje poslovne i industrijske objekte, iako su zakonski ovlašćene da vode i potpuno suprotnu poresku politiku. Još jedan aspekt uvođenja različitih kategorija poslovnih i komercijalnih nepokretnosti treba naglasiti: svako umanjenje stope u jednoj vrednosnoj kategoriji mora biti nadoknađeno povećanjem stope u drugoj vrednosnoj kategoriji iste klase nepokretnosti. Ovo pravilo postoji da bi se sprečilo međusubvencioniranje različitih klasa nepokretnosti, odnosno dodatno prevaljivanje tereta oporezivanja sa stambenih objekata, na primer, na poslovne.

Pored toga, postoji čitav niz dodatnih instrumenata koje utvrđuju provincijske vlasti, a koje su na raspolaganju samoupravama za vođenje lokalnih politika javnih prihoda: utvrđivanje najvišeg dozvoljenog uvećanja iznosa poreske obaveze⁴³; omogućavanje

41 Engleski: *community improvement areas*.

42 Engleski: *value bands*.

43 Engleski: *capping*. Kada je ograničenje maksimalno dozvoljenog povećanja poreske obaveze bilo uvedeno u sklopu reforme iz 1998. godine, bilo je predviđeno da se u prvoj godini reforme obaveza može povećati za do 10%, a u naredne dve za po 5%.

uvođenja opcionalnih klasa nepokretnosti; poreske olakšice za starije vlasnike nepokretnosti sa nižim prihodima; postepeno dostizanje utvrđene poreske stope⁴⁴; umanjena za dobrotvorne organizacije; lokalno utvrđena umanjena poreske obaveze; umanjena poreske obaveze u slučaju sticaja posebno teških okolnosti za obveznika; umanjene za nepokretnosti koje su kategorizovane kao kulturne vrednosti.

I dok, s jedne strane, kreiraju poreske instrumente potrebne da bi se lokalnim samoupravama obezbedila sloboda u vođenju politike javnih prihoda, provincijske vlasti u isto vreme uvode ograničenja te slobode koja za cilj imaju da zaštite poreske obveznike od arbitrarnog oporezivanja i prevaljivanja težišta poreske obaveze na usko određene kategorije obveznika. Ključni pravac delovanja u ovom smislu je obezbeđivanje da određene poslovne nepokretnosti ne budu meta agresivnog oporezivanja od strane lokalnih vlasti, odnosno prakse da se nesrazmerno oporezuje manji broj obveznika koji zbog prirode svoje delatnosti ne mogu lako da promene lokaciju.

Jedna od mera koje provincijske vlasti primenjuju je uvođenje „raspona pravičnosti⁴⁵“, kao odnosa između efektivne poreske stope za određenu vrstu nepokretnosti i efektivne stope kojom se oporezuju stambene nepokretnosti i koja u ovom smislu služi kao određeni standard. Većina ovih raspona se kreće od 0,6 do 1,1, ali se sreću i takvi ekstremi kao što je 0,001 (za profesionalne sportske terene). Donji iznosi ovih raspona su 0,6, sem za multirezidencijalne nepokretnosti, kod kojih iznosi 1,0. Gornji iznosi raspona su za instalacije 0,7, a za ostale klase nepokretnosti 1,1 (Bird et al, 2012, str. 65). Ali, i u ovom pogledu, provincijske vlasti pokazuju sklonost izbegavanja vezivanja ruku lokalnim vlastima. Tako provincijski propisi ne zahtevaju da se lokalne samouprave odmah prilagode ovim rasponima ako je u trenutku njihovog uvođenja odnos efektivnih stopa za određene kategorije nepokretnosti bio veći nego što je predviđen rasponima. U tim situacijama se samo utvrđuje da se prilikom narednog utvrđivanja stopa ne smeju utvrđivati iznosi koji bi još više izašli iz raspona koje utvrđuje zakonodavstvo provincije. Ovo se naziva prelaznim rasponima.

Kao rezultat ove složenosti poreskog sistema, stope za komercijalne objekte se kreću od 1.62 u Kalgariju do 3,98 u Montrealu, pri čemu je prosek 2,73%. U isto vreme, ono što plaćaju vlasnici rezidencijalnih nekretnina znatno je manje i kreće se od 0,4% u Vankuveru do 1,27% u Vinipegu, dok je prosek je 0,98% (Property Tax Rate Analysis, 2012, str. 4-5). Gotovo da nema grada u Kanadi u kome stopa poreza na komercijalnu imovinu nije najmanje dvostruko veća od stope za rezidencijalnu.

Drugi instrumenti koji pored utvrđivanja stope i poreskog faktora stoje na raspolaganju lokalnoj samoupravi jesu utvrđivanje minimalnog iznosa poreske obaveze (eng. *minimum tax*) koji važi za sve nepokretnosti jedne kategorije (na primer za komercijal-

44 Engleski: *phase-ins*. Radi se o instrumentu koji se najčešće koristi kod promene metodologije koja rezultira značajnijim povećanjem poreske obaveze. U tim slučajevima, često se predviđa da pun obim povećanja ne stupi na snagu prve godine po promeni načina obračuna, već da se postepeno uvede tokom perioda od, na primer, tri godine. U Kanadi provincijsko zakonodavstvo dozvoljava lokalnim samoupravama da utvrde prelazni period i do 8 godina.

45 Engleski: *ranges of fairness*.

ne objekte) i osnovna obaveza (eng. *base tax*), koja predstavlja iznos određen za pojedinačne kategorije nekretnina izražen u apsolutnim iznosima, na koji se dodaje iznos koji se dobija kada se na procenjenu osnovicu primeni poreska stopa (Municipal Property Tax Tools, 2016). Uvođenje minimalnog iznosa, odnosno osnovne obaveze, obično podrazumeva smanjivanje osnovne stope poreza na imovinu.

Jedan važan trend je vredan toga da bude posebno naglašen – smanjivanje stope poreza na imovinu za komercijalne nekretnine da bi se podstakao ekonomski rast. I pre početka globalne ekonomske krize, u provinciji Ontario je postojala tendencija smanjivanja prihoda od poreza na imovinu privrednih subjekata zahvaljujući nizu reformi koje su uvodile provincijske vlasti. Prema konzervativnim procenama, tim reformama je iznos poreza naplaćenog na račun komercijalnih i industrijskih nepokretnosti smanjivan za oko dve milijarde kanadskih dolara godišnje (Smart 2012, str. 1). Istini za volju, treba reći da bi ovako značajne reforme teško bile moguće da pre njih sistem nije otišao u, uslovno govoreći, drugu krajnost što se tiče oporezivanja imovine privrednih subjekata. Tako Smart navodi primer grada Toronta u kome je stopa poreza na industrijske nepokretnosti bila 9,9% njihove procenjene vrednosti i konstatuje da je to bilo više nego dvostruko više u odnosu na susedni grad Misisagu (Smart, 2012, str. 2).

Porez na imovinu u Kanadi daleko od toga da je nekontroverzan, široko prihvaćen i popularan. Ali to nije prepreka tome da on i danas ima veliki udeo u finansiranju lokalne samouprave, kao i da u strukturi prihoda od tog poreza preovlađuju oni od stambenih nepokretnosti, što smatramo posebno važnim kvalitetom.

2. Francuska i Nemačka – oporezivanje imovine u zemljama kontinentalne tradicije

2.1. Francuska

Tri su osnovna oblika godišnjeg poreza na imovinu u Francuskoj – porez na nepokretnosti (fra. *taxe foncière*, sa dva oblika – prvim na izgrađeno zemljište i drugim, na neizgrađeno zemljište), porez na stanovanje (fra. *taxe d'habitation*) i lokalni biznis porez (fra. *contribution économique territoriale*, poznatiji kao CET). Ovi porezi su deo sistema direktnih lokalnih poreza koji predstavlja najstariji deo poreskog sistema u Francuskoj. Naime, oni kao direktni porezi postoje još od 1791, a u poreskoj reformi između 1914. i 1917. preneti su u nadležnost lokalnim vlastima, odnosno regionima, departmanima i komunama. U 2010. godini, ovi porezi su naplaćeni u iznosu od više od 48 milijardi evra (The French Tax System, 2011, str. 77).

Dok porez na nepokretnosti predstavlja obavezu vlasnika nekretnine, porez na stanovanje plaćaju korisnici – bilo da se radi o vlasnicima koji imaju boravište u tim nepokretnostima, ili o licima koja ih koriste kao zakupci ili po nekom drugom osnovu. Porez na stanovanje se plaća i na vikendice (kuće za odmor), bez obzira što vlasnik nema boravište u njima – dovoljno je da se radi o objektu koji je podoban za upotrebu. U ovom slučaju je dovoljna činjenica da vlasnik ima pravo da koristi objekat, a to što ga on eventualno ne koristi, ne oslobađa ga od obaveze da plati porez na stanovanje. Izuzetak od obaveze vlasnika da plaća porez na imovinu za vikendicu je kada je izdaje veći deo godine, ali onda je on obveznik treće vrste poreza vezane za nekretnine – CET-a. Obaveza zakupoprimca da plaća porez na stanovanje nastaje ako u odnosnoj nekretnini ima boravište 1. januara u godini za koju se plaća porez. Ako se nekretnina izda ili proda u toku godine, ovaj porez se najčešće ne naplaćuje (Local Property Taxes in France, 2013).

Visinu poreza utvrđuju lokalne vlasti, a visina poreske osnovice, poreska rešenja i naplata su u nadležnosti centralne vlasti. Iako je inicijalna ideja bila da visina obaveze bude srazmerna iznosu koji se za nekretninu može dobiti u slučaju izdavanja, od ovog principa u praksi nije mnogo ostalo, budući da vrednosti u slučaju izdavanja (fra. *valeur locative cadastrale*) nisu ažurirane od 1970, dok je utvrđivanje vrednosti zemljišta poslednji put sprovedeno čak 1961. godine (Local Property Taxes in France, 2013).

Stambeni objekti su klasifikovani u osam kategorija prema kvalitetu i jedinična vrednost se utvrđuje za svaku kategoriju posebno. U pogledu zemljišta, postoji 12 kategorija sa posebnim jediničnim vrednostima. Centralna poreska uprava sa svojim lokalnim komisijama utvrđuje te jedinične iznose polazeći od vrednosti u slučaju izdavanja. Procenjena vrednost se dobija množenjem te jedinične vrednosti sa površinom nepokretnosti.

Vrednost komercijalne imovine se utvrđuje primenom jednog od tri metoda: iznosa zakupnine ako je nepokretnost bila data u zakup u momentu procene, na osnovu iznosa zakupnine za slične nepokretnosti i na osnovu deriviranja rentalne vrednosti iz vrednosti koje se postižu u prometovanju. Vrednost industrijskih objekata je utvrđena na osnovu metoda troška zamene. Nove nepokretnosti se procenjuju kao da su izgrađene 1970.

Osnovica ovih poreza se periodično ažurira, korišćenjem indeksacije (Youngman, Malme, 1994, str. 125). Indeksacija se primenjuje tako da različite kategorije nepokretnosti mogu imati različite koeficijente. Vrednost imovine utvrđuje služba za katastar, kojoj su vlasnici nepokretnosti dužni da u roku od 90 dana prijave svaku promenu koja utiče na vrednost nepokretnosti.

Stopu poreza utvrđuje lokalna vlast u postupku usvajanja godišnjeg budžeta, na osnovu formule kojom se obračunava dao ukupnog iznosa prihoda lokalne samouprave koji je potrebno obezbediti na osnovu ovog poreza. Stope su ograničene najvišim dozvoljenim iznosima koje utvrđuje centralna vlast. Obveznici koji imaju decu imaju pravo na umanjenje iznosa od 10-15% poreske obaveze, bez obzira na materijalno stanje. Lokalne vlasti imaju pravo da utvrde umanjenje poreske obaveze licima slabijeg imovinskog stanja najviše do 15% u slučaju da vrednost njihove imovine nije veća od 130% od proseka za tu oblast.

Poreza na izgrađeno zemljište trajno su oslobođene zgrade u javnoj svojini i zgrade na farmama. Pored toga, postoji i niz privremenih oslobođenja, kao što su ona za inovativna preduzeća. Osnovicu čini katastarski prihod, koji je jednak polovini pretpostavljene vrednosti u slučaju izdavanja. Poreska obaveza se dobija primenom stope koju utvrđuju lokalne vlasti na ovako određenu osnovicu. Postoji i čitav niz olakšica, što onih koje utvrđuje centralna vlast, što onih koje utvrđuju lokalne vlasti. Tako je izmenama Zakona o budžetu predviđeno da u 2012. obaveza po osnovu ovog poreza ne može biti veća od 50% prihoda obveznika, u slučaju da prebivalište ima u predmetu oporezivanja.

Porez na neizgrađeno zemljište se plaća na sve vrste zemljišta. Stalno oslobođenje važi za zemljište u javnoj svojini, a privremena oslobođenja se često uvode za organsku proizvodnju hrane, pošumljavanje i sl. Osnovicu čini 80% pretpostavljene vrednosti u slučaju izdavanja. Ovaj porez je prihod komuna, kao najnižeg nivoa lokalnih vlasti. Dok su prihodi od poreza na izgrađeno zemljište u 2010. godini bili gotovo 24 milijardi evra, prihodi od neizgrađenog zemljišta su dostigli 900 miliona evra. U isto vreme, prihodi od poreza na stanovanje su bili 17,42 milijarde evra (French Tax System, 2013, str. 79-83).

Lokalni porez na poslovanje, koji se sastoji iz dva dela – doprinosa na poslovni prostor (fra. *cotisation foncière des entreprises*) i doprinosa na dodatu vrednost (fra. *cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises*), 2010. zamenio je do tada važeći (nacionalni) porez na poslovanje. Čak četiri vrste različitih oslobođenja postoje u slučaju doprinosa na poslovni prostor: a) stalna i obavezna (u smislu da su utvrđena propisima centralne države, b) stalna i neobavezna (u smislu da njihovo uvođenje zavisi od odluke lokalnih vlasti), c) privremena i obavezna i d) privremena i neobavezna (The French Tax System, 2013, str. 85). Ovim oslobođenjima najčešće su obuhvaćene ustanove kulture i obrazovanja, luke, neki zanati i štampa, mladi advokati, neki preduzetnici, bioskopi itd.

Osnovicu doprinosa na poslovni prostor čini pretpostavljena vrednost imovine u slučaju izdavanja (u slučaju industrijskih objekata, ova vrednost se umanjuje za 30% da bi se dobila osnovica doprinosa). U slučaju da obveznik ima poslovne objekte u više JLS, procena osnovice se vrši za svaku jedinicu ponaosob. Stopu doprinosa utvrđuju komune, kojima i pripadaju naplaćena sredstva. Najniži iznos obaveze mora biti između 200 i 2.000 evra za obveznike kod kojih je godišnji promet manji od 100.000 evra, odnosno između 200 i 6.000 evra za druge obveznike. Osnovica doprinosa na dodatu vrednost nema veze sa vrednošću imovine obveznika, pa taj doprinos ovde neće biti posebno razmatran.

Interesantno pitanje je kakvi su efekti konkurencije u pogledu poreza na imovinu u zemlji u kojoj toliko stranaca sanja da ima svoju nekretninu. Deo odgovora daje studija koja je razmatrala kretanje stope poreza na stanovanje u 22 regiona Francuske tokom 13 godina (Reulier, Rocaboy, 2009). Studija najpre konstatuje da opcije koje stoje na raspolaganju poreskim obveznicima u njihovom okruženju mogu biti značajno različite. Tako je raspon stopa u regionima u okruženju Bretanje dosta mali (1,34-1,55%), a u okruženju Limuzen mnogo veći, i iznosi 0,9-1,69%. Prvi zaključak je da je svako povećanje stope mnogo rizičnije političarima u regionima koji su suočeni sa ujednačenom stopom. Drugi zaključak je postojanje snažne tendencije imitacije stopa u okolnim sredinama. Svako povećanje stope lokalnog poreza na poslovanje u okruženju za jedan procentni poen dovodi do povećanja stope tog poreza u posmatranoj sredini za 0,798 poena (Reulier, Rocaboy, 2009, str. 6-8). U slučaju poreza na stanovanje, veza je još jača – koeficijent preslikavanja je čak 0,954. Kada sistem olakšica i oslobođenja čini poređenje efektivnih poreskih stopa između različitih JLS teško izvodljivim, to donekle zamagljuje ovu, inače jasnu, vezu.

Ostali zaključci ove studije lokalnih poreskih stopa u Francuskoj su da postoji pozitivna korelacija između broja stanovnika u regionu i visine poreskih stopa, statistički značajna negativna korelacija između prihoda po glavi stanovnika i lokalnih poreskih stopa (koja ukazuje na to da poreske vlasti pokušavaju da nisku poresku osnovicu nadomeste višim poreskim stopama), kao i da ne postoji veza između nivoa nezaposlenosti i gustine stanovništva na jednoj i poreskih stopa na drugoj strani (Reulier, Rocaboy, 2009, str. 8-9). Jedna druga studija, koja je posmatrala uticaj poreskih stopa na vrednost nepokretnosti u periodu između 1994. i 2004. godine je našla negativan, ali ne značajno, efekat visine poreskih stopa na cene nepokretnosti koje se postižu u transakcijama (Charlot et al, 2008).

2.2. Nemačka

Nemačka je danas na raskršću u pogledu pravca razvoja svog sistema godišnjeg poreza na imovinu. Sadašnji metod, koji se zasniva na tržišnoj proceni vrednosti nekretnina, koja je zbog dugogodišnjeg neažuriranja postala u velikoj meri nerelevantna, je na osnovu odluka Federalnog ustavnog suda i Federalnog fiskalnog suda postao neodrživ (Gudat, 2011). Opcije koje stoje pred Nemačkom su kretanje ka modelu tržišne vrednosti i model prema kome se osnovica obračunava na osnovu površine nepokretnosti. Pojedini autori ovaj izbor nazivaju kao izbor između “puta na Istok” (osnovica zasnovana na površini nepokretnosti) i “puta na Zapad” (osnovica zasnovana na tržišnoj vrednosti).

Sa učešćem od 15% u ukupnim prihodima lokalne samouprave, porez na imovinu je poreski oblik od velikog značaja za nemačke opštine. Osnovicu čini oko 35 miliona nekretnina, uključujući poljoprivredno i šumsko, kao i izgrađeno i neizgrađeno građevinsko zemljište. Godišnje se naplati oko 11 milijardi evra po osnovu godišnjeg poreza na imovinu (Gudat, 2011, str. 2-8). Iako je ovaj iznos impresivan, treba imati u vidu da je mnogo manje impozantan kada se stavi u odnos sa brojem stanovnika i pogleda u odnosu sa nekim drugim zemljama u Evropi. Tako se dolazi do podatka da je sa oko 130 evra po glavi stanovnika prihoda od poreza na imovinu, Nemačka znatno iza Španije (188 evra), Švedske (277 evra) i, naročito Velike Britanije, koja u ovom pogledu prednjači sa 986 evra po glavi stanovnika (Karl, 2012).

Osnovica se obračunava na osnovu tzv. standardno procenjene vrednosti (nem. *Einheitswert*). U skladu sa zakonom, uprava je obavezna da svakih šest godina izvrši i objavi procenu ovako utvrđenih vrednosti nekretnina. Imajući u vidu da se radi o Nemačkoj, iznenađuje činjenica da je poslednji put ta procena na teritoriji Zapadne Nemačke izvršena 1964. godine, a na teritoriji Istočne Nemačke čak 1935. godine (Gudat, 2011, str. 8). Iako je prvobitno ovako utvrđena vrednost predstavljala osnovicu za više poreza, uključujući i poreze na nasleđe i poklon, danas se koristi samo za obračun osnovice za godišnji porez na imovinu. To ne čudi, imajući u vidu procenu Federalnog fiskalnog suda da je vrednost nekretnina procenjena 1964. godine samo 5% sadašnje tržišne vrednosti (Karl, 2012, str. 2). Zbog toga je Federalni fiskalni sud još u svojoj odluci iz juna 2010. našao da je način obračuna poreza na imovinu neusaglašen sa nemačkim Osnovnim zakonom (tj. Ustavom), odnosno da je sistem oporezivanja imovine nepravičan jer ne tretira svu imovnu jednako, ali je ostavio vremena zakonodavcu da reformiše metodologiju.

S druge strane, prilikom utvrđivanja osnovice za porez na prenos apsolutnih prava (odnosno na nasleđe i poklon) koristi se tržišna vrednost. Ona se za neizgrađeno zemljište utvrđuje polazeći od osnovnih vrednosti zemljišta koje utvrđuju lokalni odbori sastavljeni od stručnjaka za vrednovanje zemljišta. U slučaju izgrađenih objekata, koriste se metod poređenja cena postignutih u prometu (za objekte individualnog stanovanja i stanove u objektima kolektivnog stanovanja), metod poređenja iznosa u slučaju izdavanja

(za komercijalne objekte i stambene jedinice kod kojih je moguće utvrditi pretežnu cenu prilikom izdavanja) i metod troškova, koji se koristi u slučaju nepokretnosti za koje ne postoji dovoljno podataka o prometu ili izdavanju sličnih nepokretnosti, koji bi predstavljali osnovu za utvrđivanje osnovice jednim od prvih dva metoda.

Na iznos standardno procenjene osnovice, poreska uprava primenjuje stopu čiji se najviši dozvoljeni iznosi utvrđuju na nacionalnom nivou i koja se razlikuje po vrstama objekata. Okvir koji je utvrđen za individualne stambene objekte je 0,26 do 0,35%, tamo gde je poslednja procena izvršena 1964, odnosno 0,5 do 1%, tamo gde je izvršena 1935. Na poljoprivredne i šumske posede se primenjuje jedinstvena stopa od 0,6%. Tako utvrđene iznose poreska uprava šalje opštinama koje na njih primenjuju lokalno utvrđeni faktor (*Hebesatz*), kojim se množi poreska obaveza utvrđena primenom propisane poreske stope na procenjenu vrednost osnovice, a koji se razlikuje od opštine do opštine i može da ima vrednosti od 2,5 do 8,1, pri čemu je prosečan iznos ovog faktora za poljoprivredne i šumske posede oko 3, a za ostale nekretnine oko 4 (ABC of Taxes, 2011, str. 102). Na području bivše Istočne Nemačke, u nekim sredinama se i dalje primenjuje metod prema kome se poreska osnova obračunava polazeći od površine nepokretnosti koja se množi sa jedinstvenim koeficijentom.

Kao primer na osnovu koga možemo steći utisak o rezultatima ovog sistema možemo koristiti kuću za individualno stanovanje čija je tržišna vrednost oko 200.000 evra. Njena standardno procenjena vrednost će biti značajno manja od tržišne vrednosti, verovatno negde oko 50.000 evra. Kada se na taj iznos primeni stopa od 0,26%, pa se dobijeni iznos pomnoži sa faktorom 4, koji možemo smatrati uobičajenim, doći ćemo do iznosa poreske obaveze od 520 evra godišnje. Izričito se kaže da se kod godišnjeg oporezivanja imovine u Nemačkoj ne uzimaju u obzir lični status niti platežna sposobnost obveznika (ABC of Taxes, 2011, str. 98). Naplatu poreza na imovinu vrši lokalna samouprava, čiji je to prihod u potpunosti.

Da bi se iznašlo rešenje za pitanje ustavnosti sistema naplate poreza na imovinu, 2010. godine je Konferencija sekretara za finansije nemačkih saveznih država osnovala radnu grupu sa zadatkom da predloži model reforme poreza na imovinu. Radna grupa je na osnovu analize predložila za razmatranje tri modela:

Prvi se zasniva na korišćenju tržišne vrednosti nepokretnosti kao osnovice poreza, pri čemu su kao mogući izazovi istaknuti nedovoljna pokrivenost potrebnim podacima, troškovi (re)valuacije kao i netransparentnost, budući da bi se sistem zasnivao na komplikovanim statističkim projekcijama na osnovu dostupnih podataka o tržišnoj vrednosti nekretnina.

Drugi model se zasniva na utvrđivanju osnovice na osnovu množenja površine zemljišta, odnosno objekata, utvrđenim iznosima. Njegova prednost je jednostavnost, ali se postavlja pitanje pravičnosti, jer bi se za nekretnine različite tržišne vrednosti plaćao isti iznos obaveze ako je površina nekretnine ista, čime se ponovo otvara pitanje pravičnosti, a posledično i ustavnosti ovakvog modela.

Treći model predstavlja kombinaciju prethodna dva, pri čemu bi se zemljište oporezivalo prema tržišnoj vrednosti, a objekti na osnovu proizvoda njihove površine i utvrđenih iznosa.

3. Poljska i Estonija – praksa oporezivanja imovine u novim državama članicama Evropske unije

3.1. Poljska

Predistorija sadašnjeg sistema oporezivanja imovine u Poljskoj počinje 1985. godine, kada je uveden porez na poljoprivrednu imovinu; godinu dana kasnije, uveden je i porez na nepokretnosti. Obe mere su uslovljene razlozima budžetske konsolidacije, pri čemu je namera bila da se zahvati u fiskalni kapacitete ruralnih sredina, koje su bile prilično pošteđene primenom standardnih oblika oporezivanja dohotka (Malme, Brzeski, 2001, str. 16). Sadašnji sistem oporezivanja imovine je svoje ključne oblike dobio 1991. godine, kada je donet Zakon o lokalnim porezima. Tada je predviđeno da će se iznos poreske obaveze utvrđivati polazeći ne od vrednosti imovine, već od njene površine. Razlog za takvo rešenje je bilo nerazvijeno tržište nekretnina u tom trenutku, koje nije davalo dovoljno informacija za utvrđivanje vrednosti imovine. Ono što je tada možda izgledalo kao privremeno rešenje je, sa određenim prilagođavanjima, na snazi i 25 godina kasnije.

Porez na imovinu je u Poljskoj treći najveći poreski izvor prihoda lokalne samouprave – posle prihoda od učešća u porezu na dohodak građana i poreza na dobit pravnih lica. Poresku osnovicu čini skup svih nepokretnosti jednog obveznika na teritoriji jedne jedinice lokalne samouprave. U strukturi prihoda gradova i opština, od poreza na imovnu značajnije mesto imaju i namenski i nenamenski transferi. Prema podacima iz 2007. godine, u velikim gradovima porez na imovinu čini oko 11% prihoda, a u manjim lokalnim samoupravama više od 13% (Brzeski, 2013a). Prema podacima iz 2008. godine, učešće poreza na imovinu u prihodima ruralnih opština je bilo 10,3%, a urbanih opština 15,9%. Iste, 2008. godine, prihodi od poreza na imovinu su činili 1,06% BDP-a (Przekopiak, 2009). Statistika iz 2010. pokazuje da je značaj poreza na imovinu porastao, tako je u toj godini činio 15,1% ukupnih prihoda sektora lokalne samouprave (Radzimski, 2012, str. 669).

Pored poreza na imovinu kao takvog, posebnim zakonima su uvedeni i porezi na poljoprivredno i šumsko zemljište. Osnovica poreza na poljoprivredno zemljište se obračunava na osnovu prosečne tržišne cene roda poljoprivrednih proizvoda, dok se osnovica za šumsko zemljište obračunava na osnovu cene posećenog drveta (Meda i

Modelewska, 2010, str. 25). Ovi porezi su prema prihodnom značaju marginalni u odnosu na porez na imovinu, budući da su naplaćena sredstva u slučaju prvog manja oko 10 puta, a u slučaju drugog oko 200 puta, u odnosu na sredstva koja se naplate od poreza na imovinu (Meda i Modelewska, 2010, str. 25-26).

Naplaćenih gotovo četiri milijarde evra u 2008, poljske lokalne samouprave mogu da zahvale pre svega tome što se u evidencijama za porez na imovinu nalazi preko 12 miliona objekata, odnosno gotovo 5 miliona zgrada. Sistemom oporezivanja imovine je obuhvaćeno 5,5 miliona nepokretnosti u urbanim sredinama, dva miliona u oblasti poljoprivrede i 1,2 miliona u šumarstvu. Posmatrano prema vrsti nepokretnosti, 80% osnovice čine zgrade i infrastrukturni objekti. Ostalih 20% otpada na zemljište. U pogledu strukture prihoda prema obveznicima, čak oko 85% naplaćenih sredstava se naplati od privrednih subjekata, a 15% od fizičkih lica (Przekopiak, 2009).

Poreska osnovica se utvrđuje na osnovu površine zemljišta, odnosno zgrade koja je predmet oporezivanja. U slučaju specifičnih objekata (kao što su linijski, na primer), osnovica je njihova knjigovodstvena vrednost.

Veći deo nadležnosti u vezi sa administriranjem poreza na imovinu je na nivou lokalne samouprave. Dok se poreskim rešenjima utvrđuje obaveza kvartalnog plaćanja poreza za fizička lica, pravna lica plaćaju porez na imovinu mesečno (Brzeski, 2013a).

Visinu poreza na imovinu po kvadratnom metru utvrđuju lokalne vlasti, u okviru najviših dozvoljenih iznosa koje postavlja nacionalna vlast i koji se godišnje usklađuju sa rastom cena na malo. Za 2012. utvrđeni su bili sledeći najviši dozvoljeni iznosi:

Tabela 2: *Najviši dozvoljeni jedinični iznosi poreza na imovinu u Poljskoj za objekte (za 2012. godinu)*

Najviše dozvoljeni iznos	Zemljište (evra/m ²)	Zgrade (evra/m ²)
Komercijalna namena	0,21	5,5
Stanovanje	0,11	0,175
Ostalo (uključujući objekte javne namene)	0,11	4,1-2,56

Izvor: Brzeski, 2013a.

Prema podacima za 2009. godinu, najviši dozvoljeni iznos poreza za zemljište po metru kvadratnom je 20% viši od iznosa za stambene zgrade, ali i gotovo 27 puta manji od iznosa za komercijalne objekte (Meda i Modelewska, 2010, str. 25).

Postoje i posebni maksimalno utvrđeni iznosi za određene vrste nepokretnosti – zemljište ispod vodorezervoara i hidrocentrala (1,11 evra/m²), objekti u funkciji zdravstvenih centara (1,14 evra/m²), dok se za objekte koji se vrednuju prema nabavnoj vrednosti primenjuje stopa (od 2%) na tu vrednost (Brzeski, 2013a).

Stope poreza na imovinu koje utvrđuje lokalna samouprava mogu varirati prema vrstama nepokretnosti. Tako je prosečna stopa za zemljište koje koriste privredni subjekti oko 86% najviše dozvoljene stope, dok je u slučaju ostalog zemljišta samo 54%; prosečna stopa za stambene objekte je oko 81% najviše dozvoljene, a za komercijalne preko 90%

(Przekopiak, 2009). Efektivna stopa poreza na imovinu za stambene objekte u ruralnim sredinama može ići i do 0,1%, dok je u urbanim sredinama značajno manja. Međutim, politikom maksimalno dozvoljenih iznosa koje utvrđuje država i praksom lokalnih samouprave da se najčešće uvede maksimalni iznosi, stvaraju se uslovi da privredni subjekti plaćaju i nekoliko desetina puta veći porez od fizičkih lica za slične nepokretnosti. Tako u pogledu komercijalnih nepokretnosti, efektivna poreska stopa u manjim i ruralnim opštinama može biti i viša od 1%, dok je u većim gradovima dosta ispod tog nivoa (Radzimski, 2012, str. 668).

Lokalne samouprave su ovlašćene da utvrđuju različite iznose plaćanja po metru kvadratnom polazeći od lokacije, starosti, kvaliteta gradnje i sl, ali one nisu sklone korišćenju ovog ovlašćenja, jer bi to značilo obavezu da o svom trošku sprovedu procenu vrednosti, i dalje bez mogućnosti da iznos obaveze podignu iznad maksimalno dozvoljenih iznosa (Radzimski, 2012, str. 668-669). Jedan od efekata ovog sistema jeste i taj da je vlasnicima zemljišta jeftino da ga duži period drže kao neizgrađeno, čekajući da cena zemljišta, kojim i drugi vlasnici slično spekulišu, poraste do nivoa koji im odgovara.

Postoje dve vrste poreskih oslobođenja – ona koje utvrđuje država i ona o kojima odlučuje lokalna samouprava. Po pravilu, imovina državnih organa nije izuzeta od oporezivanja. Neka od manje uobičajenih oslobođenja na osnovu nacionalnog zakonodavstva su za objekte u funkciji železničkog saobraćaja, objekte za poljoprivrednu proizvodnju, obrazovne institucije (bez obzira na oblik vlasništva) i nekretnine u posebnim zonama ekonomskog razvoja (Brzeski, 2013a). Očigledno zahvaljujući lobističkim sposobnostima, oslobođenje je obezbedilo i Udruženje zakupaca državnog zemljišta, iako to udruženje okuplja i korisnike jako vrednog gradskog građevinskog zemljišta (Radzimski, 2012, str. 669). Uobičajena lokalna oslobođenja u pogledu poreza na imovinu su imovina budžetskih korisnika lokalne samouprave kao i imovina budžetskih korisnika okružnog nivoa koja se koristi za socijalnu zaštitu.

Jedna od posebno zanimljivih odlika sistema oporezivanja imovine u Poljskoj jeste sistematično izveštavanje o obimu umanjenja prihoda od poreza na imovinu po osnovu oslobođenja i umanjenja, kao i po nekim drugim osnovama. Tako su u 2007. po osnovu opštinskih umanjenja iznosa plaćanja po metru kvadratnom, prihodi velikih gradova umanjeni za 6,2%, a malih gradova i opština za čak 17,5%. Što se tiče oslobođenja po osnovu zakona, ona su u gradovima bila 1,8%, a u opštinama 5% prihoda koji bi bili naplaćeni bez ovih umanjenja. Postoje i podaci o obavezama koje su otpisane po osnovu zastarelosti – u gradovima su one činile 1,6% ukupno naplaćenih prihoda od poreza na imovinu, a u opštinama 1,9%. U Krakovu je 2000. godine iznos neostvarenih prihoda od poreza na imovinu iznosio 17% onoga što je naplaćeno (Brzeski, 2013b).

Kako smo videli, sistem oporezivanja imovine u Poljskoj je specifičan po tome što osnovica poreza nije vrednost, već površina nepokretnosti. Iako je ovaj pristup izabran zbog teškoća u utvrđivanju tržišne vrednosti nepokretnosti početkom devedesetih godina 20. veka, taj argument u korist postojećeg sistema teško da može da opstane i danas. To potvrđuju dva druga nameta u vezi sa zemljištem: naknada za pogodnosti

zemljišta⁴⁶ i planska naknada⁴⁷. Oba plaćanja su jednokratna, pri čemu obaveza nastaje u slučaju povećanja vrednosti zemljišta: prvo kada do povećanja vrednosti zemljišta dolazi kao rezultat obezbeđenja određenih javnih usluga, odnosno preparcelacije, a drugo u slučaju promene parametara iz urbanističkih planova koji se odnose na datu parcelu⁴⁸. Za našu temu je posebno interesantno da je uvećanje vrednosti zemljišta osnovica za plaćanje rente u oba slučaja (Meda i Modelewska, 2010, str. 27). Dakle, ne samo da je moguće proceniti vrednost zemljišta, već je moguće proceniti i promenu te vrednosti nakon izmene planskog dokumenta, izgradnje komunalne infrastrukture i sl. S druge strane, ta procena nije ni jednostavna ni jeftina – prema dostupnim podacima, ona može da košta i do jedne trećine prihoda koji se naplate primenom ovih naknada (Radzinski, 2012, str. 673).

Tekući izazovi u administriranju porezom na imovinu u Poljskoj su nizak nivo kontrole neprijavljene imovine i postojanje spekulacija građevinskim zemljištem. S druge strane, visok stepen naplate poreza, uzrokovan u velikoj meri i prihvaćenošću ovakvog oporezivanja imovine od strane građana (zahvaljujući tome, i zadovoljstvo političara ovim režimom oporezivanja) kao i prihvatanje ovog modela od strane administracije (zbog relativno lakog obračuna osnovice) već dugo vremena odlaže bavljenje pitanjem koje niz stručnjaka želi da otvori: da li Poljska treba da se kreće ka porezu na imovinu zasnovanom na tržišnoj vrednosti, ili da se zadrži na oporezivanju imovine prema površini zemljišta, odnosno objekata.

3.2. Estonija

Prema estonskom zakonodavstvu, porez na imovinu je državni porez. Ipak, smatramo da je to u ovom slučaju samo pravni konstrukt, budući da lokalna samouprava ima više nego dovoljno nadležnosti da bi se ovaj porez mogao bez dileme klasifikovati kao lokalni. Tu ne mislimo prevashodno na to da 100% naplaćenih sredstava pripada lokalnim samoupravama. Naime, od 2002. godine, gradovi i opštine imaju pravo da utvrđuju stopu u okviru zakonom postavljenih limita (0,1 – 2,5% je okvir za opštu stopu i 0,1-2% za poljoprivredno zemljište), kao i da odlučuju o vrednosnim zonama zemljišta.

Izraz porez na imovinu u slučaju Estonije treba uzeti uslovno, budući da se godišnji porez na nekretnine plaća samo na zemljište. Takav porez na imovinu čini oko 7% budžeta lokalne samouprave, dok porez na dohodak građana učestvuje sa gotovo 90% prihoda gradova i opština. Ovo je značajno uvećanje udela od poreza na zemljište u приходима lokalne samouprave u odnosu na 1995. godinu kada su iznosili samo 2%

46 Na poljskom: opłata adiacencka; na engleskom adjacency levy.

47 Na poljskom: renta planistyczna; na engleskom: planning gain.

48 U slučaju planske naknade, njen prihodni značaj ograničava činjenica da obaveza plaćana nastaje samo u slučaju da dođe do prometa takvog zemljišta u roku od pet godina nakon izmene plana.

(Franzsen, 2009, str. 43). Pri tome su razlike između JLS velike – u najvećim gradovima, porez na zemljište učestvuje u lokalnim budžetima sa samo 3-5%, dok u ruralnim opštinama može da čini skoro trećinu ukupnih prihoda samouprava (Tiits, 2008, str. 398).

Uvođenje poreza na zemljište u Estoniji nije bilo prevashodno motivisano razlozima povećanja budžetskih prihoda. Polovinom 1993. godine, kada je porez uveden, njegova osnovna uloga je bila da bude deo šire zemljišne reforme koja je započeta 1991. godine i naročito, da prati denacionalizaciju zemljišta i obezbedi racionalno korišćenje ovog resursa. Naime, u velikom broju slučajeva, korisnici denacionalizacije zemljišta su bili građani koji su živeli daleko od lokacija vraćenog zemljišta. Bez adekvatnog poreskog stimulansa, veliki deo ovog zemljišta bi ostao zaparložen. Ostali ciljevi poreske reforme u sklopu koje je uveden porez na zemljište su bili da se težište oporezivanja prebaci sa indirektnih na direktne poreze kao i da se podstakne funkcionisanje tržišta nekretnina. U vreme uvođenja, smatralo se da je porez na zemljište samo prelazni instrument, do uspostavljanja oporezivanja nepokretnosti, uključujući i objekte (Franzsen, 2009, str. 30), ali taj prelazni period traje i danas.

Obveznici poreza na zemljište su njegovi vlasnici, kao i korisnici, ako se radi o zemljištu u javnoj svojini. Okolnost da je veliki deo prethodno nacionalizovanog zemljišta vraćen ranijim vlasnicima i još više, njihovom naslednicima, od kojih mnogi nisu (više) imali prebivalište u opštini u kojoj se zemljište nalazi, ima još jednu značajnu posledicu, a to je pojava tzv. “izvoza” poreskog opterećenja. Naime, do izvoza poreskog opterećenja dolazi kada veliki deo poreskih obaveza plaćaju obveznici koji nemaju prebivalište u nekoj lokalnoj sredini, tako da jedni građani odlučuju o stopama poreza, a drugi plaćaju porez.

Zemljišni odbor Estonije je imao jako konstruktivnu ulogu pri uvođenju poreza na zemljište, budući da je organizovao javne prezentacije mapa kojima su određene različite vrednosne zone i otvorio ih za komentare na javnoj raspravi. Uspeh ovog modela je dao snažan podsticaj zonskom pristupu određivanja vrednosti zemljišta. Ali, možda još važnije, javnost u pristupu Zemljišnog odbora je obezbedila solidan nivo javne podrške za postojanje ovog, inače izrazito nepopularnog, poreza. Zemljišni odbor procenjuje vrednost zemljišta, lokalna samouprava polazeći od te procene utvrđuje poresku obavezu za svaku pojedinačnu parcelu zemljišta na svojoj teritoriji, a na osnovu toga nacionalna poreska uprava vrši naplatu.

Pri proceni vrednosti zemljišta, polazi se od pretpostavke da na njemu nema izgrađenih objekata, zasada i sl. Zahteva se primena međunarodno priznatih metoda procene vrednosti nepokretnosti, a pre svega metod poređenja cena koje se postižu u prometu uporedivog zemljišta i metod kapitalizacije prihoda. Zemljište se deli na 12 vrsta – stambeno, komercijalno, rudno, za saobraćajne namene, zaštićeno itd. (Mikesell, Zorn, 2009, str. 188). Rezultat periodičnih procena vrednosti su zone zemljišta sa utvrđenim vrednostima prema nameni zemljišta. Osnovni izvor informacija za ovu procenu je baza podataka o transakcijama koja se nalazi u katastru zemljišta i koja se smatra realističnom i pouzdanom u pogledu zabeleženih iznosa transakcija. Vrednost zemljišta u svakoj opštini procenjuje tim koji čini predstavnik okruga i predstavnik lokalne

samouprave. Prilikom poslednje dve procene, stručnu podršku su pružali i procenitelji iz privatnog sektora (Tiits, 2008).

Rezultat procene vrednosti zemljišta mora biti podvrgnut javnom uvidu u trajanju od najmanje 20 dana. Procenitelj dostavlja Zemljišnom odboru svoju procenu na kontrolu usaglašenosti sa propisanom metodologijom i postupkom. Tako potvrđena procena se šalje ministru životne sredine na konačnu potvrdu. Poslednji put je procena izvršena 2001. godine, a pre toga 1996. godine. Zakonom nije utvrđen obavezni interval procene, već da se one vrše kada dođe do značajnijih promena na tržištu. Kako je pojam značajnijih promena ostavljen arbitrarnoj oceni ministra životne sredine, dešava se da nova procena pokaže povećanje vrednosti zemljišta od nekoliko puta u odnosu na prethodnu, ili da su se prethodno drastično različite vrednosti u dve zone skoro potpuno izjednačile, a da ta kretanja nisu reflektovana u periodu između dve procene. Danas, iako opštine imaju pravo da utvrde posebne jedinične vrednosti za zemljište u okviru svake utvrđene zone, to pravo koristi samo manji broj lokalnih samouprava. Najveći broj njih utvrđuje istu jediničnu vrednost za svo zemljište. S druge strane, korišćenje ovlašćenja za utvrđivanje stope ima posebnu dinamiku. Tako je u Talinu 2007. godine stopa bila utvrđena na 0,6%, u 2008. na 1,5%, a 2012. na 2,5%.

Jedna od odlika oporezivanja zemljišta u Estoniji jeste ograničeno korišćenje poreskih oslobođenja (Youngman, 2009, str. 29). Čak i državni organi po pravilu plaćaju porez na zemljište u Estoniji, što je svakako neuobičajeno. Nešto je proširen sistem oslobođenja i olakšica pridruživanjem Evropskoj uniji, i to pre svega u vezi sa poljoprivrednim zemljištem. Pored toga, penzioneri imaju pravo na umanjenje poreske obaveze za do 10 ari građevinskog zemljišta i do jednog hektara poljoprivrednog. Ostala oslobođenja uključuju parkove prirode, ambasade, zemljište koje pripada lokalnoj samoupravi i sl. Zato ne čudi da se ukupan iznos poreskih oslobođenja procenjuje na samo 1,5-2% sredstava koja bi bila naplaćena da tih oslobođenja nema. Na kraju, vredi posebno napomenuti da je stepen naplate poreza na imovinu gotovo 99%. Ovo je rezultat opšte prihvaćenosti poreza na zemljište, relativno malih iznosa poreskih obaveza i visokog stepena poreske discipline u Estoniji.

4. Ključna zapažanja na osnovu iskustava predstavljenih sistema oporezivanja imovine

Ima malo mesta sumnji da se porez na imovinu uklapa u idealni tip lokalnog poreza. S druge strane, ovaj porez ima i nekoliko ozbiljnih ograničenja, koje objašnjavaju zašto se reforme, čiji je pravac ponekad kristalno jasan svima koji se bave porezom na imovinu, često odlažu do nekih boljih vremena (koja, kako smo videli, u nekim slučajevima mogu da ne dođu i decenijama). Najpre, ono što ga čini teorijski idealnim porezom (velika vidljivost, koja dovodi do toga da građani gotovo uvek veoma angažovano preispituju šta dobijaju za iznos poreza koji plaćaju), jeste isto ono što ga čini nepopularnim kod političara. Možda i podjednako važno, pravičan i robustan sistem oporezivanja imovine zahteva i robustan pravni i institucionalni sistem, koji u idealnom slučaju obuhvata razvijenu profesiju procenitelja, sofisticirani geografsko-informacioni sistem, funkcionalnu administraciju i efikasno sudstvo.

Predstavljenih šest primera pomaže da sklopimo jasniju sliku o tome šta u pogledu upravljanja porezom na imovinu daje rezultate, a šta ne. Ipak, svesni da su reforme oporezivanja imovine groblje političkih karijera i imajući u vidu ograničenja u pogledu resursa, pouke iz ovih šest zemalja, odnosno njihove najbolje prakse, ne mogu biti jednostavno preslikane u naš ili bilo koji drugi, sistem. Bez obzira na to, neka iskustva ovih zemalja mogu biti poučna:

- Važno je popisati svu imovinu. Svaka parcela zemljišta, svaki objekat, makar sa podacima o spoljnim gabaritima i pripadajućim zemljištem treba da bude u evidenciji poreske osnovice. Čak i ako se radi od imovini za koju se zna da je oslobođena poreza, korisno je proceniti njenu vrednost i uneti je u evidenciju – u najmanju ruku, da bi se znalo koliko određeno oslobođenja košta u smislu propuštenih poreskih prihoda.
- Treba vrednovati i neizgrađeno zemljište i objekte sa pripadajućim zemljištem. U slučaju jedinstvenog oporezivanja objekata i zemljišta, vrednost izgrađenog objekta, bez obzira na veličinu i amortizovanost objekta, ne sme biti manja od vrednosti koju bi pripadajuće zemljište imalo da je neizgrađeno.
- Lokalna samouprava, kada god ima, ili može da izgradi, upravne kapacitete, treba da obavlja najveći deo nadležnosti u vezi sa upravljanjem porezom na imovinu. Uporedna praksa pokazuje da se na supralokalnom nivou (na nivou okruga,

saveznih država, odnosno na nacionalnom nivou) može efikasnije obezbediti ujednačavanje prakse u primeni propisane metodologije za procenu vrednosti nepokretnosti (ili čak neposredno utvrđivati vrednost nepokretnosti), kao i efikasno odlučivanje po žalbama u drugom stepenu.

- Korišćenje tržišne vrednosti kao osnovice poreza na imovinu je ideal kome treba težiti, ali ne po svaku cenu i ne u nerealnim rokovima. U zemljama u kojima preduslovi za odgovarajuću procenu vrednosti imovine ne postoje, sistem u kome se kao osnovica koristi površina zemljišta ili objekta, pomnožena sa jediničnom vrednošću i eventualno, koeficijentima za zonu, vrstu objekta i njegovo stanje (pre svega koristeći amortizaciju), može da bude srazmerno dobro prelazno rešenje.
- Utvrđivanje vrednosti stambenih objekata korišćenjem metode poređenja cena koje se postižu u transakcijama, komercijalnih objekata koristeći podatke o iznosu zakupa i industrijskih kompleksa zbrajajući vrednost zemljišta i amortizovanu vrednost objekata koristeći metodu nabavne cene, predstavljaju principe koji mogu da vode tranziciju ka porezu na imovinu zasnovanom na tržišnoj vrednosti. Veće oslanjanje na podatke o cenama koje se postižu u transakcijama može da donese veliki napredak u oblasti procene vrednosti predmeta oporezivanja.
- Poresku stopu, u okviru limita koje može da utvrdi država, treba da utvrđuje lokalna samouprava. Što manje diferencijacije poreskih stopa to bolje, iako ima valjanih razloga da stopa za neizgrađeno zemljište bude viša nego za izgrađeno. S druge strane, diferencijacija stopa, na način da se one utvrđuju u nižem iznosu za rezidencijalne objekte, a u višem za komercijalne, predstavlja pokušaj da se teret oporezivanja sa građana, koji glasaju, prenese na privredu, koja ne glasa, čime se umanjuje pozitivan uticaj koji porez na imovinu ima na lokalnu demokratiju i odgovornost lokalnih vlasti.
- Opseg oslobođenja od oporezivanja treba da bude što uži. Malo toga sem imovine državnih organa (ali ne i javnih preduzeća) koja se koristi za obavljanje delatnosti od opšteg interesa i diplomatskih predstavništava treba da bude oslobođeno.
- Olakšice treba koristiti što restriktivnije, možda do nivoa da se gotovo ukinu, jer potkopavaju glavne kvalitete ideje oporezivanja imovine. Porez na imovinu ne treba da bude sredstvo za vođenje socijalne, pa ni razvojne politike (sem u meri u kojoj je oslanjanje na porez na imovinu povoljnije sa stanovišta uslova za poslovanje u odnosu na većinu drugih poreza).
- Zanimljiva je mogućnost uvođenja obaveze države da nadoknadi lokalnoj samoupravi izgubljene prihode po osnovu oslobođenja i olakšica koje država uvodi *ad hoc* izmenama.
- Deo redovnog izveštavanja o stanju lokalnih finansija treba da budu i podaci o neostvarenim prihodima od poreza na imovinu po osnovu oslobođenja, olakšica i zastare poreskih obaveza.

DEO TREĆI: POREZ NA IMOVINU – SRBIJA

*Poreski zakonik je ključna veza između građana i države.
Mnogo više ljudi podnosi poresku prijavu nego što glasa na izborima.
– Majkl Grec –*

1. Osnovne odlike oporezivanja imovine u Srbiji

1.1. Značaj poreza na imovinu

U Srbiji je 2006. godine, prema podacima Poreske uprave, bilo registrovano ukupno 1.685.698 nepokretnosti u vlasništvu fizičkih lica, od čega su najveći deo (ukupno 1.450.896) činile stambene zgrade i stanovi (Arsić et al, 2012, str. 17). Prema podacima Republičkog zavoda za statistiku, na osnovu popisa iz 2011. godine, u Srbiji postoji 3.231.931 stanova, prosečne površine od 72,3m². Ovi podaci nagoveštavaju koliko je složen i obiman zadatak administriranja periodičnog poreza na imovinu.

Jedinice lokalne samouprave su u 2015. godini naplatile oko 33,5 milijardi dinara od poreza na imovinu. Prihodi od ovog poreza su u 2015. godini iznosili 0,84% bruto domaćeg proizvoda. To je za 0,25 procentnih poena niže u odnosu na prosek zemalja OECD-a, ali je i pored toga respektabilan iznos imajući u vidu značajno niže učešće poreza na imovinu u BDP-u neposredno po decentralizaciji ovog poreza 2006. godine (detaljnije u delu koji se bavi efektima decentralizacije poreza na imovinu).

Poseban kvalitet sistema oporezivanja imovine u Srbiji u ovom trenutku jeste udeo prihoda koji se naplati od fizičkih i pravnih lica. U 2014. godini, ovaj odnos je bio 52:48, u korist fizičkih lica, a u 2015. godini razlika se i povećala, tako da je učešće prihoda od fizičkih lica poraslo na 56%. Ovi podaci ukazuju da su arhitekta pravnog okvira za porez na imovinu uspeli da se odupru inače raširenoj težnji prevaljivanja fiskalnog tereta sa fizičkih na pravna lica⁴⁹.

Porez na imovinu u 2015. godini čini 14,3% tekućih prihoda lokalne samouprave, ne računajući primanja od prodaje imovine i od zaduživanja. Ovi podaci su sami po sebi za poštovanje, ali treba imati u vidu i značajne varijacije tog udela po pojedinačnim jedinicama lokalne samouprave (JLS). Raspon učešća poreza na imovinu u ukupnim prihodima pojedinačnih lokalnih samouprava u 2015. godini se kreće od 0,4% u Trgovištu i 1,2% u Bosilegradu, do 21,5% u Negotinu i 22,8% u Svilajncu. Prosečno učešće poreza na imovinu

⁴⁹ Koliko je ovaj pokazatelj pozitivan pokazuje i podatak da je u zemljama članicama OECD-a udeo prihoda od domaćinstava u ukupnim prihodima od poreza na imovinu u 2013. godini, poslednjoj za koju postoje podaci (i to samo za deo država članica), samo 44%.

(neponderisani prosek) čini 9,6% ukupnih prihoda lokalne samouprave, dok je medijana 9,8%. Relativno značajna razlika između (ponderisanog) proseka i medijane ukazuje na to da porez na imovinu ima natprosečno učešće u prihodima većih i budžetski snažnijih JLS. To potvrđuje i činjenica da je u gradu Beogradu učešće poreza na imovinu u tekućim prihodima 19,1%, što je dvostruko više u odnosu na neponderisani prosek.

Sa naplaćenih 33,5 milijardi dinara, porez na imovinu je treći najznačajniji prihod lokalne samouprave (iza poreza na dohodak, sa 96,6 milijardi dinara i transfera od drugih nivoa vlasti sa 41 milijardom). U isto vreme, on je i najvažniji izvorni prihod lokalne samouprave. To znači da je ovaj porez možda i najvažniji instrument prihodne strane javnih finansija kojim lokalne samouprave raspolažu, budući da politikom poreske stope, stope amortizacije i pre svega, evidentiranjem nepokretnosti, mogu da umnogome utiču na obim naplaćenih prihoda. Posebno je važno da je porez na imovinu opšti prihod budžeta lokalne samouprave i da njime gradovi i opštine raspolažu slobodno, za razliku od većeg broja namenskih prihoda (doprinos za uređivanje građevinskog zemljišta, naknada za zaštitu i unapređenje životne sredine itd).

1.2. Istorijski razvoj sadašnjeg modela poreza na imovinu u Srbiji

Oporezivanje imovine u Srbiji ima svoju istoriju i predistoriju. Predistorija počinje još u ranom Srednjem veku, i to praksom u Vizantiji u kojoj je zemljarina bila osnovni državni porez, naplaćivan u kovanom novcu ili u naturi (Jezdimirović, 2011, str. 45). Prvo pisanom pominjanje poreza u Srbiji (pod nazivom „soće“) beleži se u Sanstefanskoj povelji kralja Milutina, koji u članu 94. Povelje oslobađa manastire mnogih nameta, uključujući i soće (Jezdimirović, 2011, str. 44). Soće ili soć⁵⁰ se smatra osnovnim porezom srednjevekovne Srbije. O njegovoj pravoj prirodi ne postoji puna saglasnost u našoj istoriografiji. Za jedne je to danak na zemlju, za druge je neposredan porez na „kuću, baštinu, zemlju i imovinu“, a za treće kombinacija glavarine i nameta na imovinu (Blagojević, 2001, str. 2-3).

Vlastela cara Dušana, prema njegovom Zakoniku, nije imala drugih obaveza prema državi, sem da učestvuje u vojnim pohodima i da daje soć. Jedan soć je, inače, bio određen kao jedan perper ili jedan kabao žita (Blagojević, 2001, str. 1). Kao posebna dažbina kmetova prema feudalnim gospodarima javlja se i obaveza davanja svake desete košnice, odnosno davanje desetka u nekim drugim proizvodima, uključujući i „desetak od dobitka živoga“ – pre svega od ovaca i goveda (Blagojević, 2001, str. 14).

S vremenom se uvrežio i izraz „danak“ koji se koristi u Srbiji Vuka Brankovića i Stefana Lazarevića. „Kada je gospodin Vuk Branković zaključio mir sa Bajazitom i postao

50 Od latinskog *socca*, *socus* – *plug*, čime se ukazuje na vezu sa zemljištem, čijim plaćanjem se potvrđivalo da je vladar ujedno i neupitni gospodar zemlje (videti opštirnije u Blagojević, 2001).

njegov vazal, morao je da „raspiše“ svu svoju zemlju da bi tačno odredio ’kako ćemo plaćati danak Turcima’“ (prema Blagojević, 2001, str. 5). Rekli bismo da u ovom usputnom pasažu prepoznajemo možda i prvo svedočanstvo o izradi fiskalnog katastra u Srbiji. O porezima u Srbiji 14. veka Vladimir Ćorović piše sledeće: „Porez carski na seosku kuću iznosio je po perper na godinu, što seljaka ne bi mnogo teretilo, ali su bili teški obavezni radovi gospodararu. Seljak je u XIV veku morao 104 dana godišnje besplatno raditi za svog vlasnika kao redovan posao, a bilo je uz to i izuzetnih rabota.“ (Ćorović, 2005, str. 423).

Za vreme turske vladavine, kmetovi u Srbiji, sem zloglasnog danka u krvi, nisu osećali veliku razliku u pogledu poreskih obaveza u odnosu na period pre dolaska Turaka. Stanovništvo je bilo obavezno da na zemlju, koja je pripadala sultanu, odnosno državi, a koju je držalo na osnovu tapija, plaća određene namete. Kako navodi Ćorović, crkvena imanja su bila dugo vremena oslobođena od nameta, a kasnije, kada se porez primenjivao i na njih, bio je relativno mali (Ćorović, 2005, str. 428). Seljaci su turskim vlastima plaćali jednu osminu u teladima, senu, žitu i suvom voću, kao i dodatnu jednu desetinu crkvi.

U vezi sa oporezivanjem imovine u Srbiji, naročito u Srednjem veku, pa i kasnije, interesantno je pitanje odnosa između poreza na kuću (na ognjište, odžak, dim⁵¹) i društvene organizacije koju odlikuje postojanje šire porodice, odnosno zadruga ili velike kuće. Oporezivanje prema ognjištu je nasleđeno još od vizantijskih vlasti i smatra se da je uticalo na grupisanje porodica u okviru jedne kuće, odnosno zadruga, sa jednim ognjištem. Na mere kojima se podstiče izdvajanje pojedinačnih porodica iz zadruga, najverovatnije iz razloga povećanja poreskih prihoda u slučaju postojanja većeg broja inokosnih kuća, nailazimo još u 13. veku. Tada se, u povelji kralja Vladislava Bogorodici Bistričkoj, utvrđuje da, nakon što se oženi, sin može sa ocem da provede još tri godine u zajedničkoj kući, a posle toga treba da se odeli u posebnu kuću (Mišić, 2015, str. 369). U Dušanovom zakoniku, takođe ima delova za koje se smatra da predstavljaju mere u pravcu razgrađivanja zadruga, u korist nuklearnih porodica i kuća, umesto manjeg broja zadruga. Tako se kaže da za zlo koje učini muškarac u okviru kuće (zadruga), odgovara gospodar kuće (starešina zadruga), dok ako su muškarci odvojeni u inokosnim kućama, brat ne odgovara za brata, niti otac za sina (Mišić, 2015, str. 368-369). Prema drugim izvorima, i turske vlasti su, u okviru svoje poreske politike, vodile računa da ne dolazi do grupisanja u prividne zadruga za potrebe izbegavanja plaćanja poreza (Novaković, 2005, str. 109).

Na području sadašnje Srbije koje je bilo u sastavu Austro-ugarske monarhije, porez na imovinu je imao veliki značaj. Tako je u Zemunu, koji je krajem 18. veka imao poseban status vojnog naselja („privilegovani vojni komunitet“) i imao oko hiljadu domaćinstava, porez na imovinu (na kuću, zemljište i pokretnu imovinu) činio je čak 48% ukupnih poreskih prihoda. U oporezovanu imovinu, pored zgrada, zemlje i stoke, ubrajali su se i kazani za pečenje rakije. Drugi poreski prihodi su bili prihodi od delatnosti i glavarina (Ilić, 2008, str. 171). Pedantnost popisa sprovedenog 1776. godine zaslužuje da podaci o naplaćenim poreskim prihodima budu i ovde prikazani.

51 Dim i dimnina su pojmovi koji se u feudalno doba koriste da označe porez koji se plaća na kuću (Novaković, 2005, str. 118).

Tabela 3: *Poreski prihodi u Zemunu prema popisu uz 1776. godine*

Porezi	Naplaćeno	Udeo u ukupnim poreskim prihodima
Porez na delatnosti	1.143 forinti i 18 krajcara	18%
Porez od kuće	701 forinti i 25 krajcara	11%
Porez od zemljišta	1.872 forinti i 48 krajcara	30%
Porez od (pokretne) imovine	440 forinti i 21 krajcara	7%
Glavarina	2.090 forinti	33%
Ukupni porez	6.248 forinti i 26 krajcara	100%

Izvor: Ilić, 2008, str. 171.

Oslobođenje Srbije od turske vladavine podrazumevalo je i razvijanje novog poreskog sistema. Tako su 1835. godine spahijski desetak i harač pretvoreni u novčani ekvivalent, odnosno u poresku obavezu u iznosu od šest talira po poreskom obvezniku (Miljković-Katić, 2008, str. 219). Ovaj porez je postao poznat kao građanski danak. Građanski danak se sastojao iz dva dela: iz poreza na ličnost i poreza na imanje, pri čemu se smatralo da oba dela iznose po tri talira (Miljković-Katić, 2008, str. 222). Porez se naplaćivao od oženjenog muškarca i iznos nije zavisio od veličine imanja. Nepravičnost ovakvog sistema dovela je do planova za prelazak na sistem oporezivanja u skladu sa imovinskim stanjem obveznika, u koju svrhu je 1834. izvršen popis stanovništva i imovine (Miljković-Katić, 2008, str. 223).

Sveštena lica su u prvoj polovini devetnaestog veka uživala trajna poreska oslobođenja, dok su činovnici, prema Hatišerifu iz 1838. godine, bili oslobođeni ličnog poreza, ali su bili obveznici dela poreza koji se odnosi na imanje. Poreska obaveza za sve činovnike je utvrđivana u zbirnom iznosu, da bi iznos pojedinačnih obaveza bio raspodeljen među njima u skladu sa imovinskim stanjem (Miljković-Katić, 2008, str. 229). Na ovaj način, činovništvo je bilo opterećeno poreskom stopom koja je bila i više od 10 puta niža od stope prema kojoj je porez plaćalo seosko stanovništvo.

Ovakav poreski sistem, čiji osnovni elementi potiču još iz vremena kneza Miloša, opstao je do pretposlednje decenije 19. veka, kada se donosi Zakon o neposrednim porezima, koji predviđa poreze na zemljište, zgrade, prinose od kapitala (uključujući i kapital uložen u „radnje“), prihode od ličnog rada, kao i porez na ličnost (Jezdimirović, 2011, str. 45). Porez na imovinu je i po sticanju nezavisnosti Srbije bio jedan od ključnih fiskalnih instrumenata. S promenjenim okolnostima, odnosno društveno-ekonomskim odnosima, prihodni značaj oporezivanja imovine nije bio onako veliki koliki je bio u ranijim periodima, kada su prihodi od zemlje činili kičmu javnih finansija.

U okviru samostalne države, na pitanju oporezivanja imovine u Srbiji počinju da se prelamaju pitanja modernizacije države i društva i otpora koji su se tim procesima neprekidno javljali. Naročito je u tom smislu informativna studija Dubravke Stojanović o razvoju Beograda na prelazu iz devetnaestog u dvadeseti vek (Stojanović, 2013). Politika u vezi sa porezom na imovinu imala je dalekosežne posledice na razvoj Beograda pred kraj 19. veka. Budući da je porez na imovinu bio izrazito visok, to je dovodilo do toga da

se Beograd ubrzano razvijao duž rubnih područja grada, tamo gde to nije bilo predviđeno planskim dokumentima i gde nije bilo odgovarajuće infrastrukture, ali gde nije bilo ni poreza (Stojanović, 2013, str. 16). Stanovnici Beograda su, inače, bili pogođeni neuobičajeno visokim i brojnim porezima: porez na kaldrmu, porez na prihode od izdavanja nepokretnosti, kvartalni porez za učitelje, porez za gradsku policiju (Stojanović, 2013, str. 22⁵²). U samom gradu, na građevinskom području, cena zemljišta je bila izuzetno visoka i dugo je pokazivala tendenciju rasta. Ovakva tendencija je dodatno uticala na vlasnike tog zemljišta da se uzdrže od njegovog stavljanja na tržište, u očekivanju još povoljnije cene, a poreska politika nije išla u pravcu korekcije ovih okolnosti.

Drugi način na koji je porez na imovinu u Beogradu snažno delovao na procese urbanizacije, pa i modernizacije uopšte, tiče se pitanja poreskih olakšica. Naime, jedan od najsnažnijih podsticaja izgradnji Beograda u 19. veku dale su poreske olakšice za zgrade sa dva ili više spratova. Međutim, pre uvođenja tih olakšica, krajem 19. veka, manje površine zemljišta su bile oslobođene poreza, pa su najveći deo poreskog opterećenja nosile zgrade. To je dovelo do toga da je veliki broj parcela u građevinskom rejonu ostajao dugo neizgrađen ili sa malim i dotrajalim objektima, dok su novoizgrađeni objekti bili po pravilu manji nego što bi bili da je vođena drugačija poreska politika. Ovo ilustruje nalaz Pavla Zorića iz 1902. godine o tome da u proseku vrednost objekta izgrađenog u građevinskom rejonu Beograda čini samo polovinu vrednosti zemljišta na kome je izgrađen, dok je standard u uporednoj praksi bio da zemljište vredi trostruko manje od objekta koji se na njemu sazida (prema: Stojanović, 2013, str. 24). Dakle, u Beogradu je vrednost objekta, merena vrednošću zemljišta na kome se nalazi, bila šest puta manja u odnosu na ono što se smatralo standardom u uporednoj praksi.

Zbog toga je 1896. godine, zakonom⁵³ uvedeno poresko oslobođenje u trajanju od 10 godina za nove građevine od tvrdog materijala, „koje budu sa lica ulica podignute“, koje su pored prizemlja imale još najmanje jedan sprat. Rezultati ove mere su bili izrazito pozitivni: u narednih 10 godina je u Beogradu izgrađeno 524 višespratnica. Već 1909. godine, ovo oslobođenje je ukinuto, i to kroz zakonodavnu intervenciju u Narodnoj skupštini Srbije (Stojanović, 2013, str. 23).

Porez na imovinu je u periodu socijalističkog društvenog uređenja delio sudbinu privatne svojine, tako da dolazi do velikog zanemarivanja ovog poreskog oblika. Promenu stava prema porezu na imovinu uočavamo 1991. godine, od kada možemo smatrati da počinje njegova postsocijalistička istorija. Međutim, i nakon početka devedesetih godina dvadesetog veka, kada počinje proces tranzicije u Srbiji, zahvaljujući činjenici da su u praksi društvena i državna svojina na nepokretnostima i dalje jako prisutne, taj porez nema veliki prihodni značaj. Ovo se u praksi pokušavalo nadoknaditi, između ostalog, i fiskalnim poštapalicama, kao što je naknada za korišćenje gradskog građevinskog zemljišta, koja ima za cilj da zahvati u nepokretnosti koje nisu predmet oporezivanja jer

52 Američki naučnik Džon Lempi u svojoj uporednoj studiji Beograda i Vašingtona u drugoj polovini 19. i početkom 20. veka, daje ocenu da su stanovnici Beograda bili najoporezovaniji stanovnici Evrope (prema: Stojanović, 2013, str. 22).

53 Zakon građevinski za varoš Beograd, član 37.

nisu u privatnoj svojini, iako ih koristi privatni sektor (uključujući i fizička lica, odnosno građane, koji u tom periodu koriste stanove na kojima imaju pravo stanovanja, kao i građevinsko zemljište, koje je u javnoj svojini).

Zakon o porezima na imovinu iz 1991. godine⁵⁴ bio je menjan osam puta, da bi 1994. godine bio donet novi Zakon o porezima na imovinu⁵⁵, koji je do 1999. godine bio menjan sedam puta. Sada važeći Zakon o porezima na imovinu donet je 2001. godine i za dosadašnjih 15 godina primene bio je menjan devet puta. Možda je najvažnija izmena u režimu poreza na imovinu njegovo prevođenje u režim izvornog prihoda lokalne samouprave 2007. godine, o čemu će kasnije biti više reči.

1.3. Pravni okvir i podela nadležnosti u administriranju poreza na imovinu

Kako je već navedeno, ključni pravni instrument za oporezivanje imovine u Srbiji jeste Zakon o porezima na imovinu. Pravni osnov za uvođenje poreza na imovinu i njegovo uređenje zakonom sadržan je u Ustavu Republike Srbije⁵⁶, koji u članu 97. utvrđuje da Republika Srbija uređuje i obezbeđuje poreski sistem (član 97. tačka 6). Značajan je i član 91. Ustava koji navodi poreze kao osnovni izvor finansiranja nadležnosti Republike Srbije, autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave i utvrđuje da je obaveza plaćanja poreza i drugih dažbina opšta i da se zasniva na ekonomskoj moći obveznika. Iz domena ustavnog uređenja, treba navesti i odredbu člana 58. Ustava, koji jamči mirno uživanje svojine i drugih imovinskih prava, i koji u stavu 4. utvrđuje da je oduzimanje ili ograničenje imovine radi naplate poreza i drugih dažbina ili kazni dozvoljeno samo u skladu sa zakonom. Značajna je, takođe, i odredba člana 82, prema kojoj ekonomsko uređenje u Republici Srbiji počiva, između ostalog, i na ravnopravnosti privatne i drugih oblika svojine. Koji su ti drugi oblici svojine utvrđuje član 86. Ustava: zadružna i javna.

Važeći Zakon o porezima na imovinu (u daljem tekstu: Zakon) donet je 2001. godine, zamenivši Zakon o porezima na imovinu iz 1994. godine. Poslednje izmene Zakona koje su uzete u obzir u ovom istraživanju su iz 2014. godine⁵⁷. U terminologiji Zakona, izraz porez na imovinu se odnosi na periodični porez na imovinu, dok se isti izraz u množini, „porezi na imovinu“, zbirno odnosi na tri oblika poreza na imovinu koje uređuje ovaj zakon: periodični porez na imovinu, porez na nasleđe i poklon i porez na prenos apsolutnih prava. Zakonom se uređuju predmet oporezivanja, poreski obveznik, poreska osnovica, poreske stope, poreska oslobođenja, poreski krediti, utvrđivanje i naplata poreza, period za koji se utvrđuje porez na imovinu, podnošenje poreske prijave,

54 Zakon o porezima na imovinu (‘‘Sl. glasnik RS’’, br. 76/91, 9/92, 20/92, 76/92, 20/93, 22/93, 29/93, 67/93, 28/94).

55 Zakon o porezima na imovinu (‘‘Sl. glasnik RS’’, br. 43/94, 53/95, 54/96, 42/98, 18/99, 33/99, 48/99, 54/99).

56 ‘‘Službeni glasnik Republike Srbije’’, br. 98/2006.

57 ‘‘Službeni glasnik RS’’, br. 68/2014.

obaveza nadležnih organa, odnosno javnih beležnika, da dostavljaju određene podatke organu jedinice lokalne samouprave nadležnom za utvrđivanje i naplatu poreza na imovinu, kao i način plaćanja poreza na imovinu.

Zakon o finansiranju lokalne samouprave⁵⁸ u članu 6. stav 1. tačka 1. utvrđuje da je porez na imovinu izvorni prihod jedinice lokalne samouprave na čijoj teritoriji je ostvaren. Prema pojmovniku iz člana 2. ovog zakona, kao izvorni prihodi su utvrđeni oni prihodi kod kojih stopu, odnosno način i merila za utvrđivanje visine iznosa, utvrđuje JLS, pri čemu se zakonom može ograničiti visina poreske stope. Član 8. ovog zakona utvrđuje da skupština jedinice lokalne samouprave utvrđuje visinu stope poreza na imovinu do visine najviše stope propisane zakonom kojim se uređuju porezi na imovinu. Ovo je ujedno i način na koji je donošenjem Zakona o finansiranju lokalne samouprave 2006. godine, a bez izmena Zakona o porezima na imovinu, porez na imovinu preveden u režim izvornih prihoda lokalne samouprave. Ovim zakonom je još utvrđeno da osnovicu samodoprinosu, ako odlukom o uvođenju samodoprinosu nije drukčije uređeno, pored drugih elemenata čini i vrednost imovine na koju se plaća porez na imovinu.

Sledeći ključni zakon za porez na imovinu je Zakon o poreskom postupku i poreskoj administraciji⁵⁹, pre svega sa stanovišta postupka utvrđivanja poreske obaveze i naplate poreza, uključujući i postupak prinudne naplate. Naime, Zakon o porezima na imovinu u članu 32. stav 2. upućuje na ovaj zakon kada kaže da se u pogledu načina utvrđivanja, postupka po pravnim lekovima, načina i rokova plaćanja poreza, kamate, povraćaja poreza, pitanja zastarelosti, prinudne naplate, kaznenih odredaba i ostalog što nije posebno uređeno Zakonom o porezima na imovinu, primenjuje zakon kojim se uređuje poreski postupak i poreska administracija.

Što se podzakonskih akata na nivou Republike tiče, značajno oslanjanje na tu vrstu propisa u pogledu metodologije za utvrđivanje osnovice je bilo prisutno do 2014. godine⁶⁰. Od 2014. godine, ključni podzakonski akti za utvrđivanje poreske osnovice su opšti akti JLS. Republičkim podzakonskim aktom, tačnije pravilnikom koji donosi ministar nadležan za poslove finansija, se i dalje utvrđuje sadržaj obrazaca za utvrđivanje poreza na imovinu⁶¹.

Kao što je već rečeno, ključni normativni akti za utvrđivanje iznosa obaveze po osnovu poreza na imovinu, nakon izmena zakonodavnog okvira za porez na imovinu koje su stupile na snagu 2013, a počele da se primenjuju 2014. godine, jesu akti gradova i opština. U tom pogledu, razlikujemo dve vrste akata:

58 "Službeni glasnik RS", br. 62/2006, 47/2011 i 93/2012.

59 "Službeni glasnik RS", br. 80/2002, 84/2002, 23/2003, 70/2003, 55/2004, 61/2005, 61/2007, 20/2009, 53/2010, 101/2011, 2/2012, 93/2012, 47/2013, 108/2013, 68/2014, 105/2014, 85/2005 - drugi zakon, 62/2006 - drugi zakon, 72/2009 - drugi zakon, 112/2015 i 15/2016).

60 Pravilnik o načinu utvrđivanja osnovice poreza na imovinu na prava na nepokretnostima ("Službeni glasnik RS", br. 38/2001, 45/2004 i 27/2011) je prestao da važi 1. januara 2014. godine, sem kod utvrđivanja poreske obaveze po osnovu poreza na imovinu za 2013. godinu i za ranije godine.

61 Pravilnik o obrascima poreskih prijava za utvrđivanje poreza na imovinu ("Službeni glasnik RS", br. 108/2013 i 118/2013).

- Opšte akte koje donose skupštine JLS;
- Opšte akte koje, u skladu sa Zakonom, donosi „nadležni organ jedinice lokalne samouprave“.

Akti koje obavezno donose skupštine JLS se tiču a) stope poreza na imovinu i b) visine stope amortizacije. Akti koje donosi „nadležni organ jedinice lokalne samouprave“ (u zavisnosti od statuta jedinice lokalne samouprave, to može biti skupština jedinice lokalne samouprave, gradsko, odnosno opštinsko, veće ili uprava jedinice lokalne samouprave, odnosno organizaciona jedinica u okviru uprave) su:

- Odluka o utvrđivanju zona za potrebe oporezivanja imovine;
- Odluka o zoni koja je utvrđena kao najopremljenija;
- Odluka o koeficijentima kojima se množe prosečne cene odgovarajućih nepokretnosti na osnovu kojih je za tekuću godinu utvrđena osnovica poreza na imovinu za nepokretnosti obveznika koji ne vode poslovne knjige u najopremljenijoj zoni, na osnovu kojih se obračunava osnovica poreza na imovinu;
- Odluka o utvrđivanju prosečnih cena kvadratnog metra odgovarajućih nepokretnosti za utvrđivanje poreza na imovinu.

U pogledu akata koje, prema Zakonu, donosi „nadležni organ jedinice lokalne samouprave“, ne postoji zakonsko određenje o kom se organu radi. Praksa se razlikuje od jedne do druge jedinice lokalne samouprave, pri čemu različiti organi mogu biti nadležni za različite akte. Tako je u Šapcu, u skladu sa Statutom tog grada, predviđeno da odluku o zonama, odluku o određenju najopremljenije zone, kao i odluku o prosečnim cenama odgovarajućih vrsta nepokretnosti, donosi Skupština grada.

U gradu Beogradu, na delu je drugačija praksa, pa akt o utvrđivanju prosečnih cena kvadratnog metra odgovarajućih nepokretnosti za utvrđivanje poreza na imovinu donosi sekretar Sekretarijata za finansije u okviru Gradske uprave grada Beograda (na osnovu pribavljene saglasnosti gradonačelnika), dok akt o određivanju zona i najopremljenije zone na teritoriji grada Beograda za utvrđivanje poreza na imovinu donosi Skupština grada Beograda. Isto rešenje primenjuje i grad Niš. U praksi većeg broja JLS, nadležni organ koji utvrđuje prosečne cene kvadratnog metra odgovarajućih nepokretnosti je gradsko, odnosno opštinsko veće, a akt kojim to čini je odluka, zaključak ili rešenje. Akt kojim se najčešće utvrđuju zone na teritoriji jedinice lokalne samouprave je odluka skupštine opštine, odnosno grada.

Vertikalna podela nadležnosti u pogledu poreza na imovinu

Prethodno dat pregled pravnog okvira za administriranje poreza na imovinu nam daje uvid i u vertikalnu podelu nadležnosti u pogledu poreza na imovinu, odnosno u raspodelu ovlašćenja između republičkih organa i JLS⁶². Najpre na nivou pravnog

62 Nivo autonomne pokrajine nema neposrednih ovlašćenja u vezi sa porezom na imovinu. Posredno, na osnovu ovlašćenja pokrajinskih organa da vrše nadzor nad radom upravnih organa lokalne samouprave, kao i kroz funkciju zaštitnika građana na pokrajinskom nivou, i taj nivo vlasti može imati ulogu u postupcima vezanim za utvrđivanje i naplatu poreza na imovinu.

okvira, republički nivo vlasti zakonski uređuje ovaj porez i podzakonskim aktom utvrđuje sadržinu poreske prijave, kako je to već navedeno. Pored toga, Republika, odnosno Poreska uprava, odlučuje u drugom stepenu po žalbama na rešenja koja u vezi sa porezom na imovinu donose lokalne poreske uprave⁶³. Republika, odnosno prekršajni sudovi, sude za prekršaje po osnovu podnetih zahteva za pokretanje poresko-prekršajnog postupka.

Ovlašćenja lokalne samouprave u administriranju ovog poreza dosta su široka i opravdavaju njegovu klasifikaciju kao lokalnog poreza: gradovi i opštine utvrđuju stopu poreza i stopu amortizacije (u okviru najviših iznosa koje utvrđuje republičko zakonodavstvo), utvrđuju vrednosne zone na svojoj teritoriji, utvrđuju prosečne cene nepokretnosti po zonama, vrše utvrđivanje i naplatu poreza, vrše prinudnu naplatu i podnose zahteve za pokretanje poresko-prekršajnih postupaka. Aspekti u kojima su ovlašćenja lokalne samouprave značajnije ograničena republičkim zakonodavstvom (u meri koja može biti i potpuno opravdana, iako u uporednoj praksi ima i drugačijih pristupa) su:

- nemogućnost da se utvrde posebne vrste (kategorije) nepokretnosti – iz prakse lokalne samouprave vidimo da se prepoznaje potreba da kuće za odmor, kao i zemljište koje je klasifikovano kao građevinsko, a koristi se kao poljoprivredno, bude posebne vrste nepokretnosti.
- obaveza korišćenja Zakonom propisane metodologije za utvrđivanje iznosa osnove, čak i kada ona dovodi do očigledno nerealnih vrednosti, često zbog nereprezentativnih ulaznih podataka čije korišćenje je zakonski uslovljeno.
- nemogućnost utvrđivanja različitih poreskih stopa za različite vrste nepokretnosti (sa izuzetkom razlikovanja zemljišta i ostalih nepokretnosti, za koje sam Zakon omogućava različiti tretman).
- nemogućnost uvođenja poreskih umanjenja, olakšica i kredita mimo onih utvrđenih Zakonom.

Opravdanost svakog od ovih ograničenja biće predmet posebnih razmatranja u nastavku ove studije.

63 Odlučivanje Poreske uprave u drugom stepenu po rešenjima koje u prvom stepenu donose lokalne poreske uprave je izuzetak sa dva gledišta: odlučivanje u drugom stepenu po rešenjima koje donosi uprava JLS po pravilu je nadležnost opštinskog, odnosno gradskog veća; s druge strane, Poreska uprava je početkom 2011. godine dostavila obaveštenje odeljenjima za poreske poslove lokalnih samouprava da Poreska uprava nije nadležna za rešavanje u postupku utvrđivanja, naplate i kontrole javnih prihoda koje utvrđuje JLS, pa tako ni za odlučivanje po žalbama u tim predmetima. Izuzetak su samo porezi, što u pogledu izvornih prihoda lokalne samouprave znači da je izuzetak samo porez na imovinu.

2. Obveznici i predmet oporezivanja

2.1. Obveznici

Obveznici poreza na imovinu u Srbiji su nosioci odgovarajućih prava koja su predmet oporezivanja. Podsetićemo, predmet oporezivanja nije sama nepokretnost, kako bismo bili skloni da u neformalnom govoru kažemo, već određeno pravo na toj nepokretnosti. U skladu sa tim, poreski obveznik je nosilac tog prava koje je predmet oporezivanja. Kako ćemo videti, ta prava su svojina, zakup i pravo korišćenja. Zakonodavac se postarao da spreči mogućnost uspostavljanja odnosa jednakosti između posedovanja prava na nepokretnosti i statusa obveznika poreza na imovinu. Naime, iako posedovanje određenog prava na nepokretnosti stvara obavezu nosioca tog prava po osnovu poreza na imovinu, suprotna relacija je zakonom onemogućena odredbom prema kojoj status obveznika poreza na imovinu ne može biti osnov za sticanje bilo kog prava na nepokretnosti.

Izuzetak od pravila da su obveznici nosioci prava na nepokretnostima jeste situacija u kojoj je obveznik poreza na imovinu držalac nepokretnosti, budući da državina nije stvarno pravo, već predstavlja neposredno ili posredno vršenje faktičke vlasti na stvari⁶⁴. Sličnu situaciju imamo i u pogledu korišćenja nepokretnosti u javnoj svojini od strane korisnika nepokretnosti, u skladu sa zakonom kojim se uređuje javna svojina, kao i u pogledu korišćenja nepokretnosti po osnovu ugovora o finansijskom lizingu. Dakle, u ovim situacijama obveznik je lice koje vrši faktičku vlast na nepokretnosti, odnosno lice koje je primalac lizinga.

Osnovna podela obveznika koju poznaje Zakon o porezima na imovinu je na one koji ne vode poslovne knjige i one koji to čine⁶⁵. Prva grupa se sastoji iz tri kategorije obveznika: a) od lica koja ne vode poslovne knjige u užem smislu, b) od preduzetnika koji porez na dohodak građana na prihode od samostalne delatnosti plaćaju na paušalno utvrđen prihod i c) od preduzetnika koji vode poslovne knjige – za imovinu koja nije evidentirana u njihovim poslovnim knjigama⁶⁶.

Obveznici koji vode poslovne knjige obuhvataju sledeće kategorije obveznika: a) pravna lica koja vode poslovne knjige, b) ogranke i druge organizacione delove stranog pravnog lica

64 Član 70. stav 1. Zakona o osnovama svojinsko pravnih odnosa, Sl. list SFRJ”, br. 6/80 i 36/90, “Sl. list SRJ”, br. 29/96 i “Sl. glasnik RS”, br. 115/2005 - dr. zakon.

65 Ova podela se kolokvijalno i, kako ćemo videti, nedovoljno precizno, naziva i podelom na fizička i pravna lica.

66 Član 4. stav 4. Zakona.

koji obavlja privrednu delatnost u Republici Srbiji i koji poslovne knjige vodi u skladu sa propisima naše zemlje, c) preduzetnike i druga lica koja vode poslovne knjige – za imovinu koja je evidentirana u njihovim poslovnim knjigama, osim preduzetnika koji porez na dohodak građana na prihode od samostalne delatnosti plaćaju na paušalno utvrđen prihod.

Ova podela ima dalekosežan značaj u sistemu oporezivanja imovine u Srbiji. To se, pre svega, odnosi na način utvrđivanja poreske osnovice, kao i na najviše dozvoljene stope poreza. Međutim, kada se bliže analizira priroda podele obveznika koju utvrđuje Zakon, vidi se da bitan element nije status obveznika, već pitanje da li je određena nepokretnost evidentirana u poslovnim knjigama obveznika. Tako će, u smislu oporezivanja porezom na imovinu, jedan preduzetnik biti *obveznik koji vodi poslovne knjige* za imovinu koju je evidentirao u svojim poslovnim knjigama, a u isto vreme će biti i *obveznik koji ne vodi poslovne knjige* za imovinu koju nije evidentirao u svojim poslovnim knjigama.

2.2. Određenje predmeta oporezivanja

Razmatranje predmeta poreza na imovinu u Srbiji otpočinjemo prenošenjem, u celosti, određenja predmeta tog poreza u skladu sa važećim Zakonu o porezima na imovinu. Prema tom zakonu, porez na imovinu se plaća na: „nepokretnosti koje se nalaze na teritoriji Republike Srbije, i to na:

- pravo svojine, odnosno na pravo svojine na zemljištu površine preko 10 ari;
- pravo zakupa stana ili stambene zgrade uspostavljeno u korist fizičkih lica, u skladu sa zakonom kojim je uređeno stanovanje, odnosno socijalno stanovanje, odnosno zakonom kojim su uređene izbeglice, za period duži od jedne godine ili na neodređeno vreme;
- pravo korišćenja građevinskog zemljišta površine preko 10 ari, u skladu sa zakonom kojim se uređuje pravni režim građevinskog zemljišta;
- pravo korišćenja nepokretnosti u javnoj svojini od strane imaooca prava korišćenja, u skladu sa zakonom kojim se uređuje javna svojina;
- korišćenje nepokretnosti u javnoj svojini od strane korisnika nepokretnosti, u skladu sa zakonom kojim se uređuje javna svojina;
- državinu nepokretnosti na kojoj imalac prava svojine nije poznat ili nije određen;
- državinu nepokretnosti u javnoj svojini, bez pravnog osnova;
- državinu i korišćenje nepokretnosti po osnovu ugovora o finansijskom lizingu.⁶⁷

Nekoliko stvari vredi naglasiti u vezi sa ovakvim zakonskim određenjem predmeta oporezivanja. Najpre, da se oporezuju samo prava na nepokretnim stvarima. Razlika između pokretnih i nepokretnih stvari već je obrađena u ovoj studiji. Opređeljujuća činjenica za to

⁶⁷ Zakon o porezima na imovinu, član 2. stav 1.

da li se radi o pokretnoj ili nepokretnoj stvari jeste ta da li je ta stvar po svojoj suštini nepokretnost, odnosno da li se radi o objektu koji se ne može premeštati sa mesta na mesto bez oštećenja njegove suštine. Tako se smatra da su stvari koje su postavljene na zemljištu, ali u njega nisu inkorporisane (na primer kiosci), samo „prividno nepokretne“ jer se mogu premeštati bez oštećenja njihove suštine i kao takve nisu predmet poreza na imovinu. U skladu sa tim, cisterne i kontejneri koji su postavljeni tako da se mogu premeštati sa mesta na mesto bez oštećenja njihove suštine jesu pokretne stvari, dok su cisterne i kontejneri koji su inkorporisani (izgrađeni i postavljeni) u zemljištu i sa njim čine jedinstvenu funkcionalnu celinu, nepokretnosti koje su predmet poreza na imovinu.

Druga napomena u pogledu predmeta oporezivanja tiče se zakonskog određenja prema kome se oporezuje samo imovina na teritoriji Republike Srbije, čime se izuzima imovina državljana Srbije u inostranstvu. Ovo, uslovno rečeno, odstupanje od shvatanja poreza na imovinu kao poreza na bogatstvo, uslovljeno je kako praktičnim, tako i načelnim razlozima. Na načelnom nivou, smatra se da je porez na imovinu po svojoj prirodi lokalni porez, koji je prihod organa samouprave i koristi se za finansiranje poslova u nadležnosti gradova i opština na čijoj teritoriji se nepokretnost nalaz. Na praktičnom nivou, teškoće u evidentiranju imovine naših državljana u inostranstvu, njenom vrednovanju i naplati poreza na tu imovinu, su nepremostive⁶⁸.

Zakon o porezima na imovinu utvrđuje da se u smislu zemljišta oporezuju građevinsko, poljoprivredno, šumsko i drugo zemljište. Svojina na svim vidovima zemljišta, kao i pravo korišćenja na građevinskom zemljištu, predmet su oporezivanja samo u slučaju površina preko 10 ari. Ovde treba dati nekoliko napomena. Obaveza plaćanja poreza na imovinu za zemljište površine preko 10 ari ne znači da je „prvih 10 ari“ zemljišta neoporezivo, već da se za zemljište površine devet ari porez na zemljište ne plaća uopšte, dok se za zemljište površine 12 ari plaća na svih 12 ari.

Kod utvrđivanja poreza na imovinu za zemljište za obveznika koji ne vodi poslovne knjige, osnovica poreza na imovinu utvrđuje se za svaku fizičku celinu zemljišta zasebno. Pri tome nije od značaja da li se predmetno zemljište sastoji iz jedne ili više parcela. Naime, ako se zemljište sastoji od dve parcele, površine šest i pet ari, koje se graniče, porez na imovinu će se platiti za svih 11 ari, dok se za zemljište površine 9 ari porez na imovinu ne plaća uopšte⁶⁹. Takođe, ako obveznik poreza na imovinu u jednoj JLS poseduje dve parcele zemljišta, od po devet ari, koje se ne graniče, on neće platiti porez na imovinu ni na jednu od te dve parcele.

Vlasnici zemljišta imaju još jednu dodatnu pogodnost u vezi sa porezom na imovinu na zemljište, a to je poresko oslobođenje za zemljište pod objektima, s tim da se ovo oslobođenje ne primenjuje na zemljište pod skladišnim ili stovarišnim objektom, kao ni na nepokretnosti koje se trajno⁷⁰ daju drugim licima radi ostvarivanja prihoda. Ovde

68 Ili gotovo nepremostive, imajući u vidu da predmet poreza na imovinu u Italiji i imovina italijanskih državljana u inostranstvu.

69 Videti Mišljenje Ministarstva finansija, br. 011-00-00230/2014-04 od 28.2.2014.

70 Odrednica „trajno“ podrazumeva ustupanje koje u toku 12 meseci, neprekidno ili sa prekidima, traje duže od 183 dana (duže od pola godine).

treba učiniti sledeće pojašnjenje: okolnost da je površina zemljišta, na primer, 11 ari, a osnova objekata izgrađenog na tom zemljištu, na primer 150 kvadratnih metara, što čini površinu zemljišta koje nije pod objektom 9,5 ari, dakle manjom od 10 ari, ne znači da se to zemljište ne smatra predmetom oporezivanja. Naprotiv, predmet oporezivanja su i zemljište i objekat na njemu, s tim što je za zemljište predviđeno oslobođenje za površinu od 150 metara kvadratnih pod objektom⁷¹.

Neoporezivanje zemljišta ispod objekata kao i neoporezivanje zemljišta površine do 10 ari smatramo nedoslednošću koja doprinosi neracionalnom korišćenju zemljišta kao ograničenog sredstva. Ova oslobođenja negativno utiču i na poresku jednakost, jer zemljište površine do 10 ari može biti podobno za gradnju i u urbanim sredinama imati znatno veću vrednost od mnogo većih površina na manje atraktivnim lokacijama. Čak i kada se radi o zemljištu koje ne ispunjava uslove za gradnju, neoporezivanje tog zemljišta podstiče spremnost vlasnika da ga zadržavaju u tom statusu, umesto da mu potraže racionalniji način korišćenja – prisajedinjenjem nekoj od susednih parcela ili, u slučaju da za tu opciju ne postoje platežno sposobni interesenti, prenošenjem u svojinu JLS.

U vezi sa zemljištem, određenje predmeta oporezivanja kakvo je dato u Zakonu o porezima na imovinu ostavlja još jednu prazninu za koju je teško naći opravdanje. Naime, iako je kao predmet oporezivanja u slučaju stana ili stambene zgrade utvrđeno i pravo zakupa uspostavljeno u korist fizičkih lica na period duži od jedne godine ili na neodređeno vreme, pravo zakupa zemljišta nije utvrđeno kao predmet poreza na imovinu. Pri tome treba naglasiti da pravo zakupa građevinskog zemljišta može biti uspostavljeno i na rok od 99 godina. Imajući u vidu da je upravo ova mogućnost davanja zemljišta u javnoj svojini u zakup od 99 godina široko korišćena od strane lokalnih samouprava kao oblik upravljanja građevinskim zemljištem, postavlja se pitanje ekonomske opravdanosti ovog oslobođenja. Dalje, i ovde se postavlja pitanje poreske jednakosti, budući da su korisnici zakupa u slučaju stanova i stambenih zgrada obveznici poreza na imovinu, dok zakupci zemljišta (i drugih vrsta nepokretnosti) to nisu.

Ove nedoslednosti i povoljniji tretman koji ima zemljište u pogledu oporezivanja imovine sigurno doprinose usitnjenosti parcela i manjem stepenu korišćenja zemljišta, budući da je relativno jeftino posedovati, a ne obrađivati zemljište. U strukturi zemljišta kojim raspolažu poljoprivredna gazdinstva, nekorišćeno poljoprivredno zemljište učestvuje sa 4,5% kod porodičnih i sa čak 14,7% kod pravnih lica i preduzetnika (Ševarlić, 2015, str. 249). U periodu 1960–2012. godine je došlo do smanjenja ukupnog broja individualnih, odnosno porodičnih poljoprivrednih gazdinstava za 361.169 gazdinstava ili za 36,5%. U Vojvodini je ovo smanjenje iznosilo čak 52,5%. Za sličan procenat (34,9%) je ukupno smanjena i površina zemljišta koju poljoprivredna gazdinstva koriste (Ševarlić, 2015, str. 129). Prosečna površina zemljišta koje koriste porodična gazdinstva se u ovom periodu u Centralnoj Srbiji smanjila sa 3,7 na 3,4ha (Ševarlić, 2015, str. 136).

71 Videti Mišljenje Ministarstva finansija, br. 413-00-00096/2014-04 a) od 5.5.2014.

Zakon o porezima na imovinu precizira u članu 2. stav 2. da se nepokretnostima, pored zemljišta, smatraju stambene, poslovne i druge zgrade, stanovi, poslovne prostorije, garaže i drugi (nadzemni i podzemni) građevinski objekti, odnosno njihovi delovi, kao i to da kad na nepokretnosti postoji pravo korišćenje ili državina, porez na imovinu plaća se na korišćenje ili državinu, a ne na pravo svojine. Zgradama se smatraju i objekti koji imaju krov, ali nemaju (sve) zidove (npr. nadstrešnice), kao i objekti koji su pretežno ili potpuno smešteni ispod površine zemlje (skloništa, podzemne garaže i sl.)⁷².

Imajući u vidu veliki broj objekata u Srbiji koji nisu u potpunosti završeni, postavlja se pitanje kada se oni smatraju predmetom oporezivanja u smislu poreza na imovinu. Odgovor na to pitanje daje član 10. Zakona o porezima na imovinu, koji utvrđuje da „obaveza po osnovu poreza na imovinu nastaje najranijim od sledećih dana: danom sticanja prava koje je predmet oporezivanja, danom početka korišćenja, danom osposobljavanja za korišćenje, danom izdavanja upotrebne dozvole, odnosno danom omogućavanja korišćenja imovine na drugi način“. U najkraćem, objekat postaje predmetom oporezivanja a) činom korišćenja ili b) dovođenjem u stanje da se može koristiti, bez obzira na to da li se koristi ili ne.

Prema mišljenju Ministarstva finansija, objekat namenjen za stanovanje je osposobljen za korišćenje kada predstavlja upotrebnu celinu koja pruža zaštitu od vremenskih i spoljnih uticaja, sa uobičajeno potrebnim instalacijama, postrojenjima i opremom (vodovodnom instalacijom, električnom instalacijom, ugrađenom stolarijom i sl.). Ako objekat namenjen stanovanju nije učinjen podobnim za stanovanje na ovaj način, on se ne smatra predmetom oporezivanja, pod uslovom da korišćenje predmetnog objekta nije otpočelo. Treba napomenuti i da Ministarstvo finansija, kao organ državne uprave nadležan za obrađivanje propisa u vezi sa porezima, pa tako i u vezi sa porezima na imovinu, stoji na stanovištu da je pitanje da li je objekat osposobljen za korišćenje i da li se koristi faktičko pitanje koje u svakom konkretnom slučaju ceni organ JLS nadležan za utvrđivanje poreza na imovinu.⁷³ Pri tome, nadležni organ ima obavezu da vodi računa o tome da li je uslov koji objekat čini podobnim za oporezivanje (korišćenje, odnosno osposobljenost za korišćenje) ostvaren za objekat u celini ili samo za jedan njegov deo. Tako, ako se, na primer, koristi samo jedna od dve etaže porodične kuće, dok druga nije osposobljena za korišćenje, predmet poreza na imovinu je samo ona etaža koja se koristi.

Važno pitanje u vezi sa predmetom poreza na imovinu jeste poreski tretman zajedničkih prostorija u zgradama u kojima je uspostavljena etažna svojina (zgrade sa većim brojem stanova). Zakon o porezima na imovinu u članu 6. propisuje da je korisna površina ključni element za utvrđivanje vrednosti nepokretnosti. Istim članom je precizirano da je korisna površina objekta „zbir podnih površina između unutrašnjih strana spoljnih zidova objekta (isključujući površine balkona, terasa, lođa, neadaptiranih

72 Videti Mišljenje Ministarstva finansija, br. 011-00-00966/2015-04 od 14.9.2015.

73 Iz mišljenja Ministarstva finansija, br. 011-00-00966/2015-04 od 14.9.2015.

tavanskih prostora i prostora u zajedničkoj nedeljivoj svojini svih vlasnika ekonomski deljivih celina u okviru istog objekta⁶. Dakle, prostor koji je u zajedničkoj nedeljivoj svojini etažnih vlasnika, kao što je neadaptirani tavanski prostor, zajednički ulaz, zajedničko stepenište, podrumski prostor, prostor u kome je toplotna podstanica itd. ne spada u korisnu površinu stana, te ne učestvuje u utvrđivanju vrednosti nepokretnosti. Smatramo da ovaj pristup otvara prostor za raspravu o tome da li se radi o određenoj nedoslednosti, jer svi ovi prostori, kada se radi o stambenom prostoru u svojini jednog vlasnika, spadaju u korisnu površinu objekta i kao takvi su predmet poreza na imovinu.

Kao određen osnov za ovu, u najmanju ruku prividnu, nedoslednost u poreskom tretmanu, Ministarstvo finansija navodi odredbu člana 19. Zakona o osnovama svojinsko-pravnih odnosa ("Sl. list SFRJ", br. 6/80 i 36/90, "Sl. list SRJ", br. 29/96 i "Sl. list RS", br. 115/05- dr. zakon), prema kojoj pravo svojine na posebnom delu zgrade može postojati na stanu, poslovnoj prostoriji ili garaži, odnosno garažnom mestu, dok na zajedničkim delovima zgrade i uređajima u zgradi vlasnici posebnih delova zgrade imaju pravo zajedničke nedeljive svojine⁷⁴. Iako Zakon o porezima na imovinu postulira pravo svojine kao osnovni predmet poreza na imovinu, smatramo da konceptualna razlika između prava svojine na posebnom delu zgrade i prava zajedničke nedeljive svojine ne opravdava različite poreske tretmane navedenih površina (neadaptiranog tavanskog prostora, ulaza, stepeništa, podrumskog prostora, prostora u kome je toplotna podstanica i sl). Moguće je da su praktične teškoće do kojih bi dolazilo u pokušajima da se utvrdi površina objekta u svojini jednog vlasnika (porodične kuće) bez površine stepeništa, ulaza, prostora u kojima su podstanice, transformatorske stanice, hidrofori i sl, odnosno u pokušajima da se površina zajedničkih delova zgrade u etažnoj svojini raspodeli na vlasnike posebnih stambenih jedinica, bile ono što je rukovodilo zakonodavca, pre nego istaknuti argument o razlici između prava svojine na posebnom delu zgrade i prava zajedničke nedeljive svojine. Ovde treba napomenuti i da se, ako podrumski prostor nije u zajedničkoj nedeljivoj svojini, podna površina tog prostora uračunava u korisnu površinu objekta kojem pripada. Takođe, u pogledu zajedničkih prostorija u zgradama sa više stambenih jedinica, ako se promeni namena tavanskom ili podrumskom prostoru pripajanjem postojećem stanu ili adaptacijom u novu stambenu jedinicu, odnosno poslovni prostor, čime on prestane da bude u zajedničkoj nedeljivoj svojini, ta površina postaje predmet poreza na imovinu.

U vezi sa određenjem pojma „korisna površina objekta“, uočavamo da su iz tog pojma isključene i terase i balkoni. Smatramo da se i ovde zakonodavac poveo za linijom manjeg otpora, naročito kada imamo u vidu da se prilikom prodaje stanova terase, lođe i balkoni uračunavaju u površinu stana, najčešće sa određenim koeficijentom (npr. 0,5 u slučaju terasa i 0,7 u slučaju lođa). Ignorisanjem ovih površina dolazi se do toga da se jednako tretiraju stanovi sa i bez terasa, odnosno lođa, čime se podriva načelo vertikalne jednakosti.

⁷⁴ Videti mišljenje Ministarstva finansija, br. 011-00-00230/2014-04 od 28.2.2014.

2.3. Razvrstavanje predmeta oporezivanja

Zakon o porezima na imovinu propisuje razvrstavanje nepokretnosti u sedam grupa. Svrha tog razvrstavanja je da se odrede vrste nepokretnosti za koje će se odvojeno i nezavisno utvrđivati prosečne cene nepokretnosti po zonama. Prema članu 6a Zakona, grupe nepokretnosti su:

1. građevinsko zemljište;
2. poljoprivredno zemljište;
3. šumsko zemljište;
4. stanovi;
5. kuće za stanovanje;
6. poslovne zgrade i drugi (nadzemni i podzemni) građevinski objekti koji služe za obavljanje delatnosti;
7. garaže i garažna mesta.

Zemljište koje je na osnovu zakona i prostornog, odnosno urbanističkog plana, u evidenciji katastra nepokretnosti označeno kao građevinsko ili su na tom zemljištu izgrađeni objekti ili služi za redovnu upotrebu izgrađenih objekata, bez obzira što je kao njegova vrsta eventualno upisano poljoprivredno (njiva određene klase ili voćnjak) ili šumsko zemljište, sa stanovišta poreza na imovinu je građevinsko zemljište. Dakle, zemljište se oporezuje kao građevinsko bez obzira koliko dugo traje njegovo privođenje planiranoj nameni⁷⁵. U ovom stavu se Ministarstvo finansija poziva na mišljenje Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede: “zemljište koje je planskim aktom proglašeno za građevinsko, odnosno čiji je status građevinskog zemljišta utvrđen stupanjem na snagu planskog akta, na njega se primenjuju propisi koji se odnose na građevinsko zemljište, a isto se samo koristi kao poljoprivredno dok se ne privede planiranoj nameni”⁷⁶.

Ako objekat čini više posebnih celina koji spadaju u različite gorenavedene grupe, svaka posebna celina u okviru objekta se svrstava u odgovarajuću grupu nepokretnosti. Objekat koji je jedinstvena celina mešovitog karaktera, za potrebe utvrđivanja poreza na imovinu razvrstava se prema pretežnoj nameni. Na konkretnom primeru u vezi sa kojim je Ministarstvo finansija objavilo mišljenje, ako se na određenom zemljištu pored proizvodnih pogona nalaze i drugi sadržaji, kao što su kancelarije za administrativne radnike, rukovodioce i poslovođe proizvodnih pogona, kontrolore proizvodnje, projektante, službe za nabavku, magacini za smeštaj sirovina i gotovih proizvoda, portirnica, radnički restoran sa kuhinjom za pripremu obroka, a svi ti

⁷⁵ Mišljenje Ministarstva finansija, br. 430-00-00088/2014-04 b) od 4.4.2014.

⁷⁶ Mišljenje Ministarstva finansija, br. 430-00-00088/2014-04 b) od 4.4.2014.

objekti su u funkciji obavljanja pretežne delatnosti konkretnog privrednog društva, za svrhu utvrđivanja osnovice poreza na imovinu ti objekti razvrstavaju se u grupu nepokretnosti „poslovne zgrade i drugi (nadzemni i podzemni) građevinski objekti koji služe za obavljanje delatnosti“⁷⁷.

Sledeće pitanje koje se postavlja je kada se objekti mešovitog karaktera smatraju jedinstvenom celinom. Budući da Zakon o porezima na imovinu ne daje odgovor na to pitanje, kao odgovarajući izvor koristimo mišljenja Ministarstva finansija. Jedno od tih mišljenja sadrži sledeće: „Na primer, ako u okviru kuće koja je namenjena i služi za stanovanje, jedna od prostorija služi za obavljanje poslovne delatnosti, a čini jedinstvenu celinu sa prostorijama namenjenim za stanovanje (kao pretežnoj nameni te kuće) i kao takva ne može biti samostalan predmet pravnog prometa, taj objekat (uključujući i prostoriju koja se koristi za obavljanje poslovne delatnosti) razvrstava se u grupu - kuće za stanovanje“⁷⁸. Ono što na osnovu ovoga zaključujemo je to da se kao kriterijum da li se radi o objektu koji je jedinstvena celina ili o objektu koji čini više posebnih celina koristi to da li postoje pojedinačni delovi objekta koji mogu biti samostalan predmet pravnog prometa. Ako je odgovor na ovo pitanje negativan, radi se o objektu koji je jedinstvena celina.

Naredno pitanje koje se sledstveno postavlja se tiče poreskog tretmana pomoćnih objekata. Primer za te objekte su letnja kuhinja, odnosno kotlarnica za grejanje glavnog objekta, u slučajevima kada je glavni objekat, na primer, porodična kuća. U pogledu opozivanja imovine, ovi objekti se razvrstavaju na isti način kao glavni objekat – u ovom slučaju kao kuće za stanovanje. Ovde je interesantno napomenuti da se kao glavni objekat razvrstava i zidani letnjikovac – nadstrešnica, budući da se radi o objektu koji se u smislu propisa koji uređuju izgradnju smatra zgradom koja ima krov, ali nema sve zidove. Izuzetak od ovog pravila se odnosi na garaže kao pomoćne objekte u funkciji glavnog objekta, budući da su one utvrđene kao posebna, sedma vrsta nepokretnosti (garaže i garažna mesta) prema klasifikaciji koju utvrđuje Zakon o porezima na imovinu⁷⁹. S druge strane, staje za gajenje stoke, objekti za smeštaj mehanizacije i repromaterijala i objekti za smeštaj i čuvanje gotovih poljoprivrednih proizvoda, koji su namenjeni za primarnu poljoprivrednu proizvodnju, razvrstavaju se u grupu objekata koji služe za obavljanje delatnosti⁸⁰.

Pored navedenih sedam grupa nepokretnosti, Zakon o porezima na imovinu prepoznaje i dodatne kategorije nepokretnosti, koje se uvode u vezi sa postojanjem različitih režima utvrđivanja vrednosti osnovice. Te dodatne kategorije su:

1. eksploataciona polja i eksploatacioni objekti;
2. objekti u kojima su smešteni proizvodni pogoni prerađivačke industrije koji se koriste za obavljanje delatnosti;
3. objekti za proizvodnju, prenos i distribuciju električne energije, osim trgovine i upravljanja;

77 Mišljenje Ministarstva finansija, br. 413-00-00331/2014-04 od 2.9.2015.

78 Mišljenje Ministarstva finansija, br. 430-00-00021/2014-04 od 7.3.2014.

79 Videti Mišljenje Ministarstva finansija, br. 430-00-00021/2014-04 od 7.3.2014.

80 Mišljenje Ministarstva finansija, br. 430-00-00088/2014-04 v) od 4.4.2014.

4. objekti za proizvodnju gasa;
5. objekti za proizvodnju pare, tople vode, hladnog vazduha i leda;
6. objekti za tretman i odlaganje otpada;
7. objekti u kojima se odvijaju procesi neophodni za ponovnu upotrebu materijala;
8. skladišni i stovarišni objekti;
9. žičare, putevi, pruge i drugi infrastrukturni objekte, kablovska kanalizacija i drugi podzemni građevinski objekti u kojima su smeštene mreže namenjene protoku vode (za piće, atmosfere, otpadne i dr.), vodene pare, tople ili vrele vode za potrebe grejanja i druge potrebe korisnika, gasa, nafte i naftnih derivata, telekomunikacija i slično⁸¹.

Kako će biti predstavljeno u delu studije koji se odnosi na utvrđivanje osnovice poreza na imovinu, navedenih devet kategorija nepokretnosti je u posebnom režimu utvrđivanja poreske osnovice. Utisak je da su nepokretnosti koje čine ovu kategoriju izabrane prema dva osnovna kriterijuma: da se radi o specifičnim nepokretnostima koje je teško svrstati u neku od sedam grupa navedenih u članu 6a Zakona, odnosno da bi njihovo uključivanje u neku od postojećih kategorija dalo rezultate koji bi bitno odstupali od tržišne vrednosti tih nepokretnosti. Tako bi, na primer, poreski tretman eksploatacionih polja jednak tretmanu poljoprivrednog, pa čak i građevinskog zemljišta, dovodio do rezultata koji imaju malo veze sa stvarnom tržišnom vrednošću tih polja. S druge strane, izjednačavanje skladišnih i stovarišnih objekata sa poslovnim objektima dovodilo bi do sistemskog utvrđivanja iznosa osnovice za te objekte na nivou značajno višem od njihove tržišne vrednosti.

Zakon o porezima na imovinu predviđa da se nepokretnosti iz kategorija 1-8) „opredeljuju prema njihovoj nameni u skladu sa propisima kojima se uređuje klasifikacija delatnosti“⁸². Ova odredba ne pomaže uvek mnogo pri opredeljivanju da li se radi o objektu za koji je propisan poseban režim utvrđivanja osnovice u slučajevima kada se te nepokretnosti koriste na način koji je obuhvaćen nekom od gorenavedenih kategorija, ali u sklopu obavljanja delatnosti koja nije pretežna registrovana delatnost, odnosno kada faktički način korišćenja tih nepokretnosti odstupa od njihove namene predviđeno investiciono-tehničkom dokumentacijom. Zato ćemo se ponovo osloniti na Mišljenje ministarstva finansija prema kome se objektima u kojima su smešteni proizvodni pogoni prerađivačke industrije koji se koriste za obavljanje delatnosti smatraju „objekti koji su investiciono-tehničkom dokumentacijom, odnosno drugom dokumentacijom (dokument o promeni namene objekta i sl.) opredeljeni za tu namenu, u delu u kome se faktički koriste kao proizvodni pogoni prerađivačke industrije“⁸³. Dakle, prema Ministarstvu finansija, traži se sticaj dva uslova: a) da se radi o objektima koji su koji su investiciono-tehničkom ili drugom odgovarajućom dokumentacijom predviđeni za obavljanje određene delatnosti i b) da se objekti i faktički koriste na predviđeni način.

81 Zakon o porezima na imovinu, član 7. stav 4. i stav 8.

82 Zakon o porezima na imovinu, član 7. stav. 5.

83 Mišljenje Ministarstva finansija, br. 430-00-00110/2015-04 od 30.6.2015.

Na konkretnom primeru koji se navodi u jednom drugom mišljenju Ministarstva finansija, ističe se sledeće: „Deo objekta koji je investiciono-tehničkom dokumentacijom ili drugom dokumentacijom (npr. dokument o promeni namene objekta) opredeljen kao objekat za skladištenje, a za koji je faktički izvršena promena namene tako da se koristi kao administrativni prostor (kancelarije za administrativne poslove, ulaz za osoblje, garderoba za osoblje, sanitarni prostor, prostor za pakovanje robe, prostor za preuzimanje robe od strane kupca i sl.) ne smatra se skladišnim prostorom u smislu odredbe člana 7. stav 4. tačka 8) Zakona⁸⁴.“ Zato treba naglasiti da je kod utvrđivanja činjeničnog stanja o tome da li se određeni objekat koristi kao proizvodni pogon predaivačke industrije, obveznik dužan da na zahtev nadležnog organa JLS pruži dokaze o tome (na primer, da po osnovu obavljanja te delatnosti fakturiše isporuku robe, da ostvaruje prihode po osnovu te delatnosti i sl).

2.4. Zemljište i ostale nepokretnosti u Srbiji – vitalna statistika

U ovom delu ćemo dati neke osnovne podatke o fondu nepokretnosti koji potencijalno čini predmet poreza na imovinu. Oslanjamo se prevashodno na podatke Republičkog zavoda za statistiku, i to na podatke koji su rezultat Popisa iz 2011. godine i Popisa poljoprivrede od 2012. godine, kao i na podatke Republičkog geodetskog zavoda. Nije na odmet i ovde naglasiti da ukupan fond nepokretnosti predstavlja značajno širi pojam od predmeta poreza na imovinu, između ostalog i zbog toga što na pojedinim nepokretnostima nisu uspostavljena prava koja su predmet oporezivanja, ne koriste se i nisu podobna za korišćenje ili je za njih propisano neko od oslobođenja o kojima će kasnije biti više reči.

2.4.1. Zemljište

Površina zemljišta u Srbiji iznosi 7,76 miliona hektara poljoprivrednog, šumskog, građevinskog i ostalog zemljišta. Teritorija Republike Srbije je podeljena na 18.814.252 katastarskih parcela, što znači da je prosečna površina katastarske parcele nešto više od 41 ara.

Građevinsko zemljište

Od ukupno dostupnih 7,76 miliona hektara zemljišta u Srbiji, najmanje kvalitetnih podataka imamo o njegovom najvrednijem delu – o građevinskom zemljištu. Jedan od skorijih podataka o ukupnoj površini građevinskog zemljišta je iznelo Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture (MGSI) povodom predlaganja Zako-

84 Mišljenje Ministarstva finansija, br. 430-01-00046/2014-04 od 5.6.2015.

na o pretvaranju prava korišćenja u pravo svojine na građevinskom zemljištu uz naknadu 2015. godine. Obrazloženje predloga tog zakona je sadržalo podatak o površini od 661.015 hektara građevinskog zemljišta, uz napomenu da se radi o podacima na osnovu ankete na koju je odgovorilo 137 od ukupno 167 gradova i opština (Predlog zakona o pretvaranju prava korišćenja u pravo svojine na građevinskom zemljištu uz naknadu, 2015, str. 24).

Drugi izvor podataka o površini građevinskog zemljišta je Prostorni planu Republike Srbije koji, pozivajući se na podatke Republičkog geodetskog zavoda iz 2005. godine, navodi da površina građevinskog zemljišta iznosi 695.415 hektara⁸⁵. Ovo je za nešto više od 5% više od podatka koji je iznelo MGSI, pa te podatke možemo smatrati relativno konzistentnim, budući da su podaci MGSI dati bez iznosa za 30 jedinica lokalne samouprave. Prema podacima Prostornog plana, najveći deo građevinskog zemljišta (tačnije 500.947 ha) čini građevinsko zemljište van granica gradskog građevinskog zemljišta. Ukupna površina građevinskog zemljišta čini oko 9% ukupnog fonda zemljišta u Srbiji. U slučaju Beograda, ovaj odnos je bitno drugačiji, pa građevinsko zemljište čini više od 38% ukupnog fonda zemljišta (Zakon o prostornom planu Republike Srbije od 2010. do 2020. godine, str. 321).

Poljoprivredno i šumsko zemljište

Podaci o poljoprivrednom i šumskom zemljištu, koje dajemo u nastavku, temelje se na podacima Popisa poljoprivrede iz 2012. godine. Od ukupne površine fonda zemljišta u Srbiji, oko 9% čini neplodno zemljište, dok ostalih 91% čini fond produktivnog zemljišta. Pri tome, 52% produktivnog zemljišta se smatra pogodnim za obradu, budući da su mu bonitetne klase između prve i četvrte, dok 48% produktivnog zemljišta spada u nepogodno za obradu, odnosno u zemljište bonitetne klase koja je između pete i osme. Ukupna površina zemljišta pogodnog za obadu iznosi oko 3,68 miliona hektara (Ševarlić, 2015, str. 100). Sledeći bitan pojam u vezi sa fondom poljoprivrednog i šumskog zemljišta jeste „ukupno raspoloživo zemljište“, koje čini korišćeno i nekorišćeno poljoprivredno zemljište, šumsko i ostalo zemljište (zemljište pod zgradama i travnjacima, ribnjaci, bare i neplodno zemljište). Tog zemljišta u Srbiji ima 5,35 miliona hektara (Ševarlić, 2015, str. 39).

Korišćeno poljoprivredno zemljište čini 3,44 miliona hektara (Ševarlić, 2015, str. 66), a teritorija pod šumom čini 1,96 miliona hektara (Ševarlić, 2015, str. 68). Nekorišćeno poljoprivredno zemljište se prostire na površini od 424 hiljade hektara i čini 11% ukupnog poljoprivrednog zemljišta popisanog 2012. godine. Zemljište pod zgradama i travnjacima, ribnjaci, bare i neplodno zemljište čine 886 hiljada hektara (Ševarlić, 2015, str. 249). Nikada pre popisa poljoprivrede 2012. godine nismo imali dokumentovanu situaciju da ukupno poljoprivredno zemljište (3.861.477 ha) čini manje od polovine (49,8%) ukupne teritorije Republike Srbije (Ševarlić, 2015, str. 66).

85 U periodu između 1990. i 2000. godine, površina građevinskog zemljišta je povećana za 3.947 ha, odnosno dinamikom od oko 400 ha godišnje (Zakon o prostornom planu Republike Srbije od 2010. do 2020. godine, str. 321). Možemo samo pretpostaviti da je od 2005. godine, na koju se odnose podaci o površini građevinskog zemljišta, ta površina povećana za sličan obim.

Samo 24% korišćenog poljoprivrednog zemljišta u Srbiji čini zemljište koje koriste gazdinstva sa preko 100 ha, dok je u Evropskoj uniji taj broj više nego dvostruko veći i iznosi 50,2% (Ševarlić, 2015, str. 124). Manje od pola procenta svih poljoprivrednih gazdinstava čine pravna lica i preduzetnici, ali ona koriste preko 600 hiljada hektara poljoprivrednog zemljišta, odnosno oko 18% ukupno korišćenog poljoprivrednog zemljišta (Ševarlić, 2015, str. 144). Prosečna površina zemljišta kojim raspolaže poljoprivredno gazdinstvo u Srbiji je 8,5 hektara (od toga je 5,4ha poljoprivredno zemljište). Porodična gazdinstva čine 99,5% ukupnog broja poljoprivrednih gazdinstava i koriste 66% raspoloživog zemljišta svih porodičnih gazdinstava (Ševarlić, 2015, str. 38). Prosečna površina korišćenog poljoprivrednog zemljišta po poljoprivrednom gazdinstvu pravnih lica i preduzetnika iznosi čak 204ha (Ševarlić, 2015, str. 145). U Vojvodini je sedam gazdinstava koristilo više od 62.000 ha, dok je u regionu Šumadije i Zapadne Srbije, tri gazdinstva raspolagalo sa 25.000 ha korišćenog poljoprivrednog zemljišta (Ševarlić, 2015, str. 147).

Sa 1,27 miliona hektara koje poljoprivredna gazdinstva koriste po osnovu zakupa, ovaj osnov korišćenja zemljišta čini oko 24% površine ukupnog raspoloživog zemljišta. Dakle, pravo svojine čini glavni osnov za korišćenje zemljišta od strane poljoprivrednih gazdinstava.

Prosečan broj odvojenih delova korišćenog poljoprivrednog zemljišta po gazdinstvu je šest, a prosečna veličina jednog dela je 0,98 ha (RZS, 2013, str. 2⁸⁶). Dakle, postoji više od 3,5 miliona katastarskih parcela korišćenog poljoprivrednog zemljišta. Ovo je manje od jedne petine (18,7%) ukupnog broja katastarskih parcela u Republici.

2.4.2. Objekti

Prema podacima katastra nepokretnosti, u Srbiji se nalazi 4,7 miliona objekata. Stambeni objekti čine gotovo polovinu ukupnog broja objekata (oko 44%), dok ostatak otpada na pomoćne (oko 38%) i ostale objekte (18%). Posebnih delova objekta ima nešto više od milion. U ovom pogledu je dominacija stanova još izraženija, budući da oni učestvuju sa 84% u ukupnom broju delova objekta. Poslovni prostor učestvuje sa oko 9%, a ostali objekti sa 7% (Republički geodetski zavod, 2016).

Najviše podataka posedujemo o stambenom prostoru. Prema podacima popisa iz 2011. godine, u Srbiji postoji 3.231.931 stanova (što uključuje kuće i posebne fizičke delove stambenih objekata), ukupne površine od 230.518.414m². To znači da je prosečna površina stana nešto više od 71m² (Popis 2011)⁸⁷. Od 230 miliona kvadratnih metara stambenog

86 RZS, Saopštenje za javnost, Popis poljoprivrede 2012. godine u Republici Srbiji: Konačni rezultati, 20. 12. 2013.

87 Prema podacima Statističkog godišnjaka Republičkog zavoda za statistiku za 2016. godinu, stambeni fond u Republici Srbiji je 2015. godine činilo 3.062.027 stanova površine oko 220 miliona kvadratnih metara, što znači da je prosečna površina stana oko 72m² (Republički zavod za statistiku, Statistički godišnjak – 2016, Beograd, 2016, str. 297). Razlika između podataka o stambenom fondu i podataka o broju stanova potiče iz toga što u podacima o stambenom fondu nisu uključeni stanovi koji se koriste povremeno za odmor i rekreaciju i za vreme sezonskih radova u poljoprivredi, nastanjene poslovne prostorije, prostorije nastanjene iz nužde, kolektivni stanovi, kao ni radničke barake privremenog karaktera.

prostora, 78% je nastanjeno, dok ostatak čine privremeno nenastanjeni (14%) i napušteni (3%) stanovi, kao i stanovi za odmor i rekreaciju (5%). Od 2,42 miliona nastanjenih stanova, popis iz 2011. godine je registrovao 2,38 miliona, odnosno 98,3%, u privatnoj svojini; na stanove u javnoj svojini otpada manje od 1% nastanjenih stanova.

Površina stanova u gradskim naseljima (kojih, prema metodologiji RZS, ima 167) čini 55% ukupne površine stanova, dok na ostala naselja odlazi ostatak od 45%. Zanimljivo je primetiti da je ukupan broj stanova za 30% veći od broja domaćinstava, dok je broj nastanjenih stanova za 2,6% manji od broja domaćinstava. Impresivno je da privremeno nenastanjenih stanova za stalno stanovanje ima oko 476.000, dok napuštenih stanova ima 114.000. Zajedno, na ove dve kategorije nenastanjenih stanova namenjenih za stalno stanovanje odlazi više od 38 miliona kvadratnih metara. U gradskim naseljima, udeo nastanjenih stanova iznosi 81%, dok u ostalim naseljima taj udeo iznosi značajno manje – 67%.

Broj nastanjenih kuća, na osnovu podataka iz Popisa stanovništva 2011. godine, procenjujemo na oko 1,5 milion, od čega veliku većinu čine kuće sa jednim stanom, dok se po dva stana nalazi u 111 hiljada kuća, tako da je ukupan broj stanova u kućama oko 1,6 miliona. Ostali nastanjeni stanovi, njih preko 800 hiljada, nalaze se u stambenim zgradama sa tri ili više stanova. Te zgrade možemo smatrati zgradama za kolektivno stanovanje⁸⁸.

2.5. Poreska oslobođenja

Poreska oslobođenja u vezi sa porezom na imovinu utvrđena su članom 12. Zakona i mogli bismo da ih svrstamo u pet grupa. U prvoj grupi su oslobođenja kojima se propisuje da se porez na imovinu ne plaća na nepokretnosti koje spadaju u, uslovno rečeno, javni domen, odnosno kod kojih postoji određeni međunarodni element. U tu grupu spadaju:

- nepokretnosti u javnoj svojini koje koriste direktni i indirektni korisnici budžetskih sredstava, korisnici sredstava organizacija za obavezno socijalno osiguranje i drugi korisnici javnih sredstava koji su uključeni u sistem konsolidovanog računa trezora, prema propisima kojima se uređuje budžetski sistem, osim javnih preduzeća;
- putevi, pruge i druga dobra u opštoj upotrebi u javnoj svojini, prema propisima kojima se uređuje javna svojina, kao i izgrađene obale za pristajanje plovila (kejski zidovi i slično), brodske prevodnice, manevarske površine i poletno sletne staze na aerodromima;

⁸⁸ Podaci Popisa ne navode broj kuća kao takvih, pa smo do ove procene došli tako što smo broj stanova u zgradama sa jednim stanom uvećali za polovinu broja stanova u zgradama sa dva stana. Zgrade sa tri ili više stanova smatramo zgradama za kolektivno stanovanje.

- skloništa ljudi i dobara od ratnih dejstava, osim ako se koriste za namene po osnovu kojih se ostvaruje prihod;
- objekti, odnosno delovi objekata koji u skladu sa propisima neposredno služe za obavljanje komunalnih delatnosti;
- imovina diplomatskih i konzularnih predstavništava stranih država, pod uslovom reciprociteta;
- nepokretnosti za koje je međunarodnim ugovorom koji je zaključila Republika Srbija uređeno da se neće plaćati porez na imovinu.

U vezi sa kategorijom „dobra u opštoj upotrebi u javnoj svojini“ u ovoj kategoriji oslobođenja, korisno je osvrnuti se na određenje tog pojma u Zakonu o javnoj svojini. Taj zakon utvrđuje da su dobra u opštoj upotrebi „stvari koje su zbog svoje prirode namenjene korišćenju svih i koje su kao takve određene zakonom (javni putevi, javne pruge, most i tunel na javnom putu, pruži ili ulici, ulice, trgovi, javni parkovi, granični prelazi i dr)⁸⁹“. U smislu infrastrukturnih objekata, to znači da se oslobođenje za dobra u opštoj upotrebi odnosi na železničku prugu kao takvu, ali se ne može protegnuti na stanične objekte, objekte za smeštaj železničkih postrojenja i druge objekte „koji nisu namenjeni korišćenju svih“.

Drugu grupu oslobođenja čine one nepokretnosti koje su izuzete od obaveze plaćanja poreza na imovinu zbog društvenog ili kulturnog značaja:

- nepokretnosti koje su od nadležnog organa proglašene kulturnim ili istorijskim spomenicima – na nepokretnosti u celini, odnosno na posebne delove, koji služe za ove namene;
- nepokretnosti u svojini tradicionalnih crkava i verskih zajednica i drugih crkava i verskih zajednica registrovanih u skladu sa zakonom kojim se uređuje pravni položaj crkava i verskih zajednica, koje su namenjene i isključivo se koriste za obavljanje bogoslužbene delatnosti.

U vezi sa oporezivanjem imovine crkava, zanimljivo je napomenuti da se na stanu u vlasništvu crkve koji koristi fizičko lice – sveštenik, na osnovu akta nadležnog organa crkve, bez obzira na činjenicu da taj stan koristi bez naknade i ograničeno na period dok je sveštenik, plaća porez na imovinu na pravo svojine na stanu, i da je obveznik crkva⁹⁰.

U trećoj grupi oslobođenja su ona koja služe kao vid podrške određenim privrednim delatnostima:

- poljoprivredno i šumsko zemljište koje se ponovo privodi nameni – pet godina, računajući od početka privođenja nameni;
- nepokretnosti obveznika koji vodi poslovne knjige, koje od nastanka poreske obaveze iskazuje u svojim poslovnim knjigama kao dobro isključivo namenjeno daljoj prodaji – ne plaća se za godinu u kojoj je poreska obaveza nastala, kao ni za godinu koja sledi toj godini;

⁸⁹ Zakon o javnoj svojini (“Sl. glasnik RS”, br. 72/2011, 88/2013 i 105/2014), član 10. stav 2.

⁹⁰ Mišljenje Ministarstva finansija, br. 011-00-01031/2015-04 od 24.9.2015.

- objekti obveznika poreza na dohodak građana na prihode od poljoprivrede i šumarstva, odnosno obveznika kome je poljoprivreda pretežna registrovana delatnost koji su namenjeni i koriste se isključivo za primarnu poljoprivrednu proizvodnju, u skladu sa zakonom kojim se uređuje poljoprivredno zemljište.

Četvrtu grupu čine oslobođenja koja su motivisana socijalnim razlozima:

- zemljište – za površinu pod objektom na koji se porez plaća osim na zemljište pod skladišnim ili stovarišnim objektom;
- imovina koju obveznik bez naknade ustupi na korišćenje licu prognanom posle 1. avgusta 1995. godine, ako prognano lice i članovi njegovog porodičnog domaćinstva ne ostvaruju prihode, izuzev prihoda od zemljišta koje je predmet oporezivanja;
- kad ukupna osnovica za sve nepokretnosti obveznika na teritoriji odnosno jedinice lokalne samouprave ne prelazi iznos od 400.000 dinara.

Oslobođenje predviđeno za osnovicu čiji iznos ne prelazi 400.000 dinara nema samo socijalni karakter, već ima za cilj i da rastereti poreske organa administriranja u slučajevima kada iznos poreske obaveze nije na nivou marginalnih troškova organa nadležnog za naplatu poreza na imovinu. Primerenost ovako utvrđenog iznosa može biti predmet rasprave, budući da je osnovicu od 400.000 dinara, u slučaju poreske stope od 0,3%⁹¹, iznos poreske obaveze 1.200 dinara, za koji je teško reći da nije vredan administriranja.

2.6. Stanje evidencije predmeta oporezivanja

Dva su ključna osnova za ocenu da je do 2006. godine porez na imovinu bio naglašeno zapušten porez. Prvi se tiče činjenice da veliki deo nepokretnosti nije bilo evidentiran za potrebe oporezivanja; drugi osnov je neadekvatnost modela utvrđivanja iznosa poreske osnovice koji je, po pravilu, dovodio do velikog zaostajanja iznosa osnovice za tržišnom vrednošću nepokretnosti, i to u izrazito neujednačenom obimu gledano prema pojedinačnim nepokretnostima, kao i prema vrstama nepokretnosti. U nastavku ćemo predstaviti stanje evidencije nepokretnosti za potrebe oporezivanja, nakon decentralizacije poreza na imovinu 2006. godine.

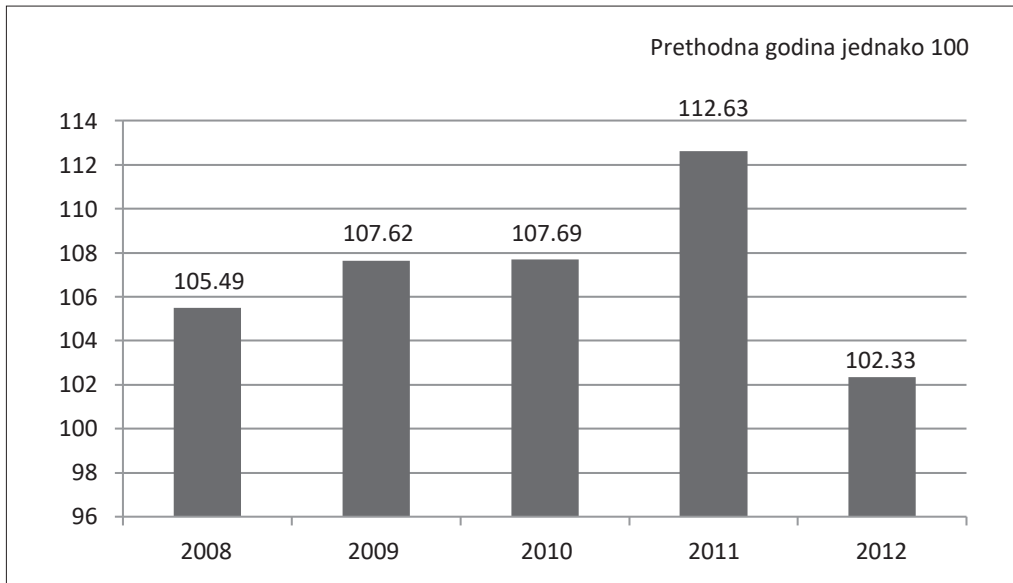
U Srbiji se krajem 2015. godine broj nelegalnih objekata procenjivao na preko milion. Već je ovo dovoljno da zaključimo da su uslovi za postojanje potpune i tačne evidencije nepokretnosti za potrebe oporezivanja imovine daleko od idealnih. Pri tome

⁹¹ Pretpostavljamo da nije utvrđen najviši dozvoljeni iznos stope za objekte, odnosno da se može raditi o zemljištu, za koje je najviša dozvoljena stopa 0,3%, ali zato ne primenjujemo umanjenje obaveze na koje imaju pravo vlasnici objekata koji stanuju u predmetu oporezivanja.

treba podsetiti da činjenica da određeni objekat nije legalan (u smislu da nije izgrađen u skladu sa građevinskom dozvolom, da se ne koristi na osnovu upotrebne dozvole, odnosno da pravo svojine nije upisano u javnu evidenciju o nepokretnostima i pravima na njima u nadležnoj službi za katastar) ne utiče na obavezu plaćanja poreza na imovinu. Naime, član 10. Zakona o porezima na imovinu predviđa da obaveza po osnovu poreza na imovinu nastaje najranijim od sledećih dana: danom sticanja prava, danom početka korišćenja, danom osposobljavanja, danom izdavanja upotrebne dozvole, odnosno danom omogućavanja korišćenja imovine na drugi način. Dakle, dovoljno je da se određena nepokretnost koristi, ili čak da je samo osposobljena za korišćenje, da bi nastala obaveza u smislu poreza na imovnu.

Raspolažemo sa jako ograničenim podacima o obuhvatu poreza na imovinu pre decentralizacije. U dokumentu republičke Poreske uprave iz jula 2006. godine, navodi se da je broj poreskih rešenja za porez na imovinu fizičkih lica u Indiji iznosio 11.419, dok je prema istom izvoru broj stanova prema popisu stanovništva iz 2002. godine iznosio 23.506; za Loznicu se navodi 13.928 poreskih rešenja za porez na imovinu fizičkih lica u 2006. godini, dok je broj stanova prema popisu stanovništva iz 2002. godine iznosio 31.508 (Poreska uprava, 2006, str. 11). Prema podacima ankete koju je sprovedla Stalna konferencija gradova i opština u 2012. godini, broj obveznika poreza na imovinu iz reda fizičkih lica je u Indiji bio 21.776, a u Loznici 19.840. Ovi podaci ukazuju da je u periodu od 2006. do 2012. godine, broj obveznika poreza na imovinu iz reda fizičkih lica u Indiji povećan za 91%, dok je u Loznici došlo do povećanja od 42%.

Grafik 7: Povećanje broja obveznika u odnosu na prethodnu godinu



Izvor: Arsić i drugi, 2012, str. 34.

U istraživanju o rezultatima prvih pet godina po decentralizaciji poreza na imovinu, na osnovu ankete na koju su odgovarali predstavnici 92 grada i opštine, navodi se da je između 2009. i 2012. povećan broj obveznika poreza na imovinu za 24% u slučaju pravnih lica i 21% u slučaju fizičkih; dakle, u tom periodu, broj obveznika je povećavan prosečnom stopom od 7,5% godišnje (Arsić et al, 2012, str. 34).

Isto istraživanje o rezultatima decentralizacije poreza na imovinu u prvih pet godina navodi rezultate odgovora od strane predstavnika 65 lokalnih poreskih uprava na pitanje koje se tiče njihove procene broja nepokretnosti van evidencije. Predstavnici lokalnih poreskih administracija su procenjivali da se procenat nepokretnosti van evidencija kreće od 2% do 40%, pri čemu prosek njihovih odgovora iznosi čak 21%. U odgovorima na anketu, predstavnici lokalnih poreskih uprava ukazuju i na različit obim nepokretnosti koje se nalaze van evidencije prema njihovoj vrsti, navodeći procene da je u tom trenutku van evidencije bilo oko 14% stanova, 15% poslovnog prostora i 22% kuća za stanovanje (Arsić et al, 2012, str. 35).

Od 2009. godine pojedinačni donatorski projekti počinju da pružaju podršku različitim grupama JLS radi obezbeđivanja potpunijeg obuhvata nepokretnosti za potrebe oporezivanja imovine. Tako je Projekat ekonomskog razvoja opština pružao podršku za ukupno 19 gradova i opština u periodu između avgusta 2009. i septembra 2010. godine. Podrška se sastojala u radu na ukrštanju različitih baza podataka (opštinskih, Poreske uprave, javnih preduzeća itd), kao i na angažovanju popisivača radi uvođenja nepokretnosti u evidenciju. Ukupno je angažovano 898 popisivača za 19 JLS u trajanju od oko 2.500 čovek/meseci. Nalazi o efektima ovih aktivnosti, sadržani u izveštajima samog projekta, te ih zbog toga moramo uzeti sa određenom dozom rezerve, ukazuju da je broj poreskih rešenja u proseku povećan za 28%, a iznos poreske obaveze za 26%, a u pogledu fizičkih lica za čak 45%.

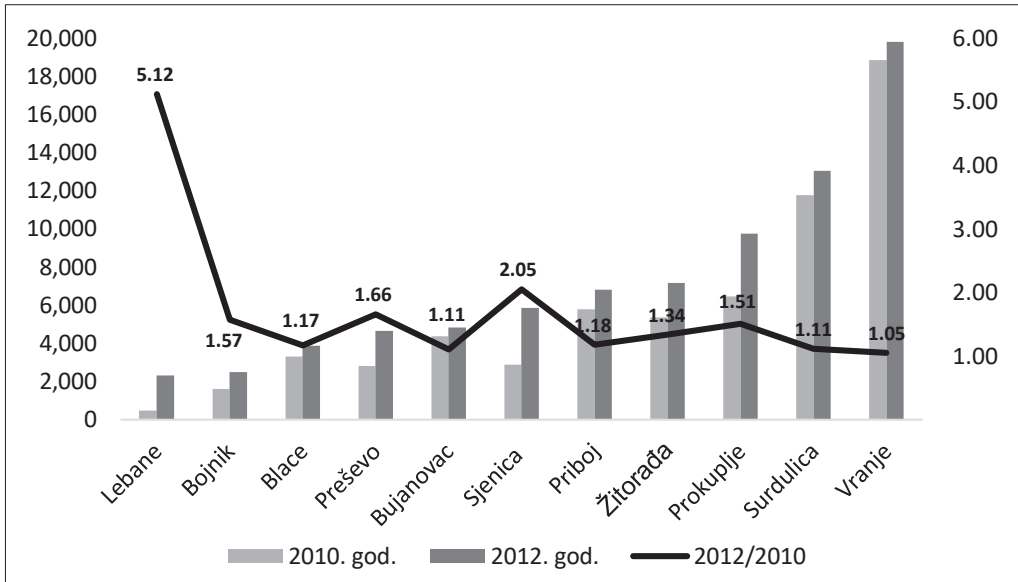
I nakon 2010. godine, lokalne samouprave, neke podržane od donatorskih organizacije, neke samostalno, nastavile su da rade na unapređivanju obuhvata poreske osnovice. Tako je Program evropskog partnerstva sa opštinama (EU Progres) podržavao unapređenje upravljanja porezom na imovinu u 11 opština južne i jugozapadne Srbije od 2010. do 2012. godine. Nakon sprovedenog prvog ciklusa podrške, do 2012. godine, broj obveznika poreza na imovinu u ovih 11 opština je porastao sa 63,567 na 80,640, odnosno za 27% (EU Progres, 2013, str. 5⁹²).

Uvećanje broja obveznika po pojedinačnim opštinama između 2010. i 2012. godine kretalo se od 5% u Vranju do više od pet puta u Lebanu. Prosek uvećanja ovih odnosa po opštinama i gradovima je 71%. Prema izveštaju ovog projekta, ovakvi rezultati su ostvareni sa ulaganjem od 129.000 evra, od čega je donator obezbedio 104.000, a lokalne samouprave 25.000 evra. Budući da je uvećanje iznosa poreskih obaveza iznosilo oko 700.000 evra, a da je iznos naplaćenog poreza na imovinu porastao za 210.000 hiljada, autori izveštaja zaključuju da je došlo do „povraćaja“ ovog ulaganja u roku kraćem od godinu dana od sprovođenja aktivnosti na podršci lokalnim poreskim upravama. U

92 EU Progres, 8th Quarterly Report, 1 January – 31 March, 2013. <http://www.euprogres.org/biblioteka.php?id=103>, pristupljeno 26. decembra 2015. godine.

završnom izveštaju projekta EU Progres navodi se da je rast naplaćenih sredstava po osnovu poreza na imovinu u prve dve godine po njihovoj pruženoj podršci za više od pet puta prevazilazi iznos uloženi sredstava (EU Progres, 2014, str. 27⁹³).

Grafik 8: Povećanje broja obveznika poreza na imovinu između 2010. i 2012. godine u 11 opština projekta EU Progres



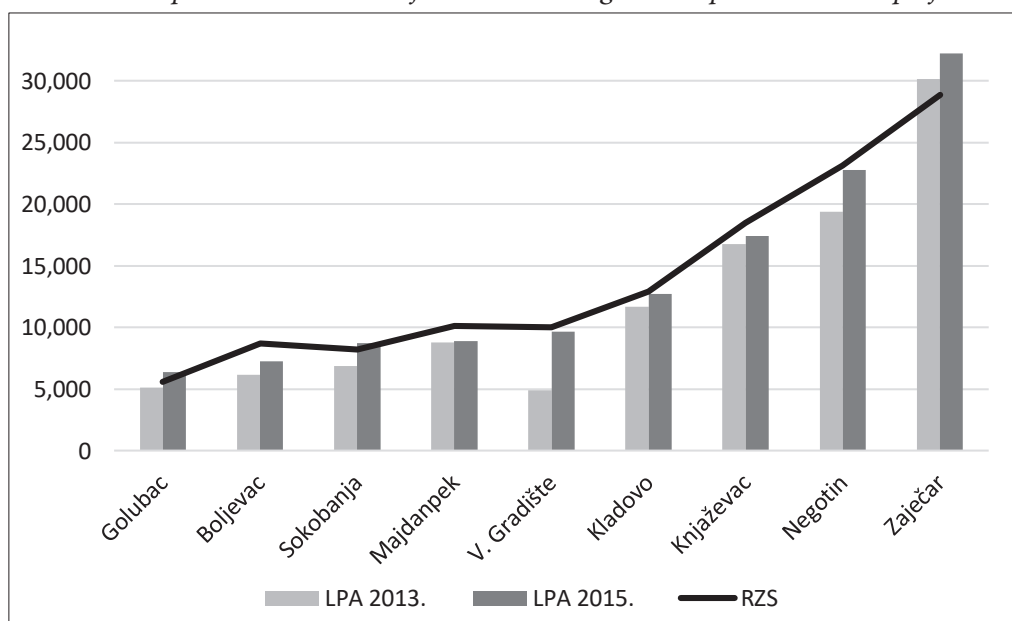
Izvor: EU Progres (2014).

Slično podršci EU Progres projekta opštinama južne i jugozapadne Srbije, projekat *Opštinski ekonomski razvoj u istočnoj Srbiji (KWD)* sproveo je aktivnosti na podršci unapređenju upravljanja porezom na imovinu u devet gradova i opština istočne Srbije od 2013. do 2015. godine. Fokus ovog projekta je bio na širenju obuhvata osnovice poreza na imovinu u partnerskim opštinama, koristeći metode koje je ranije koristio i projekat MEGA, ali i neke druge (kao što je nagradni fond u iznosu od oko milion švajcarskih franaka za opštine koje u sklopu Projekta ostvare najveći napredak u pogledu upravljanja porezom na imovinu). Naglasak u prvoj fazi realizacije projekta bio je na angažovanju popisivača sa evidencije Nacionalne službe za zapošljavanje radi prikupljanja podataka sa terena, u koordinaciji sa komisijama za popis koje su činili zaposleni u opštinskim upravama. Ova faza, koja je inicijalno planirana da traje tri meseca, naknadno je produžena za još dva meseca. Tako je u gradu Zaječaru angažovano 10 popisivača, a u opštini Knjaževac šestoro. Opština Majdanpek se opredelila za popis nepokretnosti u prigradskom području i kroz ovaj projekat prikupila više od 1.400 poreskih prijava,

93 EU Progres, Final Report, May 2010 – March 2014. <http://www.euprogres.org/biblioteka.php?id=605>, pristupljeno 25. decembra 2015. godine.

od toga skoro 20% za nepokretnosti koje uopšte nisu bile evidentirane, dok se 20-30% prijava odnosilo na nepokretnosti sa novo-evidentiranim površinama ili ažuriranim podacima o poreskom obvezniku (Nićiforović, Holcinger, 2014, str. 52-54). Grafik koji sledi daje pregled broja stanova evidentiranih od strane: a) Republičkog zavoda za statistiku, b) lokalnih poreskih administracija u 2013. godini i c) lokalnih poreskih administracija u 2015. godini.

Grafik 9: Broj stanova prema podacima Republičkog zavoda za statistiku i podacima lokalnih poreskih administracija u 2013. i 2015. godini u opštinama KWD projekta



Izvor: podaci KWD projekta.

Ovi podaci pokazuju da je broj stanova obuhvaćenih u evidenciji lokalnih poreskih uprava u navedenih devet gradova i opština za dve godine povećan u proseku za 23%. Raspon povećanja se kreće od 1% u Majdanpeku do 96% u Velikom Gradištu. Kada se pogledaju zbirni podaci za svih devet JLS, broj stanova u evidenciji poreskih uprava je povećan sa 109.885 na 126.122, odnosno za 15%.

Broj svih nepokretnosti u evidenciji lokalnih poreskih uprava je povećan još značajnije, i to četiri i po puta. Ipak, treba imati u vidu da je ovo povećanje pre svega rezultat toga da je u tom periodu jedna iz ove grupe opština (Negotin) uvela u evidenciju za potrebe oporezivanja imovine i svo zemljište i tako povećala broj nepokretnosti u svojoj evidenciji sa 20.677 u 2013. godini na 438.121 u 2015. godini. Međutim, i kada se Negotin izuzme iz ove kalkulacije, povećanje ukupnog broja evidentiranih nepokretnosti je i dalje značajno – 26%, dok je prosečno povećanje po pojedinačnim jedinicama lokalne samouprave (neponderisani prosek) 45%.

Ipak, ovi pozitivni rezultati ne ukazuju na to da je prostor za povećanje obuhvata poreza na imovinu iscrpljen, čak ni u pogledu stanova. Broj stanova u evidenciji lokalnih poreskih administracija kod šest, od posmatranih devet gradova i opština, i dalje zaostaje za podacima Republičkog zavoda za statistiku. Dok je u slučaju Boljevca zaostajanje evidencije lokalne poreske administracije u odnosu na podatke RZS-a 17%, dotle je u slučaju Golupca broj stanova u evidenciji lokalne samouprave veći za 14% u odnosu na podatke kojima raspolaže RZS.

Nakon okončanja EU Progres projekta, pokrenut je drugi projekat na njegovom tragu, *Evropski progres*. Od 34 opštine na jugu i jugozapadu Srbije koje učestvuju u njemu, čak 30 se prijavilo da budu deo aktivnosti na unapređenju upravljanja poreza na imovinu. Od njih 30 izabrano je 16 opština koje sprovode aktivnosti na kompletiranju baza podataka o poreskim obveznicima, popisu imovine i unapređenju javnosti procesa oporezivanja. Određeni ciljevi aktivnosti na unapređivanju oporezivanja imovine su i kvantifikovani: podrška bi trebalo da dovede do povećanja broja poreskih obveznika za 16,5% i da doprinese rastu lokalnih prihoda od poreza na imovinu u proseku za 19% (između ostalog i poboljšanjem evidencije poreskih obveznika i jačanjem svesti građana o obavezi da plaćaju poreze). Pri tome naglašavamo da je više opština koje su uključene u ovaj program bilo deo i prethodnog programa aktivnosti u vezi sa porezom na imovinu u sklopu EU Progres. Ovo je još jedna indikacija da ni prosečnim povećanjem obuhvata poreza na imovinu od 27%, potencijal za povećanje broja obveznika nije iscrpljen.

Predstavljeni rezultati ukazuju na nekoliko zaključaka. Prvi je da je sa relativno skromnim ulaganjima u povezivanje baza podataka različitih javnih entiteta (republička i lokalne poreske uprave, javna preduzeća, Republički geodetski zavod itd), kao i uz angažovanje popisivača, moguće ostvariti rezultate za koje se može realno očekivati da u proseku dovedu do povećanja obuhvata poreske osnovice u iznosu između 15 i 25% u odnosu na početno stanje. Drugi zaključak je da je samo manji broj JLS u Srbiji samostalno sproveo ove aktivnosti. Pri tome, pre svega mislimo na angažovanje popisivača, budući da su objedinjavanje različitih baza podataka u određenoj meri sprovele gotovo sve jedinice lokalne samouprave.

Iskustva stečena sprovođenjem ovakvih aktivnosti na upotpunjavanju poreske evidencije naročito ukazuju na izazove u vezi sa spremnošću republičkih organa i javnih preduzeća da stave svoje baze podataka na raspolaganje za izradu sveobuhvatne poreske evidencije. Problemi lokalnih poreskih uprava u ostvarivanju prava na pristup podacima određenih republičkih organa bitnim za uređenje evidencije poreske osnovice i dalje su aktuelni. Naročito nije bilo napretka u pogledu pristupa podacima Ministarstva unutrašnjih poslova i službi za građanska stanja (matičnim knjigama). Posao lokalnih poreznika ne olakšava ni činjenica da evidencija svojinskih prava u okviru službi za katastar nije ni približno ažurna, tako da se kao nosioci prava na nepokretnostima često vode umrla lica, a veliki broj prometa nepokretnosti nije evidentiran.

Druga vrsta izazova se sastojala u uvreženoj praksi lokalne samouprave prema kojoj je uslov za uvođenje obveznika u poresku evidenciju to da obveznik popuni poresku prijavu, pa je uvođenje obveznika u evidenciju obavljano gotovo na načelu dobrovoljnosti. Ovakva praksa i dalje nije u značajnijoj meri promenjena, iako pravni okvir omogućava poreskim vlastima da utvrde poresku obavezu i bez podnošenja poreske prijave.

3. Utvrđivanje osnovice poreza na imovinu

3.1. Osnovni elementi utvrđivanja osnovice

Zakon o porezima na imovinu propisuje bitno različita pravila za utvrđivanje poreške osnovice, u zavisnosti od toga da li poreski obveznik vodi poslovne knjige ili ne i, ako je odgovor pozitivan, da li to čini u skladu sa metodologijom fer vrednosti, kao i u zavisnosti od toga o kakvom predmetu oporezivanja se radi. U praksi se ovo razlikovanje često naziva podelom na fizička i pravna lica kao dve osnovne kategorije obveznika, što ukazuje na odstupanje od najbolje međunarodne prakse da razlikovanje u pogledu načina utvrđivanja osnovice, ako već postoji, treba da bude na osnovu vrste nepokretnosti, a ne na osnovu kategorije poreskog obveznika. S druge strane, pažljivija analiza odredbi o utvrđivanju osnovice ukazuje da je u pozadini podele na obveznike koji vode poslovne knjige i one koji to ne čine jedna sofisticiranija podela, i to prema tome šta od potencijalnih izvora informacija o vrednosti osnovice postoji za određenu nepokretnost: fer vrednost, knjigovodstvena vrednost, ili ni jedno od ta dva. Tabela koja sledi daje pregled različitih metoda utvrđivanja osnovice, u zavisnosti od vrste obveznika i predmeta oporezivanja.

Tabela 4: *Metode utvrđivanja osnovice poreza na imovinu prema vrsti obveznika i predmetu oporezivanja*

Vrsta obveznika i predmeta	Metod utvrđivanja vrednosti zemljišta	Metod utvrđivanja vrednosti objekata
1. Obveznici koji ne vode poslovne knjige	Površina puta prosečna cena m2 zemljišta u odgovarajućoj zoni	Korisna površina puta prosečna cena m2 odgovarajuće nepokretnosti
2. Obveznici koji vode poslovne knjige		
2.1. Obveznici koji poslovne knjige vode u skladu sa MRS, po metodu fer vrednosti	Fer vrednost	Fer vrednost
2.2. Obveznici koji vode poslovne knjige, sem onih pod 2.1, 2.2.1, 2.2.2. i 2.2.3.	Površina puta prosečna cena m2 zemljišta u odgovarajućoj zoni	Korisna površina puta prosečna cena m2 odgovarajuće nepokretnosti

Vrsta obveznika i predmeta	Metod utvrđivanja vrednosti zemljišta	Metod utvrđivanja vrednosti objekata
2.2.1. Obveznici koji vode poslovne knjige, sem onih pod 2.1, kada je predmet oporezivanja iz člana 7. stav 3. Zakona (od eksploatacionih polja do stovarišnih objekata), a obveznik vrednost nepokretnosti u poslovnim knjigama iskazuje odvojeno od vrednosti pripadajućeg zemljišta	Površina puta prosečna cena m2 zemljišta u odgovarajućoj zoni	Vrednost iskazana u poslovnim knjigama
2.2.2. Obveznici koji vode poslovne knjige, sem onih pod 2.1. i 2.2.3, kada je predmet oporezivanja iz člana 7. stav 3. (od eksploatacionih polja do stovarišnih objekata), a obveznik vrednost nepokretnosti u poslovnim knjigama ne iskazuje posebno od vrednosti pripadajućeg zemljišta	Površina puta prosečna cena m2 zemljišta u odgovarajućoj zoni	Građevinska vrednost objekta procenjena od strane ovlašćenog veštaka građevinske struke
2.2.3. Obveznici koji vode poslovne knjige, sem onih pod 2.1, kada je predmet oporezivanja iz člana 7. stav 8. (od žičara do podzemnih linijskih objekata).	-	Vrednost iskazana u poslovnim knjigama.

Izvor: pregled autora na osnovu Zakona o porezima na imovinu

3.1.1. Osnovica za obveznika koji ne vodi poslovne knjige

Za obveznika koji ne vodi poslovne knjige, Zakon utvrđuje da je osnovica poreza na imovinu vrednost nepokretnosti utvrđena na osnovu površine nepokretnosti i prosečnih cena kvadratnog metra odgovarajućih nepokretnosti u datoj zoni. Sama ova konstatacija je za našu temu jako značajna, jer osnovicu jasno stavlja u kontekst vrednosti nepokretnosti, a ne neke druge veličine (na primer, proizvoda korisne površine i administrativno utvrđenog jediničnog iznosa). Međutim, već sledećim stavom zakonodavac ovaj princip relativizuje navođenjem da se vrednost nepokretnosti može umanjiti za iznos amortizacije. Sve je pogrešno u ovom pristupu amortizaciji. Od toga da se prvo utvrđuje vrednost nepokretnosti, pa se ta vrednost umanjuje za iznos amortizacije, do toga da JLS utvrđuju da li će uopšte primeniti amortizaciju pri obračunu osnovice i po kojoj stopi. Budući da se poreska osnovica utvrđuje na osnovu prosečnih cena po zonama, a da se te prosečne cene utvrđuju na osnovu podataka o prometu nepokretnosti, od kojih većina nije nova, to se amortizacija neopravdano javlja dva puta: prvi put umanjujući prosečnu cenu nepokretnosti u zoni, a drugi put umanjujući obračunatu vrednost nepokretnosti koja se oporezuje.

Ključni pojam aktuelnog sistema utvrđivanja vrednosti nepokretnosti jesu prosečne cene odgovarajuće vrste nepokretnosti, koje se utvrđuju po zonama. Kako je navedeno u sklopu razmatranja o vertikalnoj podeli nadležnosti u administriranju poreza na imovinu, tu prosečnu cenu utvrđuje svaka JLS aktom nadležnog organa, pri čemu se nadležni organ određuje u skladu sa opštim aktima konkretne JLS⁹⁴. Zone su delovi teritorije jedinice lokalne samouprave koji se određuju prema „komunalnoj opremljenosti i opremljenosti javnim

94 Mišljenje Ministarstva finansija, br. 07-00-00263/2015-04 od 5.6.2015.

objektima, saobraćajnoj povezanosti sa centralnim delovima jedinice lokalne samouprave, odnosno sa radnim zonama i drugim sadržajima u naselju“ (član 6. stav 3. Zakona). Vrsta nepokretnosti ima sedam (građevinsko, poljoprivredno i šumsko zemljište, stanovi, kuće, poslovni objekti i garaže), a zona mora biti najmanje dve u jedinici lokalne samouprave.

Prosečne cene se utvrđuju na osnovu podataka o cenama koje su postignute u prometu odgovarajućih vrsta nepokretnosti. Kada tih prometa nije bilo dovoljno (potrebne su najmanje tri), koriste se podaci o prometu iz susednih zona. Ako ni u susednim zonama nije bilo najmanje tri prometa, osnovica je jednaka osnovici utvrđenoj za godinu koja prethodi godini za koju se utvrđuje porez na imovinu. Ono što treba primetiti u kontekstu međunarodnih iskustava sa kojima smo se upoznali na prethodnim stranim, jeste to da nema mogućnosti da se, kao podatak koji se može koristiti pri obračunu prosečne cene, koriste informacije o cenama zakupa prema odgovarajućim vrstama nepokretnosti, niti procene ovlašćenih procenitelja, pa čak ni procene organa koji vrše obračun osnovice za utvrđivanje poreza na promet apsolutnih prava. Ovo opredeljenje da se isključivo koriste podaci o cenama koje se postižu pri prometu u susednim zonama, u dobroj meri iznuđeno upitnom pouzdanošću navedenih alternativnih izvora informacija o vrednostima nepokretnosti, u praksi dovodi do određenih nelogičnosti u utvrđenim vrednostima nepokretnosti, o kojima će više reči biti kasnije.

U pogledu utvrđivanja osnovice poreza na imovinu za obveznike koji ne vode poslovne knjige, treba napomenuti da odlike nepokretnosti, kao što je infrastrukturna opremljenost (npr. (ne)postojanje vodovodne mreže unutar objekta, asfaltiranog pristupnog puta i sl) ne utiče neposredno na utvrđenu vrednost osnovice, već samo posredno (ako većina objekata u zoni nije odgovarajuće opremljeno infrastrukturom, to će se odraziti na vrednosti svih nepokretnosti u njoj). Takođe je važno da se ne tretiraju posebno specifične površine u objektu (na primer, podrumске prostorije), već se njihova celokupna površina uračunava u korisnu površinu objekta i množi sa istim jediničnim iznosom vrednosti odgovarajuće nepokretnosti u zoni kao i nadzemni delovi objekta⁹⁵. Važeći sistem vrednovanja nepokretnosti takođe zanemaruje kvalitet gradnje objekta, i jednako tretira drvenu kolibu, nezavršenu kuću i salonski stan, dokle god se koriste za stanovanje i nalaze u istoj zoni.

Da je pitanje kvaliteta gradnje i infrastrukturne opremljenosti nastanjenih stanova daleko od nevažnog pokazuju i sledeći podaci RZS-a. Najbolja je situacija u pogledu instalacija električne energije, koje nedostaju u samo 0,1% nastanjenih stanova (0,04% u gradskim naseljima); priključak na javni vodovod nedostaje u 12% stanova (samo 2% u nastanjenim stanovima u gradskim naseljima), a priključak na javnu kanalizaciju nema čak 44% stanova (uključujući i 14% nastanjenih stanova u gradskim naseljima). Gotovo polovina (47%) nastanjenih stanova nema centralno, etažno ili grajanje na gas (uključujući čak 33% stanova u gradskim naseljima). Možda još upečatljivije govori podatak da više od 600.000 kuća i stanova u Srbiji nema priključak na vodovodnu mrežu, a da više od milion nema priključak na javnu kanalizaciju. Na kraju, gotovo 1,4 miliona stanova nema mogućnost centralnog, odnosno etažnog grejanja, niti grejanja na gas.

95 Mišljenje Ministarstva finansija, br. 07-00-00410/2015-04 od 19.8.2015.

Što se materijala od koga su sagrađeni tiče, više od 9% svih nastanjenih stanova se nalazi u zgradama koje nisu sagrađene od čvrstog materijala (4% u gradskim naseljima i 18% u ostalim). Ovom broju stanova sa nedostajućom vitalnom infrastrukturom ili neodgovarajućim načinom gradnje treba dodati i one koji imaju nepovoljniji položaj u zgradi. Tipično se pod nepovoljnijim položajem podrazumeva položaj u podrumu (2.924 stanova), suterenu (17.999 stanova) i potkrovlju, odnosno mansardi (44.351 stan). Ukupno je takvih stanova 65.274 (Popis 2011). Na osnovu dostupnih podataka procenjujemo i da stanova u prizemlju stambenih zgrada za kolektivno stanovanje ima preko 100 hiljada. Ovo navodimo zbog toga što stanovi u prizemlju, naročito većih zgrada za kolektivno stanovanje, često imaju manju tržišnu vrednost od stanova na prvom ili drugom spratu.

3.1.2. Osnovica za obveznika koji vodi poslovne knjige

Osnovica poreza na imovinu za nepokretnosti obveznika koji vodi poslovne knjige i čiju vrednost u poslovnim knjigama iskazuje po metodu fer vrednosti, u skladu sa međunarodnim računovodstvenim standardima (MRS), odnosno međunarodnim standardima finansijskog izveštavanja (MSFI) i usvojenim računovodstvenim politikama, jeste fer vrednost iskazana na poslednji dan poslovne godine obveznika u tekućoj godini. Ovu odredbu smo iz Zakona preneli u integralnom tekstu, jer joj se nema mnogo šta ni dodati ni oduzeti.

Različita kategorija obveznika su oni koji vode poslovne knjige, ali koji nepokretnosti u njima ne iskazuju u skladu sa MRS. Ovde imamo priličnu raznolikost metoda utvrđivanja osnovice: metod zasnovan na prosečnim cenama različitih vrsta nepokretnosti, na računovodstvenoj vrednosti, na građevinskoj vrednosti, kao i kombinaciju ovih metoda (primena različitih metoda na utvrđivanje vrednosti objekata u odnosu na zemljište). Princip utvrđivanja osnovice kod pravnih lica koja vrednost imovine u poslovnim knjigama ne iskazuju po metodu fer vrednosti isti je onaj koji se primenjuje za fizička lica – ključni elementi su prosečna cena odgovarajuće nepokretnosti u datoj zoni i korisna površina nepokretnosti. Razlike postoje u metodu utvrđivanja osnovice za specifične vrste nepokretnosti, kao što pokazuje Tabela 4.

Ranije smo utvrdili da se mešoviti objekti koji čine jedinstvenu celinu razvrstavaju prema njihovoj pretežnoj nameni. Međutim, to što se čitav objekat mešovitog karaktera razvrstava u jednu grupu nepokretnosti, prema pretežnoj nameni, ne znači da se obavezno posmatra samo kao celina. Naime, ako se radi o objektu koji čija je pretežna namena obuhvaćena članom 7. stav 4. Zakona, načelo da se osnovica utvrđuje na osnovu knjigovodstvene vrednosti objekta (ili građevinske, u slučaju da obveznik ne vodi u svojim knjigama odvojeno vrednost objekta od vrednosti zemljišta) se odnosi samo na deo objekta čija namena je obuhvaćena članom 7. stav 4. Zakona. To praktično znači da će se osnovica za objekat čije dve trećine čine površine obuhvaćene članom 7. stav 4. Zakona (na primer, deo objekta u kome su smešteni pogoni prerađivačke industrije), dok se jedna trećina koristi za kancelarije, radnički restoran itd) utvrditi tako da se dve trećine knjigovodstvene vrednosti objekta uveća za zbir vrednosti zemljišta (utvrđene

množenjem površine zemljišta i prosečne cene kvadratnog metra zemljišta u odgovarajućoj zoni) i proizvoda jedne trećine površine objekta i prosečne cene kvadratnog metra poslovnih objekata u toj zoni⁹⁶. Dakle, u ovom slučaju bi formula za utvrđivanje osnovice kada se vrednost objekta u poslovnim knjigama iskazuje odvojeno od vrednosti zemljišta, a odnos površine obuhvaćene članom 7. stav 4. Zakona i ostalih površina je 2:1, glasila ovako: $(2/3 * \text{knjigovodstvena vrednost objekta}) + (1/3 * \text{površina objekta (m}^2) * \text{prosečna cena m}^2 \text{ poslovnih objekata u toj zoni}) + (\text{površina zemljišta} * \text{prosečna cena m}^2 \text{ građevinskog zemljišta u toj zoni})$.

Podsećamo da se prethodni slučaj odnosi na situaciju u kojoj obveznik poreza na imovinu u poslovnim knjigama odvojeno iskazuje vrednost objekata i vrednost zemljišta. Zato je važno napomenuti da bi, u slučaju da obveznik ne iskazuje odvojeno vrednost objekta od vrednosti zemljišta, vrednost osnovice bila obračunata tako što se vrednost zemljišta, utvrđena kao proizvod površine i jedinične prosečne cene građevinskog zemljišta u odgovarajućoj zoni, uveća za građevinsku vrednost objekta procenjenu od strane ovlašćenog veštaka građevinske struke sa stanjem na poslednji dan poslovne godine obveznika u tekućoj godini. Dakle, u ovom slučaju se ne pravi razlika između dela objekta koji je u funkciji obuhvaćenoj članom 7. stav 4. Zakona, kako se čini u slučaju obveznika koji odvojeno iskazuju vrednost zemljišta od vrednosti objekata.

Razlika u pogledu utvrđivanja vrednosti osnovice kod obveznika koji vrednost imovine u poslovnim knjigama ne iskazuju po metodu fer vrednosti („pravna lica“) i obveznika koji ne vodi poslovne knjige („fizička lica“) je i u sledećem: vrednost nepokretnosti u slučaju pravnih lica utvrđuje sam poreski obveznik, samooporezivanjem, a u slučaju fizičkih lica vrednost nepokretnosti utvrđuje lokalna poreska uprava; dalje, pravna lica nemaju pravo na umanjenje po osnovu amortizacije (napominjemo da se ovo odnosi i na nepokretnosti čija se vrednost ne utvrđuje na osnovu knjigovodstvene vrednosti, već kao proizvod jedinične cene u zoni i površine objekta); takođe, u slučaju da u predmetnoj, niti u susednoj zoni, nije bilo najmanje tri prometa odgovarajuće vrste nepokretnosti, osnovica će u slučaju pravnih lica biti obračunata na osnovu „prosečne cene odgovarajućih nepokretnosti na osnovu kojih je za tekuću godinu utvrđena osnovica poreza na imovinu za nepokretnosti obveznika koji ne vode poslovne knjige i to u zoni koja je, prema odluci nadležnog organa te jedinice lokalne samouprave, utvrđena kao najopremljenija“ (član 7a, stav 2. Zakona) i koeficijenata utvrđenih u Zakonu, dok se za fizička lica koristi podatak o utvrđenoj osnovici za godinu koja prethodi godini za koju se utvrđuje porez na imovinu.

Ono što zaključujemo jeste to da se zakonodavac opredelio za sledeću „hijerarhiju poverenja“ u različite metode utvrđivanja vrednosti osnovice:

1. Fer vrednost iz poslovnih knjiga, u slučaju obveznika koji vrednost nepokretnosti iskazuje u skladu sa međunarodnim računovodstvenim standardima (MRS), odnosno međunarodnim standardima finansijskog izveštavanja (MSFI) i usvojenim računovodstvenim politikama;

⁹⁶ Videti Mišljenje Ministarstva finansija, br. 413-00-00331/2014-04 od 2.9.2015.

2. Vrednost utvrđena na osnovu prosečnih cena nepokretnosti koje utvrđuje lokalna samouprava, prema vrstama nepokretnosti i zonama;
3. Vrednosti iz poslovnih knjiga kada se ne iskazuje fer vrednost u skladu sa MRS, ali kada je vrednost objekata iskazana odvojeno od vrednosti zemljišta – ove vrednosti imaju prednost u odnosu na vrednost utvrđenu na osnovu prosečnih cena nepokretnosti samo u slučaju nepokretnosti iz stava 7. stav 4. Zakona, koje su, kako je to diskutovano, nezahvalne za vrednovanje korišćenjem metoda prosečne cene nepokretnosti u zoni;
4. Građevinska vrednost objekta procenjena od strane ovlašćenog veštaka građevinske struke – ova vrednost se koristi samo u slučaju nepokretnosti iz stava 7. stav 4. Zakona kada obveznik vrednost zemljišta i vrednost objekata ne iskazuje posebno u svojim poslovnim knjigama – u tim slučajevima ova vrednost ima prednost u odnosu na vrednost do koje se dolazi na osnovu prosečnih cena nepokretnosti koje utvrđuje lokalna samouprava i na osnovu vrednosti iz poslovnih knjiga, a u svim ostalim slučajevima smatra se manje poželjnom metodom utvrđivanja vrednosti osnovice u odnosu na prethodno navedena tri načina.

I pored navedenih razlika u režimima oporezivanja fizičkih i pravnih lica, možemo konstatovati da je poslednjim izmenama Zakona u velikoj meri ukinut do tada postojeći potpuni paralelizam u režimima oporezivanja imovine između pravnih i fizičkih lica, sa izuzetkom onih pravnih lica koja vrednost nepokretnosti u poslovnim knjigama iskazuju po metodi fer vrednosti, kod kojih je kao osnovica ostala vrednost iz poslovnih knjiga – očito kao odraz najvećeg puzdanja koje je zakonodavac imao u fer vrednost, u odnosu na ostale metode utvrđivanja vrednosti. Zajedno sa napuštanjem prakse utvrđivanja osnovice za poljoprivredno i šumsko zemljište polazeći od kategorije katastarskog prihoda, ovo su možda i najdalekosežnije novine koje su donele poslednje izmene zakona. U red najvažnijih izmena koje se tiču i utvrđivanja vrednosti objekata, treba navesti brisanje odredbe o koeficijentu kvaliteta objekta. Budući da se radi o kriterijumu čiji se parametri ne mogu lako, ili uopšte proveriti (na primer, kvalitet podova ili sanitarne opreme u stanu), do sada je njegova primena bila takozvani „porez na naivne“, odnosno na one koji se nisu opredeljivali da pri popunjavanju poreske prijave navedu najniži nivo kvaliteta, pa je i njegovo ukidanje više nego opravdano.

U vezi sa utvrđivanjem osnovice zemljišta, na ovom mestu vredi ponovo naglasiti da ako je zemljište označeno kao građevinsko u prostorno-planskim dokumentima, ali se koristi kao poljoprivredno, u svrhu oporezivanja imovine ono će se tretirati kao građevinsko zemljište. Ovo se odnosi i na situacije kada evidencija službe za katastar pokazuje da je kultura zemljišta njiva – i to će se zemljište tretirati kao građevinsko zemljište za potrebe oporezivanja imovine, ako je označeno kao takvo u prostornom, odnosno urbanističkom planu. Ovakvu situaciju su lokalne samouprave očigledno prepoznale kao određen problem, pa smo, u sklopu ove studije, naišli na slučajeve da

lokalne samouprave, bez odgovarajućeg pravnog osnova, uvode posebnu kategoriju nepokretnosti – zemljište koje je određeno kao građevinsko, a koristi se kao poljoprivredno, u očiglednom pokušaju da zaštite vlasnike takvog zemljišta od visokih iznosa poreza koji su rezultat procene vrednosti zemljišta kada mu je utvrđena građevinska namena.

3.2. Praksa utvrđivanja osnovice kod poreza na imovinu u Srbiji

U ovom delu analize pažnju smo usmerili na način na koji jedinice lokalne samouprave utvrđuju prosečne cene nepokretnosti, po vrstama i zonama, kao ključni element sistema utvrđivanja osnovice za porez na imovinu. Koristili smo podatke o utvrđenim prosečnim vrednostima različitih vrsta nepokretnosti, po zonama, za sve jedinice lokalne samouprave za koje su nam ti podaci bili dostupni. Radi se o podacima za 138 jedinica lokalne samouprave (20 gradova i 118 opština), što je u odnosu na ukupno 145 jedinica lokalne samouprave, odnosno poreskih jurisdikcija, kako ih još zovemo za potrebe ove studije, više nego reprezentativan broj. Podaci su prikupljeni iz službenih glasnika jedinica lokalnih samouprava, odnosno sa njihovih zvaničnih Internet stranica. Korišćeni su podaci o utvrđivanju prosečnih cena različitih vrsta nepokretnosti, po zonama, za 2014. i 2015. godinu.

Da bismo dobili informativnije rezultate, opštine smo analizirali odvojeno od JLS sa statusom grada, a grad Beograd smo, imajući u vidu njegov značaj i specifičnosti, tretirali odvojeno od drugih gradova.

U istraživanju su obrađene zone od prve do pete, kao i ekstra zona, u jedinicama lokalne samouprave u kojima je utvrđena. Zone iza pete nisu uzete u obzir u ovoj analizi. Ova analiza se nije posebno bavila garažama i garažnim mestima, kao i posebnim vrstama nepokretnosti koje su utvrđivane mimo kategorija propisanih zakonom (na primer, građevinsko zemljište koje se koristi kao poljoprivredno i zgrade za odmor i rekreaciju).

3.2.1. Opštine

Opštine su najčešće utvrđivale prosečne cene nepokretnosti u prvoj zoni i nešto malo manje u drugoj, zatim više nego dvostruko manje u trećoj i četvrtoj zoni; analizom su obuhvaćene još i peta i ekstrazona, u kojima je broj opština koje su utvrđivale cene značajno manji, tako da se zbog malog broja slučajeva na koje se odnose, rezultati u tim zonama moraju uzeti sa rezervom.

Tabela 5: Broj utvrđenih cena nepokretnosti po zonama i vrstama nepokretnosti u 2015. godini

	Ekstra zona	I Zona	II Zona	III Zona	IV Zona	V Zona	Ukupno
Građevinsko zemljište	7	104	100	41	42	15	309
Kuće	7	112	104	47	42	14	326
Stanovi	7	118	98	44	38	10	315
Poslovni	8	112	101	44	44	13	322
Poljoprivredno zemljište	3	65	81	36	44	18	247
Šumsko zemljište	2	48	61	26	38	16	191
Sve vrste	41	668	644	280	289	98	2020

Izvor: baza podataka SKGO i kalkulacije autora

Gledano prema vrstama nepokretnosti, najviše opština je utvrdilo prosečne cene za stanove (118 u prvoj zoni), samo nešto malo manje za kuće i poslovni prostor (po 112 opština, takođe u prvoj zoni), pa za građevinsko zemljište (104, u prvoj zoni). Prosečna cena poljoprivrednog zemljišta je najčešće utvrđivana u drugoj zoni (81 opština), nešto manje u prvoj (65) i značajno manje u trećoj (36); slično je i u pogledu šumskog zemljišta, gde je 61 opština utvrdila prosečnu cenu za drugu zonu, a zatim sve manje u prvoj, četvrtoj, trećoj i petoj. Kao svojevrsnu zanimljivost, napominjemo da su dve opštine u 2015. godini utvrdile prosečnu cenu šumskog zemljišta u ekstra zoni, a da je tri opštine to učinilo za poljoprivredno zemljište.

Tabela 6: Osnovni nalazi u vezi sa prosečnim cenama nepokretnosti utvrđenim u opštinama

Opštine - sve namene						
	Ekstra zona	I Zona	II Zona	III Zona	IV Zona	V Zona
Broj opština koje su utvrdile prosečnu cenu u 2015	41	668	644	280	289	98
Prosečna cena u 2015	40,346	26,422	20,153	14,917	11,899.27	9,626
Udeo u odnosu na prvu višu zonu	-	0.65	0.76	0.74	0.80	0.81
Koeficijent varijacije za cenu u 2015	1.15	1.08	1.11	1.17	1.32	1.38
Prosečna cena 2015/2014	1.21	0.95	0.97	0.96	0.91	1.05
Neponderisani prosek pojedinačnih odnosa 2015/14	1.00	1.12	1.15	1.10	1.13	0.95
Minimalni odnos 2015/2014	1.00	0.10	0.15	0.17	0.17	0.11
Maksimalni odnos 2015/2014	1.38	10.41	12.22	8.68	6.45	2.35
Procenat sa odnosom 2015/14 iznad 2	0.0%	3.3%	6.2%	5.4%	7.0%	2.3%
Procenat sa odnosom 2015/14 ispod 0,5	0.0%	2.7%	3.9%	4.6%	6.3%	6.8%

Izvor: baza podataka SKGO i kalkulacije autora

Gledajući prosečne cene po zonama za sve namene koje daje Tabela 6, primećujemo opadajući niz od ekstra zone do pete zone. U proseku, prosečna cena u svakoj zoni od prve do pete je za 25% niža u odnosu na cenu u prvoj višoj zoni. Raspon se kreće od 19%, za koliko je niža prosečna cena u petoj u odnosu na četvrtu zonu, do 35% manje u prvoj zoni u odnosu na ekstra zonu.

Za svaku zonu smo posmatrali i varijacije između prosečnih cena koje utvrđuju jedinice lokalne samouprave pojedinačno – na početku zbirno za sve namene. U tu svrhu smo kao instrument koristili koeficijent varijacije, koji se izračunava kao količnik standardne devijacije i prosečne vrednosti određenog niza. Prosečan koeficijent varijacije za sve zone iznosi 1,20. Ovaj pokazatelj nam u izolaciji ne govori previše, ali će biti informativno posmatrati kako se on razlikuje među različitim zonama i vrstama nepokretnosti. Na ovom mestu je dovoljno reći da su najmanje varijacije u prvoj zoni (koeficijent varijacije iznosi 1,08), a najveće u petoj (koeficijent varijacije 1,38), što pokazuje značajno viši nivo ujednačenosti prosečnih cena koje opštine utvrđuju u prvoj, u odnosu na petu zonu.

Jedno od najinteresantnijih pitanja, imajući u vidu obim medijskog izveštavanja o uvećanim iznosima obaveza po osnovu poreza na imovinu, tiče se procene obima povećanja utvrđenih prosečnih cena različitih vrsta nepokretnosti. Posmatrajući odnos utvrđenih cena za sve vrste nepokretnosti u opštinama između 2015. i 2014. godine, zapaža se izostanak drastičnih pomeranja. U ekstra zoni se uočava povećanje od 21% (uz napomenu da je u ovoj zoni i najmanji broj utvrđenih vrednosti, budući da je samo 13 opština utvrdilo prosečne cene za određene vrste nepokretnosti i u 2014. i u 2015. godini), dok u četvrtoj zoni vidimo smanjenje od 9%. Odnosi u svim drugim zonama se nalaze između ovih vrednosti. Ukupno je prosečna cena povećana u dve zone (u pomenutoj ekstra zoni i u poslednjoj koja je predmet analize, petoj zoni), dok je smanjena u ostale 4. Prosek odnosa vrednosti iz 2015. i 2014. godini za svih šest zona je samo 1.01 – dakle, radi se o povećanju od samo 1% u 2015. u odnosu na 2014. godinu.

Budući da se prethodni podaci odnose na sve opštine koje su utvrđivale prosečne cene nepokretnosti u 2014. odnosno 2015. godini, izneti nalaz smo proverili i tako što smo posmatrane podatke ograničili samo na slučajeve kada je JLS prosečnu cenu za određenu vrstu nepokretnosti utvrdila i za 2014. i 2015. godinu⁹⁷. I ova analiza potvrđuje odsustvo značajnijeg opšteg uvećanja: na primer, u prvoj zoni je povećanje samo 2%; u drugoj zoni je prosek u 2015. godini samo 1 promil iznad proseka u 2014. godini⁹⁸. Ovaj, za mnoge neočekivani nalaz, možda je i jedan od dva najvažnija doprinosa kvantitativnog dela ovog rada. Drugi važan nalaz se tiče doslednosti utvrđenih prosečnih vrednosti, i do tog dela ćemo doći kasnije. Na ovom mestu ćemo samo ukazati na to da situacija nije idilična, kako bi se dalo zaključiti na osnovu nalaza o odsustvu

97 Ovo nije uvek bio slučaj. Na primer, određeni broj opština 2014. godine nije utvrdio prosečne cene šumskog zemljišta u prvoj zoni, ali je to učinio u 2015. godini.

98 Napominjemo da se ovde radi o nominalnim vrednostima, tako da bi, prilagođeno za stopu inflacije, mogli da kažemo da su opštine za 2015. u proseku realno smanjile cene nepokretnosti u odnosu na prosečne cene prema kojima je utvrđivan iznos poreza u 2014. godini.

značajnog opšteg uvećanja utvrđenih cena nepokretnosti po zonama. Prvi pokazatelj da se ispod odsustva dramatičnih kretanja na nivou opšteg proseka krije dosta toga je uvid u najekstremnije odnose cena utvrđenih za iste vrste nepokretnosti u istim zonama istih opština između 2015. i 2014. godine. Podaci govore o slučajevima da je u 2015. prosečna cena smanjena čitavih devet puta u jednom slučaju i povećana više nego 12 puta u drugom.

Da se ne radi o izolovanim pojavama, vidi se iz podataka o učestalosti slučajeva kada su prosečne cene u 2015. godini drastično promenjene u odnosu na 2014. godinu, pri čemu drastičnom promenom smatramo smanjenje prosečne cene određene vrste nepokretnosti u zoni za više od 50% ili povećane više nego dvostruko. Gledano po zonama, najviše je takvih drastičnih promena u četvrtoj zoni (u 13%) slučajeva, a slede druga i treća sa po 10%. U ekstra zoni takvih drastičnih promena nije bilo, a prosek za svih šest zona je 9,1%. Zanimljivo je da je u proseku u gotovo istom procentu slučajeva u 2015. godini utvrđena dvostruko manja (4,1%) i dvostruko veća (5%) cena u odnosu na 2014. godinu. Ova volatilnost koju uočavamo u intervalu od samo jedne godine, za koju ocenjujemo da je više posledice dosledne primene propisa nego njihovog izvrđavanja, zaslužuje posebnu pažnju u daljim raspravama o unapređenju sistema oporezivanja imovine.

U nastavku ćemo razmotriti nalaze prema ključnim kategorijama nepokretnosti, i to sledećim redom: građevinsko zemljište, kuće, stanovi, poslovni prostor, poljoprivredno i šumsko zemljište. Ovde je važno podsetiti na to da ovo nisu sve vrste nepokretnosti u pogledu oporezivanja imovine koje poznaje zakon, a pogotovo nisu sve koje poznaju odluke pojedinačnih JLS. Zakon o porezima na imovinu kao posebnu kategoriju poznaje i garaže, kojima se nismo posebno bavili. Pojednim jedinicama lokalne samouprave je zakonski okvir bio previše tesan, pa su uvodili posebne kategorije nepokretnosti i za njih utvrđivali posebne cene. Primer za to su kuće za odmor, kao i građevinsko zemljište koje se koristi kao poljoprivredno.

Građevinsko zemljište

Četiri opštine su utvrdile prosečne cene građevinskog zemljišta⁹⁹ u ekstra zoni u 2014. godini, a sedam u 2015. godini. Samo su dve opštine utvrdile prosečne cene građevinskog zemljišta u ekstra zoni i za 2014. i za 2015. godinu i obe opštine nisu menjale prosečan iznos u 2015. u odnosu na 2014. U prvoj zoni je 104 opštine utvrdilo prosečne cene građevinskog zemljišta. Prosek za sve 104 opštine u 2015. godini je 2.195 dinara, što je za 22% više od proseka 61 opštine koje su utvrdile prosečne cene za prvu zonu u 2014. godini. Medijana odnosa prosečnih cena u 2015. i 2014. je 1.

Jedna od prvih stvari koje padaju u oči u vezi sa prosečnim cenama građevinskog zemljišta utvrđenih za 2015. godinu je ta da je prosek cena utvrđenim za četvrtu zonu

⁹⁹ Član 82. Zakona o planiranju i izgradnji utvrđuje da je građevinsko zemljište „zemljište koje je određeno zakonom ili planskim dokumentom za izgradnju i korišćenje objekata, kao i zemljište na kojem su izgrađeni objekti u skladu sa zakonom“.

za 17% veći nego u trećoj zoni, iako bi trebalo da odnos bude suprotan. Pri tome se taj rezultat ne bi mogao pripisati bitno različitom broju opština koje su utvrđivale prosečne cene u ove dve zone – za treću zonu je to učinila 41 opština, a za četvrtu 42. U ostalim zonama, tendencije su u 2015. godini onakve kakve bismo verovatno i voleli da budu: prosečna cena postepeno opada u prve četiri zone (od ekstra do treće), sa navedenim odstupanjem od očekivanja u četvrtoj zoni, gde je prosek prosečnih cena porastao u odnosu na treću, da bi u petoj značajnije pao.

Utvrđena prosečna cena građevinskog zemljišta u 2015. godini po zonama niža je 33-60% u odnosu na prethodnu, višu zonu. Kada se to uporedi sa stanjem za sve namene, primećuje se značajna razlika, jer se tu smanjenje prosečne cene u odnosu na prvu višu zonu kretalo od 18-35%. Odnos između prve i pete zone na nivou svih vrsta nepokretnosti je 1:2,74 dok samo za građevinsko zemljišta iznosi 4,97. Ovakav trend možemo smatrati poželjnim, jer je vrednost građevinskog zemljišta značajno zavisnija od lokacije u odnosu na građevine.

Tabela 7: Osnovni nalazi u vezi sa prosečnim cenama građevinskog zemljišta utvrđenim u opštinama

	Ekstra zona	I Zona	II Zona	III Zona	IV Zona	V Zona
Broj opština koje su utvrdile prosečnu cenu u 2015.	7	104	100	41	42	15
Najniža cena u 2015.	200	46	46	46	80	10
Najviša cena u 2015.	30,000	31,233	20,000	10,411	2,900	2,500
Prosečna cena u 2015.	5,505	2,195	1,479	857	1,002	442
Udeo u odnosu na prvu višu zonu	-	40%	67%	58%	117%	44%
Koeficijent varijacije za cenu u 2015.	1.84	2.10	1.88	1.60	3.02	1.34
Prosečna cena 2015/2014	2.52	0.99	1.02	0.90	1.26	1.18
Neponderisani prosek pojedinačnih odnosa 2015/14	1.00	1.22	1.27	1.18	1.05	0.79
Procenat sa odnosom 2015/14 iznad 2	0%	5%	6%	7%	15%	60%
Procenat sa odnosom 2015/14 ispod 0,5	0%	7%	9%	10%	10%	20%

Izvor: baza podataka SKGO i kalkulacije autora

Da bismo procenili grupisanost posmatranih vrednosti, koristili smo koeficijent varijacije, utvrđen kao odnos između standardnog odstupanja i proseka cena utvrđenih za pojedinačnu zonu. Ono što uočavamo su značajno veće vrednosti po zonama u odnosu na koeficijent varijacije za sve vrste nepokretnosti: od 1,34 do 3,02, sa prosekom prema zonama od 1,96. Podsećamo, koeficijenti varijacije po zonama za sve vrste nepokretnosti su se kretali od 1,08 do 1,38, pri čemu je prosek bio 1,21. Posmatrajući kretanja između 2014. i 2015. godine, uočavamo da su pomeranja kod građevinskog zemljišta značajnije izražena nego kada smo u obzir uzeli sve vrste nepokretnosti. Ovo je naročito izraženo u ekstra zoni, ali je u toj zoni broj opština koje su utvrdile

prosečnu cenu građevinskog zemljišta suviše mali da bi se na osnovu toga donosili bilo kakvi zaključci. Ipak, i van ekstra zone su razlike izraženije nego što su bile za sve vrste nepokretnosti: odnos između vrednosti utvrđenih za 2015. i onih od godinu dana ranije kreće se od 0,9 do 1,26 (naspram raspona od samo 0,93-1,05 za sve vrste nepokretnosti). Medijana odnosa prosečnih cena između dve godine u svim zonama je 1, sem u poslednjoj, gde je 0.89.

Ekstremne vrednosti, u ovom pogledu, veoma su izražene – raspon se kreće od Mio-nice, koja je za 2015. utvrdila više nego pet puta manju cenu u odnosu na 2014. godinu, do Arandjelovca i Raške koji su utvrdili šest, odnosno 10 puta veću prosečnu cenu. Udeo opština koje su u 2015. godini utvrdile drastično različit iznos prosečne cene građevinskog zemljišta u određenoj zoni je takođe izraženiji u odnosu na pokazatelje za sve vrste nepokretnosti. Takvih opština je u slučaju građevinskog zemljišta čak 17,2%, pri čemu je onih koje su za više od dvostruko smanjile cenu građevinskog zemljišta za nijansu više nego onih koje su cenu više nego prepolovile (8,9% naspram 8,3%).

Kuće za stanovanje

Čak 112 opština obuhvaćenih našim istraživanjem utvrdilo je prosečnu cenu za kuće za stanovanje¹⁰⁰ u prvoj zoni, isto koliko i za poslovne zgrade i za šest manje nego za stanove. Međutim, gledajući za sve zone, opštine su najčešće utvrđivale prosečne cene za kuće – u 326 slučajeva naspram 322 za poslovni prostor ili 315 za stanove. Prosek utvrđenih cena po zonama pokazuje gotovo idealni opadajući niz od ekstra do pete zone. Step en opadanja u odnosu na prvu višu zonu je relativno ujednačen: od 7% do 22%. Koeficijent varijacije unutar pojedinačnih zona takođe ukazuje na značajno veću ujednačenost nego u slučaju građevinskog zemljišta: vrednosti se kreću od 0,3 do 0,62 (prosek je 0,45), što je znatno manje od građevinskog zemljišta (1,96).

Takođe, odnos prosečnih cena u 2015. u odnosu na 2014. godinu pokazuje ujednačenost. Kreće se od 0,92 do 1,01, dok je prosek ovih odnosa po zonama 0,96, što ukazuje na to da su, u proseku, lokalne samouprave praktično smanjile prosečne cene za kuće koje su utvrđivale po zonama. To, ipak, ne znači da nikakvog „iskakanja“ nije bilo: jedinice lokalne samouprave su cene po zonama utvrđivale i za 60% manje u 2015. u odnosu na prethodno godinu, ali i u iznosu koji je gotovo četiri puta veći od prošlogodišnjeg. Ipak, u samo 6,7% slučajeva, utvrđivane su za 2015. godinu cene kuća koje su se drastično razlikovale u odnosu na one utvrđene za 2014. godinu: u 4,1% slučajeva nova cena je bila dvostruko ili više nego dvostruko veća, a u 2,6% je

100 Pravilnik o klasifikaciji objekata (“Službeni glasnik RS”, br. 22/2015), donet na osnovu Zakona o planiranju i izgradnji i Klasifikacija vrsta građevina Republičkog geodetskog zavoda određuju pojam kuće na sličan način – nabrojanjem vrsta stambenih zgrada u koje spadaju kuće: izdvojene kuće za stanovanje ili povremeni boravak, kao što su porodične kuće, vile, vikendice, kuće u nizu spojene zidom ili niz spojenih kuća na strmini (terasama), u kojima svaki stan ima svoj krov i svoj ulaz direktno iz prizemlja, sa jednim, dva ili tri stana, kao i stambene zgrade sa apartmanima i sl. u kojima su stanovi namenjeni za stalno stanovanje ili za povremeni boravak.

više nego upola manja. Da podsetimo, u kategoriji građevinskog zemljišta, tih drastičnih kretanja je bilo u čak 17,2% slučajeva.

Tabela 8: Osnovni nalazi u vezi sa prosečnim cenama kuća utvrđenim u opštinama

	Ekstra zona	I Zona	II Zona	III Zona	IV Zona	V Zona
Broj opština koje su utvrdile prosečnu cenu u 2015.	7	112	104	47	42	14
Najniža cena u 2015.	25,000	3,800	6,213	3,725	2,000	1,000
Najviša cena u 2015.	60,000	212,931	64,526	47,618	40,250	24,570
Prosečna cena u 2015.	41,642	33,174	26,679	21,118	16,440	15,318
Udeo u odnosu na prvu višu zonu		0.80	0.80	0.79	0.78	0.93
Prosečna cena 2015/2014	0.92	1.01	0.99	0.97	0.92	0.97
Minimalni odnos 2015/2014	1.00	0.41	0.45	0.40	0.40	0.84
Maksimalni odnos 2015/2014	1.07	6.93	2.92	3.88	3.33	1.95
Procenat sa odnosom 2015/14 iznad 2	0%	2%	5%	4%	8%	0%
Procenat sa odnosom 2015/14 ispod 0,5	0%	2%	4%	2%	4%	0%

Izvor: baza podataka SKGO i kalkulacije autora

Stanovi

I u pogledu stanova¹⁰¹ imamo u 2015. godini jedan lep opadajući niz prosečnih cena od ekstra do četvrte zone, koji remeti samo peta zona u kojoj je prosečna cena nešto veća od proseka za četvrtu zonu. Razloge ovog odstupanja treba tražiti i u malom broju opština koje su utvrdile prosečnu cenu za petu zonu (samo 10, u odnosu na 38 u četvrtoj zoni, na primer, ili 118 u prvoj), zbog tendencije da veći broj zona koriste uglavnom veće opštine i gradovi, u kojima se i očekuje da nepokretnosti imaju veću vrednost nego u manjim opštinama. Smanjenje cena u drugoj, trećoj i četvrtoj zoni u odnosu na prvu višu zonu je izrazito ujednačeno i kreće se od 17-19%. Izuzetak od ove ujednačenosti jeste smanjenje od čak 36% u prvoj zoni u odnosu na ekstra zonu. I ovo odstupanje možemo pripisati malom broju opština koje su utvrdile prosečnu cenu za ekstra zonu, kao i tendenciji da ekstra zonu uglavnom utvrđuju veće jedinice lokalne samouprave.

Prosečna vrednost u 2015. godini za stanove u tri zone bila je za samo jedan procenat veća u odnosu na 2014. godinu, u jednoj za 5% veća, i samo u „graničnim“ zonama (ekstra i petoj) uvećanje je iznosilo 29%, odnosno 12%.

¹⁰¹ Zakon o stanovanju (“Službeni glasnik RS”, br. 50/92, 76/92, 84/92, 33/93, 53/93 - drugi zakon, 67/93 - drugi zakon, 46/94, 47/94, 48/94 - drugi zakon, 44/95 - drugi zakon, 49/95, 16/97, 46/98, 26/2001, 101/2005 - drugi zakon i 99/2011) u članu 3. na sledeći način uređuje pojam stana: „Stanom, u smislu ovog zakona, smatra se jedna ili više prostorija namenjenih i podobnih za stanovanje, koje, po pravilu, čine jednu građevinsku celinu i imaju zaseban ulaz.“

Tabela 9: Osnovni nalazi u vezi sa prosečnim cenama kuća utvrđenim u opštinama

	Ekstra zona	I Zona	II Zona	III Zona	IV Zona	V Zona
Broj opština koje su utvrdile prosečnu cenu u 2015.	7	118	98	44	38	10
Najniža cena u 2015.	36,000	8,619	7,807	7,416	6,610	10,000
Najviša cena u 2015.	150,000	212,931	100,000	80,000	56,425	55,000
Udeo u odnosu na prvu višu zonu		0.64	0.83	0.81	0.81	1.13
Prosečna cena 2015/2014	1.29	1.01	1.01	1.05	1.01	1.12
Medijana pojedinačnih odnosa 2015/14	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
Neponderisani prosek pojedinačnih odnosa 2015/14	1.00	1.09	1.06	1.19	1.14	1.03
Minimalni odnos 2015/2014	1.00	0.24	0.24	0.40	0.41	1.00
Maksimalni odnos 2015/2014	1.50	6.93	3.90	5.33	3.83	2.81
Procenat sa odnosom 2015/14 iznad 2	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Procenat sa odnosom 2015/14 ispod 0,5	0%	2%	2%	2%	4%	0%

Izvor: baza podataka SKGO i kalkulacije autora

Tabela 10: Koeficijenti varijacije prosečnih cena u 2015. godini za kuće i stanove

	Ekstra zona	I Zona	II Zona	III Zona	IV Zona	V Zona	Prosek
Kuće	0.30	0.62	0.42	0.44	0.53	0.39	0.45
Stanovi	0.53	0.51	0.44	0.49	0.52	0.55	0.51

Izvor: baza podataka SKGO i kalkulacije autora

Koeficijenti varijacije za utvrđene prosečne cene u 2015. godini po zonama značajno su manji nego što su bili za sve vrste nepokretnosti i veoma su ujednačeni (od 0,44 do 0,55). Sa prosekom od 0,51, koeficijenti varijacije u slučaju stanova nešto su veći nego u slučaju kuća (0,45).

U ovom delu smo posmatrali još jedan pokazatelj: odnos proseka utvrđenih prosečnih cena stanova i kuća u istoj zoni.

Tabela 11: Prosek utvrđenih prosečnih cena po zonama za kuće i stanove

	Ekstra zona	I Zona	II Zona	III Zona	IV Zona	V Zona
Kuće	41,642	33,174	26,679	21,118	16,440	15,318
Stanovi	68,277	43,726	36,260	29,280	23,671	26,665
Odnos	0.61	0.76	0.74	0.72	0.69	0.57

Izvor: baza podataka SKGO i kalkulacije autora

Ono što se primećuje je prilično konstantno niži nivo cena kuća u odnosu na stanove. Prosečna cena po kvadratnom metru nepokretnosti je u slučaju kuća manja, u zavisnosti od zone, od 24% do 43%. Ipak, treba se podsetiti da bi, makar u određenom broju slučajeva, ova razlika u iznosu poreske obaveze bila manja kada bi se u obzir uzeo i utvrđeni porez na građevinsko zemljište ispod kuća.

U vezi sa stanovima, treba naglasiti i izrazito nizak nivo drastičnih promena cena između 2014. i 2015. godine. Ni u jednom slučaju utvrđena prosečna cena nije povećana više nego dvostruko, a bilo je malo i smanjivanja na ispod 50% prošlogodišnje vrednosti: u prvoj, drugoj i trećoj zoni samo po 2%, u četvrtoj 4%, dok u ekstra i petoj zoni nije bilo drastičnih umanjivanja prosečne cene. Ukupno, u samo 2,1% slučajeva, bilo je drastičnih izmena u utvrđenim cenama između 2014. i 2015. godine.

Poslovni prostor

Poslovni prostor je, po pravilu, najskuplja vrsta nepokretnosti. Prosek po zonama pokazuje očekivani opadajući niz, sa prosečnim smanjenjem cene u odnosu na prvu višu zonu od 10.31%. U odnosu na stanove i kuće, poslovni prostor pokazuje najveću zavisnost od zone: u petoj zoni cena iznosi manje od 32% od cene u ekstra zoni, dok su ti iznosi za stanove 39% i za kuće 37%.

Koeficijent varijacije za prosečne cene koje su utvrđene za 2015. godinu kreće se od 0,44 do 0,72 i nešto je veći nego u slučaju kuća i stanova.

Tabela 12: Osnovni nalazi u vezi sa prosečnim cenama poslovnog prostora utvrđenim u opštinama

	Ekstra zona	I Zona	II Zona	III Zona	IV Zona	V Zona
Broj opština koje su utvrdile prosečnu cenu u 2015.	8	112	101	44	44	13
Prosečna cena u 2015.	88,510	61,140	51,697	37,868	34,079	28,159
Udeo u odnosu na prvu višu zonu		0.69	0.85	0.73	0.90	0.83
Prosečna cena 2015/2014	1.10	0.94	0.99	0.97	0.99	1.03
Neponderisani prosek pojedinačnih odnosa 2015/14	1.00	0.96	1.04	1.03	1.23	0.83
Procenat sa odnosom 2015/14 iznad 2	0%	2%	6%	7%	8%	0%
Procenat sa odnosom 2015/14 ispod 0,5	0%	3%	4%	5%	8%	17%

Izvor: baza podataka SKGO i kalkulacije autora

Što se pomeranja u 2015. godini u odnosu na 2014. tiče, u svim zonama je zabeležen blagi pad (1-6%), sem u ekstra i petoj zoni, gde je zabeležen relativno blagi rast (10 % i 3%). Treba podsetiti da su ekstra i peta zona zone sa najmanje opština koje su ih uvodile, kao i da ih po pravilu uvode veće jedinice lokalne samouprave.

U okviru ove vrste nepokretnosti bilo je znatno više drastičnih kretanja nego u slučaju kuća i stanova: ukupno 9,6%, jednako raspoređenih na slučajeve kada je utvrđivana dvostruko viša i dvostruko niža cena prosečna cena poslovnog prostora po zonama.

Poljoprivredno zemljište

Za 2015. godinu, najviše opština je utvrdilo prosečne cene poljoprivrednog zemljišta¹⁰² u drugoj zoni: 81. Prvo što uočavamo je da je teško izvesti bilo kakvu ekonomsku zakonitost iz proseka utvrđenih cena po zonama. Ubedljivo je najveći prosek utvrđivan u četvrtoj zoni, a najmanji u petoj. U ekstra zoni i drugoj zoni je prosek gotovo istovetan – i to značajno manji nego u prvoj zoni, za šta je takođe teško dati objašnjenje, sem da se prosečne cene utvrđuju na način koji ima malo veze sa vrednošću zemljišta kao poljoprivrednog. To potvrđuje i velika nestabilnost odnosa između cena koje su utvrđene za 2015. godinu i prosečnih cena utvrđenih godinu dana ranije (koeficijenti se kreću od 0,87 do 2,23). U 8% slučajeva smo našli drastične razlike u cenama utvrđenim za 2015. godinu u odnosu na cene utvrđene godinu dana ranije, pri čemu su češća bila drastična povećanja (5,1% slučajeva) u odnosu na smanjenja za pola ili više u odnosu na cene iz 2014. godine (2,9 % slučajeva). Rekli bismo da, ako u nekoj kategoriji imovine postoji malo reda u načinu na koji se utvrđuje prosečna cena, onda je to poljoprivredno zemljište.

Tabela 13: Osnovni nalazi u vezi sa prosečnim cenama poljoprivrednog zemljišta utvrđenim u opštinama

	Ekstra zona	I Zona	II Zona	III Zona	IV Zona	V Zona
Broj opština koje su utvrdile prosečnu cenu u 2015.	3	65	81	36	44	18
Najniža cena u 2015.	60.00	10.00	8.93	9.50	4.34	8.00
Najviša cena u 2015.	137	2,319	909	868	529	137
Prosečna cena u 2015.	90.67	131.90	90.56	79.85	152	46.51
Prosečna cena 2015/2014	1.16	1.85	1.03	1.08	2.23	0.87
Neponderisani prosek pojedinačnih odnosa 2015/14	1.00	1.30	1.52	1.05	0.99	0.92
Procenat sa odnosom 2015/14 iznad 2	0%	7%	12%	0%	0%	0%
Procenat sa odnosom 2015/14 ispod 0,5	0%	0%	2%	3%	9%	0%

Izvor: baza podataka SKGO i kalkulacije autora

Bajina Bašta je u pogledu poljoprivrednog zemljišta imala, rekli bismo, ekstremnu praksu u 2015. godini, koja je vredna da se na njoj posebno zadržimo. Naime, za prvu

¹⁰² Zakon o poljoprivrednom zemljištu ("Službeni glasnik RS", br. 62/2006 i 41/2009, 65/2008 - drugi zakon i 112/2015), u članu 2. stav 1. tačka 1) utvrđuje da „poljoprivredno zemljište jeste zemljište koje se koristi za poljoprivrednu proizvodnju (njive, vrtovi, voćnjaci, vinogradi, livade, pašnjaci, ribnjaci, trstici i močvare) i zemljište koje se može privesti nameni za poljoprivrednu proizvodnju“.

i drugu zonu je utvrđena prosečna cena poljoprivrednog zemljišta od 462 dinara, što je više od 12 puta više od iznosa koji je za drugu zonu utvrđen za 2014. godinu i gotovo devet puta veći od iznosa koji je utvrđen za treću zonu u istoj, 2015. godini. Ovde se moramo zapitati kako to da poljoprivredno zemljište u centralnim gradskim zonama vredi toliko više nego u perifernim, kada mu je produktivnost za poljoprivrednu proizvodnju, pretpostavljamo, slična. Za početak, možemo spekulirati da ovde imamo efekat “preslikavanja” cena iz prve zone (za koju verujemo da su podaci o transakcijama bili dostupniji) u drugu zonu (otud identičan iznos u prvoj i drugoj zoni). Dalje, možemo pretpostaviti da je relativno visoka cena u prvoj zoni rezultat jedne od dve mogućnosti: a) da se zemljište određeno kao poljoprivredno prometuje uz očekivanje da će biti rezonirano kao građevinsko, pa je veća cena ili b) da se radi o zemljištu koje je već zonirano kao građevinsko, ali se koristi kao poljoprivredno, pa je opština bila “bolećiva” prema obveznicima koji zemljište koriste kao poljoprivredno. Ako je reč o prvoj mogućnosti, utvrđivanje prosečne cene na osnovu transakcija u zonama za koje se očekuje rezoniranje poljoprivrednog zemljišta u građevinsko, nepravično je prema vlasnicima poljoprivrednog zemljišta u drugim delovima te zone za koje rezoniranje nije ni u izgledu.

Da Bajina Bašta nije usamljen slučaj ilustruje i primer Vrnjačke Banje, koja je za 2015. godinu kao prosečnu cenu poljoprivrednog zemljišta u prvoj zoni utvrdila 2.319 dinara, što je više nego dvostruko u odnosu na prosečnu cenu građevinskog zemljišta koju su utvrdili u istoj zoni. U isto vreme, utvrđene cene šumskog zemljišta u sve tri zone u Vrnjačkoj Banji kreću se od 32 do 50 dinara.

Šumsko zemljište

Slične tendencije kao kod poljoprivrednog uočavamo i u pogledu šumskog zemljišta¹⁰³, mada u nešto manjem obimu. I kod šumskog zemljišta rezultati u pogledu prosečnih cena po zonama ne prate određenu logiku – najviše cene su u prvoj zoni, ali je prosek cena u trećoj i četvrtoj zoni manji od proseka u petoj zoni.

Izražena su i pomeranja u odnosu na prethodnu godinu, tako da se odnos prosečne cene u 2015. u odnosu na 2014. godinu kreće od 0,9 do 1,4. U čak 13% slučajeva vidimo drastične razlike u utvrđivanju prosečne cene šumskog zemljišta između 2014. i 2015. godine, s tim što je u većem broju slučajeva cena drastično povećana (8% u odnosu na 5%).

103 Zakon o šumama (“Službeni glasnik RS”, br. 30/2010, 93/2012 i 89/2015) u članu 5. stav 5. utvrđuje da se pod šumskim zemljištem podrazumeva „zemljište na kome se gaji šuma, zemljište na kome je zbog njegovih prirodnih osobina racionalnije gajiti šume, kao i zemljište na kome se nalaze objekti namenjeni gazdovanju šumama, divljači i ostvarivanju opštekorisnih funkcija šuma i koje ne može da se koristi u druge svrhe, osim u slučajevima i pod uslovima utvrđenim ovim zakonom.“

Tabela 14: Osnovni nalazi u vezi sa prosečnim cenama šumskog zemljišta utvrđenim u opštinama u 2015. godini

	Ekstra zona	I Zona	II Zona	III Zona	IV Zona	V Zona
Broj opština koje su utvrdile prosečnu cenu u 2015.	2	48	61	27	38	16
Najniža cena u 2015.	30.00	9.95	9.95	10.00	4.34	7.11
Najviša cena u 2015.	75.00	240	206.00	206	137	200
Prosečna cena u 2015.	52.50	60.47	49.72	46.24	46.87	48.55
Prosečna cena 2015/2014	0.90	1.40	1.22	0.92	1.23	0.96
Neponderisani prosek pojedinačnih odnosa 2015/14	1.00	1.41	1.20	1.04	1.16	1.02
Minimalni odnos 2015/2014	1.00	1.00	0.40	0.25	0.45	0.11
Maksimalni odnos 2015/2014	1.00	8.00	4.50	3.00	3.00	2.09
Procenat sa odnosom 2015/14 iznad 2	0%	6%	7%	4%	16%	13%
Procenat sa odnosom 2015/14 ispod 0,5	0%	0%	4%	7%	5%	13%

Izvor: baza podataka SKGO i kalkulacije autora

3.2.2. Gradovi

Gledano po zonama, gradovi su najviše utvrđivali prosečne cene različitih vrsta nepokretnosti u drugoj zoni. U šest zona koje su predmet naše analize, najmanje su utvrđivane cene nepokretnosti u petoj i ekstra zoni.

Tabela 15: Broj utvrđenih cena nepokretnosti po zonama i vrstama nepokretnosti

	Ekstra zona	I Zona	II Zona	III Zona	IV Zona	V Zona	Ukupno
Građevinsko zemljište	3	18	19	16	16	5	77
Kuće	4	18	18	15	16	5	76
Stanovi	4	19	19	15	14	3	74
Poslovni	4	19	19	10	11	3	66
Poljoprivredno zemljište	0	5	9	13	16	4	47
Šumsko zemljište	1	3	6	6	11	2	29
Sve vrste	21	101	109	84	97	26	438

Izvor: baza podataka SKGO i kalkulacije autora

Gledano po namenama, najčešće su utvrđivane prosečne cene građevinskog zemljišta, kuća i stanova, koji međusobno imaju gotovo isti broj utvrđenih cena, sa značajno ređe utvrđivanim prosečnim cenama poslovnih objekata, poljoprivrednog i šumskog zemljišta.

Prosečne cene, gledano na nivou svih vrsta nepokretnosti po zonama, pokazuju očekivani pad, od ekstra zone do pete zone. Najmanji pad je u prvoj zoni, u odnosu na ekstra zonu (2%), a najveći je u četvrtoj u odnosu na treću (36%).

Tabela 16: Osnovni nalazi u vezi sa prosečnim cenama nepokretnosti utvrđenim u gradovima – sve vrste nepokretnosti

	Ekstra zona	I Zona	II Zona	III Zona	IV Zona	V Zona
Broj utvrđenih cena u 2015.	21	101	109	84	97	26
Najniža cena u 2015.	1,800	27	27	12	12	22
Najviša cena u 2015.	108,363	245,746	189,393	162,957	104,799	65,171
Prosečna cena u 2015.	49,165	48,267	35,827	25,584	16,279	13,623
Udeo u odnosu na prvu višu zonu		0.98	0.74	0.71	0.64	0.84
Koeficijent varijacije cena u 2015.	0.73	0.90	0.97	1.10	1.27	1.21
Prosečna cena 2015/2014	0.89	0.95	0.97	1.03	0.92	0.88
Medijana pojedinačnih odnosa 2015/14	0.99	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
Neponderisani prosek pojedinačnih odnosa 2015/14	0.93	0.98	1.06	1.25	1.28	1.02
Minimalni odnos 2015/2014	0.39	0.32	0.19	0.17	0.18	0.12
Maksimalni odnos 2015/2014	1.16	2.36	6.14	9.77	9.38	2.40
Odnos najviše i najniže vrednosti	3.02	7.28	32.28	58.62	52.18	20.37
Procenat sa odnosom 2015/14 iznad 2	0%	1%	2%	10%	8%	4%
Procenat sa odnosom 2015/14 ispod 0,5	7%	2%	2%	8%	9%	4%

Izvor: baza podataka SKGO i kalkulacije autora

Što se tiče odnosa utvrđenih prosečnih cena po zonama između 2015. i 2014. godine, primećuje se relativna ujednačenost. U pet zona je za 2015. godinu utvrđena niža cena nego u 2014. godini, i samo u jednoj (petoj zoni) je prosek utvrđenih cena nominalno veći nego u 2014. godini. Nešto drugačija je slika kada se pogleda neponderisani prosek pojedinačnih odnosa cena koje su utvrđivane u 2015. godini u odnosu na one koje su utvrđene za 2014. godinu. Tu u četiri zone imamo rezultate koji se kreću oko 1, a u dve zone uočavamo značajnija uvećanja u prosečnim cenama za 2015. u odnosu na prethodnu godinu, i to od 25% i 28%.

Kod gradova uočavamo 10,1% slučajeva u kojima su utvrđivani drastično drugačije cene u određenoj zoni za određenu vrstu nepokretnosti u 2015. godini u odnosu na prethodnu godinu. Ovo je nešto više nego što je slučaj bio u opštinama, gde su se takvi slučajevi javljali u 9,1% slučajeva. Interesantno je da su, za razliku od opština, gradovi češće utvrđivali cenu koja je više od dvostruko manja od prošlogodišnje u odnosu na slučajeve kada je utvrđena drastično veća prosečna cena (5,3% naspram 4,8% slučajeva).

Građevinsko zemljište

Najviše gradova je utvrdilo prosečnu cenu kvadratnog metra za građevinsko zemljište u drugoj zoni, a odmah zatim sledi prva zona. Pada u oči da je Novi Sad u prvoj zoni za 2015. godinu utvrdio prosečnu cenu od 43.028 dinara, a Zaječar od samo 435 dinara.

Prosek cena utvrđenih po zonama pokazuje manje konzistentnosti nego što bi se očekivalo. Prosek u prvoj zoni je čak nešto veći od proseka za ekstra zonu; takođe, prosečna cena građevinskog zemljišta u petoj zoni nešto je veća nego u četvrtoj. U ostalim zonama prosek se smanjuje kako se krećemo ka perifernijim zonama, i to za po oko 50% u odnosu na prvu višu zonu.

Tabela 17: *Osnovni nalazi u vezi sa prosečnim cenama građevinskog zemljišta utvrđenim u gradovima*

	Ekstra zona	I Zona	II Zona	III Zona	IV Zona	V Zona
Broj utvrđenih cena u 2015.	3	18	19	16	16	5
Prosečna cena u 2015.	7,550	7,566	3,598	2,100	1,040	1,045
Udeo u odnosu na prvu višu zonu		1.00	0.48	0.58	0.50	1.00
Koeficijent varijacije cena u 2015.	0.92	1.32	1.39	1.26	0.95	0.76
Prosečna cena 2015/2014	0.47	0.73	0.65	0.50	0.36	0.29
Medijana pojedinačnih odnosa 2015/14	0.69	0.93	1.00	0.88	1.00	1.00
Neponderisani prosek pojedinačnih odnosa 2015/14	0.69	0.95	1.02	1.22	1.06	1.13
Minimalni odnos 2015/2014	0.39	0.32	0.19	0.25	0.18	0.12
Maksimalni odnos 2015/2014	1.00	2.36	1.92	4.31	2.66	2.40
Odnos najviše i najniže vrednosti	2.59	7.28	10.08	16.99	14.81	20.37
Procenat sa odnosom 2015/14 iznad 2	0%	7%	0%	19%	10%	20%
Procenat sa odnosom 2015/14 ispod 0,5	50%	14%	6%	25%	20%	20%

Izvor: baza podataka SKGO i kalkulacije autora

Koeficijent varijacije utvrđenih cena u 2015. godini je 1,10 – dakle nešto više nego za sve vrste nepokretnosti (1,03), ali mnogo manje nego što je bio slučaj kod građevinskog zemljišta u opštinama (1,96). Možemo samo pretpostaviti da je to rezultat činjenice da u gradovima postoji više informacija o transakcijama građevinskog zemljišta, što dovodi do toga da su ređe situacije da nekoliko netipičnih iznosa transakcija odlučujuće utiče na utvrđene prosečne cene nepokretnosti po zonama.

Najveće iznenađenje vidimo u pogledu odnosa proseka cena utvrđenih za 2015. i 2014. godinu. U svakoj zoni se uočava oštar pad, koji se kreće od 27% do 71%. Prosečan pad je iznosio 50%. Ipak, kada se gledaju odnosi cena utvrđenih po pojedinačnim gradovima u 2015. i 2014. godini, dobijamo znatno uravnoteženiju sliku: ne računajući ekstra zonu, prosek medijana za ostalih pet zona iznosi 0,96, a neponderisani prosek je 1,08, što ukazuje na čak nešto više cene u 2015. u odnosu na prethodnu godinu. Posebnu

pažnju smo posvetili medijani odnosa cene građevinskog zemljišta između 2015. i 2014. godine u prvoj zoni kod onih gradova koji su utvrđivali iznose u obe godine, i uočili mnogo manju razliku nego u slučaju poređenja ponderisanog proseka. Naime, medijana ovog odnosa u prvoj zoni iznosi 0,93, što znači da je u proseku vrednost zemljišta u prvoj zoni u 2015. godini određena na nivou za 7% manjem od nivoa u 2014. godini. Medijana u drugoj zoni je tačno 1, u trećoj 0,88, u četvrtoj i petoj 1. Ovo nam govori nekoliko stvari: a) gradovi su u 2015. revidirali prosečne cene građevinskog zemljišta na dole; b) oni sa višim cenama izvršili su najznačajnije korekcije na dole.

Pada u oči i razlika u prosečnoj ceni kvadratnog metra građevinskog zemljišta u prvoj zoni u Šapcu (867 dinara) na jednoj strani i Požarevcu (skoro 10.000 dinara) i naročito Zrenjaninu (gotovo 15.000 dinara) na drugoj. Teško je verovati da za ovako veliku razliku mogu postojati tržišni razlozi.

Šabac se u sve četiri svoje zone čvrsto drži proseka od 867 dinara. Očigledno se radi o „preslikavanju“ cene iz najmanje atraktivne zone, u kojoj su, pretpostavljamo, registrovane određene transakcije koje su bile osnova za utvrđivanje prosečne cene, u sve druge, pretpostavljamo inače znatno vrednije, zone.

U trećoj zoni primećujemo još veće varijacije u kretanjima između dve godine: Kraljevo i Novi Sad su svoje prosečne cene smanjili za 70%, a Niš ju je povećao više od četiri puta. I u slučaju Niša se najverovatnije takođe radi o efektu „preslikavanja“ koji smo uočili i na primeru Šapca.

U čak 27% slučajeva u 2015. godini gradovi su utvrđivali drastično različite prosečne cene građevinskog zemljišta u odnosu na prethodnu godinu. Pri tome više nego dvostruko smanjenje cene uočavamo češće nego više nego dvostruko povećanje (17,5% naspram 9,5% slučajeva).

Kuće za stanovanje

Gradovi su najčešće utvrđivali prosečne cene kuća za stanovanje u prvoj i drugoj zoni. Prosečna cena se smanjuje od ekstra do pete zone i to tako što se cene u proseku smanjuju od 13 do 26 procenata u odnosu na prvu višu zonu. Koeficijent varijacije za cene utvrđene u 2015. godini je relativno mali i iznosi 0,39. Odnos prosečnih cena u 2015. i 2014, sem u petoj zoni, veoma je ujednačen i kreće se od 0,91 do 1,02. Ni u jednom slučaju nije bilo drastičnih povećanja ili smanjenja utvrđenih prosečnih cena za kuće za stanovanje. Reklo bi se da su u pogledu oporezivanja kuća za stanovanje, gradovi na terenu na kojem se dobro snalaze.

Koliko god su kretanja u pogledu građevinskog zemljišta između 2014. i 2015. godine bila radikalna, toliko je uočljiv izostanak naglih promena u vezi sa kućama za stanovanje. Ovo možemo pripisati sledećim činiocima:

- a) dostupnijim podacima o transakcijama ove vrste imovine, što smanjuje uticaj koji nekoliko suštinski nerelevantnih transakcija može imati na veliki deo teritorije grada i
- b) pažnji koju lokalna samouprava posvećuje tome da izbegne nagle izmene u stepenu opterećenja fizičkih lica lokalnim porezima.

Tabela 18: Osnovni nalazi u vezi sa prosečnim cenama kuća utvrđenim u gradovima

	Ekstra zona	I Zona	II Zona	III Zona	IV Zona	V Zona
Broj utvrđenih cena u 2015.	4	18	18	15	16	5
Najniža cena u 2015.	30,812	22,519	22,519	11,193	9,016	6,693
Najviša cena u 2015.	88,985	90,599	80,414	57,455	49,827	43,441
Prosečna cena u 2015.	57,193	47,395	41,076	33,670	24,861	19,595
Udeo u odnosu na prvu višu zonu	-	0.83	0.87	0.82	0.74	0.79
Koeficijent varijacije cena u 2015.	0.39	0.33	0.33	0.33	0.41	0.56
Prosečna cena 2015/2014	0.99	0.91	0.94	1.02	0.98	0.79
Medijana pojedinačnih odnosa 2015/14	0.98	1.00	0.97	1.00	1.00	0.96
Neponderisani prosek pojedinačnih odnosa 2015/14	0.91	0.97	0.96	1.12	1.05	0.91
Minimalni odnos 2015/2014	0.75	0.75	0.79	0.76	0.88	0.66
Maksimalni odnos 2015/2014	1.00	1.11	1.41	1.84	1.54	1.00
Odnos najviše i najniže vrednosti	1.33	1.48	1.78	2.42	1.76	1.51
Procenat sa odnosom 2015/14 iznad 2	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Procenat sa odnosom 2015/14 ispod 0,5	0%	0%	0%	0%	0%	0%

Izvor: baza podataka SKGO i kalkulacije autora

Stanovi

Sve što je rečeno za kuće moglo bi da se primeni i na stanove. Prosečna cena se postepeno smanjuje kako se krećemo od centralnih prema perifernim zonama i to za 9 do 20%. Cene u 2015. godini se u proseku po zonama kreću od istog nivoa na kome su bile u 2014. pa do uvećanja od 11%. Drastičnih kretanja cena između dve godine nije bilo.

Tabela 19: Osnovni nalazi u vezi sa prosečnim cenama stanova utvrđenim u gradovima

	Ekstra zona	I Zona	II Zona	III Zona	IV Zona	V Zona
Broj utvrđenih cena u 2015.	4	19	19	15	14	3
Najniža cena u 2015.	66,626	53,786	42,296	30,000	16,657	17,125
Najviša cena u 2015.	100,826	118,646	94,897	84,833	77,357	65,171
Prosečna cena u 2015.	80,698	73,768	62,626	52,367	41,883	37,552
Udeo u odnosu na prvu višu zonu		0.91	0.85	0.84	0.80	0.90
Standardna devijacija u 2015.	12,607	16,474	13,770	14,387	19,350	18,664
Koeficijent varijacije cena u 2015.	0.16	0.22	0.22	0.27	0.46	0.50
Prosečna cena 2015/2014	1.01	1.00	1.06	1.06	1.11	1.05
Standardna devijacija pojedinačnih odnosa 2015/14	0.03	0.07	0.38	0.47	0.13	0.02
Medijana pojedinačnih odnosa 2015/14	1.00	1.02	1.02	1.00	1.00	1.00

	Ekstra zona	I Zona	II Zona	III Zona	IV Zona	V Zona
Neponderisani prosek pojedinačnih odnosa 2015/14	1.01	1.04	1.14	1.13	1.07	0.99
Minimalni odnos 2015/2014	0.98	0.94	0.87	0.65	0.97	0.96
Maksimalni odnos 2015/2014	1.05	1.22	2.54	2.72	1.37	1.00
Odnos najviše i najniže vrednosti	1.08	1.30	2.91	4.20	1.42	1.04
Procenat sa odnosom 2015/14 iznad 2	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Procenat sa odnosom 2015/14 ispod 0,5	0%	0%	0%	0%	0%	0%

Izvor: baza podataka SKGO i kalkulacije autora

Poslovni prostor

Kod poslovnih zgrada ćemo uočiti kretanja koja više liče na praksu gradova u pogledu građevinskog zemljišta, nego što liče na praksu u pogledu kuća i stanova. Pre svega, smanjivanje cena kako se od centralnih krećemo ka perifernim zonama nije ujednačeno kao kod kuća i stanova, a javljaju se, kao što je to bilo kod građevinskog zemljišta, i drastične promene utvrđenih prosečnih cena između dve godine koje su bile predmet našeg posmatranja. Ali, da krenemo redom.

Kako smo ranije napomenuli, gradovi su utvrdili prosečne cene poslovnog prostora u 66 slučajeva, što je za desetak manje u odnosu na građevinsko zemljište, kuće i stanove. Prosečna cena u prvoj zoni je veća nego u ekstra zoni, ali to možemo pripisati razlici u broju gradova koji su utvrđivali cene za ekstra i za prvu zonu. U ostalim zonama, cena se progresivno smanjuje od centralnih ka perifernim zonama, i to u značajnim iznosima: od 22 do 40% u odnosu na prvu višu zonu. Prosek u petoj zoni je ispod 27% vrednosti proseka u prvoj zoni. Ovo se poklapa sa nalazom dela analize koji se bavio opštinama i tada smo to pripisali većoj osetljivosti cena poslovnog prostora na atraktivnost lokacije.

Prosečne cene u 2015. godini po zonama značajno su manje u odnosu na 2014. godinu (u proseku za 16%), ali kada se gledaju odnosi kod pojedinačnih gradova za koje posedujemo podatke i za 2015. i za 2014. godinu, vidimo da se neponderisani prosek kreće od 0,88 do 1,22 (prosek je 1,03).

U pogledu poslovnog prostora javlja se i manji broj drastičnih promena utvrđenih cena između dve godine (u 5,4% slučajeva, s tim da je češće cena drastično povećavana nego smanjivana).

Tabela 20: Osnovni nalazi u vezi sa prosečnim cenama poslovnog prostora utvrđenim u gradovima

	Ekstra zona	I Zona	II Zona	III Zona	IV Zona	V Zona
Broj utvrđenih cena u 2015.	4	19	19	10	11	3
Najniža cena u 2015.	74,000	47,649	39,509	21,235	10,167	12,521
Najviša cena u 2015.	108,363	245,746	189,393	162,957	104,799	50,093
Prosečna cena u 2015.	90,518	108,060	82,149	61,965	37,438	29,074

	Ekstra zona	I Zona	II Zona	III Zona	IV Zona	V Zona
Udeo u odnosu na prvu višu zonu		1.19	0.76	0.75	0.60	0.78
Standardna devijacija u 2015.	16,331	43,265	34,424	35,587	26,220	12,191
Koeficijent varijacije cena u 2015.	0.18	0.40	0.42	0.57	0.70	0.42
Prosečna cena 2015/2014	0.69	0.85	0.91	0.98	0.82	0.78
Standardna devijacija pojedinačnih odnosa 2015/14	0.03	0.19	1.28	0.61	0.21	0.12
Medijana pojedinačnih odnosa 2015/14	0.95	1.00	0.99	0.97	0.94	1.00
Neponderisani prosek pojedinačnih odnosa 2015/14	0.96	0.93	1.22	1.10	0.88	1.08
Minimalni odnos 2015/2014	0.93	0.61	0.52	0.53	0.38	1.00
Maksimalni odnos 2015/2014	1.00	1.27	6.14	2.80	1.00	1.25
Odnos najviše i najniže vrednosti	1.07	2.10	11.87	5.28	2.60	1.25
Procenat sa odnosom 2015/14 iznad 2	0%	0%	6%	10%	0%	0%
Procenat sa odnosom 2015/14 ispod 0,5	0%	0%	0%	0%	13%	0%

Izvor: baza podataka SKGO i kalkulacije autora

Poljoprivredno zemljište

Gradovi su značajno češće utvrđivali prosečne cene poljoprivrednog zemljišta u perifernim zonama (najviše u četvrtoj) nego u centralnim. Izuzev toga, nema mnogo logike u nalazima o prosečnim cenama koje su utvrđivali za poljoprivredno zemljište. Pre svega, nema logike u tome da cena poljoprivrednog zemljišta u petoj zoni bude više od 13 puta manja nego u prvoj zoni. Takođe, uočavamo značajno povećanje prosečnih cena u 2015. godini u odnosu na cene utvrđene za prethodnu godinu, i to u četiri zone, od 39 do 113%, dok u petoj zoni, za koju je najmanje gradova utvrdilo prosečnu cenu, vidimo pad od 45%. Budući da se ovi podaci odnose na sve utvrđene cene poljoprivrednog zemljišta u 2014. i 2015. godini, ovaj nalaz smo proverili tako što smo posmatrali samo slučajeve u kojima su prosečne cene utvrđivane za obe godine. U tom slučaju primećujemo u četvrtoj zoni, za koju je najčešće utvrđivana prosečna cena, povećanje u 2015. godini, i to za 27% u odnosu na 2014. godinu. S druge strane, u trećoj zoni smo uočili smanjenje od 27%. Kod gradova primećujemo i značajan broj drastičnih izmena cena u 2015. u odnosu na prethodnu godinu, i to u 17,5% slučajeva.

Nekoliko stvari već sada možemo primetiti u vezi sa oporezivanjem poljoprivrednog zemljišta. Većina rezultata je pod velikim uticajem određenog broja ekstremnih vrednosti. Na primer, prosek za osam od devet gradova koji su utvrdili prosečne cene poljoprivrednog zemljišta za drugu zonu je 104 dinara. Deveti po redu je grad Pančevo, koji je u ovoj zoni utvrdio cenu od neverovatnih 2.800 dinara (mada je to značajno manje od 3.500 dinara koliko je utvrđeno za prvu zonu), pa prosek za svih 9 gradova iznosi 404 dinara.

Druga pojava koja pada u oči je odnos prosečne cene poljoprivrednog zemljišta u različitim zonama iste jedinice lokalne samouprave. Tako, na primer, Kraljevo u prvoj zoni nije utvrdilo prosečnu cenu poljoprivrednog zemljišta, u drugoj je utvrđen iznos od 86 dinara

(gotovo pet puta manje nego lane), da bi taj iznos u trećoj zoni bio dvostruko veći nego u drugoj (190 dinara), a u četvrtoj 47 dinara. Teško je u ovome utvrditi bilo kakvu pravilnost, pa je zaključak koji se nameće da su ovi iznosi rezultat slučajnosti, odnosno malog broja transakcija čiji podaci se koriste pri utvrđivanju prosečnih cena. U određenom broju slučajeva su nelogičnosti verovatno odraz utvrđivanja prosečnih cena za čitavu zonu na osnovu nekoliko transakcija, od kojih neke uzimaju u obzir očekivanje da će poljoprivredno zemljište postati građevinsko, što dovodi do ogromnih distorzija, naročito kada se vrednosti iz jedne zone preslikavaju u susedne; u nekim drugim slučajevima, nelogičnosti su, moguće je, rezultat (ne)snalaženja gradova i opština u pokušaju da iznose poreskih obaveza za zemljište upodobe njihovom shvatanju pravičnosti, odnosno platežne sposobnosti obveznika.

Tabela 21: Osnovni nalazi u vezi sa prosečnim cenama poljoprivrednog zemljišta utvrđenim u gradovima

	Ekstra zona	I Zona	II Zona	III Zona	IV Zona	V Zona
Broj utvrđenih cena u 2015.	0	5	9	13	16	4
Najniža cena u 2015.	-	33	33	30	14	22
Najviša cena u 2015.	-	3,500	2,800	2,450	2,100	85
Prosečna cena u 2015.		813	404	243	208	61
Udeo u odnosu na prvu višu zonu		-	0.50	0.60	0.86	0.29
Standardna devijacija u 2015.	-	1,346	850	573	492	22
Koeficijent varijacije cena u 2015.	-	1.66	2.10	2.35	2.36	0.36
Prosečna cena 2015/2014	-	1.72	1.67	1.39	2.13	0.55
Standardna devijacija pojedinačnih odnosa 2015/14	-	0.12	0.31	2.39	2.28	0.23
Medijana pojedinačnih odnosa 2015/14	-	1.00	1.00	0.92	1.00	1.16
Neponderisani prosek pojedinačnih odnosa 2015/14	-	0.91	0.90	1.63	1.78	1.16
Minimalni odnos 2015/2014	-	0.74	0.22	0.17	0.30	0.88
Maksimalni odnos 2015/2014	-	1.00	1.28	9.77	9.38	1.43
Odnos najviše i najniže vrednosti	-	1.35	5.72	58.62	31.19	1.64
Procenat sa odnosom 2015/14 iznad 2	-	0%	0%	8%	15%	0%
Procenat sa odnosom 2015/14 ispod 0,5	-	0%	0%	15%	15%	0%

Izvor: baza podataka SKGO i kalkulacije autora

Šumsko zemljište

Ono što je rečeno za poljoprivredno zemljište u velikoj meri važi i za šumsko. Prosečne cene po zonama ne pokazuju ekonomsku logiku, a cene su u 2015. godini često utvrđivane u drastično različitim iznosima u odnosu na 2014. godinu (u čak 30% slučajeva). Neponderisani prosek cena po zonama pokazuje smanjenje cena u 2015. godini u dve zone, isti nivo kao u 2014. zoni u jednoj i povećanje u dve zone.

Jedino je Pančevo utvrdilo prosečnu cenu šumskog zemljišta u ekstra zoni, i to samo u 2015. godini, na nivou od 3.500 dinara. Ono što upada u oči je velika razlika u prosečnim cenama među jedinicama lokalne samouprave, koja se u slučaju šuma ne bi očekivala da bude na tako visokom nivou. Tako je Novi Pazar u 2014. utvrdio prosečnu cenu šumskog zemljišta u prvoj zoni od 1.960 dinara, Smederevo od 125 dinara, Čačak od 70 i Šabac od 42 dinara. Sem velikih razlika u cenama između JLS, pažnju privlače i razlike u prosečnim cenama unutar pojedinačnih gradova. Tako je u Novom Pazaru za 2014. godinu u šestoj zoni prosečna cena šumskog zemljišta bila 73 dinara, u trećoj 702, a u drugoj 1.120 dinara. U Čačku je cena u drugoj zoni u 2015. godini 70 dinara, a u četvrtoj 27 dinara. Teško je pretpostaviti da iza takvih procena stoje neki solidni ekonomski razlozi.

Tabela 22: Osnovni nalazi u vezi sa prosečnim cenama šumskog zemljišta utvrđenim u gradovima

	Ekstra zona	I Zona	II Zona	III Zona	IV Zona	V Zona
Broj utvrđenih cena u 2015	1	3	6	6	11	2
Najniža cena u 2015	3,500	27	27	12	12	23
Najviša cena u 2015	3,500	125	503	137	150	125
Prosečna cena u 2015	3,500	74	196	75	68	57
Prosečna cena 2015/2014	76.09	0.18	0.79	0.60	0.72	0.36
Neponderisani prosek pojedinačnih odnosa 2015/14	-	0.88	0.88	1.87	1.82	1.02

Izvor: baza podataka SKGO i kalkulacije autora

3.2.3. Grad Beograd

Grad Beograd smo posmatrali odvojeno od ostalih gradova jer on, po mnogo čemu, više nalikuje regionu nego jedinici lokalne samouprave. Pored same prostorne veličine i broja stanovnika, grad Beograd od ostalih JLS odvajaju i visoke cene nepokretnosti.

Gradu Beogradu paleta od 13 zona, utvrđenih za potrebe oporezivanja imovine u 2014. godini, očigledno nije bila dovoljna za 2015. godinu, pa je pored osam zona, dve ekstra zone, dve zone zaštite zelenila i zone specifičnih namena, uvedena i zona ulaznih pravaca (koja se po utvrđenim cenama se uglavnom nalazi između treće i četvrte zone).

Tabela 23: Prosečne cene nepokretnosti po vrstama i zonama za 2015. godinu u Beogradu

	Prva ekstra posl.	Prva ekstra stanov.	I	II	III	IV	V	VI	VI	VIII	I zelenilo	II zelenilo	Zona ulaz. prav.	Zona spec. namena
Građev. zemljište	72,300	72,300	49,500	21,500	8,100	3,500	2,600	1,600	1,100	900	14,900	1,400	6,900	1,175
Poljop. zemljište	750	750	750	750	420	380	240	140	90	65	750	130	400	110
Šum. zemljište	700	700	700	700	400	350	200	100	80	70	700	90	380	84
Stanovi	160,500	210,000	160,500	126,700	89,940	78,900	70,640	67,000	55,000	40,000	118,800	63,500	81,030	63,300
Kuće	160,500	228,000	160,500	126,400	87,900	74,100	64,600	56,500	49,600	35,500	105,500	51,500	76,500	51,500
Stanovi naspram kuća	1.00	0.92	1.00	1.00	1.02	1.06	1.09	1.19	1.11	1.13	1.13	1.23	1.06	1.23
Poslovni objekti	370,900	271,600	271,600	201,800	132,200	112,300	92,200	82,000	63,400	43,100	174,800	74,700	124,700	52,600
Garaže i garažna mesta	70,190	91,880	70,190	54,400	40,170	30,260	25,340	21,200	17,150	13,420	46,900	18,790	37,300	15,820

Izvor: baza podataka SKGO i kalkulacije autora

Osmo zona je u Beogradu bez izuzetka zona najniže vrednosti. Najviše vrednosti su utvrđivane u dvema ekstra zonama. Poslovni objekti imaju najveću vrednost u ekstra zoni poslovanja, dok su cene stanova, kuća i garaža najviše u ekstra zoni stanovanja. Odnos između najviše i najniže prosečne cene za objekte kreće se od 5,25 (za stanove) do 8,61 (za poslovni prostor). U pogledu zemljišta, podaci pokazuju mnogo izraženije razlike: šumsko zemljište je 10 puta skuplje u prvoj ekstra zoni stanovanja nego u osmoj zoni, poljoprivredno zemljište više od 11 puta, a građevinsko čak više od 80 puta. Izne- nađuje, u poređenju sa drugim jedinicama lokalne samouprave, da je u Beogradu u prve četiri zone vrednost kuća ista ili čak veća od vrednosti stanova. Od treće zone pa na dalje, Beograd više liči na ostatak Srbije, pa je i utvrđena prosečna cena stanova uvek veća od kuća (od 2 do 23%, u zavisnosti od zone).

Tabela 24: Odnos prosečnih cena utvrđivanih u 2015. i 2014. godini u Beogradu

	I ekstra poslov.	I ekstra stanov.	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	I zelen.	II zelen.	Zona spec. namena
Građevin. zemljište	0.90	0.90	0.90	0.86	1.16	1.17	1.04	1.07	1.10	1.13	1.15	1.17	1.18
Poljoprivr zemljište	0.34	0.34	0.34	0.34	0.26	0.95	1.20	1.27	1.13	1.00	0.38	1.30	1.47
Šumsko zemljište	0.35	0.35	0.35	0.35	0.28	1.00	1.11	1.05	1.07	1.17	0.39	1.06	1.20

	I ekstra poslov.	I ekstra stanov.	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	I zelen.	II zelen.	Zona spec. namena
Stanovi	1.11	1.03	1.11	1.09	1.10	1.10	1.07	1.03	1.10	1.14	1.03	1.13	1.51
Kuće	1.11	1.09	1.11	1.09	1.10	1.06	1.08	1.13	1.24	1.18	1.06	1.36	1.72
Poslovni objekti	1.00	1.01	1.01	1.01	1.02	1.02	1.02	1.03	1.02	1.03	1.17	1.07	1.05
Garaže ii garažna mesta	1.00	1.02	1.00	1.01	1.00	1.01	1.01	1.01	1.01	1.03	1.04	1.02	1.05
Prosek	0.83	0.82	0.83	0.82	0.84	1.04	1.08	1.08	1.09	1.10	0.89	1.16	1.31

Izvor: baza podataka SKGO i kalkulacije autora

Jedan od zaključaka u pogledu odnosa prosečnih cena utvrđivanih u 2014. i 2015. godini, tiče se zaokruživanja iznosa prosečenih cena za 2014. godinu, dok u cenama za 2015. godinu toga naizgled nije bilo. Od 91 utvrđene prosečne cene različitih vrsta nepokretnosti po zonama, uočili smo 12 slučajeva utvrđivanja iznosa prosečnih cena u drastično promenjenom iznosu u odnosu na prethodnu godinu. U svim ovim slučajevima, radi se o više nego dvostrukom umanjenju prosečnih cena. U još četiri slučaja nalazimo da je cena u 2015. godini utvrđena na nivou koji je 10 ili više procenata niži od nivoa iz 2014. godine. S druge strane, postoji 27 slučajeva u kojima je prosečna cena za 2015. godinu utvrđena na nivou koji je 10 ili više procenata viši ili niži od nivoa utvrđenog za 2014. godinu. Radi se o povećanjima koja su išla i do iznosa od 72%.

Prosek svih koeficijenata odnosa cena utvrđenih za 2015. godinu naspram onih za 2014. je 0,99, što nam govori da je Beograd, u nominalnim iznosima, utvrđivao cene koje su u proseku niže nego prethodne godine. Ipak, ovaj zaključak treba uzeti sa određenom rezervom, pre svega zbog toga što je ukupni rezultat pod velikim uticajem smanjenja utvrđenih cena za poljoprivredno zemljište (prosek za sve zone je umanjeње od 21%) i šumsko zemljište (umanjeње od 25% u odnosu na cene utvrđene za 2014. godinu). Prosek za ostalih 5 vrsta nepokretnosti je uvećanje u odnosu na cene iz 2014. godine od 8%. Najveće povećanje je u kategorijama kuća (18%) i stanova (12%). Drugim rečima, najveće smanjenje prosečnih cena je sprovedeno za vrste nepokretnosti od kojih se naplati najmanje sredstava, a najveće povećanje je utvrđeno za nepokretnosti koje učestvuju sa lavovskim delom ukupnih prihoda od poreza na imovinu.

3.2.4. Sumarni pregled prakse opština i gradova u utvrđivanju osnovice poreza na imovinu

Izmene Zakona o porezima na imovinu iz 2013. godine su učinile važan korak na približavanju Srbije redu zemalja koje oporezuju imovinu prema njenoj vrednosti, a ne prema nekom parametru kao što je površina objekta. Izneti rezultati istraživanja pokazuju

da se naši gradovi i opštine relativno dobro snalaze sa oporezivanjem stambenih objekata. Nažalost, postoji puno razloga zašto se to ne može reći za sve vrste nepokretnosti, a pre svega za zemljište.

Kao jedan od pokazatelja pouzdanosti prosečnih cena po zonama koristili smo koeficijent varijacije cena utvrđivanih u 2015. godini, po vrstama nepokretnosti i zonama. U nastavku su dati rezultati poređenja za tri vrste nepokretnosti: građevinsko zemljište, stanove i poljoprivredno zemljište. Najmanju „rasutost“ vrednosti beležimo u slučaju stanova u gradovima. Ovaj rezultat je očekivan, jer je upravo ta vrsta nepokretnosti najčešće predmet transakcija, pa dostupnih podataka o iznosima koji se ostvaruju pri prodaji ima više nego za sve druge vrste nepokretnosti.

Tabela 25: Koeficijent varijacije cena u 2015. godini po vrstama nepokretnosti i zonama

		Ekstra zona	Prva	Druga	Treća	Četvrta	Peta
Građevinsko zemljište	Opštine	1.84	2.10	1.88	1.60	3.02	1.34
	Gradovi	0.92	1.32	1.39	1.26	0.95	0.76
Stanovi	Opštine	0.53	0.51	0.44	0.49	0.52	0.55
	Gradovi	0.16	0.22	0.22	0.27	0.46	0.50
Poljoprivredno zemljište	Opštine	0.37	2.32	1.59	1.61	4.36	0.71
	Gradovi	-	1.66	2.10	2.35	2.36	0.36

Izvor: baza podataka SKGO i kalkulacije autora

Najveći koeficijent varijacije je kod poljoprivrednog zemljišta (i to i kod opština i kod gradova), kao i kod građevinskog zemljišta. Ovo nam ukazuje na značajno manju pravilnost u utvrđivanju cena onih nepokretnosti koje su u manjem broju slučajeva predmet transakcija. Rasutost prosečnih cena utvrđenih za građevinsko i poljoprivredno zemljište dovodi u pitanje osnovanost tako utvrđenih prosečnih cena i na njima zasnovanih iznosa poreske osnovice.

U nastavku smo detaljnije pogledali podatke za poljoprivredno zemljište, po zonama.

Tabela 26: Prosečna cena u 2015. godini za poljoprivredno zemljište, po zonama

	Ekstra zona	Prva	Druga	Treća	Četvrta	Peta
Opštine	91	132	91	80	152	47
Gradovi	-	813	404	243	208	61
Grad Beograd	750	750	750	420	380	240

Izvor: baza podataka SKGO i kalkulacije autora

Tabela 26. jasno ilustruje zabrinjavajuće rezultate oporezivanja poljoprivrednog zemljišta. Cene od zone do zone variraju često bez ikakve jasne logike. Iako bi se očekivalo da je glavni parametar koji utiče na cenu poljoprivrednog zemljišta njegova produktivnost (klasa), iz prethodne tabele se jasno vidi da zona presudno utiče na

prosečnu vrednost poljoprivrednog zemljišta. Utisak je da u velikom broju slučajeva na prosečnu cenu dosta utiče nekoliko transakcija, a da su predmet transakcija najčešće parcele poljoprivrednog zemljišta za koje se pretpostavlja da bi uskoro, izmenom prostorno-planskih dokumenata, mogle postati građevinsko. Tako su moguće situacije da su ogromne površine poljoprivrednog zemljišta u pogledu plaćanja poreza na imovinu žrtva malog broja parcela za koje postoji očekivanje da uskoro postanu građevinsko zemljište.

Sledeći pokazatelj koji smo koristili tiče se odnosa cena utvrđenih za 2015. godinu, u odnosu na cene utvrđivane za 2014. godinu. Kada iz rezultata isključimo krajnju vrednost (76 puta veća cena šumskog zemljišta u ekstra zoni utvrđena za 2015. godinu u odnosu na prethodnu – na osnovu cena utvrđenih samo u jednom gradu u 2015. i jednom u 2014. godini) dolazimo do rezultata prema kome je neponderisani prosek odnosa cena utvrđenih za sve namene i sve zone u 2015. naspram 2014. godine 0,97. Dakle, na ovom nivou razmatranja, može se reći da su JLS pokazale suzdržanost prilikom utvrđivanja prosečnih cena nepokretnosti po vrstama i zonama za potrebe oporezivanja imovine za 2015. godinu.

Tabela 27: Odnos cena u 2015. i 2014. godini po vrstama nepokretnosti i zonama

	Vrsta JLS	Ekstra zona	Prva	Druga	Treća	Četvrta	Peta	Prosek
Građevinsko zemljište	Opštine	2.52	0.99	1.02	0.90	1.26	1.18	1.31
	Gradovi	0.47	0.73	0.65	0.50	0.36	0.29	0.50
	Grad Beograd	0.90	0.90	0.86	1.16	1.17	1.04	1.00
Kuće	Opštine	0.92	1.01	0.99	0.97	0.92	0.97	0.96
	Gradovi	0.99	0.91	0.94	1.02	0.98	0.79	0.94
	Grad Beograd	1.10	1.11	1.09	1.10	1.06	1.08	1.09
Stanovi	Opštine	1.29	1.01	1.01	1.05	1.01	1.12	1.08
	Gradovi	1.01	1.00	1.06	1.06	1.11	1.05	1.05
	Grad Beograd	1.07	1.11	1.09	1.10	1.10	1.07	1.09
Poslovni objekti	Opštine	1.10	0.94	0.99	0.97	0.99	1.03	1.00
	Gradovi	0.69	0.85	0.91	0.98	0.82	0.78	0.84
	Grad Beograd	1.00	1.01	1.01	1.02	1.02	1.02	1.01
Poljoprivredno zemljište	Opštine	1.16	1.85	1.03	1.08	2.23	0.87	1.37
	Gradovi	-	1.72	1.67	1.39	2.13	0.55	1.49
	Grad Beograd	0.34	0.34	0.34	0.26	0.95	1.20	0.57
Šumsko zemljište	Opštine	0.90	1.40	1.22	0.92	1.23	0.96	1.11
	Gradovi	76.09	0.18	0.79	0.60	0.72	0.36	13.12
	Grad Beograd	0.35	0.35	0.35	0.28	1.00	1.11	0.57

Izvor: baza podataka SKGO i kalkulacije autora

Napominjemo da su u tabelama dati odnosi na osnovu neponderisanih proseka, što znači da nekoliko krajnjih vrednosti može nesrazmerno da utiče na konačni rezultat. Primer za to je značajno smanjenje cena građevinskog zemljišta u 2015. godini u odnosu na prethodnu (u proseku 50%). Ono što nas najviše zanima su odnosi u pogledu nepokretnosti koje učestvuju sa najvećim delom u ukupnim prihodima lokalnih samouprava: poslovnih objekata, kuća i stanova. U vezi sa tim uočavamo da su prosečne cene poslovnih objekata u 2015. u odnosu na 2014. godinu smanjene, i to pre svega kod gradova.

Odnosi između cena kuća utvrđenih u 2015 i 2014 kreću se od 0,94 do 1,09 (prosek 1,00), a za stanove se kreću od 1,05 do 1,09 (prosek 1,07).

Tabela 28: Prosečni odnosi različitih vrsta nepokretnosti između 2015. i 2014. godine

Vrsta nepokretnosti	Odnos 2015/14
Građevinsko zemljište	0,94
Kuće	1,00
Stanovi	1,07
Poslovni objekti	0,95
Poljoprivredno zemljište	1,14
Šumsko zemljište	0,53

Izvor: podaci SKGO i kalkulacije autora

Dakle, za kuće su u proseku u 2015. godini utvrđene cene koje su nominalno na istom nivou kao što su bile za 2014. godinu, dok su za stanove utvrđene prosečne cene za 7% više nego za prethodnu godinu. Ono što možemo da zaključimo na osnovu prethodne tabele je da su lokalne samouprave bile velikodušne u smanjivanju utvrđenih prosečnih cena za nepokretnosti koje najmanje doprinose ukupnim prihodima (šumsko zemljište), ali su za one koje učestvuju sa velikim delom prihoda od poreza na imovinu (stambeni objekti) utvrdile prosečne cene koje obezbeđuju da se prihodi u realnom iznosu ne smanje u odnosu na 2014. godinu. Na kraju, zbirni podaci ne ukazuju na postojanje široke tendencije uvećanja utvrđenih prosečnih cena nepokretnosti, ali pojedinačni podaci pokazuju i značajna uvećanja u 2015. u odnosu na 2014. godinu i neke druge anomalije za koje je teško naći ekonomsko opravdanje. Podaci sugerišu da se te nepravilnosti po pravilu javljaju za vrste nepokretnosti koje u određenoj zoni imaju mali broj transakcija, pa se dešava da neke netipične transakcije imaju veliki uticaj na utvrđene prosečne cene, ili u situacijama kada se zbog nedovoljnog broja transakcija u jednoj zoni preuzimaju cene iz susedne zone.

4. Odnos osnovice poreza na imovinu i tržišne vrednosti nepokretnosti

Obračun iznosa obaveze u modelu oporezivanja imovine na osnovu njene tržišne vrednosti veliki je izazov za sve sisteme, a naročito za one kod kojih se takozvani *ad valorem* porez na imovinu tek ustaljuje. Zato se u nastavku oslanjamo na rezultate kvantitativnih istraživanja da bismo utvrdili u kojoj meri obračunati iznos osnovice za porez na imovinu u Srbiji odgovara tržišnoj vrednosti nepokretnosti. Ovo pitanje je izuzetno važno i možemo ga smatrati jednim od nekoliko ključnih pitanja svakog sistema oporezivanja imovine koji polazi od njene tržišne vrednosti.

Značaj veze između iznosa osnovice i tržišne vrednosti predmeta oporezivanja širi je od problema manjeg obima prihoda koji se naplaćuju putem poreza na imovinu ako je procena vrednosti osnovice ispod nivoa tržišne vrednosti, odnosno štete koja se nanosi obveznicima ako je obračunata osnovica veća od tržišne vrednosti. Problematika koja je vezana za odnos između osnovice poreza na imovinu i tržišne vrednosti tiče se samih osnova pravičnosti ovog poreza. Naime, kako smo to utvrdili ranije, ako su svi predmeti oporezivanja proporcionalno potcenjeni ili precenjeni, sama pravičnost ne mora biti ugrožena. Već je pomenuto da pojedini sistemi oporezivanja imovine utvrđuju obavezu lokalnih samouprava da osnovicu za oporezivanje utvrde u iznosu koji je umanjen u odnosu na procenjenu vrednost nepokretnosti. Ovakvim pristupom se smanjuje motivacija obveznika da podnose žalbe na poreska rešenja, pa se na taj način smanjuje učestalost sudskih sporova, a posledično i troškovi koji ih prate. Ovakav pristup je naročito smislen u sredinama u kojima su ciklusi procene vrednosti duži (na primer, četiri ili pet godina), pri čemu se javljaju značajna kolebanja u vrednostima nepokretnosti. Utvrđivanjem osnovice na nivou koji je, pretpostavimo, za 20% niži od tržišne vrednosti, smanjuje se rizik da ono što je u jednoj godini bila realna procena vrednosti za dve ili tri godine postane nerealno visok iznos, zahvaljujući kretanjima na tržištu. Pri tome, ukupni prihodi budžeta po osnovu poreza na imovinu ne moraju da trpe u slučaju ovog depresiranja iznosa osnovice, ako se umanjenje osnovice za plaćanje poreza u odnosu na tržišnu vrednost nepokretnosti nadomesti povećanjem stope poreza.

Momenat u kome raskorak između tržišne vrednosti i obračunate osnovice počinje ozbiljno da nagriza pravičnost čitavog sistema jeste onaj u kome sistem utvrđivanja osnovice nepovoljnije tretira pojedine nepokretnosti, ili pojedine kategorije

nepokretnosti. Jedan od ključnih zadataka dobro postavljenog sistema oporezivanja imovine je upravo da spreči te situacije, odnosno da obezbedi da procena vrednosti nepokretnosti za potrebe oporezivanja imovine proizvede rezultate koji su bliski tržišnim vrednostima ili su makar na sličnom nivou udaljenosti od nje. Kao što smo već pokazali i kao što će postati još jasnije na primeru Srbije, ovo je lakše zamisliti nego ostvariti.

Na značajno zaostajanje osnovice poreza na imovinu za osnovicom porezana prenos apsolutnih prava u Srbiji ukazano je još 2004. godine u izdanju „Reforma poreskog sistema 2“ u izdanju Centra za liberalno-demokratske studije (Begović et al, 2004). Tada su podaci o 809 nepokretnosti¹⁰⁴, koje su bile predmet transakcija tokom 2003. godine i za koje je utvrđena osnovica poreza na prenos apsolutnih prava, primenjeni na 40.394 nepokretnosti koje su bile u bazi podataka za porez na imovinu. U navedenom istraživanju je pretpostavljeno da je procena osnovice za potrebe oporezivanja prenosa apsolutnih prava veoma bliska tržišnoj vrednosti nepokretnosti. Na osnovu te pretpostavke, korišćenjem statističkog softvera za primenu nelinearnog regresionog modela, došlo se do približne ocene tržišne vrednosti svih tih 40.394 nepokretnosti. Ključni rezultati tog istraživanja za našu temu su sledeći:

- Osnovica poreza na imovinu za stanove je oko 3,7 puta manja od tržišne vrednosti;
- U slučaju poslovnog prostora, osnovica poreza na imovinu je potcenjena 1,8 puta;
- Osnovica poreza na imovinu za kuće je potcenjena 2,9 puta, uz napomenu da je ova procena dobijena na osnovu najmanjeg uzorka, koji se sastojao od samo 14 kuća (Begović i ostali, 2004, str. 13).

Ovi nalazi sadrže upravo ono čega se plašimo da ćemo naći pri analizi određenog sistema oporezivanja imovine: a) veliku razliku između tržišne vrednosti i obračunate osnovice poreza na imovinu i b) neravnomernost te razlike, što znači da su jedne kategorije nepokretnosti (a time i obveznika) favorizovane, a dok druge trpe nepovoljniji tretman.

Iako jako indikativni, prethodno navedeni rezultati imaju nekoliko značajnih nedostataka. Pored pomenutog, malu zastupljenost kuća u uzorku, treba navesti da se svi korišćeni podaci odnose samo na tri najveća grada – Beograd, Novi Sad i Niš. Ovo ostavlja prostor za pitanje da li je težnja odnosa između dve osnovice ista i u drugim jedinicama lokalne samouprave, u kojima je vrednost nepokretnosti generalno niža, i u kojima je dostupno mnogo manje podataka o cenama koje se postižu pri prometovanju nepokretnosti. Pored toga, istraživanje je bilo usredsređeno na stambeni prostor, pa se postavlja pitanje specifičnosti drugih kategorija nepokretnosti – poslovnog prostora, proizvodnih objekata i zemljišta.

U nastavku predstavljamo nalaze nekoliko skorijih empirijskih istraživanja o odnosu osnovice poreza na imovinu i tržišne vrednosti nepokretnosti.

¹⁰⁴Odnosno 1.700 nepokretnosti sa kojima se krenulo u analizu, da bi se taj broj više nego prepolovio odbacivanjem podataka za koje je ocenjeno da nisu dovoljno pouzdani.

4.1. Odnos osnovice poreza na imovinu i tržišne vrednosti prema vrstama nepokretnosti

Tačno 10 godina nakon što je Centar za liberalno-demokratske studije (CLDS) objavio prethodno navedene rezultate, sprovedeno je istraživanje u okviru Fondacije za razvoj ekonomske nauke (FREN) koje je imalo sličan cilj – da utvrdi odnos između osnovice poreza na imovinu i tržišne vrednosti nepokretnosti. Metodologija koja je primenjena ima dosta sličnosti sa onom koju je primenio CLDS, s tim da nekoliko razlika zaslužuju da budu istaknute:

- podaci sa kojima se raspolagalo u istraživanju iz 2014. godine manjeg su obima od obima podataka korišćenih 10 godina ranije;
- u pogledu geografske pokrivenosti, primenjen je značajno širi pristup, čija je dodatna prednost i to što uključuje i manje jedinice lokalne samouprave;
- što se vrsta nepokretnosti tiče, kuće su zastupljene u većem broju nego u prvom istraživanju – tačnije, njihov broj (23) je gotovo dvostruko veći nego u prethodnom istraživanju;
- za razliku od prvog istraživanja, pored stambenih i poslovnih objekata, uključeno je bilo i poljoprivredno i šumsko zemljište, kao i industrijski objekti;
- pretpostavka iz prve studije, da je osnovica poreza na prenos apsolutnih prava bliska tržišnoj vrednosti nepokretnosti nije uzeta kao polazna osnova u drugoj studiji, već je, naprotiv, kako će se videti, posebno testirana u sklopu istraživanja.

Osnovni rezultati drugog istraživanja su predstavljeni 2014. godine (Arsić et al, 2014). U nastavku dajemo više podataka o primenjenoj metodologiji u tom istraživanju, a zatim i rezultate, sa naglaskom na nalaze koji ranije nisu objavljivani.

Sprovedeno istraživanje se sastoji iz dva dela: prvi se tiče odnosa između procena do kojih se dolazi za potrebe oporezivanja prenosa apsolutnih prava i procena za potrebe godišnjeg poreza na imovinu; drugi deo istraživanja se tiče poređenja vrednosti do kojih se dolazi pri individualnim procenama ovlašćenih procenitelja sa procenama vrednosti pri oporezivanju imovine. Oba dela istraživanja se zasnivaju na poređenju konkretno identifikovanih nepokretnosti. Da bi se to uspelo, bilo je potrebno u prvom koraku pribaviti podatke o obračunatoj osnovici za porez na prenos apsolutnih prava za veći broj nepokretnosti. Konkretno, pribavljeni su podaci za 286 nepokretnosti koje su bile predmet transakcija tokom 2012. i 2013. godine.

Ovih 286 nepokretnosti su raspoređene na način da u uzorku budu zastupljeni i gradovi, opštine i gradske opštine, odnosno da se u njima nalaze različite vrste nepokretnosti koje su predmet analize. U pogledu broja opština, dominiraju one sa teritorije grada Beograda (Barajevo, Grocka, Savski Venac, Stari Grad, Voždovac i Zvezdara – ukupno šest) u odnosu na osam JLS van Beograda: Arandjelovac, Čajetina, Indija, Knjaževac, Niš, Pirot,

Subotica i Vranje. Ovo nije slučajno, imajući u vidu dominaciju grada Beograda u pogledu broja nepokretnosti i još više u pogledu broja transakcija. Podaci o iznosima obračunatih osnovica poreza na prenos apsolutnih prava bili su praćeni podacima potrebnim da bi se te nepokretnosti prepoznale u bazama podataka lokalnih poreskih uprava, da bi se iz njih pribavili podaci o obračunatim osnovicama za godišnji porez na imovinu¹⁰⁵.

U drugom koraku se radilo na pronalaženju ovih 268 nepokretnosti u evidencijama odgovarajućih lokalnih poreskih uprava. Za dobar deo nepokretnosti nije bilo moguće nesumnjivo utvrditi da se podaci u evidencijama osnovica poreza na prenos apsolutnih prava i periodičnog poreza na imovinu odnose na istu nepokretnost. Po tom osnovu je odstranjeno 125 nepokretnosti iz uzorka. Sledeći korak je bilo utvrđivanje da li je razlika u zabeleženim površinama u dve evidencije takvog obima da bi poređenje njihovih procenjenih vrednosti bilo bespredmetno. Po tom osnovu je isključeno još 18 nepokretnosti iz uzorka, i to onih kod kojih se površina u dve evidencije razlikuje za 20 ili više procenata. Kao rezultat ovog „prečišćavanja“ uzorka, ostalo je 126 nepokretnosti za koje smo procenili da se poklapaju u dve evidencije i za koje smo došli do osnovice na osnovu koje je obračunat porez na imovinu za 2012. godinu i do osnovice poreza na prenos apsolutnih prava po osnovu transakcije koja je ostvarena u 2012. ili 2013. godini.

Osnovni nalazi pri poređenju vrednosti dve osnovice kod ovih 126 nepokretnosti su sledeći:

- ukupan zbir osnovice za porez na imovinu iznosi 79,7% osnovice za porez na prenos apsolutnih prava (što je u isto vreme i ponderisani prosek).
- u pogledu medijane, vidi se da je iznos osnovice za porez na imovinu samo 55% osnovice za porez na prenos apsolutnih prava;
- neponderisani prosek odnosa osnovice za porez na imovinu i osnovice za porez na prenos apsolutnih prava je 69% (Arsić i ostali, 2014, str. 18).

Ono što primećujemo je to da su ova neslaganja osnovice poreza na imovinu i osnovice poreza na prenos apsolutnih prava dosta blaže od onih koje su utvrđene u studiji CLDS-a. Iako moramo pretpostaviti da je makar jednim delom to rezultat različitih metodologija primenjenih u dva istraživanja, razlike u uočenom zaostajanju osnovice poreza na imovinu za osnovicom poreza na prenos apsolutnih prava takve su da možemo pretpostaviti da je s vremenom došlo do približavanja poreske osnovice tržišnoj vrednosti nepokretnosti. Ovde je posebno potrebno napomenuti da je pravni okvir za obračun iznosa osnovice poreza na imovinu koji je bio na snazi 2004. godine značajno izmenjen i u vreme izrade studije u okviru FREN-a, da bi nakon toga bio dodatno unapređen. Ipak, smatramo da su nalazi koji slede i dalje značajni i da ukazuju na neke sistemске osobine modela utvrđivanja osnovice poreza na imovinu, a pre svega na neujednačenost stepena potcenjenosti osnovice poreza na imovinu u odnosu na tržišnu vrednost nepokretnosti između različitih vrsta nepokretnosti.

¹⁰⁵ Podaci koji su dobijeni i u vezi sa osnovicom za porez na prenos apsolutnih prava i u vezi sa osnovicom za porez na imovinu pribavljeni su u takozvanom „depersonalizovanom obliku“, tako da su nam bili dostupni podaci o samim nepokretnostima, ali ne i o nosiocima prava na njima.

U trećem koraku, što je ujedno i ključna dodata vrednost ove studije u odnosu na prethodne, a pre svega u odnosu na onu koje je sproveo CLDS, poredili smo procene dve osnovice (za porez na prenos apsolutnih prava i periodični porez na imovinu) sa najboljom aproksimacijom tržišne vrednosti imovine do koje je moguće doći: individualnim procenama tržišne vrednosti nepokretnosti od strane ovlašćenog sudskog veštaka¹⁰⁶. S obzirom na veliku zahtevnost ovog metoda, odnosno visoke troškove sprovođenja individualnih procena od strane ovlašćenih procenitelja¹⁰⁷, na ovaj način je procenjen značajno manji broj nepokretnosti u odnosu na onaj broj za koji su postojale podaci o iznosima dve osnovice – tačnije individualno su procenjene 23 nepokretnosti¹⁰⁸, raspoređene u tri jedinice lokalne samouprave (Arandelovcu, Indiji i Beogradu), odnosno sledećim beogradskim opštinama: Voždovac, Novi Beograd, Grocka i Stari Grad. Procena tržišne vrednosti je sprovedena u oktobru 2013. godine, polazeći od sledećih elemenata:

- hipotetičko pravo vlasništva bez pravnih prepreka u slobodnom transferu,
- najbolja i najisplativija upotreba nekretnina koje su predmet procene¹⁰⁹.

Iako se radi o uzorku koji je očigledno daleko od reprezentativnosti, ovaj deo istraživanja je proizveo rezultate koji dovode u sumnju preovlađujući stav (i pretpostavku sadržanu u istraživanju CLDS-a) o tome da osnovica poreza na prenos apsolutnih prava verno odražava tržišnu vrednost nepokretnosti. Ne samo da nesaglasnost u tim vrednostima postoji, već se, u meri u kojoj o tome možemo govoriti s obzirom na malu veličinu uzorka, ta nesaglasnost razlikuje prema vrstama nepokretnosti, što je još problematičnije. U nastavku će po prvi put biti detaljno izloženi neki nalazi koji stoje iza navedenih rezultata. Ti nalazi, zajedno sa zaključcima na osnovu nekoliko drugih kvantitativnih analiza, koje će takođe biti predstavljene u nastavku, čine osnovu za ključne ocene o funkcionisanju aktuelnog modela utvrđivanja osnovice poreza na imovinu i za razmatranja o mogućnostima njegovog daljeg unapređivanja.

4.1.1. Kuće

Za ukupno 23 kuće uspešno smo uparili podatke o poreskim osnovicama za porez na prenos apsolutnih prava i porez na imovinu. Prvo što možemo da uočimo iz niza podataka koji su dati u narednoj tabeli jeste veliki raspon odnosa ove dve osnovice.

106 Vredi napomenuti da je za ovaj zadatak bila angažovana predsednica Nacionalnog udruženja procenjivača Srbije, Danijela Ilić, kojoj se i ovom prilikom zahvaljujemo.

107 Ovaj deo istraživanja je omogućen zahvaljujući razumevanju i interesu za ovu temu Linkoln instituta za zemljišnu politiku (Lincoln Institute of Land Policy). Zahvaljujući toj podršci, bilo je moguće identifikovati, obići spolja, i proceniti 19 nepokretnosti iz kategorije stambenih i poslovnih objekata za koje postoje podaci o obe osnovice. Tri planirane nepokretnosti nije bilo moguće identifikovati od strane procenitelja pa su, umesto njih, individualno procenjene tri nepokretnosti najbližijih odlika u istim zonama.

108 Radi se o 10 jedinica poslovnog prostora, pet parcela poljoprivrednog zemljišta, tri stana, tri kuće i dve parcele šumskog zemljišta.

109 Iz Izveštaja o proceni tržišne vrednosti Nacionalnog udruženja procenjivača Srbije.

Na jednoj strani imamo slučaj da je osnovica poreza na imovinu više od osam puta manja od osnovice poreza na prenos apsolutnih prava, a na drugoj je osnovica poreza na imovinu veća, i to za solidnih 33%, u odnosu na osnovicu poreza na prenos apsolutnih prava. Nijedna od ove dve vrednosti nije usamljena ekstremna vrednost, ali ćemo, radi veće pouzdanosti nalaza, u nastavku koristiti i podatke o trimovanom proseku¹¹⁰, i to tako što ćemo za te potrebe isključiti po 10% krajnjih vrednosti na svakom kraju niza podataka.

Kod ukupno 14 vrednosti nivo osnovice poreza na imovinu je za 20 ili više procenata ispod nivoa osnovice za porez na prenos apsolutnih prava, a kod tri vrednosti je za 20 ili više procenata iznad tog nivoa. Kod šest kuća se odnos dve osnovice nalazi u rasponu od plus ili minus 20%, što čini samo četvrtinu našeg uzorka. Što se koeficijenta na nivou ukupnog uzorka tiče, on iznosi 0,71, što znači da je u proseku osnovica poreza na imovinu u slučaju kuća potcenjena za 29% u odnosu na osnovicu poreza na prenos apsolutnih prava. Zanimljivo je da je trimovani prosek (ukupno 20% trimovanja) u procenat istovetan sa netrimovanim prosekom. Koeficijent varijacije, koji se dobija kao količnik standardne devijacije uzorka i njegovog proseka, i ukazuje na nivo odstupanja svih pojedinačnih vrednosti u odnosu na prosečnu, iznosi od 0,51, što je, kako ćemo videti kada ga uporedimo sa vrednostima za druge kategorije imovine, relativno visok iznos neujednačenosti vrednosti.

Napominjemo da se svi ovi obračuni odnose na poreske osnovice, onako kako su obračunate za date uparene nepokretnosti. Međutim, s obzirom na to da za istu nepokretnost mogu biti zabeležene različite površine u dve evidencije koje su predmet našeg bavljenja, bilo je moguće da to utiče na naše nalaze. Zato smo najpre izračunali zbirove površina za sve kuće iz uzorka u dve evidencije i došli do razlike od 2,3% procenta, što bi se moglo smatrati više nego prihvatljivim. Međutim, daljom proverom smo utvrdili da zbir apsolutnih vrednosti razlika u površinama pojedinačnih kuća (čime se sprečava da se razlike suprotnih predznaka međusobno potiru) u površinama čini čak 37% u odnosu na površinu u evidenciji za periodični porez na imovinu¹¹¹. U nastavku smo uzeli i tu činjenicu u obzir i obračunali za svaku nepokretnost vrednost osnovice jednog poreza po metru kvadratnom, a zatim i vrednost osnovice drugog poreza po metru kvadratnom i na kraju smo te dve vrednosti stavili u odnos, i izračunali prosek tih pojedinačnih odnosa. Tako dobijen koeficijent odnosa dve osnovice isti je kao i u slučaju kada su direktno poređene osnovice – 0,71.

110 Trimovani prosek (eng. *trimmed mean*, *truncated mean*) je aritmetička veličina do koje se dolazi kada se iz određenog niza, pre izračunavanja proseka, isključi određeni manji deo ekstremnih vrednosti, sa oba kraja niza. Uobičajeno je da se pri izračunavanju trimovanog proseka isključi 10% vrednosti (po 5% na svakom kraju niza) ili 20% vrednosti (po 10% na svakom kraju niza), ali se u određenim slučajevima primenjuje isključenje i do 50% vrednosti. Trimovani prosek se primenjuje sa sličnim ciljem kao i medijana, da bi se izbeglo da nekoliko ekstremnih vrednosti dominantno odredi iznos proseka.

111 Iz podataka o razlikama evidentiranih površina u dve evidencije, koji pokazuju razlike i od više od 100 m², ili čak više stotina kvadratnih metara, očigledno je da su u nekim slučajevima čitavi spratovi, ako ne i čitave kuće na parceli, ostale van evidencije jednog od ova dva poreza. Interesantno je da postoji gotovo potpuna ravnoteža između dve evidencije, u smislu da ni jedna nema prednost u pogledu obuhvaćenih površina.

Svi prethodno izneti podaci se odnose na neponderisani prosek. Do ponderisanog proseka dolazimo stavljajući u odnos zbir svih osnovica poreza na imovinu iz uzorka sa zbirom svih osnovica poreza na prenos apsolutnih prava. Ovde nas čeka iznenađenje, budući da je odnos u korist osnovice poreza na imovinu, doduše za skromnih 4%. Razlog za to je pre svega to što je u slučaju daleko najvrednije nepokretnosti u uzorku (kuće na Savskom Vencu, koja je za potrebe poreza na imovinu procenjena na 385 miliona dinara), procena za potrebe oporezivanja prenosa apsolutnih prava procenjena na nivou nižem za 27%. Kada bismo ovu nepokretnost isključili iz uzorka, dolazimo do bitno drugačijih podataka: naime, tada ponderisani prosek pokazuje da osnovica poreza na imovinu zaostaje za 45% u odnosu na osnovicu za porez na prenos apsolutnih prava.

Tabela 29: *Odnos dve osnovice kod kuća*

Opština (A)	Ulica (B)	Površina u m ² (C)	Osnovica poreza na prenos aps. prava (D)	Osnovica poreza na imovinu (E)	E/D
Arandjelovac	Grčka	208	6,656,000	7,212,122	1.08
Arandjelovac	Kačerska	71.28	1,568,160	2,082,840	1.33
Barajevo	Bačevac, Milorada Brkića Icinog	50	1,028,675	504,274	0.49
Barajevo	Šiljakovac, Marka Todorovića	69	1,257,326	824,027	0.66
Barajevo	Stara Lipovica	58	1,549,461	1,357,712	0.88
Barajevo	Stara Lipovica	115	2,312,645	2,069,939	0.90
Voždovac	Adm. Vukovića	43	3,420,064	1,093,986	0.32
Voždovac	Bul. oslobođenja	125	18,480,000	6,685,468	0.36
Voždovac	Nikšićka	131.24	9,239,296	3,685,432	0.40
Vranje	Prol. brigada	29.00	1,450,000	702,520	0.48
Grocka	Pudarački put	45.28	815,040	456,025	0.56
Grocka	Vinča, Ozrenska	66.22	1,919,916	1,485,573	0.77
Grocka	Vrčin, Bul. revolucije	127.83	2,986,109	3,267,785	1.09
Zvezdara	Marka Oreškovića	71.4	14,645,718	1,792,921	0.12
Zvezdara	Bračić Ribnikar	64	7,327,800	1,754,935	0.24
Zvezdara	Paje Jovanovića	44	4,840,000	2,709,894	0.56
Indija	Kordunaška	55	1,320,000	1,351,396	1.02
Niš	Ozrenska	180	4,225,000	2,989,822	0.71
Pirot	JovanaSkerlića	114.58	3,063,700	2,031,297	0.66
Savski Venac	Dr. Milutina Ivkovića	684.8	303,232,583	385,616,372	1.27
Subotica	IvanaMeštovića	129.00	4,228,070	4,228,070	1.00
Subotica	Patrisa Lumumbe	78.00	2,184,000	2,652,578	1.21
Čajetina	I partizanske bolnice	271.09	28,900,634	5,216,058	0.18

Izvor: podaci istraživanja i kalkulacije autora

Značajnu razliku između ponderisanog i neponderisanog proseka možemo tumačiti kao tendenciju da osnovica kod vrednijih kuća još više zaostaje za osnovicom poreza na prenos apsolutnih prava u odnosu na ono na šta nailazimo kod kuća manje vrednosti. Ovo indirektno potvrđuje i nalaz da medijana dva odnosa (netrimovanog niza) iznosi 0,66, što je vrednost koja se nalazi između ponderisanog i neponderisanog proseka i koju ćemo kao relevantnu koristiti u nastavku istraživanja. Uz ponovljenu napomenu da se svi ovi rezultati zasnivaju na relativno malom uzorku, prelazimo na aspekt istraživanja koji se zasniva na još manjem, ali izuzetno vrednom, obimu podataka: individualnim procenama tržišne vrednosti kuća sprovedenim od strane ovlašćenih procenitelja.

Cilj ovog dela istraživanja bio je da poređenjem individualnih procena tržišne vrednosti i procena republičke Poreske uprave za potrebe oporezivanja prenosa apsolutnih prava proverimo tezu o bliskosti ove dve vrednosti.

Tabela 30: Odnos osnovice za porez na prenos apsolutnih prava i procenjene tržišne vrednosti

JLSJLS	Vrsta	Republička Poreska uprava			NUPS			B/A
		Ulica	Površina (m ²)	A: Poreska osnovica (din.)	Površina (m ²)	Približna godina izgradnje	B: Procenjena tržišna vrednost (din.)	
Beograd	Stan	Braće Jerkovića	27.5	3,119,169	27.5	1970.	3,420,000	1.10
Arandelovac	Kuća	Grčka	208	6,656,000	180	1970.	6,840,000	1.19
Arandelovac	Stan	Knjaza Miloša	34.16	2,391,200	34.16	2000.	2,850,000	1.19
Beograd	Kuća	Braće Ribnikar	64	7,327,800	64	1995.	9,462,000	1.29
Indija	Stan	Novosadska	50	4,250,000	50	2009.	4,230,210	1.00
Indija	Kuća	Omladinska, Beška	68	1,088,000	80	1970.	3,876,000	3.03

Izvor: podaci istraživanja i kalkulacije autora

Kako pokazuje Tabela 30, raspoložemo sa individualnim procenama za samo tri kuće, pa smo ih zato u daljoj analizi tretirali zajedno sa individualnim procenama stanove (raspolagali smo podacima za takođe tri stana), tako da se ovaj deo analize odnosi na stambeni prostor. Kao što se iz tabele vidi, podaci o površinama objekata dobijeni prilikom individualnih procena ne poklapaju se uvek sa površinama iz evidencije republičke Poreske uprave. Zato smo, kod utvrđivanja odnosa te dve vrednosti, koristili ne ukupne iznose, već iznose po kvadratnom metru. Sem u jednom slučaju, kada je odnos dve vrednosti više od tri puta u korist procene tržišne vrednosti od strane ovlašćenog procenitelja i u jednom slučaju kada osnovica poreza na prenos apsolutnih prava zanemarljivo zaostaje za procenjenom tržišnom cenom, u ostalim slučajevima se odnos procenjene tržišne vrednosti i osnovice poreza na prenos apsolutnih prava kreće između 1,1 i 1,29. Kada iz ukupno dostupnih šest vrednosti isključimo najmanju i najveću, dobijamo trimovani prosek dva odnosa od 1,19. S obzirom na to da je medijana odnosa osnovice poreza na imovinu u odnosu na osnovicu poreza na prenos apsolutnih prava

bila 0,66, dolazimo do zaključka da za svakih 100 dinara tržišne vrednosti kuća, osnovica Poreske uprave iznosi 84 dinara, a osnovica poreza na imovinu iznosi 55 dinara, odnosno 45% manje u odnosu na tržišnu vrednost nepokretnosti.

4.1.2. Stanovi

Podaci kojima smo raspolagali u slučaju stanova značajno su bogatiji u odnosu na kuće, budući da smo uspjeli da uparimo podatke za 48 stanova. Rezultati do kojih smo došli pokazuju bitna odstupanja od tendencija koje smo uočili u pogledu kuća.

Tabela 31: *Odnos dve osnovice kod stanova*

Opština	Ulica	Površina (m ²)	Osnovica poreza na prenos AP	Osnovica poreza na imovinu	Odnos dve osnovice
Arandelovac	Kneza Miloša	34.16	2,391,200	1,422,248	0.59
Arandelovac	Kneza Mihaila	34	1,870,000	1,277,046	0.68
Barajevo	Brajevo, Cara Lazara	27.53	1,550,049	646,590	0.42
Barajevo	Vranić, Đure Mitrovića	45	1,262,244	874,376	0.69
Voždovac	Splitska	29	4,805,061	1,445,277	0.30
Voždovac	Crnotravska	75	9,597,260	3,988,489	0.42
Voždovac	Vojvode Stepe	62.5	9,615,829	4,299,698	0.45
Voždovac	Debarska	74.26	14,332,180	6,637,978	0.46
Grocka	Vinča, Svetosavska	50.17	4,849,303	1,401,854	0.29
Grocka	Vrčin, Save Kovačevića	78.93	3,160,357	1,040,647	0.33
Grocka	Kaluđerica, Mirijevska	31.4	3,214,371	1,126,309	0.35
Grocka	Leštane, Zabranska	43	2,580,000	1,116,766	0.43
Zvezdara	Bul. K. Aleksandra	92.5	15,725,000	5,009,036	0.32
Zvezdara	Vojvode Brane	40.31	6,410,045	2,123,396	0.33
Zvezdara	Mirijevski venac	48	5,898,921	2,242,671	0.38
Zvezdara	Dragoslava Đ. Goše	40.31	4,945,293	2,058,811	0.42
Zvezdara	Vojvode Vlahovića	28.12	3,374,400	1,420,433	0.42
Indija	Kneza Lazara	36	2,520,000	775,902	0.31
Indija	Beogradska	40	3,400,000	1,680,725	0.49
Indija	Novosadska	50	4,250,000	2,243,027	0.53
Indija	Jug Bogdana	59.5	5,057,500	2,784,648	0.55
Niš	Bulevar Medijana	37.9	7,300,000	1,438,037	0.20
Niš	Stojana Novakovića	49.62	9,005,640	2,338,571	0.26
Pirot	Nikole Tesle	39.34	6,665,200	1,822,789	0.27
Pirot	Vuka Karadžića	48	3,867,100	1,191,543	0.31

Opština	Ulica	Površina (m ²)	Osnovica poreza na prenos AP	Osnovica poreza na imovinu	Odnos dve osnovice
Savski Venac	Ljutice Bogdana	37.15	6,668,954	1,444,655	0.22
Savski Venac	Svetozara Markovića	160	33,957,413	10,538,266	0.31
Savski Venac	Kneza Miloša	25	5,423,149	1,846,403	0.34
Savski Venac	Gavrila Principa	25	4,018,561	1,540,338	0.38
Savski Venac	Sarajevska	54	9,989,092	4,249,172	0.43
Savski Venac	Durmitorska	89	16,463,503	7,186,859	0.44
Savski Venac	Stjepana Filipovića	64	10,799,146	4,846,964	0.45
Savski Venac	Vučitrnska	73	13,515,074	6,906,123	0.51
Savski Venac	Baje Pivljanina	194.71	44,365,285	40,325,439	0.91
Stari Grad	Drinčićeva	68	10,200,000	2,640,043	0.26
Stari Grad	Maršala Birjuzova	38	6,764,000	2,155,597	0.32
Stari Grad	Zmaja od Noćaja	63	14,773,500	4,889,525	0.33
Stari Grad	Svetogorska	72	13,320,000	5,227,511	0.39
Stari Grad	Gospodar Jovanova	56	11,200,000	4,433,871	0.40
Stari Grad	Majke Jevrosime	74	14,060,000	5,903,198	0.42
Stari Grad	Kralja Petra	101.18	23,878,480	11,004,060	0.46
Stari Grad	Tadeuša Koščuška	72.04	14,047,800	7,256,259	0.52
Stari Grad	Pančićeva	41	7,380,000	3,849,281	0.52
Stari Grad	Mike Alasa	40	6,400,000	3,838,849	0.60
Subotica	Cara Dušana	34.00	2,705,812	1,438,132	0.53
Subotica	Aleja Maršala Tita	22.00	1,300,000	877,412	0.67
Subotica	Beogradski put	64.00	3,052,191	2,912,288	0.95
Čajetina	Đurkovac I zona	40.49	6,823,779	3,207,507	0.47

Izvor: podaci istraživanja i kalkulacije autora

Prvo što Tabela 31. pokazuje je to da su vrednosti odnosa dve osnovice značajno ujednačeniji nego kod kuća i da bez izuzetka osnovica poreza na imovinu zaostaje za osnovicom poreza na prenos apsolutnih prava. Prosečan odnos dve osnovice iznosi 0,44, dok je trimovani prosek 0,42. Mala razlika između ove dve vrednosti ukazuje da krajnje vrednosti ni na jednoj strani ne utiču presudno na rezultat. Pomenute krajnje vrednosti na jednoj strani su 0,20 (osnovica poreza na prenos imovine je pet puta manja u odnosu na osnovicu poreza na prenos apsolutnih prava), a na drugoj strani 0,95 (kada osnovica poreza na imovinu zaostaje za skromnih 5% u odnosu na osnovicu poreza na prenos apsolutnih prava). Već je ovaj sam nalaz značajan kada se uporedi sa situacijom kod kuća, gde su krajnji odnosi uključivali i vrednosti kod kojih je obračunata osnovica poreza na imovinu bila veća od osnovice poreza na prenos apsolutnih prava. Medijana se u procenat poklapa sa trimovanim prosekom. Takođe, koeficijent varijacije za ove vrednosti je 0,36, što je značajno manje nego što smo imali u slučaju kuća (0,51), i što predstavlja još jednu statističku

potvrdu veće ujednačenosti vrednosti koje se dobijaju kada se u odnos stave dve različite osnovice za individualne nepokretnosti kod stanova, nego što je to bio slučaj kod kuća.

Budući da se prethodne vrednosti odnose na takozvani neponderisani prosek, u kome svi pojedinačni odnosi jednako učestvuju u zbirnom rezultatu, proverili smo ove nalaze i za ponderisani prosek, odnosno za količnik zbira svih osnovica poreza na imovinu i svih osnovica poreza na prenos apsolutnih prava. Rezultat do koga smo došli i koji iznosi 0,46 u skladu je sa ostalim gore iskazanim vrednostima, a u isto vreme značajno manji od vrednosti istog pokazatelja kod kuća (1,04 za sve vrednosti iz uzorka, odnosno 0,55 kada se isključi jedna ekstremna vrednost).

Pri tumačenju ovih rezultata, treba imati u vidu okolnost da površine evidentirane za potrebe obračuna dve osnovice nisu uvek iste. Ipak, ta razlika u dve evidencije je relativno mala. Kada se gledaju zbirni površina, evidencija za potrebe periodičnog oporezivanja je zanemarljivo veća od površine u evidenciji Poreske uprave – za manje od trećine jednog procenta. Zbir apsolutnih iznosa razlika u površinama (čime se sprečava da se razlike suprotnih predznakova međusobno potiru) je, ipak, nešto veći i iznosi 4,1% površine u evidenciji poreza na imovinu. Zato smo, pored jednostavnog poređenja dve poreske osnovice, koje smo sproveli u prethodnom koraku, proverili i odnose po metru kvadratnom, čime se odstranjuje efekat različitih podataka o površini objekta. Međutim, rezultati su ostali istovetni kao i u prethodnom koraku, sa vrednošću prostog proseka od 0,44 i trimovanog proseka od 0,42, koji se poklapa i sa vrednošću medijane.

Pored važnih implikacija ovih nalaza koje se odnose na mogućnost za veću naplatu prihoda od poreza na imovinu, važni su i zaključci koji se odnose na pravičnost ukupnog sistema oporezivanja imovine. Dva važna zaključka možemo izvući u tom pogledu poređenjem nalaza koji se odnose na dve osnovice kod kuća i stanova. Prvi se tiče nepovoljnijeg položaja kuća kao kategorije nepokretnosti, i temeljimo ga na manjem zaostajanju osnovice poreza na imovinu u slučaju kuća u odnosu na stanove. Drugi zaključak se temelji na velikoj volatilnosti u odnosima dve osnovice kod kuća (podsećamo na identifikovane slučajeve u kojima je osnovica poreza na imovinu čak i veća od osnovice poreza na prenos apsolutnih prava), i glasi da pojedinačni obveznici poreza na imovinu po osnovu vlasništva nad kućama plaćaju neproporcionalno visok iznos poreza u odnosu na druge vlasnike kuća i, kao što smo videli, naročito u odnosu na vlasnike stanova.

Na ovom mestu vredi podsetiti na radnu pretpostavku o potcenjenosti osnovice poreza na prenos apsolutnih prava u odnosu na tržišnu vrednost nepokretnosti od 16% (trimovani prosek količnika procenjenih tržišnih vrednosti osnovica poreza na prenos apsolutnih prava iznosi 1,19). Pri tome treba naglasiti da se i na onako malom uzorku od samo šest nepokretnosti (Tabela 30) uočava tendencija ka ujednačenosti vrednosti kod stanova (vrednosti odnosa su 1,00, zatim 1,10 i 1,19, sa prosekom od 1,09), dok su kod kuća odnosi 1,19, zatim 1,29 i 3,03, sa prosekom od 1,84). Dakle, vrednosti kod kuća su i u pogledu odnosa procenjenih tržišnih vrednosti i osnovice poreza na prenos apsolutnih prava izrazito volatilnije nego u slučaju stanova. Verujemo da ova volatilnost u pogledu kuća ima za uzrok manji broj dostupnih podataka o prometu kuća u odnosu na stanove.

4.1.3. Poslovni prostor

Kod poslovnog prostora smo raspolagali sa podacima za relativno veliki broj nepokretnosti, i to u pogledu osnovice poreza na prenos apsolutnih prava i poreza na imovinu, kao i u pogledu procena tržišne vrednosti od strane ovlašćenih procenitelja. Naime, za ukupno 55 jedinica poslovnog prostora uspeali smo da uparimo podatke o osnovicama dva poreza, dok je za 10 objekata poslovnog prostora u tri jedinice lokalne samouprave individualno procenjena njihova tržišna vrednost. Tabela 32. u nastavku sadrži podatke o odnosima dve osnovice. Pre nego što se pozabavimo njenim sadržajem, napomenućemo da su i u pogledu poslovnog prostora iz dalje analize isključeni podaci o nepokretnostima kod kojih je razlika u površini u dve evidencije veća od 20%. Pre nego što je to učinjeno, raspolagali smo sa podacima za 61 nepokretnost, pri čemu je ukupna površina u evidenciji republičke Poreske uprave iznosila 4.034m², a u evidenciji lokalnih poreskih uprava 4.156m², što čini razliku od 3% u korist lokalnih evidencija. Međutim, zbir apsolutnih vrednosti razlika je veći i iznosi 14% površine evidentirane za potrebe oporezivanja prenosa apsolutnih prava.

Tabela 32: *Odnos dve osnovice kod poslovnog prostora*

Opština	Ulica	Površina	Osnovica poreza na prenos aps. prava	Osnovica poreza na imovinu	Odnos dve osnovice
Voždovac	Kumodraška	23.05	3,688,000	918,639	0.25
Voždovac	Ustanička	53.25	9,585,000	2,683,454	0.28
Niš	Trg Kralja Milana	16.77	4,164,877	1,332,559	0.32
Niš	Sindelićev trg	100	18,584,000	6,051,908	0.33
Arandelovac	Knjaza Miloša	37	5,329,406	1,826,991	0.34
Savski Venac	Kralja Milutina	91.46	18,586,100	7,102,423	0.38
Stari grad	Višnjićeva	29	8,700,000	3,531,664	0.41
Vranje	K.S. Prvovenč.	13.79	965,300	403,181	0.42
Voždovac	Bulevar oslobođenja	20	5,113,625	2,147,651	0.42
Subotica	Trg Cara Jovana Nenada	22.33	2,235,099	970,467	0.43
Voždovac	Paunova	15.06	2,236,410	1,007,749	0.45
Voždovac	Zaplanjska	28	5,180,000	2,475,449	0.48
Zvezdara	Bul.K.A.	34.01	7,652,250	3,922,676	0.51
Vranje	Cara Dušana	16.49	2,315,608	1,267,972	0.55
Zvezdara	Ulofa Palmea	15.6	2,184,000	1,199,840	0.55
Stari Grad	Dobračina	94	24,628,000	13,613,517	0.55
Savski Venac	Zvečanska	33	5,996,586	3,371,778	0.56
Zvezdara	Braće Srnić	16.06	2,000,000	1,171,333	0.59
Zvezdara	Ćirila i Metodija	43.33	8,666,000	5,107,647	0.59

Opština	Ulica	Površina	Osnovica poreza na prenos aps. prava	Osnovica poreza na imovinu	Odnos dve osnovice
Zvezdara	Ustanička	30	5,610,000	3,444,898	0.61
Barajevo	Svetosavska	29.15	934,462	585,078	0.63
Subotica	Vladimira Nazora	27.00	3,157,623	2,060,463	0.65
Indija	Novosadska	28.11	3,132,410	2,129,914	0.68
Subotica	Somborski put	13.08	953,924	654,866	0.69
Zvezdara	Ulcinjska	10.89	1,812,096	1,259,925	0.70
Zvezdara	Golubačka	34.2	7,551,740	5,279,077	0.70
Zvezdara	Vojvode Bogdana	40	7,680,000	5,451,191	0.71
Subotica	Aleja Maršala Tita	32.00	2,347,136	1,742,646	0.74
Pirot	Nikole Pašića	60	5,620,300	4,474,606	0.80
Savski Venac	Nemanjina	31	7,259,890	5,801,876	0.80
Vranje	K.S. Prvovenč.	54.00	6,301,368	5,051,377	0.80
Pirot	Trg Republike	24.05	2,372,100	1,906,707	0.80
Barajevo	Svetosavska	31.95	1,368,509	1,126,797	0.82
Arandjelovac	Kralja Petra Prvog	13.48	748,490	619,223	0.83
Indija	Maršala Tita	70	2,940,000	2,461,558	0.84
Subotica	Šandora Petefija	86.00	5,105,872	4,289,944	0.84
Vranje	Partizanska	19.00	2,087,150	1,761,800	0.84
Stari Grad	Skenderbegova	21.62	5,837,400	5,101,171	0.87
Stari Grad	Tadeuša Koščuška	271.9	105,738,514	99,514,245	0.94
Savski Venac	Zagrebačka	224	43,727,958	41,216,166	0.94
Stari Grad	Generala Mahina	34.85	7,590,330	7,179,509	0.95
Arandjelovac	Kneza Mihaila	120	6,470,700	6,175,680	0.95
Savski Venac	Koste Glavinića	29.25	5,120,341	4,985,569	0.97
Zvezdara	Dimitrija Tucovića	24.51	5,254,135	5,193,065	0.99
Zvezdara	Milana Rakića	153.82	31,379,280	31,359,668	1.00
Stari Grad	Knez Mihailova	42	134,999,970	139,020,000	1.03
Savski Venac	Karađorđeva	57	9,012,002	10,331,188	1.15
Stari Grad	Topličin venac	16	4,800,000	5,887,713	1.23
Niš	Topličin	21	1,605,502	2,003,468	1.25
Barajevo	Obršinska	37.21	584,603	874,205	1.50
Barajevo	Svetosavska	38.32	1,235,983	2,044,879	1.65
Barajevo	Svetosavska	96.62	3,116,407	5,196,294	1.67
Barajevo	Solunska	388.74	15,774,478	29,269,997	1.86
Pirot	Vojvode Mišića	192	1,848,200	3,871,665	2.09
Indija	Novosadska	12	133,392	847,818	6.36

Izvor: podaci istraživanja i kalkulacije autora

Neponderisani prosek svih koeficijenata odnosa dve osnovice je 0,90, u korist osnovice za porez na prenos apsolutnih prava. Ponderisani prosek, odnosno odnos zbroja pojedinačnih osnovica iznosi nešto manje – 0,87. Trimovani neponderisani prosek iznosi 0,76 (sa 20% trimovanja), čemu je bliska i vrednost medijane od 0,74. Iako su ove vrednosti prilično ujednačene, u ovom uzorku podataka imamo značajnu raspršenost vrednosti – krajnje vrednosti su na jednoj strani 0,25, a na drugoj čak 6,36. Od 55 nepokretnosti, samo se kod 19 vrednosti odnos dve osnovice nalazi u rasponu od plus ili minus 20%. Potvrdu ove raspršenosti odnosa nalazimo i u koeficijentu varijacije od 0,94, koji je veći od onih do kojih smo dolazili u slučaju kuća i u slučaju stanova.

U nastavku ćemo pogledati rezultate poređenja individualnih procena tržišne vrednosti na primeru 10 jedinica poslovnog prostora u Beogradu, Aranđelovcu i Indiji.

Tabela 33: Odnos osnovice za porez na prenos apsolutnih prava i procenjene tržišne vrednosti kod poslovnog prostora

	Poreska uprava			NUPS			B/A (m ²)
	Ulica	Površina (m ²)	A: Osnovica poreza na prenos AP (din)	Površina	Približna godina izgradnje	B: Procenjena tržišna vrednost (din)	
Beograd	Knez Mihailova	42	134,999,970	42	1960.	46,284,000	0.34
Aranđelovac	Knjaza Miloša	37	5,329,406	37	1950.	3,078,000	0.58
Beograd	Vojvode Stepe	50	9,100,000	50	2010.	6,612,000	0.73
Indija	Novosadska	28.11	3,132,410	50	2009.	4,218,000	0.76
Beograd	Višnjiceva	29	8,700,000	29	1960.	7,638,000	0.88
Indija	Novosadska	113.61	13,121,955	113.61	2009.	15,162,000	1.16
Aranđelovac	Kneza Mihaila	120	6,470,700	102	2000	8,094,000	1.47
Aranđelovac	Kralja Petra Prvog	13.48	748,490	13.48	1990	1,710,000	2.28
Indija	Maršala Tita, Stari Slankamen	70	2,940,000	70	1970.	7,752,000	2.64
Indija	Novosadska	12	133,392	12	2008.	1,482,000	11.11

Izvor: podaci istraživanja i kalkulacije autora

Tabela 33. pokazuje široku lepezu vrednosti odnosa individualnih procena tržišne vrednosti poslovnog prostora i osnovica poreza na prenos apsolutnih prava. S obzirom na to da u dva slučaja postoji razlika između površina koje su bile u evidenciji republičke Poreske uprave za potrebe oporezivanja prenosa apsolutnih prava i površina koje se zabeležili nezavisni procenitelji, odnosi dve vrednosti obračunati su prema metru kvadratnom. Na taj način obezbeđujemo posmatranje razlike u procenama koje ne zavise od razlika u evidentiranim površinama objekata na koje se odnose.

Raspon se kreće od toga da je individualna procena tri puta manja, do toga da je više nego 11 puta veća od osnovice poreza na prenos apsolutnih prava. U proseku, vrednosti osnovice poreza na prenos apsolutnih prava su 2,19 puta manje od vrednosti do kojih se dolazi individualnim procenama. (Napominjemo da se ovde radi o neponderisanom proseku. Kod ponderisanog proseka, razlika je nešto manja, pa odnos iznosi 1,81.) Budući da su krajnje vrednosti jako izražene, proverili smo i prosek sa trimovanjem od 20%. Odnos dve vrednosti koji tada dobijamo znatno je manji i pokazuje da su vrednosti do kojih su došli ovlašćeni procenitelji za 31% veći od osnovice poreza na prenos apsolutnih prava. Dok ovi iznosi pokazuju visok nivo disperzije, vrednost medijane je na gotovo idealnom nivou od 1,02, što znači da je iznos do kojih su došli ovlašćeni procenitelji samo 2% iznad nivoa osnovice poreza na prenos apsolutnih prava. Nažalost, malo je vrednosti koje su bliske medijani. Od deset nepokretnosti u ovoj seriji podataka, samo kod dve nalazimo da je razlika između dve posmatrane vrednosti manja od 20%. Ovu „raštrkanost“ uzorka potvrđuje i izuzetno veliki koeficijent varijacije od 1,47.

4.1.4. Poljoprivredno i šumsko zemljište

Što se tiče zemljišta, u sklopu istraživanja odnosa tri vrednosti (procene lokanih poreskih uprava, republičke Poreske uprave i ovlašćenih procenitelja), raspoložemo sa značajno manjim obimom podataka nego što je bio slučaj u vezi sa stambenim i poslovnim objektima. Budući da se tokom perioda na koje se podaci odnose zemljište oporezivalo polazeći od katastarskog prihoda kao osnovice, a da je procena katastarskog prihoda bila krajnje depresirana¹¹², poređenje osnovica poreza na imovinu i poreza na prenos apsolutnih prava ne bi imalo svrhu. Zato se u ovom delu istraživanja oslanjamo isključivo na poređenje osnovice poreza na prenos apsolutnih prava i procene tržišne cene zemljišta od strane ovlašćenih procenitelja.

U sklopu istraživanja su pribavljeni podaci o ukupno sedam parcela šumskog i poljoprivrednog zemljišta – tačnije dve parcele šumskog i pet parcela poljoprivrednog. Kako Tabela 34. pokazuje, raspon odnosa dve vrednosti se kreće od 0,72 do 3,55.

¹¹² Poreska rešenja za zemljište najčešće nisu ni izrađivana, budući da bi njihovo dostavljanje često koštalo više od iznosa poreske obaveze.

Tabela 34: *Odnos osnovice za porez na prenos apsolutnih prava i procenjene tržišne vrednosti kod poljoprivrednog i šumskog zemljišta*

JLS	Lokacija	Površina (m ²)	Osnovica poreza na prenos apsolutnih prava (din)	NUPS - procenjena tržišna cena (din)	Odnos NUPS procene i osnovice porezna na PAP
Beograd	491/1	1,103	220,600	159,600	0.72
Arandelovac	Brezovac, kp.br. 1558/2	6,694	401,640	752,400	1.87
Indija	KO Indija, k.p. 6924/47	9,500	1,054,500	2,394,000	2.27
Indija	K.O. Stari Slankamen, k.p. 1106/4	5,500	330,000	843,600	2.56
Indija	K.O. Krčedin, k. p. 4158	6,100	457,500	1,288,200	2.82
Beograd	K.O. Umčari k. p. br. 20/1	11,069	553,450	1,744,200	3.15
Arandelovac	Selo Garaši, k.p. br. 910/2	5,517	137,925	490,200	3.55

Izvor: podaci istraživanje i kalkulacije autora

Prosečan odnos procena ovlašćenih procenitelja i osnovice poreza na prenos apsolutnih prava iznosi 2,42 – toliko puta je procena nezavisnih procenitelja veća od osnovice poreza na prenos apsolutnih prava. Trimovani prosek iznosi nešto samo malo više (2,53), i to nakon trimovanja samo po jedne krajnje vrednosti na oba kraja. Ovoj vrednosti je bliska i medijana od 2,56. Odnos zbira svih sedam vrednosti procena ovlašćenih procenitelja naspram sedam osnovica poreza na prenos apsolutnih prava je 2,43, dakle za nijansu veći od prostog neponderisanog proseka.

4.1.5. Zbirni pregled zaostajanja osnovice poreza na imovinu za procenjenom tržišnom vrednošću prema vrstama nepokretnosti

Pre nego što pređemo na zaključna razmatranja u vezi sa ovim delom istraživanja, treba naglasiti da njime nisu bile obuhvaćene određene vrste nepokretnosti. Što se proizvodnih objekata tiče, nismo bili u mogućnosti da uporedimo osnovicu poreza na prenos apsolutnih prava sa osnovicom poreza na imovinu, pre svega zbog toga što kod proizvodnih objekata u praksi ne nailazimo na promet prava svojine. Podsećamo da je u vreme sprovođenja ovog istraživanja, osnovica poreza na imovinu za ovu vrstu nepokretnosti bila njihova knjigovodstvena vrednost. Takođe, u sklopu ovog istraživanja nije posebno obrađivano ni građevinsko zemljište, budući da je kao takvo relativno retko predmet transakcija, odnosno oporezivanja imovine. Kao možda i najvažnije ograničenje u vezi sa zaključcima koji slede, treba ponovo naglasiti da se oni ne temelje na veličini uzorka koji se sme smatrati reprezentativnim, pa i zaključke treba shvatiti kao indikativne, a ne definitivne.

U nastavku dajemo zbirni pregled odnosa dve osnovice za tri vrste nepokretnosti: kuće, stanove i poslovni prostor.

Tabela 35: *Sumarna tabela odnosa osnovice poreza na imovinu naspram osnovice poreza na prenos apsolutnih prava*

Vrsta nepokretnosti	Broj nepokretnosti	Medijana	Prosek	Trimovani prosek	Ponderisani prosek
Kuće	23	0.66	0.71	0.71	1.04
Stanovi	48	0.42	0.44	0.42	0.46
Poslovni prostor	61	0.74	0.9	0.76	0.87

Izvor: Kalkulacije autora

Prvo što uočavamo je izrazita ujednačenost ključnih pokazatelja (medijane, običnog, trimovanog i ponderisanog proseka) kod stanova, gde se sve vrednosti nalaze u rasponu od 0,42 do 0,46. Kod poslovnog prostora i, naročito, kod kuća, situacija je nešto drugačija, pa su tu rasponi između obračunatih pokazatelja veći. Izbor vrednosti koju bismo smatrali najvažnijim pokazateljem odnosa dve osnovice više je stvar intuicije, a manje nauke. Rekli bismo da ćemo najmanje pogrešiti ako se opredelimo da uprosečimo sva četiri pokazatelja. Vrednosti odnosa osnovice poreza na imovinu naspram osnovice poreza na prenos apsolutnih prava do kojih tako dolazimo su sledeće:

- kuće: 0,78;
- stanovi: 0,44;
- poslovni prostor: 0,82.

Zaključak koji se na osnovu ovoga nameće jeste taj da su vlasnici stanova kao obveznici poreza na imovinu favorizovani u odnosu na vlasnike kuća i, naročito, vlasnike poslovnog prostora. Reklo bi se da ove vrednosti u skladu sa pretpostavkom da su poreske osnovice neravnomerno utvrđuju u odnosu na tržišnu vrednost nepokretnosti i da ukazuju na sistemske greške u praksi utvrđivanja osnovice poreza na imovinu.

Sada ćemo sagledati odnose procena tržišne vrednosti nepokretnosti i osnovice poreza na prenos apsolutnih prava. Zbog malog obima podataka kojima smo u ovom delu analize raspolagali, nekretnine smo grupisali na stambene objekte, poslovni prostor i zemljište (poljoprivredno i šumsko).

Tabela 36: *Sumarna tabela odnosa procena tržišne vrednosti i osnovice poreza na prenos apsolutnih prava za nepokretnosti iz uzorka*

Vrsta nepokretnosti	Medijana	Prosek	Trimovani prosek	Ponderisani prosek
Kuće i stanovi	1.19	1.47	1.19	1.24
Poslovni prostor	1.02	2.19	0.76	1.81
Njive i šume	2.56	2.42	2.53	2.43

Izvor: podaci istraživanja i kalkulacije autora

Situacija koju ovde uočavamo je donekle različita u odnosu na onu koju smo imali kada smo poredili dve poreske osnovice – sada su vrednosti različitih parametara kod njiva i šuma vrlo ujednačene (sve se nalaze u rasponu od 2,42 do 2,56), dok su vrednosti kod kuća, stanova i, pogotovo poslovnog prostora, izrazito raznolike. U ovom slučaju, takođe ćemo pribeći uprosečavanju sve četiri vrednosti, čime dobijamo sledeće odnose procena tržišne vrednosti i osnovice poreza na prenos apsolutnih prava za nepokretnosti iz uzorka:

- kuće i stanovi: 1,27;
- poslovni prostor: 1,45;
- poljoprivredno i šumsko zemljište: 2,49.

Donekle iznenađuje da je zaostajanje osnovice poreza na prenos apsolutnih prava za procenom tržišne vrednosti nepokretnosti kod poslovnog prostora veće nego kod stambenog prostora. Da podsetimo, u pogledu odnosa dve osnovice je suprotno bilo slučaj, što je u skladu sa očekivanjima da vođenje socijalne politike prebacivanjem tereta oporezivanja sa stanovništva na privredu ima svoju primenu i kod oporezivanja imovine. Ne iznenađuje uslovno rečeno blag tretman koji uživaju vlasnici poljoprivrednog i šumskog zemljišta kod oporezivanja prenosa apsolutnih prava – seoska domaćinstva su primer obveznika koji izazivaju najveću samilost poreskih vlasti.

U nastavku ćemo ukristiti ove dve vrste nalaza – jednu koja se tiče zaostajanja osnovice poreza na prenos apsolutnih prava za procenom tržišne vrednosti i drugu koja se odnosi na zaostajanje osnovice poreza na imovinu za osnovicom poreza na prenos apsolutnih prava. Ovde smo na naročito klizavom terenu, budući da izvodimo određene zaključke ukrštanjem nalaza dobijenih iz dve, obe nereprezentativne serije podataka, ali je teško odupreti se izazovu da se približimo odgovoru na pitanje o tome koliko je osnovica poreza na imovinu daleko od tržišne vrednosti nepokretnosti koje su predmet oporezivanja.

Tabela 37: *Sumarna tabela: zaostajanje dve osnovice za procenjenom tržišnom vrednosti za nepokretnosti iz uzorka*

Referentne vrednosti (u dinarima)	Kuće	Stanovi	Poslovni prostor	Njive i šume
Procenjena tržišna vrednost	100	100	100	100
Osnovica poreza na prenos AP	79	79	69	40
Osnovica poreza na imovinu	61	34	57	/

Izvor: podaci istraživanja i kalkulacije autora

Tabela 37. ukazuje da su, sa stanovišta oporezivanja imovine, u najnepovoljnijem položaju vlasnici kuća, dok su u nešto malo boljem položaju obveznici koji imaju odgovarajuće pravo na poslovnom prostoru. Vlasnici poljoprivrednog i šumskog zemljišta i stanova su favorizovani obveznici poreza na imovinu.

Akademске opreznosti radi, ovde treba ponoviti neke činjenice koje upućuju na posebnu pažnju u korišćenju i interpretaciji prethodno navedenih podataka. Najpre, korišćeni podaci o iznosu osnovice poreza na imovinu su iz 2012. godine, dakle iz perioda pre nego što su stupile na snagu izmene propisa u oblasti oporezivanja imovine koje su se najviše ticale upravo metodologije utvrđivanja poreske osnovice. Pored toga, navedeni nalazi se zasnivaju na uzorku koji se ni izbliza ne bi mogao smatrati reprezentativnim (naročito u pogledu odnosa procene tržišne vrednosti nepokretnosti i osnovice poreza na prenos apsolutnih prava), pa se i nezavisno od promena koje su u međuvremenu sprovedene u načinu utvrđivanja osnovice poreza na imovinu, moraju uzimati više kao indikativni nego kao definitivni.

U nastavku istraživanja oslanjamo se na podatke o vrednosti nepokretnosti iz nekoliko drugih izvora podataka: Republičkog geodetskog zavoda, Nacionalne korporacije za osiguranje stambenih kredita i republičke Poreske uprave. U ovom delu ćemo podatke koji su nam dostupni iz tih izvora uporediti sa iznosima prosečnih cena nepokretnosti po zonama koje utvrđuju jedinice lokalne samouprave za potrebe oporezivanja imovine. Počecemo sa podacima Republičkog geodetskog zavoda (RGZ).

4.2. Adekvatnost osnovice poreza na imovinu u svetlu podataka Registra prometa nepokretnosti Republičkog geodetskog zavoda

RGZ, na osnovu ovlašćenja sadržanog u Zakonu o državnom premeru i katastru¹¹³, vodi evidenciju tržišnih cena nepokretnosti (Registar prometa nepokretnosti – RPN). To se čini prikupljanjem podataka o tržišnim cenama ostvarenim u prometu prava na nepokretnostima, na određeni datum, za određenu nepokretnost. Podaci se pribavljaju na osnovu obaveze, najpre sudova, a zatim i javnih beležnika, da primerak kupoprodajnog ugovora dostave RGZ-u. Koristeći ovu evidenciju, RGZ sprovodi i određenu, rekli bismo rudimentarnu, masovnu procenu vrednosti nepokretnosti. Taj postupak se vrši na osnovu Pravilnika o proceni vrednosti nepokretnosti¹¹⁴ koji propisuje postupak, način i metodologiju za procenu vrednosti nepokretnosti. Tačnost i kompletnost podataka sadržanih u kupoprodajnim ugovorima na suštinski način određuje pouzdanost masovne procene tržišne vrednosti nepokretnosti koju vrši RGZ¹¹⁵.

113 "Službeni glasnik RS", br. 72/09, 18/10 i 65/13.

114 "Službeni glasnik RS", br. 113/14.

115 Imali smo prilike da vidimo podatke iz evidencije RGZ-a u kojima se za određene nepokretnosti konstatuje da u dostavljenom kupoprodajnom ugovoru nije bila navedena cena (sic). Za dobar broj nepokretnosti (naročito kada se radi o kućama), nije moguće razdvojiti deo kupoprodajne cene koji se odnosi na objekat, a koji na zemljište. Pri tome se pojam zemljišta ne mora odnositi na okućnicu – često je predmet prometa kuća sa okućnicom, ali i sa šumom, odnosno njivom, koja se može nalaziti i u drugoj katastarskoj opštini. Slično tome, sa stanom se često prometuje i garaža (najčešće u istoj zoni, ali ne neophodno).

Za potrebe RPN-a, republička Poreska uprava je dostavila podatke za oko 685.000 transakcija iz perioda 2007-2011. godine. Međutim, za čak oko polovinu tih transakcija nedostajali su i tako elementarni podaci kao što su opština i adresa nepokretnosti (za 40% transakcija su nedostajali podaci o katastarskoj parceli nepokretnosti). Posle probnog perioda unosa (za period 2012-2013. prikupljeno je podataka o 71.000 transakcija), sa stalnim unosom podataka u evidenciju cena otpočeto je 1. oktobra 2013. godine. U 2014. godini, RPN je pribavio ugovore o 110.000 transakcija (Grover et al, 2015, str. 15), ali ih je, kako Tabela 38. pokazuje, registrovano 84.745.

Tabela 38: Broj registrovanih ugovora o prometu nepokretnosti u evidenciji RPN u 2014. godini prema vrsti pravnog posla i vrstama nepokretnosti

Prema vrsti pravnog posla		
Ukupno	84,745	
Kupoprodaje	65,650	77%
Zakup	1,131	1%
Ostali (poklon, otkup, razmena i ostalo)	17,964	21%
Prema vrsti nepokretnosti		
Zemljište	33,051	39%
Građevinsko zemljište	4,297	13%
Poljoprivredno zemljište	26,771	81%
Posebni delovi objekata	32,203	38%
Stanovi	27,695	86%
Poslovni prostor	2,576	8%
Objekti (kuće, poslovni i drugi)	9,322	11%
Stambeni objekti	8,203	88%
Poslovni objekti	373	4%
Mešoviti ugovori	10,169	12%

Izvor: Izveštaj o stanju na tržištu nepokretnosti za 2014. godinu, 2015.

Do sada je RGZ stigao do faze uspostavljanja masovne procene tržišne vrednosti nepokretnosti koja uključuje uspostavljanje vrednosnih zona i vrednosnih nivoa nepokretnosti. Vrednosni nivoi se utvrđuju kao srednja vrednost ostvarenih cena za karakteristične nepokretnosti u okviru vrednosnih zona, a karakteristična nepokretnost je najčešće zastupljena nepokretnost u skupu prometovanih nepokretnosti. Pokazatelji koji se primenjuju pri masovnoj proceni tržišne vrednosti stanova su površina, sprat i struktura stana. U nastavku dajemo podatke jednog od prvih istraživanja objavljenih na internet strani Republičkog geodetskog zavoda, koje predstavlja rezultate primene masovne procene vrednosti nepokretnosti na primeru tri jedinice lokalne samouprave (Smederevo, Smederevska Palanka i Velika Plana) i

poredi ih sa vrednostima prosečnih cena nepokretnosti koje su utvrdile po zonama (Trifunović et al, 2015, str. 8).

Tabela 39: Poređenje prosečnih cena po zonama koje utvrđuje lokalna samouprava i vrednosnih nivoa RGZ za stanove (u EUR/m²)

Zona	Smederevo		Smederevska Palanka		Velika Plana	
	Lokalna samouprava	RGZ	Lokalna samouprava	RGZ	Lokalna samouprava	RGZ
1	450	650	370	350	450	500
2	375	500	250		400	350
3	300	350	280		350	
4	210		280		300	
5					250	
6					200	
7					180	
8					150	
9					120	
10						
11						
12					250	

Izvor: Trifunović i ostali, 2015, str. 8.

Prvo što uočavamo jeste izrazito različit broj zona koje utvrđuju jedinice lokalne samouprave u odnosu na RGZ. Najmanja je razlika u Smederevu, gde je grad utvrdio četiri zone, a RGZ ih razlikuje tri. Najveća razlika je u Velikoj Plani, koja je utvrdila 12 zona (od toga u dve nema vrednosti za stanove), dok RGZ razlikuje samo dve. Posebno privlači pažnju to što je RGZ za Smederevsku Palanku utvrdio samo jednu vrednosnu zonu za stanove, naspram četiri koje je utvrdila opština. Ova uniformnost vrednosti stanova, odnosno činjenica da je utvrđena samo jedna vrednosna zona za celu opštinu, ne uliva poverenje. Zato smo proverili i broj transakcija za koje postoje podaci u bazi Registra prometa nepokretnosti i našli da ih je tokom cele 2014. godine u Smederevskoj Palanci, što se stanova tiče, bilo 53. Međutim, pažljiviji pogled otkriva da se, od tog broja, podaci za sve sem tri transakcije odnose na stanove koji su locirani uz sam magistralni put koji vodi kroz centar grada. Ako pretpostavimo da se stanovi nalaze i u drugim delovima opština, ali da su ti delovi manje atraktivni i ređe predmet transakcija, pitanje adekvatnosti primene ovog uzorka od 53 transakcije na sve stanove u opštini ostaje otvoreno.

Ilustracija 1: Grafički prikaz lokacije 53 stana koja su bila predmet transakcije u Smederevskoj Palanci tokom 2014. godine



Izvor: Registar prometa nepokretnosti Republičkog geodetskog zavoda

Pored pitanja lokacija iz kojih dolaze podaci o transakcijama, oslanjanje na vrednosne nivoe do kojih je došao RGZ bi značilo prihvatiti još jednu upitnu pretpostavku: da je najvrednija zona, što se stanova tiče, u Smederevskoj Palanci, koja ima oko 60.000 stanovnika, podjednako vredna kao najmanje atraktivna zona u Velikoj Plani, koja ima oko 16.000 stanovnika, budući da u obe zone prosečne cene iznose 350 evra po kvadratnom metru.

Sam rezultat poređenja prosečnih cena koje utvrđuje samouprava i vrednosti do kojih je došao RGZ daje sledeće rezultate: osnovica poreza na imovinu u najatraktivnijoj zoni u Smederevu zaostaje za procenom RGZ-a za najskuplju zonu za 31%, a u najjeftinijoj za 40%. Budući da je RGZ u Smederevskoj Palanci utvrdio samo jednu vrednosnu zonu za stanove, ta procena je za 5% manja od opštinske procene za prvu zonu, ali je i za 25% veća od opštinske procene za poslednju, četvrtu zonu. Velika Plana, najmanja JLS u ovom uzorku, utvrdila je najviše zona, čak 12, od čega je u 10 utvrđena i prosečna cena za stanove. Opštinska procena za najvredniju zonu zaostaje 10% za procenom RGZ-a, dok u najmanje vrednoj zoni (koja je, treba i to primetiti, deveta, a ne 12-ta), zaostaje za čitavih 66%.

Koliko god procene RGZ-a bile upitne u pogledu zona niže vrednosti, smatramo da se moraju smatrati veoma relevantnim za najvrednije zone, u kojima se zasnivaju na najbrojnim podacima o transakcijama. Upravo u tom pogledu smo uočili veliko zaostajanje prosečne cene stanova utvrđene od strane lokalne samouprave za procenom RGZ-a u Smederevu, daleko najvećoj jedinici lokalne samouprave u ovom uzorku. Pri tome treba napomenuti da prosečne cene po zonama još ne čine osnovicu (po kvadratnom metru) poreza na imovinu, budući da se te vrednosti naknadno umanjuju za iznos amortizacije, pa je zaostajanje osnovice poreza na imovinu po kvadratnom metru za vrednosnim zonama RPN- još i veće od prethodno navedenih vrednosti.

4.3. Prosečne vrednosti građevinskog zemljišta prema evidenciji republičke Poreske uprave naspram prosečnih cena građevinskog zemljišta kod lokalnih samouprava

U ovom delu istraživanja koristimo podatke republičke Poreske uprave iz aprila 2015. godine, koji sadrže prosečne cene građevinskog zemljišta u jedinicama lokalne samouprave, a koji su pripremljeni za potrebe izrade Nacrta zakona o pretvaranju prava korišćenja u pravo svojine uz naknadu¹¹⁶. Prosečne tržišne cene građevinskog zemljišta su utvrđene na osnovu pravosnažnih rešenja donetih u postupku utvrđivanja poreza na prenos apsolutnih prava. Te podatke poredimo sa prosečnim cenama građevinskog zemljišta koje, po zonama, jedinice lokalne samouprave utvrđuju za potrebe godišnjeg oporezivanja imovine.

Najpre treba napomenuti da Poreska uprava u pojedinim slučajevima prosečne cene takođe iskazuje po zonama, ali se te zone ne poklapaju sa zonama koje utvrđuje lokalna samouprava. Poreska uprava kod većine opština ne razlikuje zone, a tamo gde postoje, najčešće razlikuje dve, mada ima primera, kao što je Kragujevac, gde razlikuje šest zona, ili čak i sedam (gradska opština u Beogradu Palilula). Podaci Poreske uprave su takvi da se nekada ne daju prosečne cene za jedinicu lokalne samouprave, već raspon (tako se za, na primer, Staru Pazovu navodi: „Od 1.500,00 dinara do 3.467,00 dinara“).

Od devet opština iz uzorka, šest je sa teritorije grada Beograda, pri čemu smo u uzorak uključili i centralne i prigradske opštine. Među ostale tri jedinice lokalne samouprave smo uključili jedan grad (Kragujevac), jednu opštinu iz centralne Srbije koja je po mnogim svojim odlikama prosečna opština (Paraćin) i jednu vojvođansku malu opštinu koju odlikuje relativno dinamično tržište građevinskog zemljišta, zahvaljujući geografskom položaju duž auto-puta (Pećinci). S obzirom na to da nije moguće tačno upariti područja procene iz dve serije podataka, kao i to da se ovaj deo analize oslanja na uzorak od ukupno devet opština, gradova i gradskih opština, rezultate možemo koristiti samo kao pokazatelj određenih kretanja u odnosima prosečnih tržišnih cena na osnovu rešenja republičke Poreske uprave i prosečnih cena koje utvrđuje lokalna samouprava. Posebno napominjemo da na osnovu Odluke o izmeni i dopuni odluke o određivanju zona i najopremljenijih zona na teritoriji grada Beograda za utvrđivanje poreza na imovinu¹¹⁷ nije uvek bilo moguće nedvosmisleno utvrditi koje zone postoje na teritoriji koje gradske opštine.

116 Zakon o pretvaranju prava korišćenja u pravo svojine na građevinskom zemljištu uz naknadu donet je 16. jula 2015. godine.

117 Službeni list grada Beograda broj 87/2014.

Na teritoriji Novog Beograda, republička Poreska uprava razlikuje dve zone (Novi Beograd 1 i Novi Beograd 2), dok grad Beograd razlikuje čak pet zona (prvu, prvu zonu ekstra poslovanja, drugu, treću i četvrtu). Prosečna cena građevinskog zemljišta koju je grad Beograd utvrdio za prvu zonu ekstra poslovanja (72,300 dinara) je za 87% viša od proseka cena koje je utvrđivala Poreska uprava (38.667 dinara). Ovaj nalaz svakako privlači pažnju. Pre nego što bi se požurilo sa zaključcima o tome da lokalna samouprava arbitrarno utvrđuje prosečne cene nepokretnosti (a naročito građevinskog zemljišta), trebalo bi da imamo u vidu da se procena Grada odnosi na uže, visokoatraktivno područje (uključujući i prvu ekstra zonu poslovanja), dok područje koja Poreska uprava označava Prvom zonom verovatno obuhvata i područja prve, a moguće je i delove druge zone, prema zonskom planu lokalne samouprave.

Tabela 40: Poređenje prosečnih cena građevinskog zemljišta na teritoriji gradske opštine Novi Beograd: republička Poreska uprava i grad Beograd (podaci za 2015. god, u dinarima po m²)

Poreska uprava	Novi Beograd 1 38,667		Novi Beograd 2 35,748		
Lokalna samouprava	49,500 Prva	72,300 Prva ekstra zona poslovanja	21,500 Druga	8,100 Treća	3,500 Četvrta

Izvor: podaci Poreske uprave i Odluka grada Beograda

S druge strane, prosečna cena koju je grad Beograd utvrdio za četvrtu, najjeftiniju zonu prisutnu na teritoriji Novog Beograda (3.500 dinara), više od 10 puta je manja od prosečne cene u evidenciji Poreske uprave za drugu zonu na Novom Beogradu (35.748 dinara). Opravdano je pretpostaviti da je ova drastična razlika rezultat činjenice da se podaci Poreske uprave prevashodno odnose na atraktivnija područja, u kojima ima više transakcija, što utiče na veću prosečnu vrednost kvadratnog metra građevinskog zemljišta, iako možemo pretpostaviti da na Novom Beogradu zaista postoje područja u kojima je vrednost građevinskog zemljišta bliža najnižoj vrednosti koju procenjuje Grad nego proceni Poreske uprave za manje vredan deo te gradske opštine.

Gradska opština Voždovac je slična Novom Beogradu utoliko što u oba slučaja imamo dve različite zone koje razlikuje republička Poreska uprava i sličan broj zona utvrđenih od strane lokalne samouprave (pet u slučaju Novog Beograda i četiri u slučaju Voždovca). Važna razlika je u tome što je vrednost građevinskog zemljišta u skupljijoj zoni koju je utvrdila Poreska uprava više od pet puta veća od vrednosti utvrđene od strane grada Beograda za treću, najvredniju, zonu u toj opštini. I u jeftinijoj zoni je prosečna vrednost prometovanog građevinskog zemljišta prema evidenciji Poreske uprave značajno veća od prosečne cene koju je za najjeftiniju zonu na teritoriji opštine Voždovac (šesta zona) utvrdio grad Beograd.

Tabela 41: Poređenje prosečnih cena građevinskog zemljišta na teritoriji gradske opštine Voždovac: republička Poreska uprava i grad Beograd (podaci za 2015. godinu, u dinarima po m²)

Poreska uprava	Voždovac 1 41,000		Voždovac 2 3,832	
Lokalna samouprava	8,100 Treća	3,500 Četvrta	2,600 Peta	1,600 Šesta

Izvor: podaci Poreske uprave i Odluka grada Beograda

Sledeće poređenje smo sprovedeli na primeru gradske opštine Rakovica. Značajna razlika u odnosu na novobeogradski i voždovački primer je ta da republička Poreska uprava ne razlikuje vrednosne zone za građevinsko zemljište na teritoriji ove opštine, dok ih grad Beograd razlikuje tri: treću, četvrtu i petu.

Tabela 42: Poređenje prosečnih cena građevinskog zemljišta na teritoriji gradske opštine Rakovica: republička Poreska uprava i grad Beograd (podaci za 2015. godinu, u dinarima po m²)

Poreska uprava	Rakovica 5,000		
Lokalna samouprava	8,100 Treća	3,500 Četvrta	2,600 Peta

Izvor: podaci Poreske uprave i Odluka grada Beograda

Poređenjem dolazimo do zaključka da je prosečna vrednost koju je iskazala Poreska uprava od 5.000 dinara na nivou sličnom proseku tri vrednosti koje je grad Beograd utvrdio za ovu opštinu (4.733 dinara). Intuitivno bi se očekivalo da prosek Poreske uprave bude nešto viši, odnosno bliži iznosima koji se utvrđeni za najatraktivniju zonu u Rakovici, i to na osnovu pretpostavke da su transakcije češće u vrednijim zonama.

Savski Venac je, posle Vračara (108.254 dinara), gradska opština za koju je Poreska uprava zabeležila najveću prosečnu cenu građevinskog zemljišta od 83.694 dinara. Na teritorije te opštine postoji i najskuplja zona u pogledu građevinskog zemljišta prema Odluci grada Beograda (prva ekstra zona stanovanja, za područje Dedinja), u iznosu od 72.300 dinara. Dakle, prosečna cena prema evidenciji Poreske uprave je za 16% veća od prosečne cene koju je utvrdio grad Beograd za vredniju zonu na toj opštini i za čak 69% od prosečne cene koju je Beograd utvrdio za manje vrednu, prvu zonu.

Tabela 43: Poređenje prosečnih cena građevinskog zemljišta na teritoriji gradske opštine Savski Venac: republička Poreska uprava i grad Beograd (podaci za 2015. god, u dinarima po m²)

Poreska uprava	Savski Venac 83,694		
Lokalna samouprava	49,500 Prva	72,300 Prva ekstra zona stanovanja	

Izvor: podaci Poreske uprave i Odluka grada Beograda

Primer gradske opština Zemun je interesantan utoliko što Poreska uprava na teritoriji te opštine u svojoj evidenciji prosečnih cena građevinskog zemljišta ne razlikuje različite vrednosne zone, dok ih Odluka grada Beograda razlikuje čak pet – od druge do šeste zone.

Tabela 44: Poređenje prosečnih cena građevinskog zemljišta na teritoriji gradske opštine Zemun: republička Poreska uprava i grad Beograd (podaci za 2015. godinu, u dinarima po m²)

Poreska uprava	Zemun 20,000				
Lokalna samouprava	21,500 Druga	8,100 Treća	3,500 Četvrta	2,600 Peta	1,600 Šesta

Izvor: podaci Poreske uprave i Odluka grada Beograda

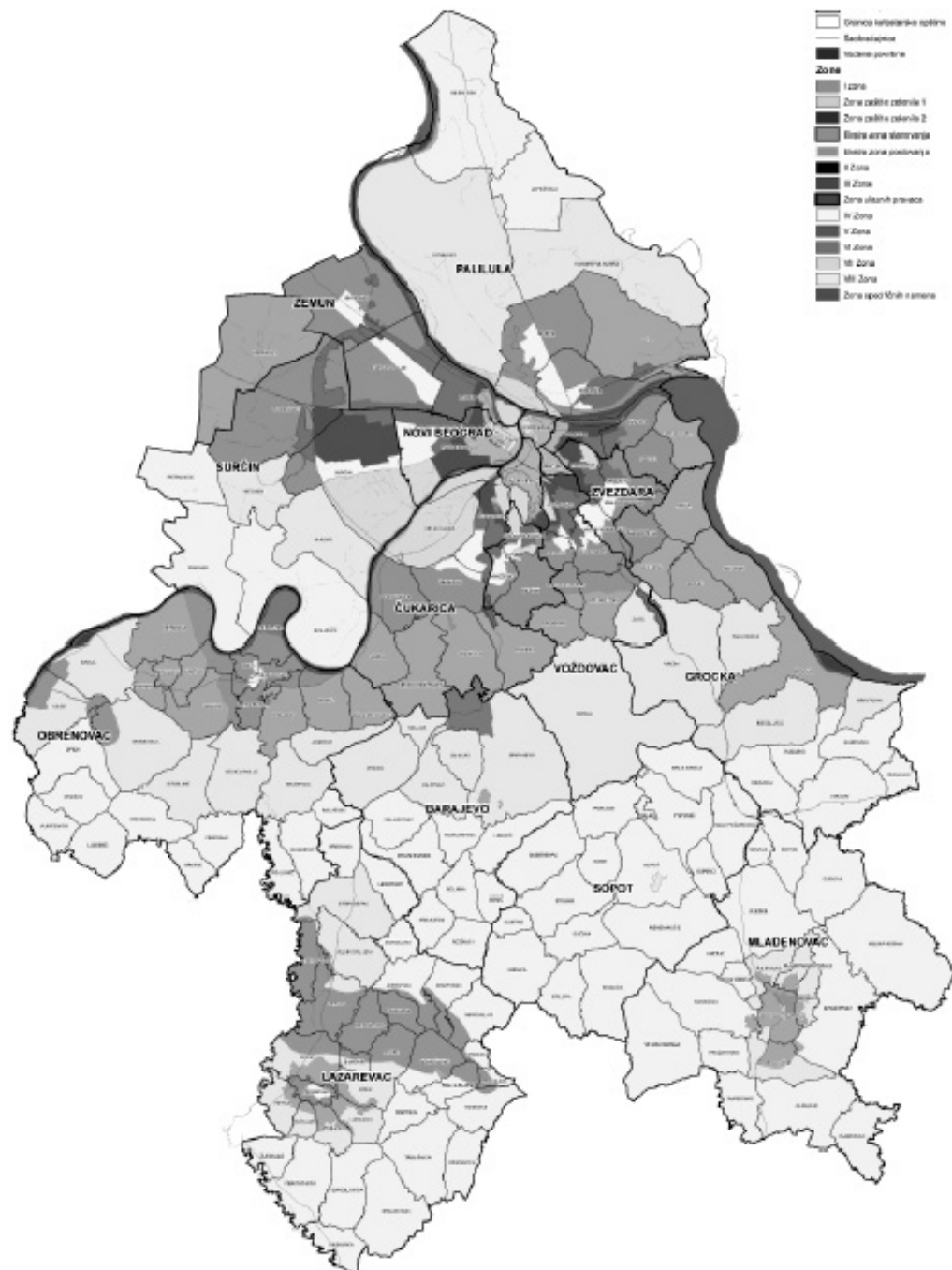
Raspon prosečnih cena koje utvrđuje lokalna samouprava na teritoriji gradske opštine Zemun se kreće od 1.600 dinara po metru kvadratnom do 21.500 dinara, što je odnos od 1:13. Za to vreme, prosečna vrednost kvadratnog metra prema evidenciji Poreske uprave je 20.000 dinara – dakle na nivou na kome bismo i očekivali da bude – znatno bliže iznosima za atraktivnije zone (u kojima su transakcije češće) nego iznosima za manje atraktivne zone.

Poslednji primer na teritoriji grada Beograda je opština Barajevo, koja spada u red takozvanih prigradskih opština. I za područje opštine Barajevo Poreska uprava ne razlikuje različite vrednosne zone. Odluka grada Beograda ih razlikuje tri: šestu, sedmu i osmu.

Tabela 45: Poređenje prosečnih cena građevinskog zemljišta na teritoriji gradske opštine Barajevo: republička Poreska uprava i grad Beograd (podaci za 2015. godinu, u dinarima po m²)

Poreska uprava	Barajevo 500		
Lokalna samouprava	1,600 Šesta	1,100 Sedma	900 Osma

Izvor: podaci Poreske uprave i Odluka grada Beograda

Ilustracija 2: Grafički prikaz zona za utvrđivanje poreza na imovinu u gradu Beogradu

Izvor: Službeni list grada Beograda, broj 87/2014, str. 11.

Prosečna cena na osnovu evidencije Poreske uprave (500 dinara) je gotovo dvostruko manja od prosečne cene koju je grad Beograd utvrdio za najmanje atraktivnu, osmu zonu (900 dinara). U odnosu na šestu, najskuplju zonu koju je lokalna samouprava utvrdila na teritoriji Barajeva (1.600 dinara), prosek cena zabeleženih u Poreskoj upravi zaostaje više od tri puta. Ovo je prvi slučaj u kome je prosečna vrednost zabeležena od strane Poreske uprave niža i od najniže prosečne cene koju za tu opštinu utvrđuje lokalna samouprava. Ovakav nalaz nameće pitanje na osnovu čega je lokalna samouprava utvrdila prosečne cene kakve je utvrdila, kada imamo u vidu da osnova za te prosečne cene moraju biti iznosi koji se postižu u prometu odgovarajuće vrste nepokretnosti. Možemo pretpostaviti da se uzrok nelogičnosti nalazi u činjenici da se zone u gradu Beogradu ne utvrđuju po gradskim opštinama, već da granice zona presecaju granice gradskih opština, i to tako da nekada imaju oblik tigrovog krzna, što znači da zone nisu kontinuirane, već su tačkasto (tačnije, „flekasto“), raspoređene u prostoru. Na osnovu toga je moguće (makar teorijski) da je grad Beograd prosečne cene koje se primenjuju u odgovarajućim zonama u Barajevu utvrdio bez ijednog prometa zabeleženog u toj opštini, na osnovu podataka o prometu na područjima koja su takođe kategorizovana kao druga zona, a nalaze se u gradskim opštinama koje ne moraju ni da budu susedne (na primer, utvrđivanje prosečne cene u Šestoj zoni na osnovu podataka iz gradske opštine Grocka ili Surčin).

Sa ovim nalazima prelazimo na jedinice lokalne samouprave van Beograda, sa istim ciljem – da uporedimo prosečne vrednosti građevinskog zemljišta u evidenciji Poreske uprave sa prosečnim cenama građevinskog zemljišta koje po zonama svojim odlukama utvrđuju gradovi i opštine. Prvo ćemo pažnju usmeriti na Kragujevac, koji je, uz Beograd, Novi Sad i Niš, jedan od samo četiri grada koji su taj status imali još davno pre nego što ga je 2007. godine dobilo još 19 opština.

Specifičnost Kragujevca jeste ta da je to jedini grad za koji se u evidenciji Poreske uprave razlikuje jednak broj vrednosnih zona koliko ih je utvrdila i JLS za građevinsko zemljište – i to čak šest. U isto vreme, Kragujevac je i jedina JLS za koju je Poreska uprava izvestila o prosečnoj ceni građevinskog zemljišta u industrijskoj zoni. Poseban kuriozitet je da su prosečne cene u zonama Kragujevac 1 i Kragujevac 2 niže u odnosu na proseke u zonama Kragujevac 3 i Kragujevac 4.

Tabela 46: Poređenje prosečnih cena građevinskog zemljišta na teritoriji grada Kragujevca: republička Poreska uprava i grad Kragujevac (podaci za 2015. godinu, u dinarima po m²)

Poreska uprava	Ekstra zona 35,000	Industrijska zona 6,000	KG 1 5,000	KG 2 2,000	KG 3 6,000	KG 4 6,000
Lokalna samouprava	17,350 Ekstra zona	17,350 Prva	5,190 Druga	1,156 Treća	350 Četvrta	238 Peta

Izvor: podaci Poreske uprave i Odluka grada Kragujevca

Poredeći prosečne cene u dve evidencije u pogledu najskupljih zona, vidimo da vrednost koju je utvrdila lokalna samouprava (17.350 dinara) zaostaje više nego dvostruko za prosekom u evidenciji Poreske uprave (35.000 dinara). Na donjem kraju spektra vrednosti, razlika je još izrazitija: prosečna cena građevinskog zemljišta od 238 dinara po kvadratnom metru u poslednjoj, petoj zoni, zaostaje više od osam puta za prosečnom cenom od 2.000 dinara koju je Poreska uprava zabeležila u svojoj zoni najmanje vrednosti na teritoriji grada Kragujevca (Druga zona). Vrednosti koje je utvrdila lokalna samouprava u tri od ukupno šest zona manje su od presečne vrednosti koju je Poreska uprava zabeležila u svojoj zoni najmanje vrednosti. Ovi nalazi daju opšti utisak o značajnoj potcenjenosti prosečnih cena građevinskog zemljišta u Odluci grada Kragujevca u odnosu na podatke koje u svojoj evidenciji prometa nepokretnosti ima Poreska uprava.

Sledeća lokalna samouprava za koju smo u prilici da uporedimo odgovarajuće vrednosti u evidencijama dva nivoa poreskih vlasti je opština Paraćin, za koju smo već naveli da se prema nekim od ključnih odlika uklapa u profil prosečne opštine u Srbiji. U Paraćinu, Poreska uprava ne razlikuje vrednosne zone za građevinsko zemljište, dok se odlukom lokalne samouprave razlikuju četiri zone – od prve do četvrte.

Tabela 47: Poređenje prosečnih cena građevinskog zemljišta na teritoriji opštine Paraćin: republička Poreska uprava i opština Paraćin (podaci za 2015. godinu, u dinarima po m²)

Poreska uprava	Paraćin 8,400			
Lokalna samouprava	8,000 Prva	5,800 Druga	3,800 Treća	700 Četvrta

Izvor: podaci Poreske uprave i Odluka opštine Paraćin

Paraćin spada u one sredine u kojima je prosečna vrednost građevinskog zemljišta u evidenciji Poreske uprave veća od prosečne cene koju je JLS utvrdila i za najskuplju, prvu zonu, i to za 5%. Utvrđena prosečna cena građevinskog zemljišta u poslednjoj, četvrtoj zoni, je 12 puta manja od prosečne tržišne cene građevinskog zemljišta prema podacima Poreske uprave, a prosek za sve četiri zone, u iznosu od 4.575 dinara, čini samo 54% prosečne tržišne cene prema evidenciji Poreske uprave.

Situacija u Pećincima, opštini koja, zahvaljujući tome što se nalazi uz auto-put ima relativno dinamično tržište zemljišta, slična je onoj u Paraćinu samo u pogledu zona.

Tabela 48: Poređenje prosečnih cena građevinskog zemljišta na teritoriji opštine Pećinci: republička Poreska uprava i opština Pećinci (podaci za 2015. godinu, u dinarima po m²)

Poreska uprava	Pećinci 520			
Lokalna samouprava	1,898 Prva	1,200 Druga	440 Treća	300 Četvrta

Izvor: podaci Poreske uprave i Odluka opštine Pećinci

Kao i u Paraćinu, i u Pećincima Poreska uprava ne primenjuje različite zone u evidentiranju proseka tržišnih cena, dok lokalna samouprava razlikuje četiri zone. Rekli bismo da tu sličnost između dve opštine uglavnom prestaje, budući da je prosečna cena građevinskog zemljišta u evidenciji Poreske uprave značajno manja od prosečnih cena građevinskog zemljišta koje je lokalna samouprava utvrdila u prve dve zone – više nego dvostruko u odnosu na drugu zonu i gotovo četiri puta u odnosu na prvu zonu. Sa 520 dinara po kvadratnom metru, prosečna cena u evidenciji Poreske uprave je mnogo bliža nivou četvrte (320 dinara) i naročito treće zone (440 dinara).

Ne samo da iznenađuje odnos između evidencija Poreske uprave i lokalne samouprave, već i horizontalno poređenje sa drugim opštinama daje neočekivane rezultate. Prosečna cena u Paraćinu prema podacima Poreske uprave od 8.400 dinara, 16 puta je veća nego u Pećincima. Poredeći vrednosti u zonama koje utvrđuje lokalna samouprava, prva zona u Pećincima zaostaje za prvom zonom u Paraćinu više nego četiri puta, druga gotovo pet, treća više od osam puta i četvrta više nego dvostruko.

Pregled poređenja podataka republičke Poreske uprave i lokalne samouprave u pogledu građevinskog zemljišta

Prethodno analizirani podaci za devet opština, gradova i gradskih opština ne ukazuju na postojanje čvrstog pravila o odnosu dve vrste podataka. Štaviše, reklo bi se da je pravilo da nema pravila. Na jednoj strani su opštine u kojima je prosečna zabeležena cena građevinskog zemljišta veća od cene koju je lokalna samouprava utvrdila za najskuplju zonu. Tu spadaju Savski Venac i Paraćin. Na drugoj strani je opština Barajevo, u kojoj je prosek cena građevinskog zemljišta u evidenciji Poreske uprave ispod prosečne cene utvrđene za najjeftiniju zonu. Kod ostalih šest opština imamo logičniju situaciju – da je procena (ili procene) Poreske uprave između najskuplje i najjeftinije zone utvrđenih od strane lokalne samouprave.

Posebnu pažnju smo posvetili poređenju prosečnih cena u evidenciji Poreske uprave i lokalne samouprave u zonama najviše i najniže vrednosti. (Za opštine u kojima Poreska uprava ne razlikuje vrednosne zone za građevinsko zemljište, jedinstvenu prosečnu vrednost koja je zabeležena smo koristili kao podatak i za najskuplju i najjeftiniju zonu.) Za najskuplje zone, prosečan odnos dve vrednosti kod devet opština iz uzorka je 1,55, što znači da su vrednosti koje utvrđuje lokalna samouprava za 55% više od vrednosti koje je zabeležila Poreska uprava. Budući da se ovde radi o neponderisanom proseku, proverili smo i iznos ponderisanog proseka i došli do bitno drugačijeg iznosa, od 0,91. To znači da je zbir svih vrednosti u evidenciji devet opština i gradova za 9% manji od zbira vrednosti zabeleženih od strane Poreske uprave. Medijana dva odnosa iznosi 1,08 dok trimovani prosek (do koga smo došli tako što je odstranjena po jedna vrednost na svakom kraju, pa je u uzorku ostalo sedam vrednosti) iznosi 1.44. Kada sva ove četiri rezultata (ponderisani, neponderisani i trimovani prosek i medijanu) uprosečimo, dolazimo do odnosa od 1,24 – dakle, odnos dve evidencije za najvrednije zone je 24% u korist lokalne samouprave.

Tabela 49: Odnos prosečnih cena lokalne samouprave naspram zabeleženih cena Poreske uprave u zonama najviše i najniže vrednosti

Opština	Najskuplja zona			Najeftinija zona		
	Poreska uprava	Samouprava	Odnos prosečnih cena lokalne samouprave i Poreske uprave	Poreska uprava	Samouprava	Odnos prosečnih cena lokalne samouprave i Poreske uprave
Novi Beograd	38,667	72,300	187%	35,748	3,500	10%
Rakovica	5,000	8,100	162%	5,000	2,600	52%
Voždovac	41,000	8,100	20%	3,832	1,600	42%
Savski Venac	83,694	72,300	86%	83,694	49,500	59%
Zemun	20,000	21,500	108%	20,000	1,600	8%
Barajevo	500	1,600	320%	500	900	180%
Kragujevac	35,000	17,350	50%	2,000	238	12%
Paraćin	8,400	8,000	95%	8,400	700	8%
Pećinci	520	1,898	365%	520	300	58%
Prosek	25,865	23,461	155%/91%	17,744	6,771	48%/38%
Medijana	20,000	8,100	108%	5,000	1,600	42%
Trimovani prosek	21,227	19,607	144%	10,786	1,600	34%

Izvor: podaci Poreske uprave i odluke opština i gradova

Kod najmanje vrednih zona, situacija je potpuno suprotna. Neponderisani prosek dva odnosa je 0,48, što znači da prosečna cena koju utvrđuje lokalna samouprava čini manje od polovine prosečne cene zabeležene od strane Poreske uprave, dok ponderisani prosek (količnik zbira vrednosti koje je iskazala lokalna samouprava i onih koje je zabeležila Poreska uprava) iznosi 0,38. Medijana dva odnosa iznosi 42%, a zaostajanje je najveće kada se isključi po jedna vrednost na svakom kraju, jer tada prosečne cene lokalne samouprave čine samo 34% vrednosti koje beleži Poreska uprava. Uprosečavanjem ova četiri odnosa dolazimo do vrednosti od 0,4 što možemo smatrati samo indikacijom zaostajanja prosečnih cena u najmanje vrednim zonama prema iznosima koje utvrđuje lokalna samouprava za iznosima koje je zabeležila Poreska uprava.

Da zaključimo ovaj deo analize: na jednoj strani imamo indikaciju da prosečne cene građevinskog zemljišta koje utvrđuje lokalna samouprava u najvrednijim zonama iznose 24% više od prosečnih vrednosti koje je Poreska uprava zabeležila za najvredniju zonu u toj opštini, a na drugoj da prosečne cene lokalne samouprave za najmanje vredne zone iznose samo 40% vrednosti zabeleženih od strane Poreske uprave. Ovi nalazi ukazuju na značajne nedostatke u praksi najmanje jednog od ova dva nivoa poreskih vlasti, a najverovatnije u praksi oba nivoa – republičke Poreske uprave i lokalnih poreskih uprava.

4.4. Prosečne cene stambenih objekata NKOSK naspram prosečnih cena koje utvrđuje lokalna samouprava

Nacionalna korporacija za osiguranje stambenih kredita (NKOSK) postoji od 2004. godine, kada je osnovana Zakonom o nacionalnoj korporaciji za osiguranje stambenih kredita¹¹⁸. U sklopu svojih delatnosti, NKOSK vodi evidenciju o cenama postignutim pri prometu stambenog prostora (stanova i kuća). NKOSK ima uvid u ostvarene kupoprodajne vrednosti rezidencijalnih nepokretnosti – stanova i kuća prometovanih posredstvom osiguranih stambenih kredita – i raspolaže podacima o tipu nepokretnosti, kvadraturi, opštini na kojoj se nepokretnost nalazi, kao i u kom trenutku je izvršen promet. Korporacija ne objavljuje podatke koji se odnose na individualne transakcije, već agregatne podatke o prosečnim cenama stambenih nepokretnosti po metru kvadratnom, po kvartalima i gradovima, opštinama i gradskim opštinama.

Od početka 2007. godine, od kada vodi evidenciju o prosečnoj ceni kvadratnog metra stambenog prostora, NKOSK je prikupila podatke o prometu 76.136 stambene nepokretnosti, od čega se 30.188 odnosi na nepokretnosti na teritoriji grada Beograda, 24.338 na Vojvodinu, dok se podaci o 21.602 stambene nepokretnosti odnose na ostatak Srbije. Za 2014. godinu su zabeleženi podaci o prometu za 5.492 nepokretnost, od toga 2.554 na teritoriji grada Beograda. Smatramo da je baza podataka ove organizacije dovoljno reprezentativna da je možemo koristiti kao jedan od izvora za ocenu adekvatnosti utvrđivanja prosečnih cena stanova od strane lokalnih samouprava. Naime, koristeći kao referentne podatke Registra prometa nepokretnosti Republičkog geodetskog zavoda o 27.695 zabeleženih ugovora o prometu stanova u 2014. godini, ako na taj broj primenimo odnos prema kome kupoprodajni ugovori čine 77% svih ugovora o prometu (pri čemu poklon, otkup, razmena, zakup i dr. čine ostatak od 23%¹¹⁹), dolazimo do toga da je tokom 2014. registrovan 21.325 ugovor o prometu stanova. Budući da smo ranije videli da je ukupan broj dostavljenih ugovora o prometu (111.028) veći od broja registrovanih ugovora (84.745) za 31%, zaključujemo da je tokom 2014. godine dostavljeno oko 28.000 ugovora o prometu stanova. Prema tome, 5.492 nepokretnosti u evidenciji NKOSK čine tačno jednu petinu tog broja.

Budući da NKOSK kod objavljivanja podataka ne pravi razliku između stanova i kuća, u nastavku ćemo pretpostaviti da se ti podaci prevashodno odnose na stanove, budući da ta kategorija nepokretnosti značajno više učestvuje u strukturi prometovanih nepokretnosti. Tu tvrdnju takođe možemo potkrepiti podacima RPN o tipu prometovanih nepokretnosti, prema kojima u strukturi stambenih objekata i posebnih delova objekata, stanovi čine 77% ukupnog broja, a kuće 23%.

118 Službeni glasnik RS br. 55/204.

119 U izveštajima RPN-a razlikuju se tri kategorije pravnih poslova: kupoprodaja, zakup i ostalo, pri čemu zakup ukupno učestvuje sa samo 1% u strukturi svih pravnih poslova. Kategoriju ostalo čine poklon, otkup, razmena i drugo.

Tabela 50: *Odnos prosečne vrednosti kvadratnog metra stambenog prostora prema evidenciji NKOSK i prosečnih cena stanova prema odlukama o porezu na imovinu izabраниh opština i gradova*

Novi Bgd	NKOSK	149,512				
	Samouprava	160,500	160,500	126,700	89,940	78,900
		Prva	1. ekstra poslovanja	Druga	Treća	Četvrta
Rakovica	NKOSK	112,203				
	Samouprava	89,940	78,900	70,640		
		Treća	Četvrta	Peta		
Voždovac	NKOSK	145,932				
	Samouprava	89,940	78,900	70,640	67,000	
		Treća	Četvrta	Peta	Šesta	
Savski Venac	NKOSK	176,112				
	Samouprava	160,500	210,000			
		Prva	1. ekstra stanovanja			
Zemun	NKOSK	129,353				
	Samouprava	126,700	89,940	78,900	70,640	67,000
		Druga	Treća	Četvrta	Peta	Šesta
Barajevo	NKOSK	42,189				
	Lokalna samouprava	67,000	55,000	40,000		
		Šesta	Sedma	Osma		
Kragujevac	NKOSK	102,962				
	Samouprava	100,826	93,725	72,329	69,329	69,329
		Ekstra zona	Prva	Druga	Treća	Četvrta
Paraćin	NKOSK	72,888				
	Samouprava	66,699	61,035	45,072	17,780	
		Prva	Druga	Treća	Četvrta	
Pećinci	NKOSK	55,661				
	Samouprava	50,347	32,650	25,000	20,000	
		Prva	Druga	Treća	Četvrta	

Izvor: podaci NKOSK i odluke JLSJLS; podaci NKOSK se odnose na transakcije iz 2014. godine, a prosečne cene lokalne samouprave su utvrđene krajem 2014. godine za 2015. godinu.

Intuitivno očekivanje u vezi sa vrednostima zabeleženim u NKOSK je da bi one trebalo da budu u blizini nivoa cena stanova u najatraktivnijoj zoni određene jedinice lokalne samouprave (budući da se najviše transakcija dešava u najskupljim zonama), odnosno na nešto nižem nivou od te vrednosti, imajući u vidu da podaci NKOSK uključuju i podatke o prometu stanova od kojih se ne nalaze svi u centru opštine ili grada. I zaista, prosečan odnos prosečne cene stanova prema evidenciji NKOSK i prosečne cene

za potrebe oporezivanja imovine u prvoj zoni iznosi 1,09. U pet od devet posmatranih opština slučajeva razlika između prosečne vrednosti koju je zabeležila NKOSK i prosečne cene utvrđene u najskupljoj zoni iznosi manje od 10%. Tačnije, prosečna cena koju je zabeležila NKOSK kod pet opština čini između 93% i 109% najskuplje cene stanova koju je utvrdila lokalna samouprava. U još jednom primeru (Pećinci) situacija je slična, s tom razlikom da je prosečna cena NKOSK za 11% veća od prosečne cene koju je opština Pećinci utvrdila za prvu zonu. U preostala tri slučaja, razlike između dve vrednosti su osetnije, i to tako da prosečna cena koju je zabeležila NKOSK čini 63, 125 odnosno 162% cene koju je JLS utvrdila za najskuplju zonu.

U sledećem koraku smo stavili u odnos vrednosti iz evidencije NKOSK i prosečne cene stanova koju su lokalne samouprave utvrdile za sve zone. Prvi nalaz do koga dolazimo jeste taj da je prosečna cena koju je zabeležila NKOSK je za 37% veća od proseka koje su svih devet opština i gradova utvrdili u svim zonama.

Na osnovu ovih rezultata, čini se da je moguće izvesti nekoliko zaključaka:

- Prosečne cene stanova u evidenciji NKOSK su mnogo bliže prosečnim cenama u najskupljim zonama nego proseku za sve zone koje su utvrdile lokalne samouprave.
- Bliskost dva proseka nije rezultat potiranja pojedinačnih odnosa sa različitim predznacima. U pet od devet slučajeva, razlika između dve vrednosti manja je od 10%, a u jednom slučaju je situacija granična (11%).
- U čak sedam od devet slučajeva je prosečna cena u evidenciji NKOSK veća od prosečne cene koju je JLS utvrdila za najskuplju zonu. Ovaj rezultat je donekle suprotan očekivanom, da prosečne cene koje je zabeležio NKOSK budu bliske cenama koje je lokalna samouprava utvrdila za najskuplje zone, ali nešto manje od njih, zahvaljujući tome što se u evidenciji NKOSK nalaze i podaci o transakcijama u manje atraktivnim zonama koje moraju oboriti prosek. Činjenica da prosek zabeležen od strane NKOSK prednjači i u odnosu na prosečne cene utvrđene za najatraktivniju zonu jedinice lokalne samouprave najverovatnije ukazuje na najmanje jednu od dve mogućnosti: a) da lokalne samouprave utvrđuju svoje prosečne cene po zonama na nivou koji je niži od nivoa na kome se nepokretnosti prometuju ili b) da je obuhvat najskupljih zona takav da uključuje i neke manje atraktivne delove, što utiče na snižavanje prosečne cene najatraktivnije zone.

Ovi rezultati, naročito kada ih uporedimo sa rezultatima poređenja vrednosti Poreske uprave i lokalnih samouprava u pogledu građevinskog zemljišta, pokazuju mnogo više predvidljivosti i konzistentnosti. Smatramo da je razlog za to mnogo veći broj dostupnih podataka o prometu stanova nego što je slučaj kod građevinskog zemljišta.

4.5. Zaključna razmatranja o odnosu osnovice poreza na imovinu i tržišne cene nepokretnosti

Načinu utvrđivanja osnovice poreza na imovinu, a naročito odnosu između utvrđene osnovice poreza na imovinu i tržišne vrednosti nepokretnosti, posvetili smo veliku pažnju u ovom istraživanju. Razlog za to je ocena da adekvatnost sistema utvrđivanja iznosa poreske osnovice najdirektnije utiče ne samo na iznos naplaćenih sredstava od poreza na imovinu, već i na opštu pravičnost sistema oporezivanja imovine. U nastavku dajemo pregled rezultata ovih istraživanja i ukazujemo na određene opšte zaključke koje bi trebalo imati u vidu kada se daje ocena funkcionisanja sistema oporezivanja imovine i kada se razmatraju mogućnosti za njegovo unapređivanje:

1. Početna tačka u našem istraživanju su bili rezultati Centra za liberalno demokratske studije iz 2004. godine, koje i ovde ponavljamo u najsazetijem obliku: osnovica poreza na imovinu za stanove je oko 3,7 puta manja od tržišne vrednosti, za poslovni prostor 1,8 puta, dok je za kuće osnovica poreza na imovinu potcenjena 2,9 puta (Begović et al, 2004, str. 13).
2. Deset godina kasnije, istraživanje Fonda za razvoj ekonomske nauke daje nešto drugačije rezultate: ukupan zbir osnovice za porez na imovinu za 126 nepokretnosti iz uzorka iznosi 79,7% osnovice za porez na prenos apsolutnih prava. U pogledu medijane, iznos osnovice za porez na imovinu čini samo 55% osnovice za porez na prenos apsolutnih prava, dok je neponderisani prosek odnosa osnovice za porez na imovinu i osnovice za porez na prenos apsolutnih prava 69% (Arsić et al, 2014, str. 18). U sklopu istog istraživanja smo, na osnovu procene zaostajanja osnovice poreza na prenos apsolutnih prava za tržišnom cenom nepokretnosti i zaostajanja osnovice poreza na imovinu za osnovicom poreza na prenos apsolutnih prava, došli do zaključka da osnovica poreza na imovinu naspram tržišne vrednosti nepokretnosti čini 61% u pogledu kuća, 34% u pogledu stanova i 57% u pogledu poslovnog prostora. Kada se radi o poljoprivrednom i šumskom zemljištu, osnovica poreza na prenos apsolutnih prava činila je samo 40% tržišne vrednosti tog zemljišta (osnovica poreza na imovinu za poljoprivredno i šumsko zemljište je bila toliko potcenjena da taj porez najčešće nije bio ni obračunavan).
3. Podsetićemo se i rezultata poređenja prosečnih cena transakcija stanova evidentiranih u Registru prometa nepokretnosti Republičkog geodetskog zavoda sa prosečnim cenama utvrđenim u tri jedinice lokalne samouprave: Smederevu, Smederevskoj Palanci i Velikoj Plani. Osnovica poreza na imovinu u najatraktivnijoj zoni u Smederevu zaostaje za procenom RGZ-a za najskuplju zonu za 31%, a u najjeftinijoj za 40%. Budući da je RGZ u Smederevskoj Palanci utvrdio samo jednu vrednosnu zonu za stanove, prosečna cena iz te evidencije je za 5% manja

od prosečne cene koju je opština utvrdila za prvu zonu, ali je i za 25% veća od utvrđene cene za poslednju, četvrtu zonu. U Velikoj Plani prosečna cena koju je utvrdila opština za najvredniju zonu zaostaje 10% za prosekom cena iz evidencije RGZ-a, dok u najmanje vrednoj zoni zaostaje za čitavih 66%. Ključni nalaz ovog dela istraživanja se odnosi na značajno zaostajanje prosečne cene koju je grad Smederevo utvrdio za najskuplju zonu u odnosu na prosek cena evidentiranih od strane RGZ-a, budući da možemo pretpostaviti da je, zbog velikog broja transakcija u centralnoj zoni, ta prosečna cena RGZ-a najindikativnija upravo za cene u najatraktivnijoj zoni.

4. Sledeći deo analize adekvatnosti prosečnih cena nepokretnosti koje utvrđuju lokalne samouprave za potrebe oporezivanja imovine ticao se poređenja iznosa utvrđenih za građevinsko zemljište sa podacima republičke Poreske uprave o prosečnim cenama građevinskog zemljišta na uzorku devet opština, gradova i gradskih opština. Taj deo analize nije ukazao na postojanje čvrstog pravila o odnosu dve vrste podataka. Naime, na jednoj strani su dve opštine u kojima je prosečna zabeležena cena građevinskog zemljišta veća od cene koju je lokalna samouprava utvrdila za najskuplju zonu, a na drugoj strani je jedna opština u kojoj je prosek cena građevinskog zemljišta u evidenciji Poreske uprave ispod prosečne cene koju je lokalna samouprava utvrdila i za najjeftiniju zonu. Kod ostalih šest opština imamo logičniju situaciju – da je procena (ili procene) Poreske uprave između vrednosti za najskuplje i najjeftinije zone utvrđenih od strane lokalne samouprave. Za najskuplje zone je indikativni odnos dve evidencije u najvrednijim zonama za 24% u korist lokalne samouprave. Kod najmanje vrednih zona, situacija je upravo suprotna: prosečne cene građevinskog zemljišta koje su utvrdile lokalne samouprave u najmanje atraktivnim zonama čine samo 40% prosečnih cena prema podacima Poreske uprave.
5. Na kraju, podsećamo i na ključne rezultate poređenja prosečnih cena kuća i stanova u evidenciji Nacionalne korporacija za osiguranje stambenih kredita sa prosečnim cenama stanova koje, po zonama, utvrđuje lokalna samouprava: vrednosti u evidenciji NKOSK su mnogo bliže prosečnim cenama lokalne samouprave u najskupljim zonama nego proseku za sve zone (u pet od devet slučajeva je razlika između vrednosti u evidenciji NKOSK i najveće cene koju je utvrdila jedinica lokalne samouprave manja od 10%, a u jednom slučaju je situacija granična i iznosi 11%); u čak sedam od devet slučajeva je prosečna cena u evidenciji NKOSK veća od prosečne cene koju je jedinica lokalne samouprave utvrdila za najskuplju zonu.

U svetlu ovih nalaza smatramo da imamo dovoljno osnova da sugerišemo sledeće zaključke:

Osnovica poreza na imovinu zaostaje za tržišnom vrednošću nepokretnosti. Ovo zaostajanje potvrđuje poređenje različitih aproksimacija tržišnih cena različitih vrsta nepokretnosti (na osnovu podataka Poreske uprave, Republičkog geodetskog zavoda,

Nacionalne korporacije za osiguranje stambenih kredita) i prosečnih cena prema odlukama jedinica lokalne samouprave. Zaostajanje je još izraženije kada se ima u vidu da se vrednosti koje utvrđuju gradovi i opštine dodatno umanjuju za iznos amortizacije da bi se došlo do osnovice poreza na imovinu.

Obim zaostajanja prosečnih cena lokalne samouprave za aproksimacijom tržišnih cena je značajan. Iako podaci ukazuju da se to zaostajanje u poslednjih 10 godina smanjilo, a donošenje suda o opštem obimu zaostajanja zbog razlika po osnovu vrsta nepokretnosti i zona nije moguće, prethodne analize ukazuju na to da se procena o opštem nivou zaostajanja prosečnih cena po zonama za utvrđivanje poreza na imovinu od 20% teško može nazvati preteranom. Na ovo zaostajanje utvrđenih prosečnih cena po zonama treba dodati i amortizaciju koja se naknadno primenjuje na prosečne cene da bi se došlo do osnovice poreza na imovinu.

Zaostajanje vrednosti koje utvrđuje lokalna samouprava za tržišnom vrednošću nepokretnosti je neujednačeno i po zonama i po vrstama nepokretnosti. Ovim se najdirektnije podrija načelo horizontalne pravičnosti oporezivanja – da imovina iste vrednosti treba da bude oporezovana u jednakom iznosu, odnosno načelo vertikalne pravičnosti (da se na imovinu veće vrednosti plaća veći iznos poreza). Podaci iz više izvora i različitih vremenskih perioda ukazuju da su stanovi kao vrsta nepokretnosti kontinuirano favorizovani, i to ne samo u odnosu na nerezidencijalne nepokretnosti, već i u odnosu na kuće. Građevinsko zemljište je primer vrste nepokretnosti kod koje prosečne cene koje utvrđuje lokalna samouprava ne samo da zaostaju za tržišnim cenama manje nego što je slučaj kod stanova, već imamo situacije kod kojih su cene koje utvrđuje lokalna samouprava iznad aproksimirane tržišne cene. Ranije smo videli i da se u pojedinim jedinicama lokalne samouprave uvođenjem „građevinskog zemljišta koje se koristi kao građevinsko“ kao posebne, zakonski veoma upitne, kategorije nepokretnosti, omogućava oporezivanje tog zemljišta značajno ispod njegove tržišne vrednosti.

Dakle, imamo dovoljno dokaza za zaključak o značajnom opštem zaostajanju osnovice poreza na imovinu za tržišnom vrednošću kao i o neravnomernosti tog zaostajanja, naročito prema različitim kategorijama nepokretnosti, pri čemu se javljaju i slučajevi u kojima osnovica poreza na imovinu prevazilazi tržišnu vrednost nepokretnosti. To su izrazito nepovoljna obeležja sistema oporezivanja imovine. Na samom kraju ovog dela studije treba ponoviti da se on odnosi na utvrđivanja osnovice poreza na imovinu za obveznike koji ne vode poslovne knjige u skladu sa načelom fer vrednosti.

5. Praksa utvrđivanja stopa poreza na imovinu i stope amortizacije

Prema Zakonu o porezima na imovinu, odluku o stopi poreza na imovinu utvrđuje skupština JLS (član 11. stav 2) u okvirima koje utvrđuje Zakon. Kod poreskih obveznika koji ne vode poslovne knjige (fizičkih lica), stopa poreza na zemljište iznosi 0,3%. Za ostale nepokretnosti čija je poreska osnovica do 10 miliona dinara, stopa poreza na imovinu iznosi do 0,4%. Progresija kod poreskih obveznika koji ne vode knjige nastupa za vrednosti poreske osnovice preko 10 miliona dinara, i to čak do 2%, za deo poreske osnovice preko 50 miliona dinara. Poreska progresija se ne primenjuje u slučaju obveznika koji vode poslovne knjige i u pogledu zemljišta. U pogledu nepokretnosti poreskog obveznika koji vodi poslovne knjige, najviša dozvoljena stopa je uvek 0,4%, uključujući i za zemljište, što znači da se progresivno oporezivanje ne primenjuje. Poređenja radi, prosečna stopa poreza na imovinu u EU je 0,36%, pri čemu je medijana još i znatno niža (European Commission, 2014, str. 36).

Tabela 51: Poreska progresija na primeru poreske osnovice utvrđene na nivou od 64 miliona dinara

Poreska osnovica	Iznos	Stopa	Iznos obaveze
Do 10 miliona din.	10,000,000	0,4%	40,000
Od 10 do 25 miliona din.	15,000,000	0,6%	90,000
Od 25 do 50 miliona din.	25,000,000	1%	250,000
Preko 50 miliona din.	14,000,000	2%	280,000
Ukupno: 64 miliona din.	64,000,000	1.03%	660,000

Izvor: obračun autora

Na primeru poreske osnovice utvrđene u iznosu od 64 miliona dinara, iznos poreza bi, u slučaju da lokalna samouprava poreske stope utvrdi na najvišem Zakonom dozvoljenom nivou, bio 660.000 dinara, i to tako što se porez na prvih 10 miliona dinara plaća po stopi od 0,4%, dakle 40.000 dinara, na narednih 15 miliona dinara po stopi od 0,6%, dakle 90.000 dinara, na sledećih 25 miliona dinara po stopi od 1%, dakle 250.000 dinara i na poslednjih 14 miliona dinara (iznos preko 50 miliona dinara) po stopi od 2%, odnosno 280.000 dinara. Ukupan iznos poreza od 660.000 dinara čini 1,03% poreske osnovice od 64 miliona dinara.

S namerom da proverimo navode o agresivnoj praksi oporezivanja imovine od strane jedinice lokalne samouprave (naročito raširene u medijima tokom 2014. i 2015. godine), u ovom delu studije analizirali smo i praksu utvrđivanja stopa poreza na imovinu i stopa amortizacije. Ono što nas zanima je to koliko je jedinica lokalne samouprave u utvrđivanju stopa poreza na imovinu išlo ispod zakonskog minimuma (i time dodatno pogodovalo obveznicima), odnosno koliko ih je odredilo stope amortizacije koje su ispod zakonom utvrđenog maksimuma (čime se povećava iznos poreske obaveze).

Tabela 52: Broj opština i gradova prema utvrđenom iznosu stope poreza na imovinu u 2015. godini

	Za obveznika koji vodi poslovne knjige	Prava na zemljištu kod obveznika koji NE vodi poslovne knjige	Za obveznika koji NE vodi knjige, sem na zemljište, na osnovicu < 10 miliona RSD	Progressivne stope, za obveznika koji NE vodi knjige, sem na zemljište		
				Na osnovicu od 10 do 25 miliona RSD	Na osnovicu od 25 do 50 miliona RSD	Na osnovicu preko 50 miliona RSD
Ukupno	88	88	88	87	87	87
Zakonski maksimum	78	42	46	74	76	76
Manje od zakonskog maksimuma	10	46	42	13	11	11
Procenat ispod zakonskog maksimuma	11%	52%	48%	15%	13%	13%

Izvor: podaci SKGO i kalkulacije autora

Tabela 52. ukazuje na nekoliko interesantnih činjenica. Najpre, jedinice lokalne samouprave u značajnom broju slučajeva utvrđuju poreske stope u iznosu koji je manji od zakonskog maksimuma. Da se ne radi o malim umanjnjima stope (mada ima i takvih, kada su stope utvrđene na nivou od 0,37 i 0,38%, dok je zakonski maksimum 0,4%), treba reći da je više od 36% JLS utvrdilo stope poreza na imovinu za obveznike koji ne vode poslovne knjige na nivou od 0,3% ili manjem, što je umanjeње od 25 ili više procenata u odnosu na zakonski maksimum.

Druga činjenica koja je očigledna iz ove tabele je ta da su JLS mnogo „bolećivije“ prema fizičkim licima (obveznicima koji ne vode poslovne knjige) u odnosu na pravna lica. Čak četiri puta više opština je utvrdilo manje stope od zakonskog maksimuma za fizička (48%) nego za pravna lica (11%). Takođe, vidimo i da naše lokalne samouprave najmekše srce imaju za vlasnike zemljišta, budući da je 52% gradova i opština utvrdilo stope ispod zakonskog maksimuma za ovu vrstu nepokretnosti. Ovaj broj je značajno veći nego u 2014. godini, kada je 45% opština i gradova utvrdio manje stope za zemljište od zakonom utvrđenog najvišeg iznosa. Za ovakvu praksu u pogledu zemljišta možemo

pretpostaviti da postoji dve vrste motivacije: prva je da se radi o vrsti socijalne politike, budući da su poreski obveznici često staračka domaćinstva sa malom platežnom sposobnošću; drugi, verovatno važniji razlog, je uvid lokalnih samouprava u haotičnost rezultata do kojih dovodi primena zakonskih rešenja u pogledu oporezivanja zemljišta, i, kao rezultat toga, njihov pokušaj da se ublaže potencijalni negativni efekti po obveznike. Nadamo se da i ova analiza može da doprinese tome da se ovakva politika lokalne samouprave prepozna i prizna kao značajan pokazatelj fiskalne odgovornosti naših jedinica lokalne samouprave.

U prilog ovome govori i broj opština koje su utvrdile stope amortizacije na nivou manjem od zakonom dozvoljenog maksimuma (1% u toku jedne godine, odnosno ukupno do 40%). Procenat opština koje su iskoristile zakonsko ovlašćenje da umanje stopu amortizacije ispod 1% godišnje jeste ispod 38%. Od opština koje su to učinile, skoro sve su smanjile stopu na 0,8%, što je veoma umereno smanjenje. Samo tri jedinice lokalne samouprave (manje od 4% gradova i opština iz uzorka) su se opredelile za veće umanjene, utvrđujući stope amortizacije na nivou od 0,4 do 0,6%. Nijedna JLS iz uzorka nije umanjila maksimalni kumulativni iznos amortizacije ispod 40%. Iako smo u prethodnim razmatranjima utvrdili puno dokaza o nedoslednoj praksi oporezivanja imovine od strane lokalne samouprave, smatramo da ovi nalazi o politici poreskih stopa i amortizacije predstavljaju uverljive argumente protiv teze o agresivnoj politici gradova i opština u vezi sa porezom na imovinu.

Prema podacima RZS-a na osnovu popisa iz 2011. godine izraženim po dekadama, više od trećine stanova se nalazilo u zgradama koje su starije od 40 godina, dok je samo 10% stanova bilo u zgradama koje su u vreme popisa bila mlađe od 10 godina. Vredi napomenuti da se najviše stanova (oko 25%) nalazi u zgradama koje su izgrađene u periodu između 1971. i 1980. godine (Popis 2011). Svi ti stanovi će do kraja ove decenije biti stariji od 40 godina i, prema sada prevladajućoj poreskoj politici lokalnih samouprava, imati pravo na maksimalno umanjene poreske obaveze od 40%.

6. Poreski krediti

Zakon o porezima na imovinu u članu 13. utvrđuje poreske kredite. Najznačajnije umanjene poreza na imovinu po ovom osnovu je to da se utvrđeni porez na stanu ili zgradi u kojoj stanuje obveznik umanjuje za 50%. Kao apsolutni maksimum ovog umanjene utvrđen je iznos od 20.000 dinara. Dakle, ovde se radi u poreskom kreditu koji se ne odnosi na zemljište (čak i kada su na njemu izgrađeni objekti namenjeni stanovanju), niti za objekte koji nisu namenjeni stanovanju.

Prema podacima Republičkog zavoda za statistiku, čak 87,5% nastanjenih stanova koriste vlasnici stanova, srodnici koriste 5,7% stanova, dok je podstanarstvo, odnosno zakup, osnov korišćenja u slučaju 6,7% stanova. Iako bi se očekivalo da je najveći udeo izdatih stanova u Beogradu, to nije slučaj. U Novom Sadu je popisom iz 2011. registrovano da je izdato čak 15% stanova, dok je u centralnim beogradskim opštinama taj udeo iznosio 12%. Pored nastanjenih stanova koje ne koriste vlasnici, pravo na ovaj poreski kredit nemaju ni vlasnici kuća za odmor, ako u njima nemaju prebivalište. Prema podacima RZS-a, takvih objekata ima oko 180.000 (Popis 2011).

Tabela 53: *Efekte poreskog kredita na primeru tri različite visine poreske osnovice*

Utvrđena vrednost nepokretnosti	6,000,000	10,000,000	64,000,000
Utvrđeni porez pre primene poreskog kredita	24,000	40,000	660,000
Efektivna stopa pre primene poreskog kredita	0.40%	0.40%	1.03%
Iznos poreskog kredita	12,000	20,000	20,000
Iznos poreske obaveze	12,000	20,000	640,000
Efektivna poreska stopa nakon primene poreskog kredita	0.20%	0.20%	1.00%

Izvor: obračun autora

Tabela 53. pokazuje efekte poreskog kredita na primeru osnovica u visini od 6, 10 i 64 miliona dinara. Poreski kredit je dat u skladu sa pretpostavkom da obveznik stanuje u nepokretnosti koja je predmet oporezivanja. Kako se vidi, utvrđeni porez se umanjuje za polovinu za osnovice do 10 miliona dinara, tako da je efektivna poreska stopa uvek 0,2%, odnosno dvostruko niža od nominalne. Međutim, na primeru poreske osnovice u visini od 64 miliona dinara efektivna stopa od 1% je za samo 0,03 procentna poena niža u odnosu na efektivnu stopu pre primene poreskog kredita (1,03%). Dakle, efektivna poreska stopa za nepokretnosti u kojima žive vlasnici za sve iznose osnovice do 10 miliona dinara

iznosi 0,2%, što je čak 5,15 puta manje od efektivne stope za osnovicu u iznosu od 64 miliona dinara. Medijana efektivne stope za nepokretnost prosečne vrednosti u zemljama članicama EU iznosi 0,19%, i to ako se pretpostavi da je vrednost nepokretnosti za potrebe oporezivanja jednaka tržišnoj vrednosti nepokretnosti (European Commission, 2014, str. 83).

Pored poreskog kredita koji se primenjuje za zgrade, odnosno stanove, u kojima stanuje obveznik, drugo, manje značajno, umanjeno utvrđenog poreza se odnosi na zgrade i stanove površine do 60 m², koji nisu na zemljištu u građevinskom području i ne daju se u zakup, a u kojima stanuju samo lica starija od 65 godina. Za te objekte Zakon utvrđuje umanjeno utvrđenog poreza za 75%. Socijalnu prirodu ove naknade ilustruje podatak RZS-a da je prosečna starost nosilaca porodičnih poljoprivrednih gazdinstava čak 59 godina (Republički zavod za statistiku, 2013, str. 2).

Relativno usko utvrđen obim poreskih kredita u Zakonu o porezima na imovinu mogao bi da ukaže da je namera zakonodavca bila da se i druga umanjena mogu utvrditi odgovarajućim aktom lokalne samouprave. Međutim, ovo nije slučaj. Kako je Ministarstvo finansija svojim mišljenjem potvrdilo, utvrđivanje poreskih umanjena je zakonski prerogativ na koji lokalne samouprave nemaju pravo. Naime, odredbom člana 2. tačka 22) Zakona o budžetskom sistemu, uređeno je da se poreski rashodi, odnosno olakšice i oslobođenja od standardne poreske strukture, mogu uvoditi samo zakonima kojima se uvodi odgovarajući porez¹²⁰. Budući da Zakon o porezima na imovinu ne sadrži osnov da JLS može propisati oslobođenja od poreza na imovinu na svojoj teritoriji, ne postoji pravni osnov da grad, odnosno opština, svojim aktom utvrdi dodatne olakšice, odnosno oslobođenja¹²¹.

Ova nemogućnost da dodatno utiču na smanjivanje poreskih obaveza za pojedine kategorije obveznika, odnosno nepokretnosti, iako sprečava verovatne pojave voluntarizma i demagoškog pristupa upravljanju porezom na imovinu, pojedinim lokalnim samoupravama dolazi kao značajan ograničavajući faktor u vođenju politike javnih prihoda, jer su im opcije ograničene na izbor između nižih stopa za sve obveznike, odnosno najviših dozvoljenih stopa, takođe za sve obveznike. Ovaj suženi izbor je utoliko nezgodniji za lokalne samouprave kada se ima u vidu niz reformi koje su sprovedene u prethodnih nekoliko godina, a koje su kao rezultat imale značajno povećanje poreskih obaveza najvećeg broja obveznika. Već je izmenama Zakona o porezima na imovinu 2010. godine učinjen značajan korak u tom pravcu smanjenjem stope amortizacije sa 1,5 na 0,8% i maksimalne amortizacije sa 70% na 40%, kao i smanjivanjem poreskog kredita sa 70% na 50% (ali ne više od 20.000 dinara). Da bi se ublažio šok povećanja poreskih obaveza, tada je predviđeno da povećanje poreza na imovinu fizičkih lica za 2011. godinu u odnosu na 2010. godinu ne može biti veće od 60%. Za 2012. (izbornu) godinu, propisano je bilo da poreska obaveza ne može biti veća od iznosa poreza za 2011. godinu. Kako u 2013. godini

120 Prema odredbi člana 15. stav 2. Zakona o budžetskom sistemu, poreskim zakonom moraju biti utvrđeni predmet oporezivanja, osnovica, obveznik, poreska stopa ili iznos, sva izuzimanja i olakšice od oporezivanja, kao i način plaćanja poreza.

121 Mišljenje Ministarstva finansija, br. 011-00- 00202/2015-04 od 26.5.2015.

ovakvo ograničenje nije postojalo, došlo je do relativno značajnog povećanja poreskih obaveza za lica koja ne vode poreske knjige i do snažnijih negativnih reakcija javnosti u pogledu poreza na imovinu. Lokalne samouprave na raspolaganju nisu imale mnogo drugih instrumenata sem da utvrde niže poreske stope za sve obveznike koji ne vode poslovne knjige, što je veći broj gradova i opština i učinio.

Sledeći impuls za istu meru (utvrđivanje stopa na nivou nižem od najviše dozvoljenog) došao je izmenama Zakona iz 2013. godine, kojima je propisano utvrđivanje iznosa poreske osnovice na osnovu prosečnih cena nepokretnosti po zonama i ukidanje koeficijenta kvaliteta objekta, čiji rezultat je dalje uvećanja iznosa utvrđenih poreskih osnovica. U isto vreme, upravljanje poreskim stopama je ostalo jedini, na zakonu zasnovan, način na koji lokalna samouprava može da pokuša da ublaži problematične efekte promene važećeg sistema oporezivanja imovine. Ograničenje pristupa prema kome se zakonska obaveza utvrđivanja vrednosti osnovice za određene kategorije nepokretnosti na nivou očigledno višem od tržišne balansira utvrđivanjem niže stope poreza, pre svega u tome je što on ne omogućava lokalnim samoupravama da svojim merama ciljaju one vrste nepokretnosti, odnosno kategorije obveznika, koji su više od drugih neopravdano pogođeni primenom propisa o oporezivanju imovine. Tako pogođenost određenih nepokretnosti višim efektivnim stopama u odnosu na druge nepokretnosti ostaje, a ukupan obim prohoda lokalne samouprave se smanjuje.

Utisak na osnovu ovog pregleda i ranijih razmatranja jeste taj da je nivo nedoslednosti u pogledu poreske politike republičkih vlasti u prethodnom periodu bio takav da se verovatno stalo na stanovište da bi omogućavanje lokalnoj samoupravi da sa svoje strane doprinese toj nedoslednosti samostalnim uvođenjem poreskih rashoda otvorilo Pandorinu kutiju iz koje niko ne zna šta bi moglo da se izrodi. Ovo bismo mogli smatrati i srećnom okolnošću, jer ograničavanje lokalne samouprave da samostalno uvodi poreske rashode utiče na motivaciju gradova i opština da učine ono što je u njihovoj moći da sistemski uredi odnose u vezi sa porezom na imovinu, umesto da parcijalnim merama, kao što je uvođenje poreskih olakšica za pojedine kategorije obveznika ili nepokretnosti, ublažavaju nepovoljne efekte opšteg modela oporezivanja imovine.

7. Izazovi naplate poreza na imovinu

Otpor plaćanju direktnih poreza je po pravilu veći nego u pogledu indirektnih, pre svega zbog veće vidljivosti direktnih poreza. Ovo je naročito slučaj kod poreza na imovinu. Za mnoge građane je ovo jedini porez čijeg plaćanja su zaista svesni. To dovodi do neprijateljskog stava prema porezu na imovinu, čime se umanjuje efikasnost njegove naplate. Ovi zaključci su u skladu sa istraživanjima koja ukazuju na takozvanu fiskalnu iluziju, odnosno pojavu da obveznici potcenjuju iznose poreza koje plaćaju ako su oni manje vidljivi, a time i omogućavaju da se nivo tih poreza podigne više nego što bi obveznici kao birači bili spremni da podrže kada bi znali prave iznose koje plaćaju¹²².

Sem značaja za bilansnu izdašnost poreza, stepen naplate najdirektnije utiče na pravičnost sistema oporezivanja imovine. Naime, sistemi u kojima su gotovo sve nepokretnosti evidentirane od strane poreske administracije i procenjene u skladu sa njihovom tržišnom vrednošću ne mogu proći test poreske pravičnosti ako nije obezbeđena gotovo potpuna naplata poreza¹²³. Pored toga, istraživanja pokazuju i da ažurnost procene vrednosti nepokretnosti ima veliki značaj za efikasnost, efektivnost i pravičnost oporezivanja imovine (Gayer i Mourre, 2012, str. 4).

U sistemima sa nerazvijenom tradicijom oporezivanja imovine, jedan od ključnih izazova u vezi sa naplatom tog poreza tiče se obrazovanja potpune i tačne evidencije nepokretnosti za potrebe oporezivanja, odnosno obezbeđivanja da sve nepokretnosti

122 Da ovo nije samo pretpostavka potvrđuje istraživanje koje su sproveli Kabral i Hoksbi poredeći sredine u kojima je porez na imovinu vidljiviji obveznicima u odnosu na one sredine u kojima je manje vidljiv. Ovo poređenje je omogućila okolnost da je u pojedinim sredinama raširena praksa da se porez na imovinu plaća putem posebnih računa (eng. *escrow account*) koje korisnici kredita obezbeđenih zalogom (hipotekom) drže za potrebe plaćanja poreza na imovinu i osiguranja nepokretnosti koja je predmet oporezivanja, dok je u drugim sredinama ta praksa značajno manje zastupljena. Poređenja tih različitih sredina pokazuju da su obveznici koji porez na imovinu plaćaju putem posebnih računa (dakle ne plaćaju taj porez sami, već im se sredstva automatski prebacuju sa njihovog računa) manje svesni visine poreza koji plaćaju, dok su jedinice lokalne samouprave u kojima je plaćanje poreza na imovinu putem posebnih računa rašireno sklonije da utvrđuju više stope poreza nego one jedinice lokalne samouprave u kojima obveznici samostalno plaćaju porez na imovinu (Cabral, Hoxby, 2015, str. 30).

123 U tom smislu je jako ilustrativan primer Nemačke u kojoj je Savezni ustavni sud oglasio neustavnom odredbu zakona kojom je predviđeno oporezivanje prihoda od kamata, uz obavezu samih obveznika da prijave te prihode. Budući da veliki broj obveznika nije ispunjavao ovu zakonsku obavezu, a da nije postojao efikasan kontrolni mehanizam, Savezni ustavni sud je utvrdio da takav režim poreza narušava pravo na jednaki tretman onih obveznika koji plaćaju porez i proglasio zakon u tom delu neustavnim. Videti detaljnije u Popović, 2007, str. 116.

budu uvedene u evidenciju, i to sa svim njihovim stvarnim fizičkim karakteristikama koje su od značaja za utvrđivanje iznosa poreske obaveze. Kada se izazovi evidentiranja nepokretnosti i utvrđivanja iznosa poreske obaveze prevaziđu, treba naplatiti porez na imovinu, što nije uvek jednostavan zadatak.

Prema odredbi člana 2a stav 1. Zakona o poreskom postupku i poreskoj administraciji, postupak koji utvrđuje ovaj zakon primenjuje se i na izvorne javne prihode JLS koje te jedinice utvrđuju, naplaćuju i kontrolišu u javnopravnom odnosu, kao i na sporedna poreska davanja po tim osnovama¹²⁴. Sistem utvrđivanja obaveze po osnovu poreza na imovinu je u Srbiji prevashodno zasnovan na institutu poreske prijave. Poreski obveznici koji ne vode poslovne knjige imaju obavezu da poresku prijavu (na obrascu PPI-2) podnose prilikom nastanka i prestanka poreske obaveze (u roku od 30 dana) i ukoliko na prijavljenoj imovini dođe do promene (do 31. januara poreske godine za promene iz prethodne godine). Poreski obveznici koji vode poslovne knjige, budući da plaćanje poreza vrše samooporezivanjem, poresku prijavu podnose svake godine (na obrascu PPI-1), najkasnije do 31. marta poreske godine, sa utvrđenim porezom za tu godinu. (Trebalo bi primetiti da je poresku prijavu obveznik dužan da podnese i za imovinu za koju ispunjava uslove za poresko oslobođenje¹²⁵.)

Poreski obveznici, naročito oni koji ne vode poslovne knjige, koji su propustili da podnesu poresku prijavu, po pravilu su ostajali van poreske evidencije i njima porez na imovinu nije utvrđivan. Čak i kada su sprovodile opsežne kampanje popisa nepokretnosti za potrebe oporezivanja imovine, lokalne poreske uprave su naglasak stavljale na pokušaje da privole obveznike da podnesu poreske prijave. Pored (ne)postojanja poreskih prijava za određene nepokretnosti, poseban problem predstavlja pitanje njihove tačnosti i sveobuhvatnosti. Prema iskustvima donatorskog projekta koji je pružao podršku jedinicama lokalne samouprave za ažuriranje evidencije nepokretnosti za potrebe oporezivanja, „više od 85% zatečenih poreskih prijava za porez na imovinu fizičkih lica je datiralo iz 1992. godine kada je po tadašnjem Zakonu o porezima na imovinu propisano masovno podnošenje poreskih prijava fizičkih lica. Te stare poreske prijave u najvećem broju slučajeva nisu kao obavezan podatak sadržale jedinstveni matični broj građana (JMBG), koji je, nakon donošenja Zakona o poreskom postupku i poreskoj administraciji, postao poreski identifikacioni broj fizičkih lica-rezidenata Republike Srbije“ (Nićiforović i Holcinger, 2014, str. 24). Naravno, poseban problem predstavlja činjenica da su od 1992. mnogi obveznici koji su bili upisani kao nosioci prava na nepokretnostima promenili opštinu prebivališta, što je značajna činjenica za utvrđivanje poreza na imovinu.

Podnošenje poreskih prijava od strane obveznika svakako nije jedini osnov za utvrđivanje poreske obaveze. Kako Ministarstvo finansija svojim mišljenjem podučava JLS, „ako je za objekat nastala poreska obaveza, a obveznik nije podneo poresku prijavu ili je poresku prijavu podneo nepotpisanu, organ jedinice lokalne samouprave nadležan

124 Mišljenje Ministarstva finansija, br. 07-00-00456/2014-04 od 28.5.2014.

125 Mišljenje Ministarstva finansija, br. 011-00-01031/2015-04 od 24.9.2015.

za utvrđivanje, naplatu i kontrolu poreza na imovinu ovlašćen je da poresku obavezu utvrdi na drugi propisani način (u postupku kontrole, na osnovu evidencija nadležnih organa, pribavljanjem informacija od konkretnog fizičkog lica ...)“¹²⁶. Dakle, lokalna poreska uprava može utvrditi obavezu i bez podnete poreske prijave, na osnovu terenske kontrole ili čak samo na osnovu kancelarijske kontrole¹²⁷. Pri tome treba imati u vidu da je teret dokazivanja činjenica na kojima se zasniva postojanje poreske obaveze na nadležnom poreskom organu¹²⁸, ali i to da, prema članu 45. Zakona o poreskom postupku i poreskoj administraciji, poreski obveznik i druga lica imaju obavezu davanja informacija od značaja za oporezivanje, a da nepružanje traženih informacija predstavlja poreski prekršaj.

Naplata utvrđenih poreskih obaveza može biti redovna ili vanredna (naplata koja se vrši ako dospela poreska obaveza nije plaćena do isteka roka iz opomene). Ako obveznik dospelu obavezu ne plati (odnosno ne plati je u celosti), lokalna poreska uprava mu izdaje opomenu, sa rokom plaćanja od pet dana od dana prijema. Sledeći korak je donošenje rešenja o prinudnoj naplati, za šta je takođe nadležna lokalna poreska uprava.

Iskustvo pokazuje da su pravna lica kao poreski obveznici uredniji u plaćanju poreza na imovinu. Podaci o stepenu naplate ovu sliku mogu donekle da zamagle, zbog činjenice da značajan deo nenaplaćenih potraživanja kod pravnih lica čine dugovanja privrednih subjekata koja su praktično prestala sa delatnošću, ili su u nekom postupku koji često dovodi do prestanka postojanja poreskog obveznika kao takvog (stečaja, likvidacije, privatizacije, restrukturiranja i sl). U ovom slučaju, po pravilu se radi o nenaplativim dugovanjima.

Jedan od ključnih nalaza istraživanja o plaćanju poreza se odnosi na to da obveznik poreza na imovinu ima tendenciju da preceni nivo poreske utaje ostalih obveznika, na osnovu čega obveznici lakše opravdavaju sopstveno neizmirivanje poreskih obaveza (videti u Del Carpio, 2013, str. 30). Sledeći bitan nalaz na koji ukazujemo je taj da oko 16% bruto federalnog „poreskog gap-a“¹²⁹ u SAD čine sredstva naplaćena nakon isteka roka za plaćanje, uključujući i ona koja se naplate u postupku prinudne naplate (Slemrod, 2007, str. 28). Ove rezultate su možda najslavnije primenili u praksi, ali i u istraživačkom radu, pripadnici Tima za bihevioralne nalaze, poznatog po primeni naučnih nalaza iz oblasti psihologije u utvrđivanju i sprovođenju javnih politika¹³⁰. U istraživanju čiji rezultati su objavljeni 2014. godine, analizirani su efekti na naplatu poreza samo na osnovu slanja podsetnika obveznicima o tome da nisu izmirili svoju poresku obavezu. Njihov pristup

126 Mišljenje Ministarstva finansija, br. 011-00-000929/2015-04 od 31.8.2015.

127 Kancelarijska kontrola se vrši u prostorijama nadležnog poreskog organa, po pravilu nakon dostavljenog poziva obvezniku da dostavi poresku prijavu, odnosno druge podatke od značaja za utvrđivanje poreske obaveze. Kancelarijska kontrola se može obaviti sa ili bez prisustva stranke, a njen ishod je najčešće rešenje o utvrđivanju poreza na imovinu.

128 Za činjenice od uticaja na smanjenje ili ukidanje poreza, teret dokazivanja je na poreskom obvezniku.

129 Tax gap – razlika između ukupnog iznosa poreskih obaveza i sredstava izmirenih u zakonskom roku za plaćanje.

130 Čuveni *Behavioural Insights Team*, u stručnoj javnosti poznat i kao *the Nudge Team*, izvorno je ustanovljen pri Kabinetu premijera Velike Britanije.

polazi od pretpostavke da je značajan uzrok neizmirivanja poreskih obaveza, pored problema obveznika sa tekućom likvidnošću, prosta sklonost ka odlaganju obaveza. Usredsređujući se na obveznike koji su prijavili svoju poresku obavezu, ali je nisu izmirili u predviđenom roku, istraživački tim je definisao pet različitih podsetnika za plaćanje koje su poslate na ukupno 100.000 adresa. Prve tri poruke su se ticale nivoa ispunjenja poreske obaveze, a četvrta i peta je plaćanje poreza povezivala sa opštim interesom:

- a) Devet od deset obveznika plaća svoje poreske obaveze na vreme;
- b) Devet od deset obveznika *u Ujedinjenom Kraljevstvu* plaća svoje poreske obaveze na vreme (uvođenje identifikacije sa državom);
- c) Devet od deset obveznika *u Ujedinjenom Kraljevstvu* plaća svoje poreske obaveze na vreme. *Vi ste trenutno deo veoma male manjine koja još uvek nije izmirila svoju obavezu* (stavljanje obveznika u kontekst manjine);
- d) Plaćanje poreza znači da svi imamo koristi od ključnih javnih usluga kao što su zdravstvo, putevi i škole (naglasak na koristima);
- e) Neplaćanje poreza znači da smo svi na gubitku u pogledu ključnih javnih usluga kao što su zdravstvo, putevi i škole (naglasak na gubicima) (Hallsworth et al, 20104, str. 4).

Rezultati su pokazali da opcija c), odnosno stavljanje obveznika koji ne izvršava poreske obaveze u kontekst društvene manjine, dovodi do najboljih rezultata, i to više nego dvostruko boljih nego u slučaju sledeće najbolje opcije (b). Tokom ovog eksperimenta, za 23 dana je naplaćeno dodatnih više od 3 miliona funti. Da je opcija c) primenjena u svih 100.000 obaveštenja, procenjeno je da bi bilo naplaćeno više od 11 miliona funti (Hallsworth et al, 2014, str. 5).

Ova studija je samo jedan primer značaja kvalitetnog komuniciranja potrebe za plaćanjem poreza. Naročito je ilustrativan obim fiskalne koristi koja se može ostvariti dobrim komuniciranjem, posebno kada imamo u vidu da predstavljeni metod praktično nema dodatnih troškova, jer poreske vlasti svakako šalju opomene u slučaju docnje, samo u sadržaju koji je po pravilu mnogo manje efikasan.

Evazija poreza na imovinu

Kao i kod drugih poreza, evazija u slučaju poreza na imovinu može biti zakonita i nezakonita. Zakonita evazija poreza na imovinu je prisutna u situacijama kada se obveznik opredeljuje za određeno postupanje sa prevashodnim ciljem izbegavanja, odnosno umanjenja poreske obaveze. U pogledu zakonite evazije, razlikujemo dva načina ponašanja: legitimnu i nelegitimnu zakonitu evaziju. Prva predstavlja ponašanje koje je zasnovano na zakonu i koje nije u suprotnosti sa ciljem poreskog i drugog zakonodavstva, dok druga (nelegitima zakonita evazija) predstavlja ponašanje kojim se ne krše propisi, ali kojim se podriva smisao poreskog zakonodavstva.

Primer zakonite legitimne evazije u vezi sa porezom na imovinu predstavlja određivanje za posedovanje, odnosno izgradnju, nepokretnosti koje su oporezovane nižom poreskom stopom od standardne ili nisu predmet poreza na imovinu. U istoriji starog

Rima, zabeležena je pojava da se čitave zajednice koje su obrađivale zemlju u blizini Rima presele u okolinu Konstantinopolja da bi izbegle visoke poreze na zemljište. U Srbiji danas činjenica da zemljište do 1.000 m² na teritoriji jedne jedinice lokalne samouprave nije predmet oporezivanja može opredeliti racionalnog učesnika na tržištu da izbegne posedovanje parcele od 1.050 m² u korist parcele manje za 50 ili 100 m². U nekim poreskim sistemima, objekti do određene površine, ili određene vrednosti, nisu predmet oporezivanja, ili se na njih primenjuje niža stopa u odnosu na objekte veće površine, odnosno vrednosti.

Primer za zakonitu, a nelegitimnu poresku evaziju, odnosno postupanja na način da se izvrgavanjem propisa stekne pravo na poresko umanjenje ili da se u celosti izbegne obaveze plaćanja poreza, jeste situacija u kojoj obveznik pravo na delu nepokretnosti koja je predmet oporezivanja fiktivno prenosi na drugo lice, da bi tako iskazane dve manje površine nepokretnosti bile oporezivane manjim iznosom nego što bi bio slučaj kada bi se porez plaćao za nepokretnost u celini, iako se kao celina faktički i koristi. Primer nelegitimne poreske evazije je i postupanje obveznika koji odlučuje da li će na određenoj nepokretnosti ostvarivati pravo svojine kao fizičko lice ili putem privrednog subjekta koji vodi poslovne knjige, prevashodno sa ciljem da umani iznos obaveze po osnovu poreza na imovinu.

Ovde treba napomenuti da poreske vlasti nisu bespomoćne kada se radi o legalnoj, a nelegitimnoj poreskoj evaziji. „Prethodno navedenom primeru nelegitimne poreske evazije, kada fizička lica osnivaju neki oblik društva kapitala i na njih prenose svoju imovinu, kako bi ona bila podvrgnuta povoljnijem poreskom tretmanu, poreske vlasti se mogu suprotstaviti tumačenjem prema ekonomskoj suštini ili primenom opšteg antiabuzivnog zakonodavstva, odnosno pravilom o zabrani zloupotrebe pravne (poreske) norme“ (Cvjetković, 2015, str. 93).

Nezakonita poreska evazija je, kao i slučaju dobrog dela drugih kršenja zakona, rezultat racionalne procene odnosa između očekivane koristi (iznos utajene poreske obaveze) koju nezakonita radnja treba da donese na jednoj strani i očekivanih troškova, koja se izražava kao proizvod zaprećene kazne i verovatnoće da utaja bude otkrivena (Randelović, 2015, str. 74). Dakle, smanjenje očekivane koristi od poreske utaje na najopštijem planu može da ima dva vida: smanjivanje očekivane koristi i povećanje očekivanih troškova. Smanjivanje očekivane koristi bi, pre svega podrazumevalo smanjenje ukupne poreske obaveze, što sa stanovišta poreske politike može biti kontraproduktivno, naročito kada je iznos poreske obaveze sa leve strane Laferove krive¹³¹. Zato se kreatori politike javnih prihoda u pokušajima smanjivanja poreske evazije uglavnom usmeravaju na povećavanje očekivanih troškova takvog postupanja. Pri tome su im na raspolaganju povećanje kazni za slučajeve kada se utvrdi poreska utaja i mere kojima se povećava verovatnoća da će poreska utaja biti otkrivena.

131 Lafer kriva je grafički prikaz koncepta prema kojem poreski prihodi rastu kako raste poreska stopa, ali do određene tačke posle koje povećanje stope dovodi do smanjenja prihoda. Nevolja sa ovim konceptom je što on ne govori mnogo o tome u kom delu krive se trenutna poreska stopa nalazi – pre ili posle tačke u kojoj je iznos prihoda maksimizovan.

Beker, koji je jedan od pionira ekonomske analize nezakonitog ponašanja, ukazuje na to da je izbor optimalnih mera za suzbijanje nelegalnih aktivnosti u suštini pitanje alokacije resursa (Becker, 1968, str. 45). On, između ostalog, ukazuje na to da alokacija resursa za suzbijanje kršenja zakona do određene granice ima pozitivne rezultate, dok je nakon te granice za svako dalje smanjenje nezakonitog ponašanja potrebno uložiti toliko velike resurse da koristi od umanjenja protivzakonitog ponašanja to ne mogu da nadoknade.

Kasnija istraživanja ukazuju na to da model prema kome nivo poreske utaje zavisi prevashodno od verovatnoće otkrivanja i nivoa kazne ne odražava dobro realnost jer bi prema njima na delu bio znatno niži nivo ponašanja u skladu sa propisima nego što se u praksi pokazuje. Tako Alm konstatuje da procenat poreskih prijava u slučaju poreza na prihod u SAD koji je predmet temeljnih kontrola (oko 1%) sugerise da bi pitanje pre trebalo da bude zašto obveznici plaćaju porez, a ne zašto ga ne plaćaju (Alm, 1998, str. 10). Osećaj moralne odgovornosti, naročito u slučaju kada obveznici mogu da se svakodnevno osvedoče da se prihodi od poreza koje i oni plaćaju koriste na ispravan način, tako da oni od toga imaju koristi, značajno doprinosi spremnosti na izvršavanje poreskih obaveza.

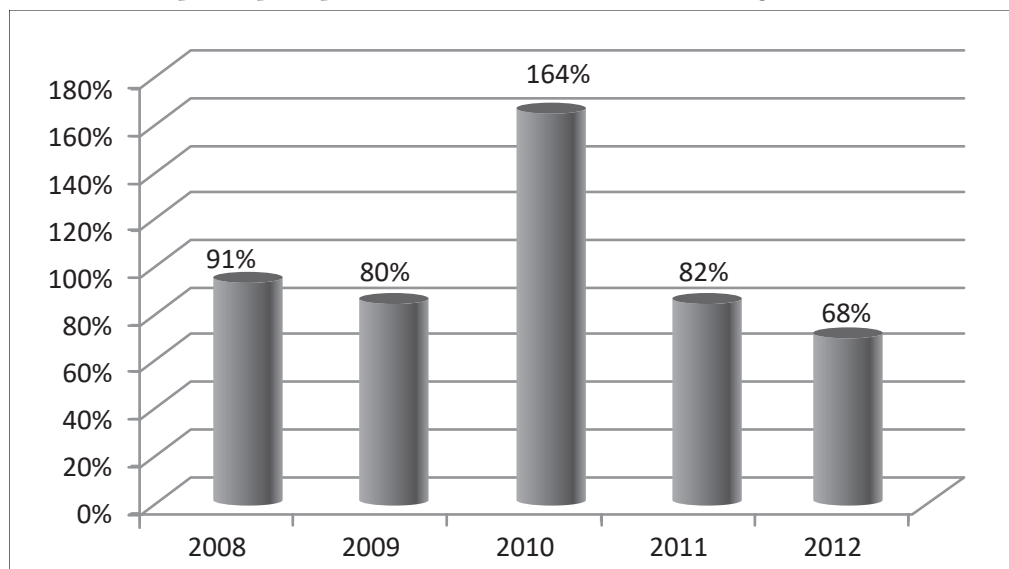
Ključne mere u smanjenju raširenosti evazije poreza na imovinu, upravo zbog velike vidljivosti i posledične nepopularnosti ovog poreza, na prvom mestu se ogledaju u preventivnom pristupu poreskim obveznicima, s ciljem unapređenja njihovog poreskog morala, pa tek u drugom redu u represivnim merama. Između ova dva pristupa, nalaze se i aktivnosti na olakšavanju administrativnih obaveza u vezi sa plaćanjem poreza na imovinu kao i obezbeđivanje pravičnosti ovog poreza.

7.1. Step en naplate poreza na imovinu u Srbiji

U ovom delu studije se oslanjamo na relativno ograničene izvore podataka. Na jednoj strani su podaci donatorskih projekata koji sprovode aktivnosti unapređivanja administracije poreza na imovinu (pre svega ranije pominjani EU Progres i KWD projekti¹³²), a na drugoj strani su podaci na osnovu ankete predstavnika lokalnih poreskih uprava u sklopu istraživanja o efektima prvih pet godina decentralizovanog oporezivanja imovine (Arsić et al, 2012).

Podaci koje su Arsić i drugi prikupili anketirajući predstavnike 92 poreske uprave gradova i opština u novembru 2012. godine, ukazuju da je poreska disciplina u pogledu poreza na imovinu (merena stepenom naplate, tj. odnosom naplaćenih i utvrđenih iznosa poreza na imovinu) relativno niska.

¹³² U ovom delu studije, oslanjamo se na javno dostupne periodične izveštaje ovih projekata, kao i na, od njih pribavljene, detaljnije podatke koji se tiču poreza na imovinu.

Grafik 10: *Stepen naplate poreza na imovinu od 2008. do 2012. godine*

Izvor: Arsić et al, 2012, str. 38.

Interesantan je podatak o tome da je najviši stepen naplate poreza na imovinu bio u 2010. godini. Dve su okolnosti ključno doprinele ovakvom ishodu: značajan pad prihoda lokalne samouprave iz transfera i drugih izvora, zbog globalne finansijske krize, što je primoralo lokalne samouprave da veću pažnju posvete izvorima prihoda kojima samostalno upravljaju; druga okolnost je da je 2010. godina bila tačno na polovini intervala između dva izborna ciklusa (2008. i 2012. godine), što je snažnije angažovanje na kontroli naplate izvornih prihoda lokalne samouprave činilo politički prihvatljivijim.

U pogledu EU Progres projekta, raspoložemo sa podacima o iznosima obračunatog i naplaćenog poreza na imovinu u 2012. i 2010. godinu.

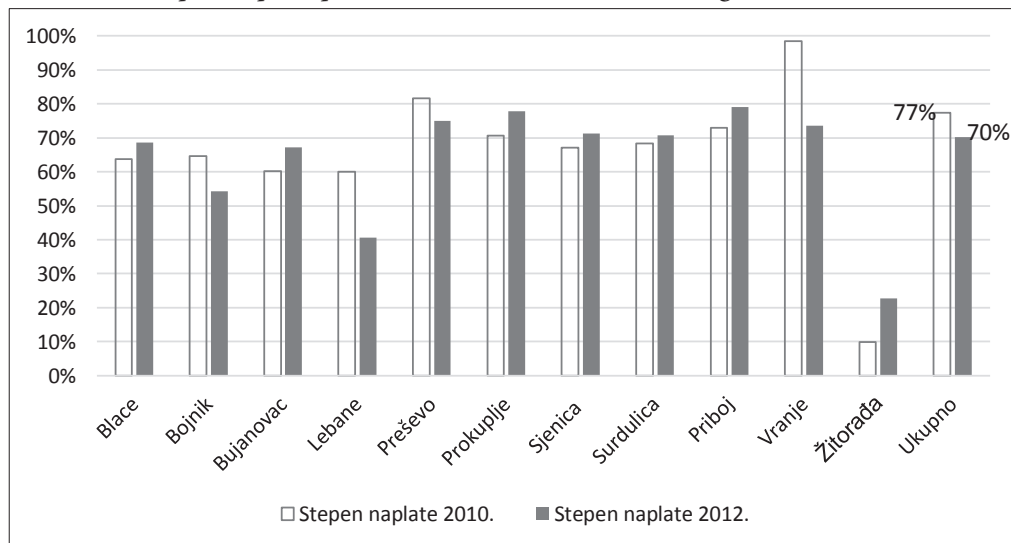
Tabela 54. pokazuje jedan solidan rast i utvrđenih i naplaćenih iznosa poreza u 2012. u odnosu na 2010. godinu. Iz navedenih podataka proizlazi da je ukupan iznos utvrđenog poreza u 2012. godini u odnosu na 2010. povećan za 37%. Što je još važnije, povećana je i naplata, i to ukupno za 25%. Ovaj rezultat bi bio i upečatljiviji da obim naplaćenih sredstava u Vranju, na koji otpada gotovo polovina naplaćenih sredstava u ovoj grupi opština, nije u 2012. godini ostao na gotovo istom nivou kao u 2010. Ovo potvrđuje i činjenica da je iznos naplaćenih sredstava od poreza na imovinu u 2012. u proseku povećan za 42% u odnosu na 2010.

Tabela 54: Podaci o utvrđenom i naplaćenom porezu na imovinu u 11 opština južne i jugozapadne Srbije

Opština	Utvrđeno 2010.	Utvrđeno 2012.	Naplaćeno 2010.	Naplaćeno 2012.
Blace	7,603,228	10,846,371	4,841,405	7,442,324
Bojnik	4,048,529	6,612,607	2,613,795	3,592,989
Bujanovac	14,299,000	17,137,626	8,599,000	11,526,076
Lebane	6,075,000	12,722,000	3,642,000	5,174,700
Preševo	7,487,063	9,233,000	6,113,333	6,926,000
Prokuplje	23,354,151	38,941,959	16,508,395	30,287,838
Sjenica	8,556,323	6,996,980	5,748,616	4,992,000
Surdulica	22,541,000	31,136,000	15,417,000	22,000,000
Priboj	16,642,000	25,427,000	12,139,552	20,100,000
Vranje	76,628,000	102,576,000	75,426,000	75,481,000
Žitorađa	9,010,000	7,768,000	889,000	1,768,000
Ukupno	196,244,294	269,397,543	151,938,096	189,290,927

Izvor: LTA Baseline vs Outcomes, 2014.

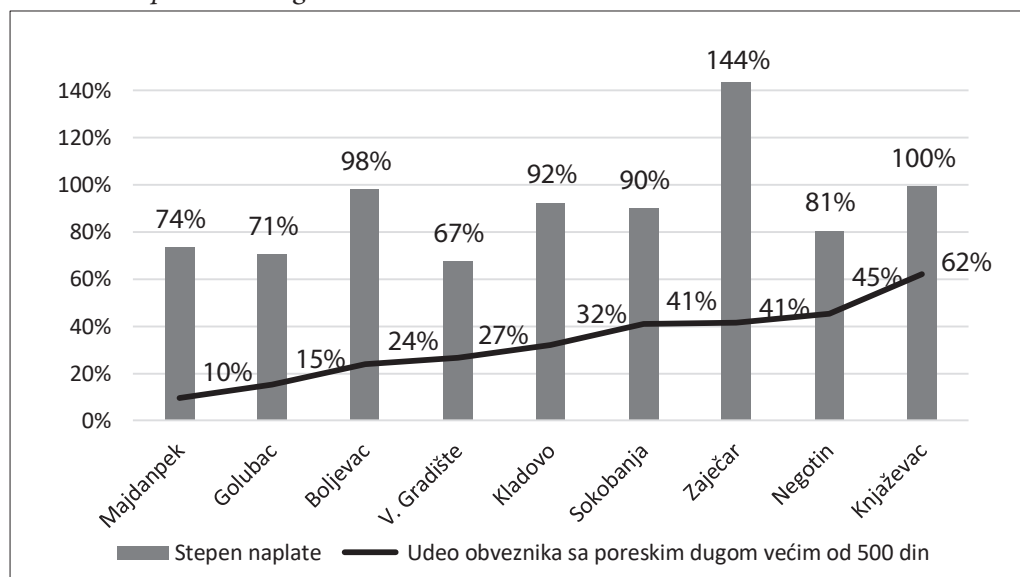
U nastavku ćemo razmotriti da li je, i u kojoj meri, povećanje ukupno naplaćenih sredstava posledica i bolje naplate poreza na imovinu.

Grafik 11: Stepennaplate poreza na imovinu u 2010. i 2012. godini

Izvor: LTA Baseline vs Outcomes, 2014.

Kako vidimo, stepen naplate je relativno skroman i izrazito neravnomeran. U 2010. godini, stepen naplate poreza na imovinu u Vranju je iznosio 98%, a u Žitoradi samo 10%. Gledajući ukupno obračunat i naplaćen porez za svih 11 opština, stepen naplate je solidan – naročito u 2010. godini, kada je iznosio 77%, ali i u 2012. sa 70%. Ovi rezultati su pod velikim uticajem Vranja, kao daleko najveće jedinice lokalne samouprave u ovoj grupi, koja ujedno ima izrazito visoki stepen naplate u 2010, i vrlo solidan stepen naplate u 2012. Međutim, kada pogledamo rezultate prema pojedinačnim jedinicama lokalne samouprave, slika izgleda manje svetla: medijana u 2010. iznosi 67%, a u 2012. godini 71%. Slično tome, prosečan stepen naplate poreza na imovinu u 2010. je 65%, a u 2012. samo 64%. Ako uporedimo odnose stepena naplate po pojedinačnim jedinicama lokalne samouprave u 2012. i 2010. godini, naći ćemo blago poboljšanje – medijana stepena naplate u 2012. godini naspram stepena naplate u 2010. godini je 1,06. Ipak, ovakav rezultat sigurno ne može biti u većoj meri odgovoran za povećanje obima naplaćenih sredstava od poreza na imovinu, tako da taj efekat moramo pripisati povećanju obuhvata i izmenama u načinu utvrđivanju iznosa poreske osnovice.

Grafik 12: *Stepen naplate poreza na imovinu u 2014. godini i procenat obveznika sa poreskim dugom većim od 500 dinara*



Izvor: KWD indikatori, 2015.

Jedan od razloga zbog koga podatke o stepenu naplate poreza na imovinu moramo uzeti sa oprezom je taj da nam ti podaci ne govore koji deo obračunatog poreza na imovinu za određenu godinu je plaćen u toj godini, već samo daje odnos ukupno obračunatog i naplaćenog poreza na imovinu u određenoj godini. U praksi se dešava da

porez obračunat u jednoj godini biva plaćen u sledećoj, ili nekoj od narednih godina. Zbog toga je moguće da se u jednoj godini naplati više sredstava od poreza na imovinu od ukupnog iznosa poreskih rešenja donetih za tu godinu, odnosno da stepen naplate bude veći od 100%. Upravo na tu situaciju se naišlo prilikom realizacije projekta KWD u devet opština istočne Srbije. Da bi se taj problem uzeo u obzir, prikupljeni su podaci o još jednom pokazatelju poreske discipline u toj opštini – o udelu obveznika sa poreskim dugom većim od 500 dinara u odnosu na ukupan broj obveznika.

Grafik 12. pokazuje da se u isto vreme mogu javljati relativno visoki iznosi stepena naplate i vrlo visoki procenti obveznika poreza sa značajnijim poreskim dugom. Ovo ukazuje da potreba za unapređenjem poreske discipline i te kako postoji. U tom smislu, jako su indikativni podaci koje je FREN prikupio krajem 2012. godine o aktivnostima na obezbeđivanju naplate obaveza po osnovu poreza na imovinu. Ključni pokazatelji koji su korišćeni su broj izdatih poreskih opomena i broj pokrenutih prinudnih naplata.

Tabela 55: *Opomene, prinudna naplata i stepen naplate poreza na imovinu*

Godina		2009.	2010.	2011.	2012.
Broj izdatih opomena na 1.000 poreskih rešenja	Fizička lica	315	223	117	181
	Pravna lica	410	487	446	406
Broj pokrenutih prinudnih naplata na 1.000 poreskih rešenja	Fizička lica	4.1	5.4	5.0	4.8
	Pravna lica	169	220	230	158
Naplaćena sredstva u odnosu na zaduženje	Fizička lica	77%	81%	72%	64%
	Pravna lica	88%	88%	87%	77%

Izvor: Arsić i drugi, 2012, str. 39.

Tabela 55. pokazuje koliko varira agilnost lokalnih poreskih vlasti u naplati sopstvenih prihoda i kako to utiče na stepen naplate. Vidimo kako je 2010. godina bila godina najveće agilnosti lokalnih poreskih administracija, što se reflektovalo i na stepen naplate u toj godini. Najmanju aktivnost beležimo u 2012, koja je, da podsetimo, bila izborna godina. Efekti nisu izostali i te godine, koja je i u kategoriji fizičkih i kategoriji pravnih lica bila najslabija od posmatrane četiri u pogledu stepena naplate poreza na imovinu.

Smatramo da je i u ovom pogledu korisno ukazati na značajnu razliku u tretmanu fizičkih i pravnih lica od strane lokalnih poreskih uprava. Fizička lica su u privilegovanom položaju u odnosu na pravna, odnosno ređe su predmet pažnje lokalnih poreskih vlasti, i po broju izdatih opomena, i po broju pokrenutih prinudnih naplata. Teško je reći da li je ovo više posledica lakše sprovodivosti prinudne naplate u slučaju pravnih lica u odnosu na fizička ili se radi o političkoj neuputnosti pokretanja takvih postupaka spram fizičkih lica. Šta god bio uzrok, kao rezultat takve prakse lokalnih poreskih uprava, stepen naplate kod fizičkih lica je znatno niži nego kod pravnih – razlika je čak 13 procentnih poena.

7.2. Kapaciteti lokalnih samouprava za naplatu poreza na imovinu

Lokalne poreske uprave u potpunosti administriraju (utvrđuju, kontrolišu i naplaćuju) porez na imovinu i lokalne komunalne takse, a u pojedinim slučajevima i samodoprinos i naknadu za zaštitu i unapređenje životne sredine¹³³.

Poslovi lokalnih poreskih uprava su:

- „evidencija obveznika izvornih javnih prihoda koje administrira lokalna poreska administracija,
- prijem, obrada, kontrola i evidentiranje podataka iz poreskih prijava i druge dokumentacije,
- utvrđivanje rešenjem obaveza po osnovu izvornih javnih prihoda koje administrira lokalna poreska administracija, u skladu sa materijalnim propisom,
- evidentiranje utvrđene obaveze javnog prihoda u poreskom knjigovodstvu,
- knjiženje izvršenih uplata izvornih javnih prihoda,
- poslovi kancelarijske i terenske kontrole,
- poslovi redovne i prinudne naplate i odlaganja plaćanja poreskog duga,
- poslovi u vezi sa prijavama potraživanja u postupcima privatizacije, stečaja, likvidacije, restrukturiranja,
- podnošenje zahteva i vođenje poresko-prekršajnog postupka u skladu sa važećim propisima,
- poslovi prvostepenog postupka po izjavljenim žalbama i vođenje ponovnog postupka po poništenim upravnim aktima drugostepenog organa,
- poslovi vođenja poreskog knjigovodstva za izvorne javne prihode iz nadležnosti lokalne poreske administracije,
- poslovi u vezi povraćaja i preknjižavanja izvornih javnih prihoda,
- poslovi izdavanja uverenja i potvrda u vezi izvornih javnih prihoda iz nadležnosti lokalne poreske administracije,
- poslovi izveštavanja u vezi izvornih javnih prihoda,
- drugi poslovi iz delokruga lokalne poreske administracije“ (Nićiforović i Holcinger, 2014, str. 9).

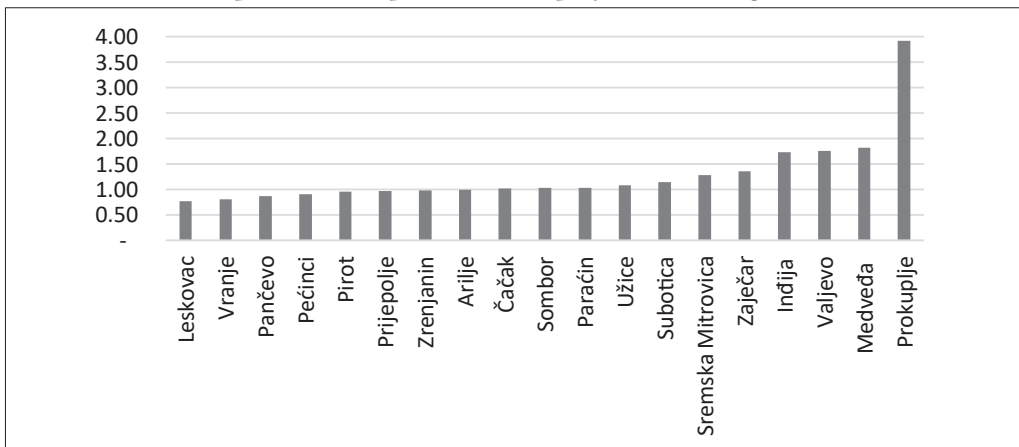
Za obavljanje ovih poslova, obrazuju se organizacione jedinice u okviru uprave opštine, odnosno grada, u formi uprave, odeljenja ili odseka za utvrđivanje i naplatu javnih prihoda, odnosno kao jedinice lokalne poreske administracije. Kao varijacija u pogledu naziva ovih organizacionih jedinica, javlja se i izraz „služba“. Kada je lokalna poreska uprave deo šire organizacione jedinice unutar opštinske, odnosno gradske uprave, najčešće je organizovana kao deo uprave (ili odeljenja) za finansije i lokalnu poresku administraciju. U manjim opštinama, lokalna poreska administracija je često deo odeljenja za privredu i finansije.

¹³³ Do kraja 2013. godine (a u manjoj meri i kasnije, zbog zaostalih obaveza), gradovi i opštine su naplaćivali i naknadu za korišćenje građevinskog zemljišta.

Kada je organizaciona jedinica koja vrši utvrđivanje i naplatu poreza na imovinu utvrđena na nivou odeljenja, dve uobičajene organizacione jedinice unutar nje su a) odsek za utvrđivanje javnih prihoda i kontrolu i b) odsek za naplatu, poresko knjigovodstvo i izveštavanje. Na čelu odeljenja je načelnik odeljenja, a na čelu odseka šefovi odseka. U okviru odeljenja koje se bavi utvrđivanjem javnih prihoda i kontrolom, opština Indija, na primer, je pored šefa odseka, svojim Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mesta, predvidela i inspektora kancelarijske kontrole (VII-1 stepen stručne spreme), poreskog inspektora terenske kontrole (VII-1 stepen stručne spreme), i zaposlenog za poslove poreske kontrole (IV stepen stručne spreme) – sve sa po jednim izvršiocem. U odseku zaduženom za naplatu, opština Indija je, pored šefa odseka, takođe sa po jednim izvršiocem, predvidela i inspektora naplate (VII-1 stepen stručne spreme), radno mesto za poslove poreskog izvršenja (VI stepen stručne spreme) i radno mesto za finansijsko materijalne poslove (VII-1 stepen stručne spreme)¹³⁴.

Jedan od ključnih izazova za lokalne samouprave pri preuzimanju nadležnosti za naplatu poreza na imovinu bilo je obezbeđivanje odgovarajućeg kadra za izvršavanje poslova koji su sa tim povezani. Gradovi i opštine su i pre preuzimanja ove nadležnosti imali organizacione jedinice koje su se bavile naplatom izvornih prihoda, ali je preuzimanje odgovornosti za naplatu poreza na imovinu bila nova vrsta izazova. Problem obezbeđivanja odgovarajućeg kadra je u većini opština rešavan preuzimanjem određenog broja do tada zaposlenih u republičkoj Poreskoj upravi.

Grafik 13: Broj zaposlenih u lokalnim poreskim administracijama na 10.000 stanovnika u 19 partnerskih opština MEGA projekta u 2010. godini



Izvor: Development of Property Registers, 2010, str. 63.

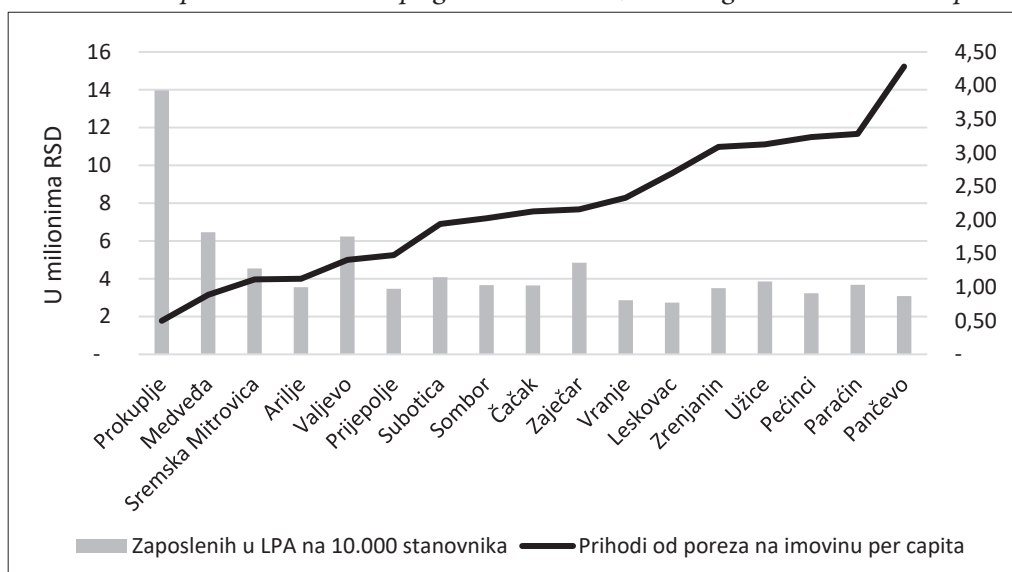
134 Prema Pravilniku o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji opštinske uprave opštine Indija, 2008. godina.

Prema rezultatima izveštaja Projekta ekonomskog razvoja opština koji je tokom 2009. i 2010. godine pružao podršku većem broju gradova i opština (22 jedinice lokalne samouprave) za unapređenje administriranja poreza na imovinu, broj zaposlenih u lokalnim poreskim upravama se kretao od 2 do 17.

Prosečan broj zaposlenih u lokalnim poreskim upravama je iznosio 1,29 na 10.000 stanovnika, dok je medijana bila 1,03 zaposlenih na 10.000 stanovnika. Ovaj pokazatelj je prilično ujednačen kod velike većine opština i gradova iz uzorka. Naime, kod više od 40% opština iz ove grupe je broj zaposlenih u lokalnim poreskim upravama na 10.000 stanovnika u rasponu od plus ili minus 10% u odnosu na medijanu.

Na uzorku od 17 opština i gradova, bili smo u prilici i da uporedimo odnos naplaćenih sredstava od poreza na imovinu po glavi stanovnika i broja zaposlenih u lokalnim poreskim upravama.

Grafik 14: Broj zaposlenih u lokalnim poreskim upravama na 10.000 stanovnika i prihodi od poreza na imovinu po glavi stanovnika, u 2009. godini u 17 MEGA opština

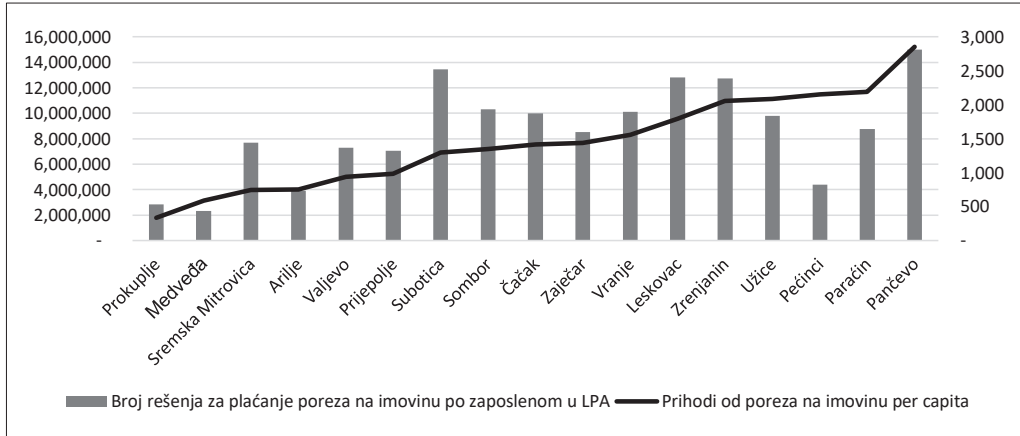


Izvor: Development of Property Registers, 2010, str. 63.

Grafik 14. ukazuje na obrnutu srazmeru između broja zaposlenih u lokalnim poreskim upravama i naplaćenih prihoda od poreza na imovinu prema broju stanovnika. Kako nema osnova da verujemo u to da veći broj zaposlenih u lokalnim poreskim upravama dovodi do manje naplaćenih prihoda, možemo zaključiti da načelo ekonomije obima i u ovom pogledu ima primenu, pa najnepovoljniji odnos između broja zaposlenih u lokalnim poreskim upravama i obima naplaćenih sredstava imaju opštine sa malim brojem obveznika, u kojima su „fiksni troškovi“ poreskih organa relativno visoki. Drugi zaključak koji se nameće je taj da veće i ekonomski razvijenije opštine imaju

veće prihode od poreza na imovinu po glavi stanovnika zahvaljujući snažnijoj poreskoj osnovici, bez obzira što se možda ne ističu u broju zaposlenih u lokalnim poreskim upravama. Zaključak o značaju ekonomije obima potvrđuje i sledeći grafik.

Grafik 15: Broj rešenja po zaposlenom u LPA i prihodi od poreza na imovinu per capita u 17 MEGA opština



Izvor: Development of Property Registers, 2010, str. 63.

Kako se vidi, lokalne samouprave u kojima su zaposleni u lokalnoj poreskoj upravi opterećeni najmanjim brojem predmeta nisu one koje uspevaju da naplate najviše sredstava od poreza na imovinu po glavi stanovnika. Tačnije, obrnuto je slučaj – Pančevo, u kome su zaposleni u lokalnoj poreskoj upravi proporcionalno najviše opterećeni, ima najbolje rezultate u pogledu iznosa naplaćenih sredstava po glavi stanovnika; i obratno – Prokuplju, u kome su zaposleni u lokalnoj poreskoj administraciji posle Medveđe opterećeni najmanjim brojem predmeta, ukupan iznos naplaćenih sredstava po glavi stanovnika je najmanji u posmatranoj grupi opština. Vredi naglasiti i razlike koje uočavamo u pogledu broja predmeta po jednom zaposlenom u lokalnoj poreskoj administraciji. U Medveđi taj broj iznosi samo 436, a u Pančevu 2.812. Prosek i medijana ovog odnosa su vrlo bliski i iznose nešto više od 1.600 predmeta (odnosno rešenja o utvrđivanju obaveze plaćanja poreza na imovinu) po zaposlenom u lokalnoj poreskoj upravi.

Pitanjem kapaciteta lokalnih poreskih uprava za naplatu poreza na imovnu bavilo se i istraživanje FREN-a iz 2012. godine. Podaci o broju zaposlenih u lokalnim poreskim upravama na 10.000 stanovnika do kojih se došlo u ovoj studiji na osnovu ankete među predstavnicima lokalnih poreskih vlasti kretali su se od 1,13 (u Beogradu) do preko pet (u opštinama Čičevac, Veliko Gradište i Trgovište). Prosečan broj zaposlenih u LPA koje su odgovorile na anketu iznosi 1,67 na 10.000 stanovnika (Arsić et al, 2012, str. 40). To je nešto veći broj nego što su pokazali podaci projekta MEGA (naročito kada imamo u vidu da je medijana kod MEGA opština 2010. bila

1,03, dok je medijana na osnovu podataka iz ankete FREN-a 2,3). Pretpostavljamo da je ovo makar delom rezultat protoka perioda od dve godine između dva istraživanja, tokom koga se određeni broj opština kadrovski ojačao za potrebe oporezivanja imovine. Istraživanje FREN-a takođe ukazuje na nepostojanje značajne veze između broja zaposlenih u LPA i iznosa prihoda od poreza na imovinu. Posebno je interesantan podatak iz ovog istraživanja prema kome je u malim i nerazvijenim opštinama naplaćeni prihod od poreza na imovinu po jednom zaposlenom u lokalnoj poreskoj upravi oko 200.000 dinara godišnje (manje od njegove godišnje bruto zarade), dok u velikim gradovima iznosi i po nekoliko desetina miliona dinara. Prosek za opštine koje su odgovorile na anketu u ovom delu je iznosio gotovo 14 miliona dinara (Arsić et al, 2012, str. 42). Ovakvo stanje je posledica postojanja značajnih fiksnih troškova administriranja poreza na imovinu, kao i činjenice da je poreska osnovica u velikim jedinicama lokalne samouprave značajno vrednija u odnosu na male i nerazvijene opštine. Takvo stanje je dovelo da različitih inicijativa za međuopštinsku saradnju u vezi sa upravljanjem porezom na imovinu, ali se čini da ćemo na prave rezultate u ovoj oblasti morati još da sačekamo.

FREN se posebno bavio efektima privremenog i povremenog angažovanja lica u sklopu sprovođenja posebnih kampanja usmerenih na registrovanje neevidentiranih nepokretnosti i unapređenje naplate poreza na imovinu. Kako se navodi u istraživanju, „Dok su prihodi u 2011. u odnosu na 2006. realno veći za 22% za sve jedinice lokalne samouprave bez Beograda, u ovih 8 opština koje su privremeno angažovale dodatna lica prosečan rast prihoda od poreza na imovinu iznosi 54%“ (Arsić et al, 2012, str. 41). Prema podacima istog istraživanja, pored osam opština iz uzorka koje su angažovale lica za popis nepokretnosti za potrebe oporezivanja imovine u 2011. godini, još 10 anketiranih opština je taj metod primenilo u 2012, što je i dalje bilo manje od jedne četvrtine ukupnog broja anektiranih opština. Zato vredi navesti nalaz iz izveštaje EU Progres projekta o tome da je tokom samo dve godine sprovođenja ovog projekta, između ostalog zahvaljujući proširenju poreske osnovice angažovanjem popisivača na principu obavljanja privremenih i povremenih poslova, na osnovu ulaganja od 129.000 evra, povećan obim naplaćenih sredstava za 690.880 evra, odnosno za 47% (EU Progres, 2014, str. 27). Među rezultatima koji se navode u završnom izveštaju tog projekta je i povećanje obima obračunatog poreza na imovinu za 45% kao i povećanje obima naplaćenog iznosa poreza na imovinu za 52% (EU Progres, 2014, str. 94). Ovo ukazuje da agilnije popisivanje nepokretnosti ima efekte i na smanjenje poreske evazije, odnosno povećanje naplate poreza na imovinu – između ostalog i zahvaljujući kampanjama obaveštavanja javnosti o važnosti ovog poreza i o namenama za koje se koriste sredstva naplaćena od njega.

Drugo ključno pitanje u pogledu kapaciteta lokalne samouprave za administriranje poreza na imovinu, pored kadrovske opremljenosti, bilo je pitanje informatičke opremljenosti. U ovom trenutku, sve lokalne samouprave imaju određenu softversku platformu za administriranje lokalnih prihoda. Oko 85% gradova i opština koriste rešenje koje je sredstvima Nacionalnog investicionog plana razvio Institut „Mihajlo

Pupin“, samo tri-četiri opštine koriste samostalna informatička rešenja, dok ostatak lokalnih samouprava koristi softver preduzeća MEGA (Nićiforović i Holcinger, 2014, 2014, str. 8). Ova solidna informatička opremljenost čini rezultate koje postižu lokalne poreske uprave značajno boljim nego što bi bili inače.

8. Posebni oblici oporezivanja imovine u Srbiji

*Životinje imaju instinkte, mi imamo poreze.
– Irving Gofman –*

U ovoj studiji se nećemo baviti oporezivanjem imovine samo posredstvom javnog prihoda koji se tako i zove, već ćemo u obzir uzeti i druge oblike javnih prihoda koji po svojoj ekonomskoj prirodi sadrže elemente oporezivanja imovine ili je njihova interakcija sa porezom na imovinu takva da bi ova studija bila manjkava ako se ne bi osvrnula i na njih. U našem sistemu javnih prihoda, naročito ih prepoznajemo u porezima na upotrebu, držanje i nošenje dobara, porezu na prihode od nepokretnosti i u naknadi za zaštitu i unapređivanje životne sredine.

8.1. Porezi na upotrebu, držanje i nošenje dobara

Kada bi postajala „akcizna imovina“, Zakon o porezima na upotrebu, držanje i nošenje dobara¹³⁵ bi bio logična polazna tačka za njihovu identifikaciju. Ovim zakonom se uvode porezi na motorna vozila, plovila, vazduhoplove i registrovano oružje¹³⁶. Sredstva naplaćena od ovog poreza su prihod Republike.

Porez na upotrebu motornih vozila plaća lice na čije ime se vozilo registruje, prilikom registracije, što znači da se ovaj porez plaća godišnje. Porez je utvrđen u apsolutnim iznosima, koji se godišnje usklađuju, i to prema radnoj zapremini motora (kubikaži), u zavisnosti od toga da li se radi o putničkim vozilima ili motociklima¹³⁷. Iznos poreza se umanjuje kod vozila starijih od pet godina, pri čemu je najviši stepen umanjenja po tom osnovu 40% kod motornih vozila preko 10 navršenih godina starosti, odnosno 80% kod vozila starosti 20 i više godina. Dodatno umanjenje od 50% se primenjuje na taksi vozila

135 “Službeni glasnik RS”, br. 26/2001, 80/2002, 43/2004, 31/2009, 101/2010, 24/2011 i 112/2015.

136 Jedno vreme je naplaćivan i porez na upotrebu mobilnog telefona.

137 Zanimljivo je da je iznos poreza za najnižu kategoriju motocikala (do 125 cm³) viši u odnosu na najnižu kategoriju putničkih vozila (do 1.150 cm³) – 1.420 dinara za motocikle naspram 1.220 dinara za motorna vozila.

i vozila za obuku kandidata za vozače. Porez na upotrebu motornih vozila ne plaćaju osobe sa invaliditetom i njihove organizacije za vozila prilagođena za prevoz osoba sa invaliditetom, kao ni Ministarstvo unutrašnjih poslova. Ovaj porez se ne naplaćuje ni za vozila čiji je pogon isključivo električni, niti za ambulanta vozila.

Porez na upotrebu plovila se plaća prilikom produžavanja plovidbene, odnosno plutajuće dozvole. Iznos poreza za plovila u načelu zavisi od dužine plovila i od snage motora, a za plutajuće objekte od njihove površine. Predviđena su i umanjenja po osnovu starosti plovila, pri čemu najviše umanjenje iznosi 30%. Zanimljivo je da se porez na upotrebu plovila ne plaća na brodove i na plutajuće ugostiteljske objekte koji obvezniku neposredno služe za obavljanje njegove registrovane delatnosti. Zašto se porez na imovinu za objekat u kome se nalazi restoran plaća bez ikakvog umanjenja, porez na upotrebu motornog vozila koje se koristi kao taksi vozilo plaća sa umanjenjem, a porez na upotrebu plovila kada se ono koristi za obavljanje delatnosti (na primer prevoza putnika, ili ugostiteljske delatnosti) ne plaća uopšte, posebno je pitanje.

Porez na upotrebu vazduhoplova plaća se samo na civilne vazduhoplove na motorni pogon, kada se koriste za sopstveni prevoz, odnosno za sportsko i amatersko letenje, kod produženja važenja potvrde o proveru plovidbenosti. Iznos poreza zavisi od veličine vazduhoplova, merene brojem sedišta. Iznos poreza za vazduhoplov namenjen sportskom, odnosno amaterskom letenju, veličine do četiri sedišta, je 638.480 dinara, što je gotovo tri puta više od poreza propisanog za najskuplju kategoriju motornog vozila. S druge strane, vazduhoplovi koji se koriste za sport, a vlasništvo su Vazduhoplovnog saveza Srbije ili njegovih članova, oslobođeni su ovog poreza. I u slučaju vazduhoplova, predviđeno je umanjenje za vazduhoplove starije od pet godina (najviše umanjenje po ovom osnovu je 30%).

Porez na registrovano oružje plaća se za svaku kalendarsku godinu, na sledeće registrovano oružje: automatsku pušku, poluautomatsku pušku i oružje za ličnu bezbednost za koje je izdat oružni list za držanje oružja, odnosno kolekcionarska dozvola, odnosno dozvola za nošenje oružja. Najviši iznos poreza je propisan za oružje za koje je izdata i dozvola za nošenje (17.160 dinara, što je tri puta manje od poreza na upotrebu vozila čija je radna zapremina motora prešla 2.000 m³), dok je najniži iznos poreza propisan za oružje za ličnu bezbednost za koje je izdat oružni list za držanje oružja, odnosno kolekcionarska dozvola (3.440 dinara, što je manje od poreza na upotrebu vozila čija je radna zapremina motora prešla 1.300 m³). Od ovog poreza su oslobođeni državni organi, streljačke organizacije i klubovi, trofejno oružje i oružje koje proizvođači oružja i municije koriste kao osnovno sredstvo. Iznosi ovih poreza usklađuju se sa indeksom potrošačkih cena za prethodnih dvanaest meseci.

Na osnovu ovog pregleda, možemo zaključiti da porez na upotrebu, držanje i nošenje dobara ima elemente poreza na imovinu, ali ne i onog poreza na imovinu čija je osnovica tržišna vrednost te imovine. Naime, veza između, na primer, „kubikaže“ motornog vozila i njegove tržišne vrednosti je jako slaba. Štaviše, moglo bi se reći da ogromna razlika u iznosu poreza između vozila veće i manje kubikaže, a naročito kod vozila sa preko 2.000 cm³, snažno utiče na cenu polovnih automobila, tako da se ovaj porez kapitalizuje u ceni vozila. Slično tome, iznos poreza na registrovano oružje zavisi i od vrste oružja (što je posredno vezano i za njegovu vrednost), ali i za vrstu prava na

tom oružju – samo držanje, za koje je predviđen niži porez, ili držanje i nošenje, za šta je predviđen višestruko viši nivo poreza. Takođe, i poreska oslobođenja kod poreza na upotrebu, držanje i nošenje dobara su drugačije osmišljena u odnosu na porez na imovinu, budući da je kod poreza na upotrebu, držanje i nošenje dobara naglasak u pogledu oslobođenja na osobama sa invaliditetom kao i na vozilima namenjenim zdravstvu, sportskim aktivnostima i obavljanju delatnosti.

8.2. Porez na prihode od nepokretnosti

Oporezivanje prihoda od nepokretnosti svakako ne spada u domen oporezivanja imovine, budući da se radi o obliku oporezivanja dohotka. U tom pogledu, njemu nema mesta u ovom istraživanju. Međutim, oporezivanje prihoda od nepokretnosti dovodi do višestruke povezanosti sa porezom na imovinu i zato ćemo se kratko osvrnuti i na ovaj poreski oblik.

Porez na prihode od nepokretnosti uređen je Zakonom o porezima na dohodak građana¹³⁸. Do kraja 2016. godine, prihodi od izdavanja sopstvenih nepokretnosti su u ovom zakonu bili svrstani kao oblik prihoda od kapitala¹³⁹. Od 1. januara 2017, prihodi od nepokretnosti čine posebnu, petu vrstu prihoda koji podležu porezu na dohodak građana¹⁴⁰.

Prihodi od nepokretnosti obuhvataju prihode od davanja nepokretnosti u zakup i podzakup. Obveznik ovog poreza je lice koje izdavanjem u zakup ili podzakup nepokretnosti ostvari prihode po tom osnovu. Pri tome, prihodi koje od izdavanja nepokretnosti ostvari preduzetnik koji obavlja delatnost izdavanja nepokretnosti oporezuju se kao prihod od samostalne delatnosti, a ne kao prihod od nepokretnosti. Nepokretnosti obuhvataju objekte (stambene, poslovne i druge zgrade, stanove, poslovne prostorije, garaže i druge nadzemne i podzemne građevinske objekte, odnosno njihove delove) i zemljište¹⁴¹.

Oporezivi prihod od nepokretnosti čini bruto zakupnina, umanjena za normirane troškove u visini od 25%. Kod oporezivanja prihoda od nepokretnosti ostvarenog po osnovu iznajmljivanja stanova, soba i postelja turistima za koje je plaćena boravišna taksa, normirani troškovi se priznaju u visini od 50% od bruto prihoda¹⁴².

Stopa poreza na prihode od nepokretnosti iznosi 20%, dakle više nego što iznosi stopa poreza na prihode od kapitala (15%). Međutim, kada se ova stopa primeni na bruto prihod od zakupnine umanjen za normirane troškove od 25%, dolazimo do stope od 15% u

138 "Službeni glasnik RS", br. 24/2001, 80/2002, 80/2002 - dr. zakon, 135/2004, 62/2006, 65/2006, 31/2009 (čl. 16. i 17 nisu u prečišćenom tekstu), 44/2009, 18/2010, 50/2011, 91/2011, 93/2012, 114/2012, 47/2013, 48/2013, 108/2013, 57/2014, 68/2014, 112/2015.

139 Član 26. kojim se menja član 61. Zakona o porezima na dohodak građana, „Sl. glasnik RS“, br. 47/2013.

140 Član 3. stav 1. tačka 5) Zakona.

141 Član 65a. Zakona.

142 Član 65v. Zakona.

odnosu na bruto prihode od zakupnine. Ostaje pitanje da li je opravdano da stopa od 15%, koju možemo smatrati referentnom za oporezivanje prihoda od kapitala, u slučaju prihoda od nepokretnosti bude primenjena na bruto prihode od zakupnina ili na neto prihod, imajući u vidu da obveznik poreza objektivno ima troškove u vezi sa izdavanjem nepokretnosti u zakup, koji čine da je razlika između bruto i neto prihoda stvarna, a ne fiktivna.

Ipak, od pitanja opravdanosti iznosa poreske stope, u pogledu ovog poreza, važnije je pitanje njegovog prihodnog značaja, a u vezi sa tim i opravdanosti tog poreza u opšte. U obrazloženju Nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak građana iz 2013. godine, Ministarstvo finansija i privrede je navelo da je broj obveznika koji prijavljuje ove prihode u situaciji u kojoj su i zakupac i zakupodavac fizička lica zanemarljiv. To je ilustrovano i podatkom da je „ukupan poreski prihod po ovom osnovu u 2012. godini iznosio 125 miliona dinara, uprkos tome što u Srbiji prema popisu iz 2011. godine postoji oko 750.000 više stambenih jedinica nego domaćinstava. Kada se procene mogući poreski prihodi samo od polovine ovih stambenih jedinica dolazi se do iznosa od oko 5 milijardi dinara“ (Ministarstvo finansija i privrede, 2013). Iako ne raspoložemo pouzdanim podacima za 2015. i 2016. godinu, neke preliminarne informacije ukazuju da su prihodi po ovom osnovu u međuvremenu narasli na 3-3,5 milijardi dinara. Ovo je značajno više 125 miliona dinara, koliko je nadležno ministarstvo navelo da je naplaćeno u 2012. godini, ali nije ni blizu onoga što je procenjeno da bi trebalo da budu prihodi kada bi se porez platio za samo polovinu procenjenog broja stambenih jedinica koji je višak u odnosu na broj domaćinstava. Ovo je dobro mesto da se podsetimo već pomenute sudske prakse u Nemačkoj u kojoj je neustavnom oglašena odredba zakona kojom je predviđeno oporezivanje prihoda od kamata, budući da veliki broj obveznika nije ispunjavao ovu zakonsku obavezu, a da nije postojao efikasan kontrolni mehanizam, čime se, kako je utvrđeno, narušava pravo na jednaki tretman obveznika (Popović, 2007, str. 116).

Drugi razlog koji ukazuje na potrebu da se preispita postojanje poreza na prihode od nepokretnosti se temelji na činjenici da se, iako to nije vidljivo na prvi pogled, radi o dvostrukom oporezivanju praktično iste osnovice, imajući u vidu postojanje poreza na imovinu. Bilo da se plaća porez na imovinu ili porez na dohodak građana po osnovu od prihoda od kapitala, kod nepokretnosti koje se izdaju osnovica je u suštini ista – tržišna vrednost nepokretnosti. U okolnostima u kojima poreske vlasti ne mogu da se pouzdaju u tačnost iznosa zakupnine u ugovoru o zakupu, odnosno u iznose sadržane u poreskim prijavama, iznos osnovice za porez na prihode od nepokretnosti bi se najlakše aproksimirao polazeći od tržišne vrednosti nepokretnosti (tipično 3-6% tržišne vrednosti nepokretnosti). Svakako, iznos koji se može dobiti kod davanja nepokretnosti u zakup ne može mnogo da varira u odnosu na tržišnu vrednost nepokretnosti.

Oporezivanje prihoda od davanja nepokretnosti u zakup u sistemima u kojima postoji i porez na imovinu nije specifičnost Srbije¹⁴³. Ipak, to i dalje ne čini ovaj porez

143 Za razliku u Srbije, prevladajuća praksa u vezi sa oporezivanjem prihoda od nepokretnosti, odnosno prihoda uopšte, jeste ta da se iznos oporezive osnovice umanjuje za plaćene obaveze po osnovu poreza na imovinu, kao i za kamate po osnovu kredita obezbeđenih zalogom na nepokretnosti.

opravdanim. Ključni momenat nepravdičnosti ovog poreza nije momenat dvostrukog oporezivanja imovine. To dvostruko oporezivanje je u neku ruku ekvivalentno oporezivanju imovine po višoj poreskoj stopi, što nije samo po sebi nepravdično ni poreski neefikasno (sem u pogledu dvostruke administracije). Nepravdičnost ovog poreza leži u tome što on diskriminiše one koji svoje nepokretnosti daju u zakup u odnosu na one koji u njima stanuju. Razlika je u tome što prvi dobijaju za izdavanje svojih nepokretnosti novac, dok drugi, živeći u svojim stanovima i kućama, „plaćaju sami sebi“. Na taj način, porez na prihode od nepokretnosti ima efekat subvencije za stanovanje u sopstvenom stambenom prostoru (Rosen, Gayer, 2008, str. 433). Budući da se jednim subvencionira stanovanje u neuslovnim udžericama, a drugima u višemilionskim vilama, jasno je ko od ovog subvencioniranja ima najviše koristi. Kako nema ekonomskih dokaza da je subvencioniranje stanovanja u sopstvenim nepokretnostima opravdani cilj poreske politike, mogla bi se zastupati teza da porez na prihode od nepokretnosti treba ili ukinuti, ili ga reformisati na način da se plaća za pripisani prihod – dakle bez obzira da li se nepokretnost daje u zakup ili ne¹⁴⁴.

Ako fizičko lice (na primer, penzionerka koji iznajmi sobu studentu) plaća porez na imovinu i porez na prihode od te iste imovine, društvo je kažnjava zbog toga što je nekom drugom omogućila korišćenje dela svoje imovine. Ovo ne samo da je dvostruko oporezivanje iste osnovice, nego je i „porez na poštenje“ (ili naivnost), imajući u vidu veliki broj obveznika koji ne izvršavaju ovu zakonsku obavezu¹⁴⁵. Za to vreme, komšija koji je vlasnik istog takvog stana na istom spratu ima značajno manju poresku obavezu na zahvaljujući tome što je komfor čitavog stana zadržao samo za sebe. Slična situacija postoji i kod oporezivanja prihoda od rada, kada odricanjem od dela slobodnog vremena obveznik stvara prihod koji je predmet oporezivanja. Ipak, ovde postoji jedna bitna razlika: ne postoji mogućnost da se proceni potencijal za prihode od rada po pojedinačnim obveznicima, te se pribegava oporezivanju ostvarenog prihoda; s druge strane, za nepokretnosti je moguće odrediti i oporezovati potencijalne prihode od davanja u zakup, budući da je tržišna vrednost nepokretnosti ključni pokazatelj njenog prihodnog potencijala.

Iznos poreske obaveze nije jedini odvratajući činilac za plaćanje ovog poreza. Treba imati u vidu administraciju, koja u slučaju ovog poreza, ako je zakupac fizičko lice, znači da se porez plaća samooporezivanjem, sa svim administrativnim opterećenjem po obveznika koje to nosi. Druga strana medalje u pogledu administriranja poreza na

144 Imajući u vidu otpore koji su se javili 2013, kada je predloženo oporezivanje pripisanog prihoda samo za nekretnine u kojima vlasnik ne živi i koje su vrednosti veće od 50.000 evra, teško je zamisliti da će biti prihvaćeno da vlasnici kuća, koji ih često doživljavaju kao finansijsku „rupu bez dna“, treba da za takve kuće još plaćaju porez na pripisani prihod. U ovom kontekstu je opravdano razmisliti o opravdanosti mere koja u ovom trenutku može biti politički prihvatljivija: uključenju pripisanog prihoda od nepokretnosti (u iznosu od pomenutih 3-6% utvrđene tržišne vrednosti nepokretnosti) u osnovicu za godišnji porez na dohodak građana.

145 Zakonom zaprećena kazna od 15.000 do 150.000 dinara za nepodnošenje poreske prijave očigledno nije dovoljno velika, ili dovoljno kredibilna pretnja da bi se obezbedilo potpunije izvršavanje zakonskih obaveza.

prihode od nepokretnosti tiče se Poreske uprave, koja taj porez treba da naplati. U situaciji u kojoj se često ukazuje na nedovoljan broj izvršilaca u Poreskoj upravi, postavlja se pitanje da li je ovaj, kako smo videli, prihodno ne preterano izdašan porez, vredan napora koji se u njegovu naplatu mora uložiti, naročito imajući u vidu da naplata zahteva i određen stepen invazivnosti prema privatnosti obveznika – kada je potrebno utvrditi da li se stan daje u zakup ili se koristi na neki drugi način.

Donošenjem Zakona o stanovanju i održavanju zgrada, uvedena je institucija upravnika stambene zajednice kome je, između drugih prava i obaveza, dato i da vodi evidenciju o licima kojima su zajednički ili posebni delovi zgrade izdati u zakup¹⁴⁶. Iako postoje očekivanja da bi ta odredba mogla da da značajan doprinos povećanju obuhvata poreza na prihode od nepokretnosti, nije jasno kako će se ona sprovesti u praksi. Sada ne možemo biti sigurni koliko će ona značiti za smanjenje evazije poreza na prihode od nepokretnosti, a koliko će doprineti nepoverenju vlasnika stanova u upravnike stambenih zajednica i tako otežati njihov položaj i primenu drugih odredbi Zakona o stanovanju i održavanju zgrada.

S obzirom na to da je politički teško ostvariti oporezivanje pripisanog prihoda od nepokretnosti, naročito onih koje se ne daju u zakup, možemo konstatovati da je možda ekonomski optimalna poreska politika da se imovina oporezuje po stopi koja uključuje i pripisani prihod od nepokretnosti, bez obzira da li se nepokretnosti daju u zakup ili ne. U slučaju obveznika godišnjeg poreza na prihode građana, pripisani prihod od davanja nepokretnosti u zakup bi mogao da bude obračunat kao oporezivi prihod. Bez obzira da li postoji jedan ili dva poreza čija je osnovica suštinski vrednost nepokretnosti (porez na imovinu, odnosno porez na prihode od nepokretnosti), ukupan iznos obaveze po tom osnovu treba da bude približan iznosu obaveze po osnovu poreza na prihode od kapitala odgovarajuće vrednosti. Drugačija rešenja mogu biti ekonomski neefikasna, odnosno nepravična sa stanovišta poreske jednakosti.

8.3. Oporezivanje imovine kroz ekološke naknade

Naknada za zaštitu i unapređivanje životne sredine je sledeći važan javni prihod kod koga prepoznamo elemente poreza na imovinu. Ova naknada je uvedena Zakonom o zaštiti životne sredine¹⁴⁷, a detaljnije razrađena Uredbom o kriterijumima za utvrđivanje naknade za zaštitu i unapređivanje životne sredine i najvišeg iznosa naknade¹⁴⁸, kao i pojedinačnim odlukama, kao opštim aktima jedinica lokalne samouprave¹⁴⁹.

146 Član 50. Zakona o stanovanju i održavanju zgrada, "Službeni glasnik RS", br. 104/2016.

147 „Službeni glasnik RS”, br. 135/2004, 36/2009, 36/2009 - drugi zakon, 72/2009 - drugi zakon, 43/2011 - Odluka US RS i 14/2016.

148 "Sl. glasnik RS", br. 111/2009.

149 Na primer, za grad Beograd, to je Odluka o naknadi za zaštitu i unapređivanje životne sredine na teritoriji Grada Beograda, "Službeni list grada Beograda", br. 96/2014.

Zakon o zaštiti životne sredine utvrđuje pravo lokalne samouprave da svojim aktom uvede naknadu za zaštitu i unapređivanje životne sredine. Naknada se može uvesti za tri različite osnove: a) korišćenje stambenog i poslovnog prostora, kao i za korišćenje zemljišta za obavljanje delatnosti; b) obavljanja određenih aktivnosti koje utiču na životnu sredinu; c) transport nafte i naftnih derivata, kao i sirovina, proizvoda i poluproizvoda hemijskih i drugih opasnih materija iz industrije ili za industriju na teritoriji jedinice lokalne samouprave sa statusom ugrožene životne sredine na području od značaja za Republiku Srbiju.

Samo u slučaju prvog od navedena tri osnova, naknada za zaštitu i unapređivanje životne sredine ima elemente oporezivanja imovine, tako da će samo taj osnov naplaćivanja naknade biti predmet našeg bavljenja u nastavku¹⁵⁰. Obveznici plaćanja naknade su vlasnici nepokretnosti, odnosno zakupci ako se nepokretnosti koriste po osnovu prava zakupa. Ovde primećujemo nekoliko razlika u odnosu aktuelni režim oporezivanja imovine. Najpre, nema ograničenja da se naknada plaća samo za zemljište površine preko 1.000m². S druge strane, naknada se ne plaća za pravo korišćenja građevinskog zemljišta niti na pravo korišćenja ostalih nepokretnosti u javnoj svojini (iako Zakon o zaštiti životne sredine utvrđuje da se naknada plaća po osnovu korišćenja nepokretnosti) i državinu.

Visina naknade se određuje prema površini nepokretnosti, a Vlada je ovlašćena da bliže propisuje kriterijume za utvrđivanje naknade, kao i njen najviši iznos. Opštine i gradovi su ovlašćeni da svojim aktima utvrde visinu, rokove, obveznike, način plaćanja naknade i olakšice, ali tek nakon što od Ministarstva finansija pribave mišljenje na predlog tog akta. Sredstva ostvarena od ove naknade koriste se, preko budžetskog fonda, namenski za zaštitu i unapređenje životne sredine.

Iako je Vlada ovlašćena da svojim aktom utvrdi kriterijume za utvrđivanje naknade, Uredba koju je donela ne donosi u pogledu kriterijuma mnogo više detalja u odnosu na Zakon o zaštiti životne sredine. Izuzetak je oslobođenje koje Uredba utvrđuje za poljoprivredno i šumsko zemljište. Postavlja se pitanje opravdanosti ovog oslobođenja, budući da poljoprivredno zemljište, zbog tretiranja veštačkim đubrivima i eventualne primene veštačkog navodnjavanja, može predstavljati veće opterećenje za životnu sredinu od građevinskog zemljišta.

Uredbom se utvrđuje da se za korišćenje stambenih zgrada i objekata može propisati naknada do 1 dinara po m², za korišćenje poslovnih zgrada i prostorija za obavljanje poslovne delatnosti privrednih subjekata do 3 dinara po m², a za korišćenje zemljišta za obavljanje redovne delatnosti privrednih subjekata do 0,5 dinara po m². U okviru ovih najviših iznosa, jedinice lokalne samouprave utvrđuju iznose koji se primenjuju pri obračunu iznosa naknade. Tako je grad Beograd svojom odlukom propisao iznos od 0,87 dinara/m² za korišćenje stambenih zgrada i stanova za stanovanje, a 2,64 dinara/m² za korišćenje poslovnih zgrada i poslovnih prostorija za obavljanje poslovne

¹⁵⁰ Ostale osnove za naplatu naknade se odnose na delatnosti koje imaju, ili mogu imati, neposredni uticaj na stanje životne sredine.

delatnosti privrednih subjekata – što je za 12% manje od najviše dozvoljenog iznosa za stambene, odnosno 13% manje za poslovne objekte.

I ovde se postavlja pitanje opravdanosti trostruko većeg iznosa za poslovne objekte, naročito kada se ima u vidu da prosečno domaćinstvo svojim svakodnevnim aktivnostima može više doprinosti opterećenju živote sredine od određene turističke agencije koja koristi poslovni prostor površine jednog prosečnog stana. Pri tome treba napomenuti da su aktivnosti privrednih subjekata koje značajnije negativno utiču na životnu sredinu predmet posebnih naknada (pa i ove naknade, u delu u kome se odnosi na obavljanja određenih aktivnosti koje utiču na životnu sredinu, odnosno na transport nafte, hemikalija i drugih opasnih materija). Dakle, naknada za zaštitu i unapređivanje životne sredine nije u direktnoj vezi sa uticajem koji aktivnosti koje se obavljaju u određenom objektu ili na zemljištu imaju na životnu sredinu, tako da ona predstavlja oblik paraporeza na imovinu. Njena ključna uloga je u obezbeđivanju prihoda gradovima i opštinama za, kako to zakon kojim je uvedena propisuje, „zaštitu i unapređenje životne sredine prema usvojenim programima korišćenja sredstava budžetskog fonda, odnosno lokalnim akcionim i sanacionim planovima, u skladu sa strateškim dokumentima koji se donose na osnovu ovog zakona i posebnih zakona“.

Zanimljivo je da grad Beograd nije propisao naknadu za korišćenje zemljišta u poslovne namene. Pored toga, Beograd je svojom odlukom propisao jednu dodatnu olakšicu: umanjenje za 50% po osnovu korišćenja stambenog prostora licima koja ostvaruju prava u oblasti socijalne i boračko-invalidske zaštite. Mogućnost gradova da samostalno utvrde iznose naknade u okviru zakonskih okvira kao i da utvrđuju olakšice, svrstavaju ovu naknadu u red izvornih prihoda lokalne samouprave.

DEO ČETVRTI: POREZ NA IMOVINU – SAVREMENA PITANJA

*Poreski sistem bi trebalo da izgleda
kao da ga je neko namerno takvim postavio.*

1. Rezultati decentralizacije poreza na imovinu u Srbiji od 2006. godine

Porez na imovinu je dobio karakter lokalnog poreza nakon 2006, kada je donet Zakon o finansiranju lokalne samouprave. Taj zakon je utvrdio nadležnost jedinice lokalne samouprave za određivanje poreske stope (do zakonom propisanog najvišeg iznosa) i za naplatu ovog poreza. Možemo slobodno reći da je početkom primene ovih odredbi otvorena nova era za porez na imovinu u Srbiji. Ipak, taj prelaz sa centralnog na lokalni porez nije bio ni brz ni jednostavan, jer je izmenu zakonskog okvira tek trebalo da prati stvaranje kapaciteta na lokalnom nivou za administriranje ovog poreza. Možda još važnije, odluka da se „prigrli“ nadležnost za naplatu poreza na imovinu je za opštinska rukovodstva podrazumevala i spremnost da se prihvati politički teret odgovornosti za utvrđivanje i sprovođenje politike oporezivanja imovine, za šta svi gradonačelnici nisu bili podjednako spremni. Imajući u vidu načine na koji su upravljali preuzimanjem nadležnosti za upravljanje porezom na imovinu, reklo bi se da je postojao značajan broj lokalnih rukovodstava sklonijih tome da im najveći deo prihoda dolazi od ustupljenih poreza i transfera, makar i po cenu manjeg obima prihoda, nego da moraju sami da oporezuju svoje sugrađane.

1.1. Prenošnje jedinicama lokalne samouprave nadležnosti za upravljanje porezom na imovinu

Kao jedan od prvih zadataka po utvrđivanju nadležnosti lokalne samouprave za naplatu poreza na imovinu, trebalo je utvrditi organizacionu strukturu za izvršavanje tih poslova. Za mnoga opštinska rukovodstva ovo je bila prva prilika da se upoznaju sa tim šta sve obuhvataju poslovi naplate poreza na imovinu. Kada je ova etapa završena, mogla se videti raznolikost organizacionih oblika u ovoj oblasti, koja se, kako smo to već naveli, zadržala i do danas, tako da je u nekim jedinicama lokalne samouprave moguće sresti uprave javnih prihoda, a negde odeljenja lokalne poreske administracije ili odeljke, u okviru odeljenja za finansije, koji su nadležni za naplatu izvornih prihoda lokalne samouprave. Vremenom su svi ti organizacioni oblici poprimili neformalni generički naziv „lokalne poreske administracije“.

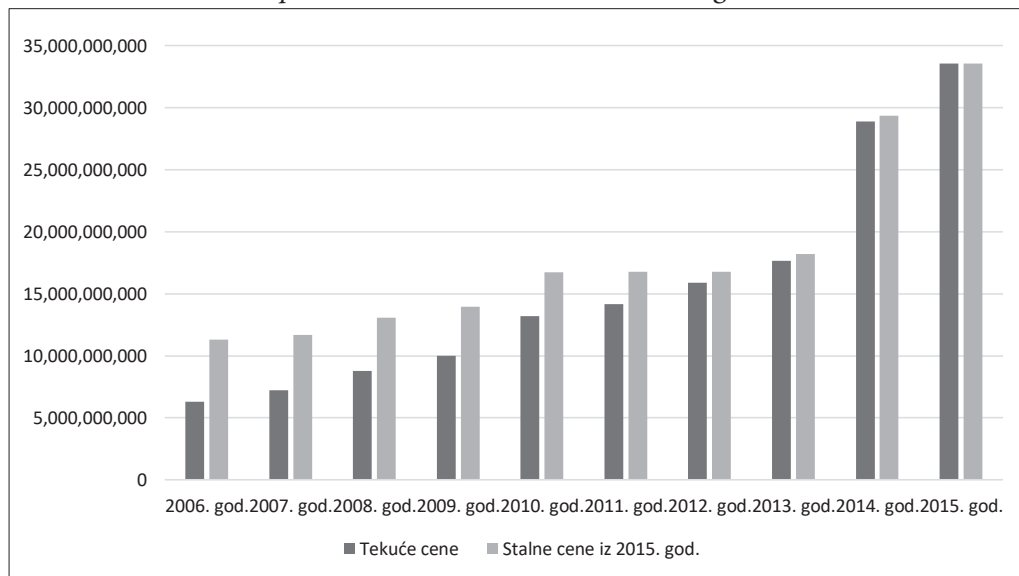
Angažovanje lokalnih službenika na poslovima naplate poreza na imovinu bio je poseban izazov, jer je trebalo da u opštinske, odnosno gradske, organe uprave budu delom preuzeti iz organizacionih jedinica republičke Poreske uprave koje su se do tada bavile tim porezom, a delom iz drugih javnih službi čiji je osnivač lokalna samouprava. Kako su opštine i gradovi prevazilazili problem popunjavanja svojih novih organizacionih jedinica zaposlenima, tako ih je sačekivao novi – izrada baze podataka koja bi služila za naplatu poreza na imovinu. U tom trenutku republički organi nisu imali ni dovoljno jasno utvrđenu obavezu, a pogotovo nisu imali praksu, dostavljanja lokalnim poreskim upravama podataka neophodnih za utvrđivanje obaveze plaćanja poreza. U tim mesecima, ključna je bila uloga Stalne konferencije gradova i opština u zastupanju interesa lokalnih samouprava, čijim angažovanjem je obezbeđeno da se sredstvima Nacionalnog investicionog plana finansira izrada jedinstvenog informacionog sistema za administriranje izvornih prihoda lokalne samouprave.

Sve je to dovelo do činjenice da su lokalne samouprave neravnomernom dinamikom preuzimale poslove naplate poreza na imovinu i da je u prvom periodu postojala podela na opštine koje su težile da što pre preuzmu ovu nadležnost i one kojima nije smetalo da republička Poreska uprava nastavi da obavlja taj posao za njih, makar još neko vreme. (U tom pogledu, treba napomenuti da su na kraju svi gradovi i opštine u zakonskom roku preuzeli posao naplate poreza na imovinu od Republike.)

U 2007. godini je samo pet lokalnih samouprava (Beograd, Kragujevac, Vranje, Vrnjačka Banja i Žabari) preuzelo naplatu poreza na imovinu, i to su učinile tek krajem godine. Razlog za to je kasno ustupanje baza podataka obveznika (u septembru) lokalnim samoupravama od strane Poreske uprave. Kao posledica toga, većina poreskih rešenja u ovih pet gradova i opština uručena je obveznicima tek 2008. godine (Arsić et al, 2012, str. 24). Takođe, treba imati u vidu da je i u toku 2008. godine samo 42 jedinice lokalne samouprave preuzelo nadležnost za naplatu poreza na imovinu. Zato smatramo opravdanim da se 2008. godina smatra prvom godinom decentralizovanog poreza na imovinu.

1.2. Finansijski efekti decentralizacije poreza na imovinu

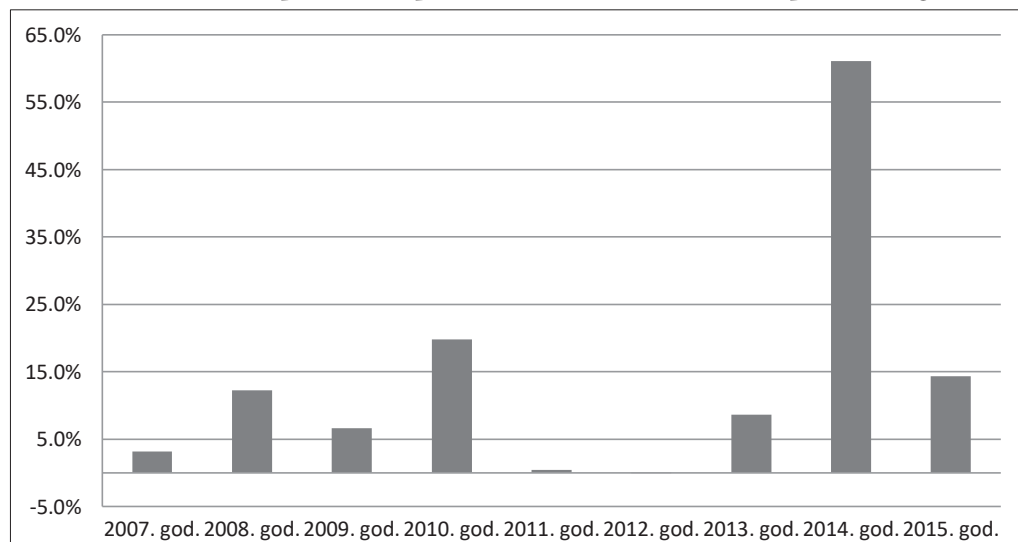
Poznata krilatica o krivi učenja, koja ukazuje da je rezultat uvođenja temeljnih reformi u neki sistem najčešće pad efikasnosti u početnom periodu sprovođenja, po pravilu je tačna i u pogledu reformi naplate javnih prihoda. Ipak, u pogledu poreza na imovinu, ovog početnog pada efikasnosti nije bilo. Kako podaci pokazuju, prihodi od poreza na imovinu od 2006. godine neprekidno rastu, i to ne samo u tekućim, već i u stalnim cenama. (Izuzetak je samo 2012. godina, kada je takođe zabeležen rast prihoda u tekućim cenama, ali u stalnim cenama nije održan nivo iz 2011. godine.)

Grafik 16: *Prihodi od poreza na imovinu od 2006. do 2015. godine*

Izvor: Podaci Uprave za trezor

Kako Grafik 16. pokazuje, za devet godina su se prihodi od poreza na imovinu realno uvećali gotovo tri puta. Iako je najveći deo tog rasta vezan za početak primene novog načina obračuna poreske osnovice u 2014. godini, performanse ovog poreza su i pre ove reforme bile više nego dostojne poštovanja. Naime, između 2006. i 2013. godine, ostvaren je realni rast od 61%. Dakle, i u tih sedam godina prosečan rast prihoda je realno iznosio gotovo 9%. Kada se u obzir uzme i impresivan rast iz 2014. godine (realno povećanje od 61% u odnosu na prethodnu godinu), koji je, nešto smanjenom snagom, nastavljen i u 2015. godini (realni rast od 14%), prosečno godišnje uvećanje prihoda od poreza na imovinu u posmatranom devetogodišnjem periodu iznosi čak 21,8%. Ovi rezultati su utoliko značajniji kada imamo u vidu da se poklapaju sa periodom globalne ekonomske krize koja je, kao jedan od efekata, imala i osetno smanjenje vrednosti nepokretnosti u našoj zemlji. Zato ćemo u nastavku najpre videti kako se kretao međugodišnji rast prihoda od poreza na imovinu, a zatim ćemo predstaviti prihode od poreza na imovinu u funkciji bruto domaćeg proizvoda.

Grafik 17. jasno pokazuje neravnomernost rasta prihoda od poreza na imovinu. Objašnjenja za to ima više i sigurno je da se ona razlikuju od godine do godine. Izmene pravnog okvira objašnjavaju neka kretanja (pre svega nagli skok prihoda u 2014. godini). Ostala objašnjenja imaju veze sa kretanjima u opštem obimu prihoda gradova i opština, kako ćemo videti kasnije, sa stanjem javnih finansija, obimom ekonomskih aktivnosti i tako dalje. Iako vremenske serije kojima raspoložemo nisu dovoljne za donošenje konačnih zaključaka, podaci koje predstavljamo ukazuju da i izborni ciklusi verovatno utiču na obim naplaćenih prihoda, pre svega tako što tokom izbornih, odnosno predizbornih godina, opadaju poreski napori JLS.

Grafik 17: *Realni rast prihoda od poreza na imovinu u odnosu na prethodnu godinu*

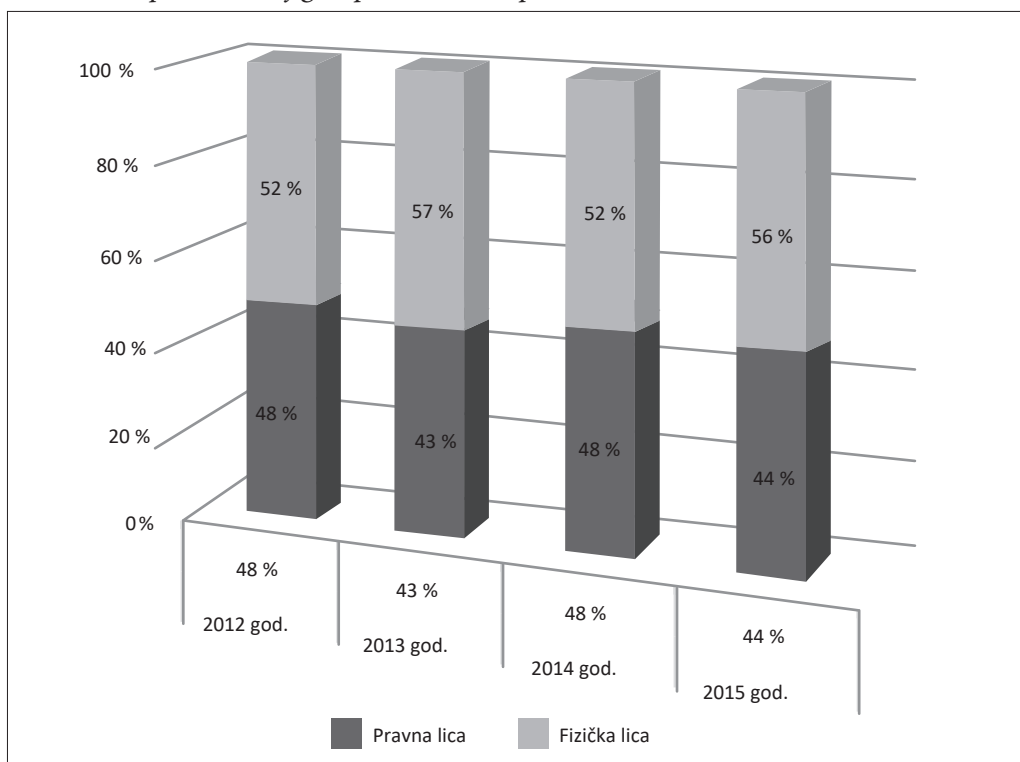
Izvor: podaci Uprave za trezor

Sada ćemo pažnju posvetiti kretanju odnosa između naplaćenih prihoda od poreza na imovinu i bruto domaćeg proizvoda, od decentralizacije poreza na imovinu 2006. godine, do 2015. godine.

Porez na imovinu je za devet godina prešao veliki put u poređenju sa kretanjem bruto domaćeg proizvoda. Dok je BDP u tom periodu realno porastao za 7,7%, porez na imovinu je uvećan za 196%. Udeo poreza na imovinu u BDP-u se povećao sa 0,31% u 2006. godini na 0,84% u 2015. godini, što je povećanje od 2,75 puta. Međutim, i ovde treba podsetiti na prosečno učešće prihoda od poreza na imovinu u BDP-u zemaljama OECD-a od oko jednog procenta. Dakle, i sa rastom od 0,31% do 0,84% za osam godina, još uvek ima prostora za rast prihoda od ovog poreza, a da se ne izađe iz okvira reda razvijenih zemalja.

Jedno od važnih pitanja za razumevanje ovog značajnog uvećanja iznosa prihoda od poreza na imovinu tiče se toga na čiji račun je to povećanje postignuto. Ovo naročito u kontekstu prakse za koju smo videli da je raširena i u razvijenim zemljama, da se pokušava prebaciti teret obezbeđivanja javnih prihoda sa građana (fizičkih lica) na privredu (pravna lica). Ni Srbija u ovom pogledu nije bila izuzetak. Prema podacima za 2002. godinu, prihodi od poreza na imovinu od pravnih lica činila su 58% prihoda, a od fizičkih 42% (Begović et al, 2003, str. 127). Trinaest godina kasnije, stanje je gotovo dijametralno suprotno.

Grafik 18: Učešće obveznika koji vode poslovne knjige naspram obveznika koji ne vode poslovne knjige u prihodima od poreza na imovinu

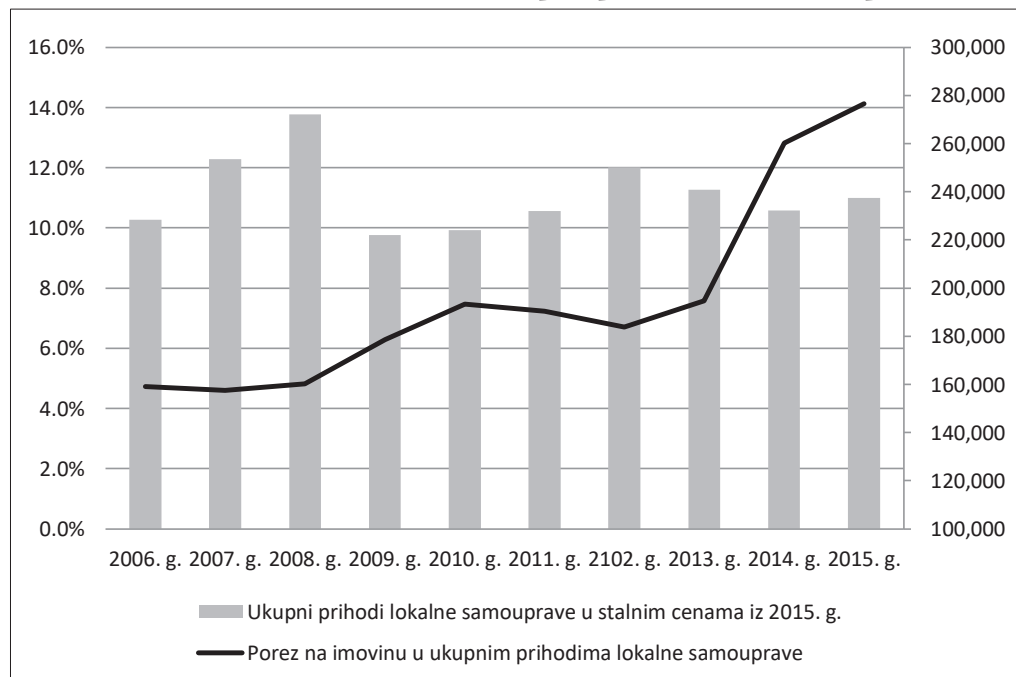


Izvor: Podaci Uprave za trezor

Izuzetno je važan nalaz da u strukturi prihoda od poreza na imovinu fizička lica danas učestvuju sa većim udelom od pravnih lica, iako je, ne tako davno, suprotno bilo slučaj. To znači da su domaćinstva podnela značajno veći deo tereta ukupnog povećanja prihoda od poreza na imovinu. Ako pretpostavimo da je i u 2006. godini odnos naplaćenih prihoda od poreza na imovinu između fizičkih i pravnih lica bio sličan kao i u 2012. godini (42 prema 58%), dolazimo do toga da je u periodu između 2006. i 2014. godine poreska obaveza fizičkih lica povećana 3,4 puta, a pravnim licima samo 2,3 puta.

Sledeće pitanje koja nas interesuje se tiče učešća poreza na imovinu u ukupnim prihodima sektora lokalne samouprave¹⁵¹. Sa značajnim rastom prihoda od poreza na imovinu u apsolutnim iznosima, očekujemo da raste i njihov značaj u strukturi ukupnih prihoda lokalne samouprave, sem ako ukupni prihodi lokalne samouprave rastu brže od prihoda od poreza na imovinu.

¹⁵¹ Podaci koji slede se odnose na ukupne prihode lokalne samouprave, ali ne i na ukupna primanja. Razlika se odnosi na primanja od zaduživanja i od prodaje finansijske imovine.

Grafik 19: Porez na imovinu u strukturi ukupnih prihoda lokalne samouprave

Izvor: Podaci iz Biltena javnih finansija za ukupne prihode lokalne samouprave i Uprave za trezor za prihode od poreza na imovinu

Grafik 19. nudi nekoliko važnih uvida. Prvi je očigledan i tiče se značajnog povećanja učešća poreza na imovinu u prihodima lokalne samouprave. Sa 4,7%, koliko je porez na imovinu učestvovao u prihodima lokalne samouprave u 2006, došlo se na 14,1% u 2015. godini¹⁵².

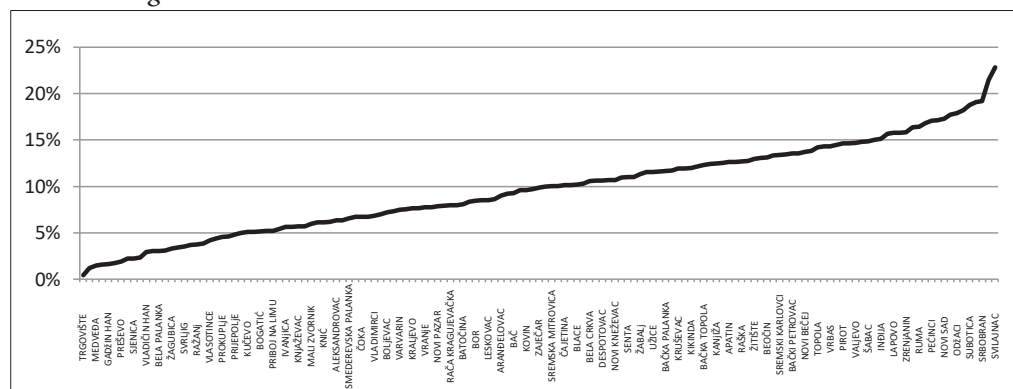
Drugi uvid koji proizilazi iz gornjeg grafika je samo malo manje očigledan, a radi se o oscilirajućem karakteru realnog iznosa ukupnih prihoda lokalne samouprave. On je sam po sebi značajan, budući da ukazuje na nedovoljnu predvidljivost prihodne strane budžeta lokalnih samouprava, sa svim posledicama koje to nosi, ali to pitanje nije u središtu pažnje ovog rada. Za našu temu je posebno značajan trend koji se uočava, da prihodi od poreza na imovinu naročito rastu kada ukupni prihodi lokalne samouprave realno padaju i da slabije rastu (ili čak u realnim iznosima stagniraju) kada su dobre performanse ostalih prihoda. Ovo ukazuje da jedinice lokalne samouprave koriste porez na imovinu kao stabilizujući mehanizam, koji treba da obezbedi nedostajuće prihode u periodima finansijske oskudice. U tom smislu je naročito ilustrativan rast učešća prihoda od poreza na imovinu

¹⁵² Podaci Uprave za trezor o ukupnim prihodima lokalne samouprave koje smo koristili u nekim ranijim analizama se marginalno razlikuju od podataka objavljenih u Biltenu javnih finansija. Otud razlika između ranije iznetog podatka o udelu poreza na imovinu u ukupnim prihodima sektora lokalne samouprave u 2015. godini od 14,3% i ovde iznetog podatka od 14,1%.

u ukupnim prihodima između 2008. i 2010. godine, koje su za samoupravu bile izuzetno teške zbog finansijske krize i smanjenja transfera republičkog nivoa vlasti. Na osnovu toga bi se moglo zaključiti i da smanjenje prihoda od poreza na imovinu u 2012. ima veze sa solidnim punjenjem lokalnih budžeta u toj godini, mada deo objašnjenja za to možda leži i u činjenici da je 2012. godina bila izborna (što bi moglo da, makar delimično, objasni i skroman realan rast poreza na imovinu u 2011. godini).

U nastavku ćemo posvetiti pažnju tome koliko se značaj poreza na imovinu u strukturi ukupnih prihoda lokalne samouprave razlikuje među pojedinačnim gradovima i opštinama.

Grafik 20: Učešće poreza na imovinu u ukupnim prihodima pojedinačnih JLS u 2015. godini



Izvor: Podaci Uprave za trezor i kalkulacije autora

Grafik 20. rangira sve opštine i gradove prema učešću poreza na imovinu u ukupnim prihodima jedinice lokalne samouprave u 2015. godini. Prosečno učešće iznosi 9,6%, a medijana za svih 145 JLS je 9,8%. Ovi nalazi ukazuju na to da mora postojati manji broj velikih JLS koji odlučujuće utiču na ukupno učešće poreza na imovinu u prihodima sektora samouprave. Zaista, Beograd, kao najveći grad, koji je sam odgovoran za impresivnih 46% svih prihoda od poreza na imovinu, upravo iz ovog poreza ubere 18,4% svog budžeta, dok Novi Sad obezbedi 17,3% svojih prihoda.

Varijacije među pojedinačnim samoupravama i u ovom pogledu su izražene. Kod 8 opština porez na imovinu čini manje od 2% ukupnih tekućih prihoda. Dodatnih 19 opština ne prelazi 5% učešća poreza na imovinu. S druge strane, 20 gradova i opština ima učešće poreza na imovinu od više od 15% ukupnih tekućih prihoda, uključujući i grad Beograd, kao i dve opštine kod kojih je to učešće veće od 20%: Negotin sa 21,5% i Svilajnac sa 22,8%.

Dobre performanse poreza na imovinu ne smeju se posmatrati izdvojeno iz konteksta, a bitan element konteksta je ukidanje naknade za korišćenje građevinskog zemljišta. U nastavku ovog istraživanja ćemo pažnju posvetiti pitanju koliko je uvećanje prihoda od poreza na imovinu uspeo da nadomesti gubitak prihoda od naknade za korišćenje građevinskog zemljišta.

1.3. Porez na imovinu i ukidanje naknade za korišćenje građevinskog zemljišta

Naknada za korišćenje građevinskog zemljišta je tradicionalno bila jedan od omiljenih izvornih prihoda lokalnih samouprava. Teško je reći da li im je više odgovarala bilansna izdašnost ovog prihoda ili činjenica da u utvrđivanju iznosa naknade opštine i gradovi gotovo da ničim nisu bili sputani sem propisima koje su samostalno donosili. Tako su, tokom globalne ekonomske krize, prihodi od naknade za korišćenje građevinskog zemljišta značajno porasli, pa su 2010. godine, u realnim iznosima, bili za 60% veći u odnosu na 2007. godinu (Arsić et al, 2014, str. 12). Iz istih razloga iz kojih bila omiljena kod lokalnih samouprava, ova naknada je sa stanovišta obveznika, a pre svega privrednih subjekata, bila jedan od najomraženijih nameta.

Nasuprot svom nazivu, naknada za korišćenje građevinskog zemljišta nije imala zemljište kao jedinu osnovicu. Ključna okolnost u pogledu ove naknade je da je ona bila još jedan namet na imovinu i da je sa porezom na imovinu u velikoj meri delila poresku osnovicu. Moglo bi se reći da je naknada za korišćenje bila dvostruki, netransparentni porez na imovinu. S druge strane, naknada za korišćenje je u određenom smislu prethodila porezu na imovinu, budući da je tokom perioda socijalizma služila, između ostalog, da nadomesti konceptualne teškoće u vezi sa oporezivanjem imovine u društvu koje je privatnu svojinu smatralo za sistemsku anomaliju. Tako je porez na imovinu, onakav kakvim ga danas poznajemo u Srbiji, došao kao uljez na osnovicu na koju se do tada oslanjala naknada za korišćenje građevinskog zemljišta. Vremenom se porez na imovinu, intervencijama ministarstva nadležnog za poslove finansija, profilisao kao moderan porez, dok se naknada za korišćenje građevinskog zemljišta, koja je ostala u nadležnosti ministarstva nadležnog za poslove građevinarstva, dalje deformisala u sve kontroverzniji namet. Jedna od ključnih odlika naknade za korišćenje je bilo da najveći deo prihoda dolazi od pravnih lica¹⁵³; naročito su poslovne delatnosti koje se smatraju za profitabilnije bile pogođene ovom naknadom.

Pravna lica, koja su naknadom za korišćenje građevinskog zemljišta bila neuporedivo više pogođena u odnosu na fizička lica¹⁵⁴, često su protestvovala, ne samo zbog iznosa svojih obaveza, već i zbog nepredvidljivosti, odnosno velikih povećanja iznosa obaveze između dva obračunska perioda, kao i zbog činjenice da su kriterijumi za

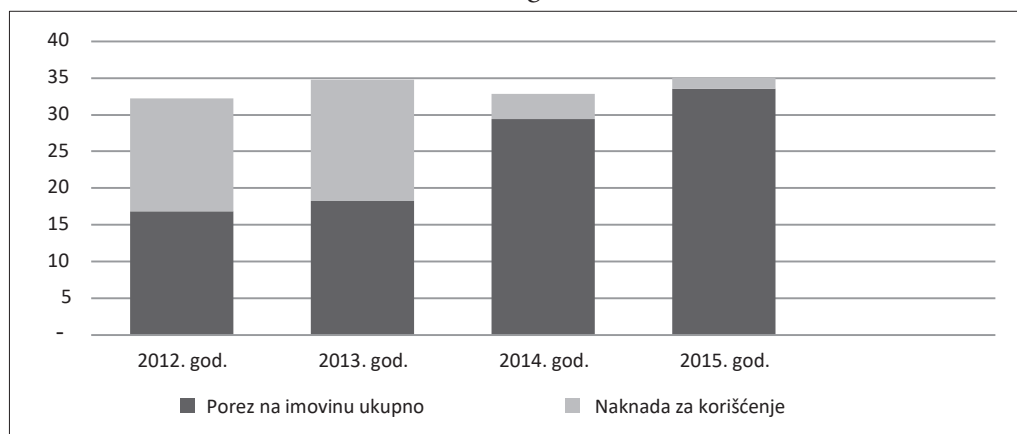
153 Za razliku od poreza na imovinu, naknada za korišćenje građevinskog zemljišta se nije uplaćivala na različite uplatne račune u zavisnosti da li je obveznik fizičko ili pravno lice. Zato je moguće samo orijentaciono proceniti ovu strukturu prihoda. Procena je da je udeo pravnih lica bio oko 80% ukupnih prihoda od naknade za korišćenje građevinskog zemljišta.

154 Prema podacima ankete koju je sprovedla Stalna konferencija gradova i opština u 2012. godini, udeo fizičkih lica u prihodima od naknade za korišćenje građevinskog zemljišta iznosio je oko 16%. Ovaj podatak treba uzeti sa određenom rezervom, s obzirom na to da je na ovo pitanje u navedenoj anketi odgovorilo samo 16 jedinica lokalne samouprave.

utvrđivanje iznosa često bili nejasni i nelogični. Nakon više godina žestokih protesta od strane privrede, naknada je ukinuta počev od 1. januara 2014. godine, odnosno od tog dana su jedinice lokalne samouprave su izgubile pravo da obračunavaju naknadu za korišćenje građevinskog zemljišta. (Kako ćemo kasnije videti, prihodi od naknade su nastavili da se slivaju u budžete lokalnih samouprava zahvaljujući zakasnelim uplatama – naravno u mnogo manjem obimu nego do 31. decembra 2013. godine.)

U poslednjoj godini pred ukidanje, naknada za korišćenje građevinskog zemljišta je, sa naplaćenih oko 16 milijardi dinara, činila 7,1% ukupnih prihoda lokalne samouprave, što je za 0,6 procentnih poena više u odnosu na 2012. godinu (Arsić i dr, 2014, str. 13). Pitanje koje se postavlja je da li je veliki skok prihoda od poreza na imovinu u 2014. godini uspeo da nadomesti prestanak utvrđivanja naknade za korišćenje građevinskog zemljišta.

Grafik 21: *Prihodi od poreza na imovinu i naknade za korišćene građevinskog zemljišta (u mlrd. din, stalne cene iz 2015. godine)*



Izvor: podaci Uprave za trezor

Grafik 21. daje jako važnu sliku ukupnog kretanja prihoda od poreza na imovinu i naknade za korišćenje građevinskog zemljišta u periodu pre i neposredno nakon ukidanja naknade. Prvo što vidimo je da se određeni nivo prihoda od naknade za korišćenje zadržao i nakon prestanka utvrđivanja obaveze plaćanja naknade 1. januara 2014. godine. Kako je već napomenuto, radi se o zaostalim uplatama po rešenjima iz prethodnih godina.

Ukupni prihodi iz ova dva izvora su, u stalnim cenama iz 2015. godine, sa 32,1 milijardi u 2012. godini skočili na 34,7 milijardi u 2013. godini, pali na 32,8 milijarde u 2014. godini, da bi došli na nivo od 35 milijardi dinara u 2015. godini. Dakle, ukupni prihodi iz ova dva izvora su u 2015. godini bili realno veći za 213 miliona dinara u odnosu na 2013. godinu, poslednju godinu pune naplate naknade za korišćenje građevinskog zemljište. Radi se o skromnom povećanju, manjem od jednog procenta.

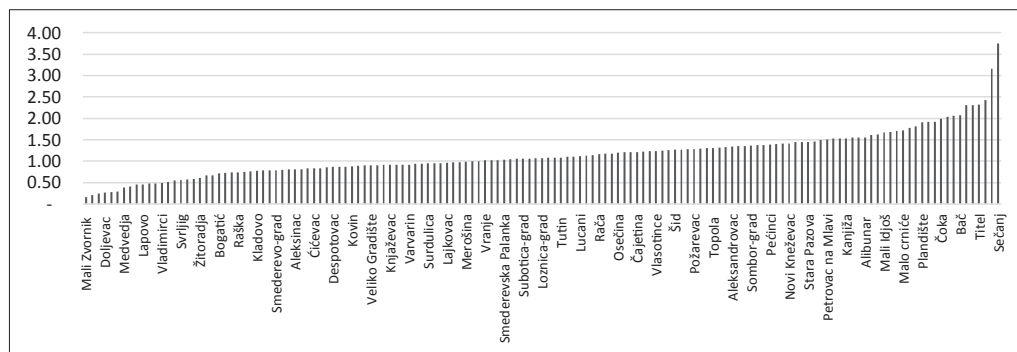
I dok su ovi podaci veoma ohrabrujući, budući da otkrivaju tendenciju uspešnog korišćenja potencijala poreza na imovinu, pitanje koje se nameće je to kako su pojedinačni

gradovi i opštine prošli u ovom procesu. Dakle, nakon što smo videli da je na nivou čitavog sektora lokalne samouprave ova reforma imala približno prihodno neutralne rezultate, težište pažnje prebacujemo na pitanje dobitnika i gubitnika među pojedinačnim jedinicama lokalne samouprave.

Prosečni odnos ukupnih prihoda od poreza na imovinu i naknade za korišćenje građevinskog zemljišta u 2014. i 2013.¹⁵⁵ godini iznosi 1,15, što ukazuje da je veći broj JLS već tada izašao kao dobitnik iz ove reforme, a da je manji broj opština i gradova pretrpeo veće gubitke. Ovo potvrđuje i medijana ovog odnosa, koja iznosi 1,07. Ukupno je 83 opštine i grada u 2014. ostvarilo realno veće prihode od poreza na imovinu u odnosu na 2013. godinu, a 62 opštine su zabeležile određeni gubitak.

Grafik 22. daje pregled odnosa ukupnih prihoda iz ova dva izvora u 2014. i 2013. godini po pojedinačnim jedinicama lokalne samouprave. Ono što je vidljivo je da su krajnje vrednosti jako izražene. Na jednoj strani imamo jedinicu lokalne samouprave u kojoj prihodi iz ova dva izvora u 2014. godini čine samo 16% prihoda iz 2013. godine, a na drugoj opštinu u kojoj su prihodi u 2014. godini 275% veći nego u 2013.¹⁵⁶ godini. Kako Grafik 22. pokazuje, ni jedna od te dve opštine nije usamljeni slučaj.

Grafik 22: *Prihodi od poreza na imovinu i naknade za korišćenje građevinskog zemljišta u 2014. naspram 2013. godine*



Izvor: podaci Uprave za trezor

Čak 13 JLS je u 2014. godini izgubilo više od polovine sredstava naplaćenih u 2013. po osnovu poreza na imovinu i naknade za korišćenje. Dok je 54 jedinice lokalne samouprave unutar raspona od plus ili minus 20% u odnosu na prihode iz 2013. godine, 28 gradova i opština je u 2014. godini ostvarilo za 50 ili više procenata veće prihode u odnosu na 2014. godinu.

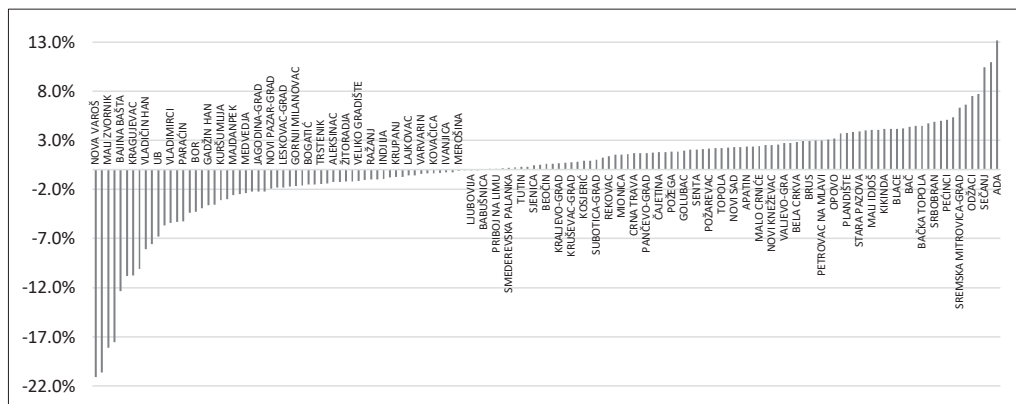
¹⁵⁵ U ovom delu analize se oslanjamo na podatke iz 2014. i 2013. godine, jer za 2015. godinu ne raspoložemo podacima o iznosima naplaćene naknade za korišćenje građevinskog zemljišta po jedinicama lokalne samouprave.

¹⁵⁶ Ovakvi rezultati bi izazivali podozrenje da ranija istraživanja nisu pokazala ogromne raspone u značaju naknade za korišćenje u prihodima lokalne samouprave – od opština u kojima taj prihod nije postojao, do onih u kojima je činio više od 30% ukupnih prihoda (vidi: Arsić i dr, 2014, str. 13).

Pogledaćemo i kako su se neke od najvažnijih JLS snašle u ovom procesu. Beograd je u 2014. bio na nivou od 90% prihoda iz 2013. godine. Gubitak koji je ostvario Beograd iznosi gotovo 1,6 milijardi dinara i da nije bilo tog gubitka, čitav sektor lokalne samouprave bi u zbiru realno više nego nadoknadio u 2014. godini sredstva naplaćena po osnovu poreza na imovinu i naknade za korišćenje građevinskog zemljišta u 2013. godini. Što se ostala tri velika grada tiče, Novi Sad je ostvario uvećanje prihoda od 15%, Niš od 7%, dok je Kragujevac među 20 najvećih gubitnika, budući da je u 2014. naplatio za 43% manje sredstava po osnovu ova dva izvora prihoda nego u 2013. godini.

Dok prethodni deo analize daje pregled uspešnosti pojedinačnih opština i gradova da nadomeste gubitak naknade za korišćenje građevinskog zemljišta kroz uvećanje prihoda od poreza na imovinu, u nastavku ćemo razmotriti kako se uspeh, odnosno neuspeh u tome odrazio na ukupne prihode lokalne samouprave. Da bismo to pokazali, primenili smo sledeći pristup: ukupne prihode svake jedinice lokalne samouprave u 2013. godini od poreza na imovinu i naknade za korišćenje građevinskog zemljišta oduzeli smo od prihoda od poreza na imovinu u 2014. godini (uključujući i zaostale prihode od naknade za korišćenje građevinskog zemljišta). Time smo došli do neto dobitka, odnosno gubitka po jedinicama lokalne samouprave u prvoj godinu po ukidanju naknade za korišćenje građevinskog zemljišta. Zatim smo taj neto rezultat stavili u odnos sa ukupnim tekućim prihodima jedinice lokalne samouprave u 2014. godini, da bismo došli do relativnog neto efekta. Rezultat je predstavljen na grafiku koji sledi.

Grafik 23: Razlika 2014. i 2013. godine: prihodi od poreza na imovinu i naknade za korišćenje kao udeo ukupnih tekućih prihoda lokalne samouprave



Izvor: podaci Uprave za trezor i kalkulacije autora

Kako Grafik 23. pokazuje, kod velike većine JLS, neto efekat ukidanja naknade za korišćenje građevinskog zemljišta bio je relativno skroman. Naime, kod čak 67 JLS neto efekat (pozitivan ili negativan) iznosi manje od 2% ukupnih prihoda, a kod 95 gradova i opština neto efekat je u rasponu od plus ili minus 3% ukupnih prihoda iz 2014. godine.

Međutim, ono što možda i pre privlači pažnju na grafiku od velikog broja opština koji nije osetio veliku razliku po osnovu ukidanja naknade za korišćenje su izraženi ekstremni rezultati. Kod dve opštine uočavamo neto gubitke u iznosu većem od 20%, a kod još šest su gubici veći od 10% ukupnih prihoda ostvarenih u 2014. godini. U ovoj grupi je samo jedan grad, Kragujevac, koji je u 2014. godini pretrpeo gubitak od 10,7% prihoda, zahvaljujući tome što je u 2013. godini imao prihode od naknade za korišćenje koji su iznosili više od 16%, dok je povećanje prihoda od poreza na imovinu u 2014. godini u odnosu na 2013. bilo manje od 3%. Za ovom grupom velikih „gubitnika“, sastavljenom od osam JLS, sledi još 15 opština koje su ostvarile neto gubitak veći od 5%.

Na strani „dobitnika“, ekstremne vrednosti su nešto slabije izražene. Samo tri opštine (i nijedan grad) su ostvarile neto dobitak veći od 10%. Dodatnih sedam JLS je ostvarilo rast od pet ili više procenata (među njima Sremska Mitrovica kao jedini grad).

Ovaj pregled predstavlja još jednu potvrdu činjenice da rezultati koji na agregatnom nivou čitavog sektora lokalne samouprave ukazuju na odsustvo značajnijih poremećaja mogu, na nivou pojedinačnih subjekata (gradova i opština), davati sliku koja mnogo više zabrinjava. Okolnost da je reforma u okviru koje je ukinuta naknada za korišćenje građevinskog zemljišta ostavila osam gradova i opština sa gubitkom između 10 i 20% ukupnih prihoda svakako nije poželjna. S druge strane, ona je očigledno rezultat prethodne izrazito problematične prakse upravljanja naknadom za korišćenje građevinskog zemljišta, koja je omogućavala tako visok nivo prihoda od te naknade.

Ono što baca jedno sveukupno pozitivno svetlo na ovu sliku jeste činjenica na koju smo već ukazali – da su JLS, za samo dve godine po ukidanju naknade za korišćenje građevinskog zemljišta, uspele, isključivo zahvaljujući povećanju prihoda od poreza na imovinu, da u potpunosti nadoknade taj gubitak i da su već u drugoj godini ostvarile neto pozitivan rezultat.

2. Inovativni oblici korišćenja poreza na imovinu

Pokušavati da se oporezivanjem obezbedi prosperitet liči na čoveka koji stane u kantu i pokuša da se podigne za ručku.
– **Vinston Čerčil** –

Porez na imovinu, budući da je lokalni porez, predstavlja u određenom smislu eksperimentalnu laboratoriju poreskih politika. Naročito različiti pristupi u utvrđivanju poreskih stopa, umanjenja i olakšica, omogućavaju da se prate efekti različitih pristupa u oporezivanju imovine. U nastavku ćemo predstaviti neke značajnije takve pristupe koji su već pokazali potencijal da prevaziđu okvire lokalnih sredina u kojima su nastali i da se repliciraju u različitim poreskim sistemima i na drugim kontinentima i koji su se već javili ili se mogu javiti, i u Srbiji.

2.1. Finansiranje iz uvećanja prihoda od poreza

Finansiranje iz uvećanja prihoda od poreza (engleski *Tax Increment Financing*, u daljem tekstu: TIF) smatra se jednim od instrumenata podsticanja lokalnog ekonomskog razvoja. Ovaj mehanizam se primenjuje na pojedinačnim, tačno označenim delovima teritorije lokalne samouprave (u TIF zonama). Te zone se u načelu utvrđuju na područjima za koja se smatra da zaostaju u razvoju za drugim delovima grada, odnosno da imaju naročito nepovoljne razvojne perspektive. Princip TIF zone je da se u opšti budžet jedinice lokalne samouprave nakon njenog uspostavljanja uplaćuje samo onaj nivo prihoda od poreza na imovinu koji je ubiran neposredno pred uspostavljanje TIF zone, dok se uvećanje naplaćenih prihoda namenski opredeljuje za ulaganja u infrastrukturu ili javne usluge na tom području, zahvaljujući čemu se i računa na uvećanje prihoda. Ovakav mehanizam je najčešće oročen na period od 20-25 godina.

U praksi se ovaj instrument prevashodno koristi da se obezbede sredstava za ulaganje u razvoj određenog područja zaduživanjem na osnovu pretpostavljenog budućeg

uvećanja poreskih prihoda zahvaljujući tom ulaganju. Čest metod zaduživanja u ovom slučaju je izdavanje municipalnih obveznica. Tipična namena TIF zona je privlačenje značajnih privrednih subjekata u delove gradova koje je zahvatila spirala propadanja, uz očekivanje da će ulaganja u zonu proizvesti pozitivnu povratnu spregu sa ulaganjima, odnosno da će ulaganja dovesti do jedne ili više značajnih ulaganja, a da će one obezbediti sredstva za dodatna ulaganja u zonu i posledično dovesti do novih ulaganja.

Nakon uspostavljanja TIF zone, deo poreskih prihoda, u iznosu u kome je prikupljan i pre ustanovljavanje zone, i dalje se uplaćuje u opšti budžet jedinice lokalne samouprave, dok se pretpostavljeni višak naplaćenih sredstava uplaćuje na posebni račun kojim takođe može upravljati lokalna vlast ili se raspolaganje tim sredstvima poverava posebnoj razvojnoj agenciji osnovanoj za upravljanje TIF zonom. (Budući da je česta pojava da na teritoriji jedne lokalne samouprave bude ustanovljeno više TIF zona¹⁵⁷, ta razvojna agencija može biti nadležna za jednu takvu zonu, ili za više njih.)

Prva primena ovog modela zabeležena je u Kaliforniji 1952. godine. Iako je do sedamdesetih godina 20. veka ovaj instrument bio slabo korišćen, početkom dvehiljaditih, svih 50 saveznih država SAD ima zakonski okvir za uvođenje TIF zona (Farris i Horbas, 2009, str. 7). U prvoj deceniji 21. veka, na TIF mehanizam gradonačelnici u SAD ukazuju kao na prvi, ili čak jedini, instrument koji imaju gradovi u podsticanju lokalnog ekonomskog razvoja (videti u: Briffault, 2010, str. 65-6).

Naravno, korišćenje TIF zona nije bez kontroverzi. Budući da poreski prihodi od dela poreske osnovice u TIF zoni nisu deo opštih prihoda budžeta lokalne samouprave, već se usmeravaju na vraćanje duga po osnovu sredstava koja su bila potrebna za inicijalna javna ulaganja u TIF zonu, uvođenje TIF zona može dovesti do potrebe da se uvećaju poreske obaveze u onim područjima koja nisu obuhvaćena TIF zonama.

Takođe, ako je iz bilo kog razloga potrebno povećati prihode opšteg budžeta od poreza na imovinu, to je u TIF zoni teško obezbediti, jer bi se time smanjili prihodi TIF projekta. Poseban problem u vezi sa ovim modelom je kada kao rezultat određenih kapitalnih ulaganja u TIF zonu dolazi i do povećanja tekućih troškova servisiranja te zone (na primer, izgradnja stadiona, koja dovodi do značajnog povećanja troškova javnog prevoza, održavanja čistoće i javnog reda u toj zoni), ali se uvećanje prihoda od poreza na imovinu može koristiti samo za otplatu inicijalnih ulaganja (izgradnje stadiona), ali ne i za tekuće troškove koje je njegovo postojanje proizvelo. U tim situacijama, može doći do toga da obveznici u drugim područjima grada subvencionišu obveznike u TIF zoni.

Kako je napomenuto, TIF zona često predstavlja način da se u neku opštinu privuče neka određena velika investicija. U tom slučaju, opština se zadužuje da bi obezbedila sredstva za izgradnju infrastrukture koja je preduslov za dolazak tog konkretnog ulagača, pa čitav taj aranžman ima odlike i subvencije. Ključno pitanje u tom pogledu, kao i kod većine subvencija, jeste to da li one odlaze za podršku ulaganjima do kojih bi došlo i bez njih, ili se radi o podsticaju koji je neophodan da bi se određena investicija realizovala.

¹⁵⁷ Čikago se smatra „izlogom“ TIF koncepta. U gradu postoje 163 TIF zone koje pokrivaju više od 30% teritorije grada (Baker et al, 2015, str. 462).

Primena TIF modela dovodi i do slabljenja uloge poreza na imovinu kao agensa lokalne demokratije. Naime, ovakav mehanizam po uspostavljanju praktično onemogućava demokratsko odlučivanje o načinu korišćenja značajnog dela naplaćenih poreza, budući da je namena tih sredstava ili određena u aktima o obrazovanju TIF zone ili je predmet odlučivanja razvojnih agencija koje nisu podvrgnute lokalnoj demokratskoj kontroli.

Kod TIF zona uspostavljenih radi podsticanja komercijalnih delatnosti, primećen je negativni efekat tih zona na komercijalne privredne subjekte u okolnim područjima (Dye, Merriman, 2006, str. 7), što nas podseća da eventualno pozitivni nalazi u vezi sa efektima tog mehanizma na samu zonu moraju biti analizirani i u kontekstu efekata na područja koja nisu deo TIF zone. Efekat „kanibalizacije“ (pojava da razvoj privrednih subjekata u jednoj privrednoj grani dovodi do likvidacije privrednih subjekata u istoj toj grani u susednim lokacijama), koji je karakterističan za komercijalnu delatnost, u mnogo manjoj meri je na delu za neke duge delatnosti, naročito proizvodnu. I pored toga, istraživanja su pokazala da kreiranje TIF zone dovodi do usporavanja rasta vrednosti nepokretnosti van TIF zone, pa i do toga da ukupan rast vrednosti nepokretnosti u opštinama koje su ustanovile TIF zone bude na istom nivou, ili čak niži, u odnosu na opštine koje nisu ustanovile te zone (Dye i Merriman, 2006, str. 6).

Okolnosti koje pogoduju korišćenju TIF zona kao instrumenta lokalnog ekonomskog razvoja su: a) značajan nivo decentralizacije koji omogućava lokalnoj samoupravi da samostalno utvrđuje i sprovodi politiku lokalnih prihoda i odlučuje o načinu korišćenja izvornih prihoda, b) oslanjanje na fiskalne instrumente u vođenju razvojne politike (fiskalizacija politike infrastrukturnog razvoja); c) kompeticija između lokalnih samouprava za investicije; d) preduzetnički pristup vođenju razvojne politike grada (Briffault, 2010, str. 66-7). Treba konstatovati da ove okolnosti, iako karakteristične za gradove u SAD, gde je ova ideja i nastala, u značajnoj meri postoje i u Srbiji, makar u određenom broju gradova i opština.

2.2. Zone unapređenog poslovanja

Gotovo svaka lokalna samouprava ima neku ulicu ili deo grada koje tretira kao izlog opštine. Ta područja po pravilu imaju veliki sociološki i kulturološki značaj, pa su bitan deo identiteta svakog grada. Pored toga, urbana središta mogu imati i poseban ekonomski potencijal, pa im se i po tom osnovu posvećuje posebna pažnja. S druge strane, privredna aktivnost u ovim područjima je suočena sa nekim posebnim izazovima u odnosu na ostala područja grada. Budući da se najčešće nalaze u samom gradskom jezgru, ove zone zahtevaju poseban pristup u smislu obezbeđenja parkiranja, pristupa dostavnih vozila, posebno uređenje javnih površina, povećan nivo staranja o čistoći i bezbednosti zbog velikog broja posetilaca i tako dalje. Takođe, zahvaljujući činjenici da je vodeća delatnost u ovakvim delovima grada maloprodaja, oni su prvi

koji ose te udarac u pogledu obima prometa kao rezultat otvaranja tržišnih centara, kao sve prisutnijeg trgovinskog formata. Ova kombinacija posebnog sociološkog značaja, ekonomskog potencijala i ugroženosti savremenim tendencijama u pogledu obavljanja trgovine, dovodi do toga da se za ova područja često primenjuju posebne razvojne strategije. Jedna od popularnijih je uspostavljanje zona unapređenog poslovanja.

Zona unapređenog poslovanja, poznata i kao BID zona¹⁵⁸, predstavlja aranžman koji se uspostavlja na delu teritorije lokalne samouprave (najčešće je to najatraktivnija trgovačka zona) u okviru koje vlasnici, odnosno zakupci nepokretnosti, odnosno fizička i pravna lica koja obavljaju privrednu delatnost u zoni, izdvajaju posebna sredstva radi finansiranja unapređenja, razvoja i promocije te zone. Ta sredstva se prikupljaju preko članarine, odnosno plaćanjem uvećanih iznosa određenih lokalnih poreza, taksi i naknada¹⁵⁹. Praksa da se BID zone u najvećem broju slučajeva finansiraju uvođenjem dodatne stope poreza na imovinu (Hoyt, Gopal-Agge, 2007, str. 949) čini interesantnim taj instrument i za predmet ove studije. Koncept BID-a je jedan oblik partnerskog odnosa između privrednih subjekata s jedne strane i lokalne samouprave, s druge strane. Kao prvi korak u uspostavljanju BID-a, većina privrednih subjekata u trgovačkoj zoni organizuje se u udruženje koje postigne dogovor sa lokalnom samoupravom o povećanju stope nekog lokalnog izvornog prihoda – kako smo videli, najčešće poreza na imovinu. Sastavni deo dogovora sa opštinom je da će iznos prikupljenih sredstava na osnovu te dodatne stope biti po naplati prenošen BID-udruženju ili će se na neki drugi način, uz saglasnost BID udruženja, usmeravati isključivo na unapređenje obima i kvaliteta infrastrukture i javnih usluga, čime treba da se postigne veća atraktivnost te zone. O delovanju BID zone najčešće odlučuje neprofitna organizacija koju čine vlasnici privrednih subjekata koji posluju u zoni i u čijoj upravi mogu učestvovati i predstavnici lokalne samouprave, u meri u kojoj ona učestvuje u finansiranju aktivnosti BID zone.

Prvi BID nastao je sedamdesetih godina 20. veka u Kanadi i brzo se proširio na SAD, a zatim i na druge kontinente. Prema jednoj proceni, već 2002. godine je u svetu postojalo oko 60.000 entiteta u kojima se primenjuje princip BID-a (Hoyt, 2004, str. 3). Od 2003. godine primenjuje se i u Srbiji. U 2012. godini u Srbiji bilo ih je u devet gradova i opština (Vasiljević, 2012, str. 65).

Tipične aktivnosti koje se sprovede u sklopu delovanja BID zone uključuju ulaganja u sekundarnu infrastrukturu u zoni, kao i revitalizaciju, održavanje, uređenje i ulepšavanje javnih površina, izgleda zgrada, ulica i trotoara, nabavku kontejnera za razvrstavanje smeća, uvođenje video nadzora i besplatnog bežičnog interneta u zoni itd, kao i promovisanje zone preko marketinških aktivnosti i organizovanje različitih festivala i događaja (muzičkih dešavanja, izložbi, dečjih nedelja, različitih mini-sajmova, modnih

158 Eng. *Business Improvement District – BID*.

159 Jedno viđenje BID-a je da se radi o pokušaju da se kvalitet usluga koje posetioci dobijaju u centralnim gradskim zonama približi nivou koji postoji u tržišnim centrima. Difuznost vlasničke strukture u centralnim gradskim zonama, za razliku od najčešće jednog vlasnika tržišnog centra, otežava ovaj zadatak; s druge strane, veći interes koji lokalna samouprava ima za gradske jezgro, u odnosu na tržišni centar, čini mogućim partnerstvo između vlasnika poslovnih objekata i opštine.

revija, ulične zabavljače). Pored toga, postoje slučajevi da se BID udruženja angažuju i u zastupanju interesa privrednih subjekata u zoni u odnosima sa organima i javnim preduzećima lokalne samouprave, preuzimajući time ulogu poslovnog udruženja.

Ključno pitanje u vezi sa BID zonama je ko, koliko i šta plaća. Spremnost privrednih subjekata na određen nivo dodatnog oporezivanja je veoma često rezultat spremnosti opštine da na svaki dinar koji obezbede privredni subjekti iz zone obezbedi određena sredstva iz budžeta lokalne samouprave. Dodatna stopa poreza na imovinu je uobičajeni mehanizam obezbeđivanja sredstava od strane privrednih subjekata. Pri tome se posebna pažnja u zakonodavnom okviru za BID-ove posvećuje većini koja mora da se saglasi sa uspostavljanjem zone i koja izričito mora da se saglasi sa dodatnim poreskim opterećenjem. Po pravilu se zahteva određena kvalifikovana većina obveznika na koje će se primenjivati uvećane stope. U finansiranju BID zone ne učestvuju vlasnici stambenih objekata, već samo poslovnih. Pored toga, pravilo je i da poslovni objekti za koje se pretpostavlja da neće imati koristi od aktivnosti koje se obavljaju u zoni ne učestvuju u njenom finansiranju.

I ovaj popularan mehanizam za podsticanje lokalnog ekonomskog razvoja nije bez kontroverzi. Prva je da je odluka o uvećanim stopama poreza na imovinu, iako se donosi kvalifikovano većinom, nametnuta onim obveznicima koji je nisu podržali. Mnogi među njima procenjuju da aktivnosti BID zone za njih neće doneti korist koja bi opravdala veća poreska davanja. Suprotno pitanje se tiče vlasnika stambenih i drugih objekata koji su oslobođeni uvećanog plaćanja, a mogu imati koristi od BID-a, kada njegovo uspostavljanje dovodi do uvećanje cena nepokretnosti u zoni. Tu je i pitanje različitih interesa koje mogu imati zakupoprincipi i zakupodavci u zoni, budući da oni koji imaju koristi od aktivnosti BID zone ne moraju biti oni koji na kraju snose troškove njenog finansiranja. Zahvaljujući aktivnostima unutar BID zone, dolazi do rasta cena zakupa. Postoje slučajevi da taj rast bude dovoljno veliki da zakupci poslovnog prostora, naročito oni kod kojih nije došlo do značajno većeg prometa od osnivanja zone, više ne mogu da priušte sebi da plaćaju te iznose i bivaju istisnuti iz zone.

Može doći i do pojave uvećanja poreske obaveze, i to ne po osnovu dodatne stope za finansiranje BID zone, već po osnovu opšteg uvećanja vrednosti nepokretnosti u zoni. Tako su vlasnici nepokretnosti koji plaćaju uvećane iznose poreza na imovinu po osnovu povećanja vrednosti nepokretnosti, a nemaju odgovarajuće uvećanje prihoda zahvaljujući osnivanju BID zone i nisu zainteresovani za prodaju te nepokretnosti, gubitnici u ovakvim aranžmanima. Sve ovo može dovesti do napetosti u odnosima u četvorouglu vlasnici–zakupci–posetioci–opština i demantovati ideju da u BID konceptu svi dobijaju.

Mogućnost uvećanja vrednosti nepokretnosti u zoni dovodi do pitanja koliko je ta mogućnost realna. Jedno od retkih istraživanja na ovu temu je iz 2007. godine i odnosi se na Njujork u SAD. Nalazi tog istraživanja opšte uzevši ukazuju na rast cena nepokretnosti kao posledicu ustanovljavanja BID zona. Pri tome je rast vrednosti u BID zonama koje prevashodno čine poslovni (kancelarijski) objekti veći od onog koji se opaža u zonama u kojima dominira maloprodaja. Slični nalazi su vezani i za razliku između većih i manjih BID zona. Obe razlike se objašnjavaju većim budžetima kojima raspolažu

BID zone u kojima dominira kancelarijski prostor, a naročito ako se radi o prostorno većim BID zonama. Još su dva nalaza ovog istraživanja vredna pomena. Prvi je da nema dokaza o značajnijem povećanju vrednosti nepokretnosti u područjima koja se graniče sa BID zonom. Drugi, važniji nalaz je da se uočava određeni rast vrednosti i stambenih nepokretnosti u BID zonama, i to pre svega tokom ustanovljavanja BID zone, ali i pad tokom njihovog funkcionisanja. Autori ovo objašnjavaju velikim očekivanjima od osnivanja BID zone, koja onda ne budu u većoj meri ispunjena, što dovodi do pada inicijalnog optimizma i vrednosti stambenih nepokretnosti u zoni (Ellen et al, 2007, str. 31). Postoji još jedna korist od ustanovljavanja BD zona koju je teško kvantifikovati, a tiče se uvećanja prihoda lokalne samouprave zahvaljujući aktivnostima BID zone. Činjenica je da uvećanja prihoda u zoni za lokalnu samoupravu može imati pozitivan neto efekat samo ako se ne ostvaruju na račun smanjenja obima poslovanja u drugim delovima lokalne samouprave, što je u pogledu maloprodaje čest slučaj.

3. Svetska ekonomska kriza i oporezivanje imovine

Porez na imovinu u zemljama članicama EU dugo nije bio predmet radikalnih reformskih zahvata. I pored toga, od početka prethodne decenije se iskristalisalo nekoliko trendova:

- Dalja decentralizacija poreza na imovinu, i to pre svega u oblasti utvrđivanja poreske stope – na primer, u Belgiji u periodu 2000-2001, Slovačkoj 2005. i Bugarskoj 2007. godine.
- Intenzivnije korišćenje poreza na imovinu u zemljama koje su jače pogođene globalnom finansijskom krizom (Grčka, Italija, Kipar i Irska).
- Uvođenje progresivnosti u oporezivanje imovine: u Mađarskoj 2006. godine (naknadno proglašeno neustavnim) i Italiji 2008. godine, su uvedeni porezi na luksuzne stambene objekte; u Holandiji je ukinut maksimalni iznos imputirane (pripisane) rente u 2009. godini, čime je omogućeno da se za imovinu najveće vrednosti plaćaju viši iznosi poreza nego do tada; u Litvaniji je 2012. godine uveden porez na nepokretnosti veće vrednosti (Evropska komisija, 2014, str. 37).

Globalna finansijska kriza, najveća ekonomska kriza od Velike depresije 1929. godine, u periodu između 2007. i 2009. godine bila je na vrhuncu. Budžetski deficit u 2009. na nivou EU je iznosio 6,8% (u odnosu na 0,8% pre krize), a javni dug je porastao sa 59% BDP u 2007. godini na preko 83% (Prammer, 2011, str. 2). Upravo je globalna finansijska kriza dala poseban podsticaj razmatranjima o širem korišćenju poreza na imovinu. Naime, posrtanje ekonomije i pad javnih prihoda su upućivali na potrebu korigovanja poreskih sistema u pravcu većeg oslanjanja na one poreske oblike koji mogu da donesu dodatne prihode, uz najmanje distorzivne efekte na uslove za poslovanje (sa implicitnim ciljem fiskalnog rasterećenja zarada). Porez na imovinu se u takvoj situaciji nametao kao deo rešenja po dva osnova: a) u većini zemalja je obim prihoda koji je taj porez generisao bio ispod objektivnih mogućnosti tog poreza i b) porez na imovinu je, kako je više studija na koje smo već uputili u ovom radu potvrdilo, jedan od najmanje distorzivnih poreza.

Samo u poslednjem dostupnom izveštaju Evropske komisije o nedavno sprovedenim poreskim reformama, navodi se da su četiri članice EU u periodu između sredine 2014. i sredine 2015. godine povećale godišnji porez na imovinu (European Commission, 2015, str. 19). Isti izveštaj navodi podatke o većem broju država članica EU koje su nedavno sprovele (Portugal i Belgija) ili su u tom trenutku u različitim fazama pripreme ili sprovođenja

postupka ponovne procene vrednosti nepokretnosti za potrebe oporezivanja – Italija, Grčka, Rumunija, Irska i Francuska (European Commission, 2015, str. 42).

Globalna finansijska kriza i neuspeh ekonomske nauke i regulatora da je predvide i preduprede, doveli su do pojačanog interesovanja za mogućnosti anticipiranja takvih lomova¹⁶⁰. Budući da je globalna ekonomska kriza pokrenuta krizom na tržištu nekretnina, jedan od smerova istraživanja je pratio i odnos poreza na imovinu i tržišta nekretnina.

Ima neke ironije u tome da je kriza iz 2008. godine započela kao posledica kraha na tržištu nepokretnosti, a da su javne finansije najveći udar pretrpele na polju poreza na prihod i poreza na potrošnju, dok su prihodi od poreza na imovinu u prvim godinama po izbijanju krize beležili rast. Naime, istraživanja iz SAD pokazuju da su cene nepokretnosti doživele značajan pad već u 2006. godini, dok su prihodi od poreza na imovinu nastavili da rastu do kraja 2009. godine, dakle još pune tri godine (Luc et al, 2010, str. 2). Pri tome je taj rast i u 2008. i u 2009. godini bio po stopi od 5% (Luc et al, 2010, str. 5). Značaj toga se najbolje oslikava u činjenici da su u periodu između 2006. i 2009. godine poreski prihodi savezne države Florida smanjeni za 14% (Luc et al, 2010, str. 3).

Prihodna stabilnost poreza na imovinu je rezultat nekoliko činilaca. Najpre, procene vrednosti nepokretnosti se rade relativno retko, a onda najčešće počinju da budu primenjivane sa dodatnim odlaganjem, tako da procenjena vrednost osnovice tradicionalno odslikava neku istorijsku vrednost nepokretnosti. Najčešće razlika između te dve vrednosti nije velika – sem, naravno, kada dođe do velikih kriza na tržištu nepokretnosti. Dalje, u velikom broju poreskih sistema postoje utvrđeni najviši dozvoljeni iznosi u okviru kojih se mogu uvećavati iznosi poreske osnovice, odnosno utvrđene poreske obaveze. Dakle, dok je realni rast cena nepokretnosti veći od ovog najvećeg dozvoljenog povećanja, akumulira se razlika u vrednosti zbog koje se poreska obaveza sporije smanjuje, ili se i ne smanjuje, u okolnostima pada tržišnih cena nepokretnosti. Na kraju, poreske vlasti koriste i ovlašćenje da utvrđuju stopu poreza na imovinu na način da smanje, odnosno spreče, pad prihoda. Luc je utvrdio da u SAD lokalne samouprave svojim aktivnim merama u vođenju poreske politike anuliraju 60% promene u opštem nivou cena nepokretnosti tako što povećavaju, odnosno smanjuju, poresku stopu (Luc et al, 2010, str. 8). Na ove načine je porez na imovinu, u meri u kojoj je učestvovao u ukupnim javnih prihodima, delovao kontra-ciklično i stabilizujuće na javne prihode. Ovo svakako daje jednu novu dimenziju prihodnoj stabilnosti kao bitnoj karakteristici poreza na imovinu.

Međutim, prihodna stabilnost poreza na imovinu ima i drugu stranu medalje. Radi se upravo o tendenciji da u kontekstu opšteg pada cena nepokretnosti, obaveze po osnovu poreza na imovinu ostaju na istom nivou ili čak rastu. U praksi, to znači da efektivna poreska stopa varira, i to na način da su obveznici, koji su sa jedne strane pogođeni padom vrednosti njihovih nepokretnosti, s druge suočeni sa rastom poreske obaveze.

160 Knjiga Nasima Nikolasa Taleba „Crni labud – uticaj krajnje neočekivanog“, verovatno najuticajniji rad koji se bavi ovim izuzetno retkim pojavama koje imaju veliki uticaj na oblikovanje naše stvarnosti, pojavila se upravo 2007. godine, u zoru globalne finansijske krize. To je bilo taman na vreme što se izdavača tiče, ali previše kasno da bi uvidi koje nudi sprečili ili umanjili efekte nadolazeće krize.

I obrnuto, ova pojava znači da su obveznici tokom perioda značajnijeg rasta vrednosti nepokretnosti opterećeni efektivno manjim poreskim stopama. Pojedini istraživači smatraju da ova okolnost može otežati posledice naduvavanja i prskanja mehura u slučaju tržišta nepokretnosti (videti u Follain, Giertz, 2016, str. 150). Razlog za ovo je i činjenica da razlike u efektivnim poreskim stopama nisu beznačajne. Istraživanja sprovedena u SAD pokazuju da je efektivna poreska stopa skočila sa 1% u 2005. godini na više od 1,14% u 2010. godini. U većim gradovima taj skok efektivne stope između 2005. i 2010. godine je još značajniji i iznosi 18% (Follain, Giertz, 2016, str. 150). U pojedinim gradovima rast efektivne stope poreza na imovinu je zaista dramatičan: U Detroitu je sa 1,16% u 2005. efektivna stopa porasla na 2,72% u 2010. godini (Follain, Giertz, 2016, str. 152).

Što se našeg kontinenta tiče, u istraživanju sprovedenom u okviru Generalnog direktora Evropske komisije za poreze i carinsku uniju se navodi da favorizovanje posedovanja prava svojine na stambenom prostoru može dovesti do „pregrevanja“ tržišta nepokretnosti, što u sprezi sa nekim drugim pojavama može dovesti do spekulativnog narastanja mehura u sklopu tržišta nepokretnosti (Hemmelgarn et al, 2011, str. 2). Naravno, favorizovanja vlasništva na stambenom prostoru nije samo po sebi dovelo do veštačkog narastanja tržišta nepokretnosti – jedan od elemenata koji je osnažio trendove rasta cena nepokretnosti je i kriza u sektoru informacionih tehnologija¹⁶¹, zbog koje su se investitori, radije nego pre toga, okretali nepokretnostima kao sigurnijem predmetu ulaganja. Za samo četiri godine (između 2001. i 2005. godine), broj kuća koje su bile prometovane u SAD se povećao 41,3%, a njihova prosečna cena je uvećana za 39,3% (Hemmelgarn et al, 2011, str. 5). Kada je došlo do pada, on je bio dramatičan: cene kuća su se u četiri godine nakon vrhunca dostignutog u 2006. godini smanjile za čak 36% (Luc et al, 2010, str. 4).

Grčka predstavlja možda i najekstremniji primer intenziviranja korišćenja poreza na imovinu radi smanjenja fiskalnog deficita, pre svega zato što je finansijska situacija te zemlje bila takva da je zahtevala oštre mere na različitim poljima. Opterećenje porezom na imovinu je u siromašnijih pet decila po bogatstvu u 2008. godini iznosilo 20 evra, a u 2012. godini 307 evra; u gornjoj polovini domaćinstava po bogatstvu, poreska obaveza je povećana sa 80 na 938 evra po domaćinstvu. Radi se o povećanjima od gotovo 12, odnosno više od 15 puta (Giannitsis, Zografakis, 2015, str. 17). Ovakav dramatičan efekat je posledica dve mere: povećanja poreza na imovinu velike vrednosti (povećan za gotovo 130% u 2012. u odnosu na 2008. godinu) i uvođenja novog nameta na imovinu (ETIDE) u jesen 2011. godine. U 2014. godini ova dva poreza su objedinjena u jedinstveni porez na imovinu, pri čemu je tom priliko dodatno proširena poreska osnovica.

Vrednosti nepokretnosti za potrebe oporezivanja utvrđuje centralna vlast, pri čemu se smatralo da su pre izbijanja globalne finansijske krize te administrativno utvrđene vrednosti bile bliske, mada generalno nešto potcenjene, u odnosu na tržišne vrednosti. Kao posledica ekonomske krize, vrednosti nepokretnosti u Grčkoj padaju u proseku za 40% u periodu između 2012. i 2008. godine, ali centralna vlast ne vrši novo utvrđivanje

161 Takozvani dot-com bubble burst.

vrednosti poreske osnovice. Kao rezultat toga, efektivna poreska stopa je još veća nego što bi se zaključilo posmatrajući izmene u pravnom okviru (Giannitsis, Zografakis, 2015, str. 73). Zahvaljujući ovim merama, povećanje obaveze po osnovu poreza na imovinu između 2012. i 2008. godine je iznosilo 3,21% prihoda prosečnog grčkog domaćinstva, odnosno čak 6,46% u slučaju proseka za domaćinstva sa niskim nivoom prihoda. Treba imati u vidu da se ovo događa u kontekstu smanjenja prihoda prosečnog domaćinstva od čak 23,1% (Giannitsis, Zografakis, 2015, str. 82). Ipak, budući da je polazna osnova za ovu reformu bila tako niska da je porez na imovinu u 2008. činio samo 0,2% BDP-a, četiri godine kasnije, i pored drastičnog povećanja ovog poreza, sa učešćem prihoda od poreza na imovinu od 1,7% BDP, porez na imovinu u Grčkoj je i u 2012. godini bio tek na petom mestu među članicama Evropske unije¹⁶².

Iako se nametnuo kao jedan od prvih instrumenata korišćenih u sklopu mera za postizanje finansijske konsolidacije po izbivanju globalne ekonomske krize, porez na imovinu nije za tu svrhu ni idealno, a verovatno ni najbolje rešenje. Neka njegova ograničenja su očigledna – njegov prihodni potencijal nije veliki, pa se ni podizanjem prihoda na nivo vodećih zemalja EU u tom pogledu teško može obezbediti najveći deo nedostajućih sredstava. Dalje, ovo je prihod lokalnih vlasti, pa se njime može u manjoj meri rasteretiti budžet centralnih vlasti, ali se ne može postići mnogo više od toga. Na kraju, sama nedistorzivnost poreza na imovinu i njegove prednosti u odnosu na ostale poreze u tom pogledu nisu apsolutni. Naime, studija sprovedena u okviru Direktorata za poreze i carinsku uniju Evropske komisije ukazuje na rezultate istraživanja prema kom fiskalna konsolidacija kroz povećanje poreza na potrošnju ima manje negativne efekte na kraći rok i veće pozitivne efekte na duži rok i od efekata koji se postižu povećanjem prihoda od poreza na imovinu (Prammer, 2011, str. 18¹⁶³).

162 Već 2014. godine porez na imovinu u Grčkoj čini 1,9% BDP-a.

163 Videti isti izvor za primere istraživanja koja daju primat porezu na imovinu u pogledu efekata na privredni rast.

ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Porez na imovinu ima dugu i bogatu prošlost. Njegova budućnost možda i najviše zavisi od toga koliko će opšti cilj poreskih vlasti biti da se, kako je to rekao Kolber (Jean-Baptiste Colbert¹⁶⁴), uz najmanje gakanja iščupa najviše perja, ili će se težiti pravičnosti u poreskom sistemu, izbegavanju negativnih uticaja na privredno okruženje i podsticanju demokratskih procesa. U meri u kojoj ova druga opcija prevlada, ovaj porez može steći još važniju ulogu, pre svega kao izvor prihoda lokalne samouprave i kao agens lokalne demokratije.

Porez na imovinu ima nekoliko nesumnjivih prednosti u odnosu na većinu drugih poreza. Ovde ćemo se podsetiti nekih važnijih:

- Osnovica koju nije lako prikriti i koja je nemobilna, što znači da seljenje obveznika iz jedne poreske jurisdikcije u drugu da bi se izbegla ili smanjila poreska obaveza nije moguće.
- Relativno mali balast alokativne neefikasnosti, odnosno jedan od najmanjih negativnih efekata na poslovno okruženje.
- Veza između nivoa oporezivanja imovine, kvaliteta lokalnih javnih usluga i vrednosti nepokretnosti, koja podsticajno deluje na uključivanje građana u procese demokratskog donošenja odluka na nivou lokalne samouprave.
- Stabilnost prihoda od poreza na imovinu, koja je proizvod više činilaca. Najpre, predmet oporezivanja je prilično stalan u vremenu, u smislu da ne dolazi do naglog pojavljivanja, a naročito ne nestajanja, većeg broja nepokretnosti iz poreske evidencije. Dalje, vrednosti nepokretnosti su otporne na nagle promene. Ovo je naročito tačno kada se tržište nepokretnosti posmatra na nacionalnom nivou, ali važi i na nivou većih JLS. Na kraju, kada i dođe do značajnog skoka ili pada cena nepokretnosti na jednom širem području, potrebno je i po nekoliko godina da se ta promena odrazi na utvrđenim iznosima poreskih osnovica. Ovo vremensko zaostajanje utvrđenih osnovica za tržišnim cenama nepokretnosti, uz mogućnost lokalnih vlasti da relativno jednostavno prilagode poreske stope, doprinosi tome da prihodi od poreza na imovinu budu relativno stabilni u dužim vremenskim intervalima.

164 Ministar finansija pod francuskim kraljem Lujem XIV.

Kako je već navedeno, porez na imovinu nije bez svojih nedostataka, pa ovde navodimo one značajnije:

- Velika vidljivost ovog poreza, koja proizlazi iz načina njegovog plaćanja (ne radi se o porezu po odbitku, niti o porezu koji je „sakriven“ u cenama roba i usluga, već ga obveznik najčešće neposredno plaća), čini da po nepopularnosti umnogome nadilazi druge poreze sličnog, pa i znatno višeg stepena finansijskog opterećenja građana.
- Budući da se radi o porezu na stanje bogatstva, obveznici koji su tokom života akumulirali znatno bogatstvo u nepokretnostima, a onda došli u period života kada su im prihodi niski (pre svega penzioneri), porez na imovinu osećaju kao poseban teret. Ovo je vid regresivnosti poreza na imovinu koji, zahvaljujući neposrednoj prirodi ovog poreza, najčešće može biti u velikoj meri ublažen ili čak potpuno poništen, merama kao što su utvrđivanje poreskih oslobođenja, kredita i sl.
- Vrednost imovine nije lako proceniti, što utiče na troškove administriranja ovog poreza, kao i na njegovu pravičnost – percipiranu i stvarnu. Procenjena vrednost imovine za potrebe godišnjeg poreza na imovinu je gotovo uvek ispod tržišne vrednosti, ali to ne garantuje pravičnost, s obzirom na to da procene jednih nepokretnosti mogu zaostajati više, a drugih manje, za tržišnom vrednošću.

Značaj poreza na imovinu. U razvijenim ekonomijama, značaj poreza na imovinu je u dužem vremenskom periodu stabilan. Već nekoliko decenija porez na imovinu čini oko 1% bruto društvenog proizvoda u zemljama članicama OECD-a. U zemljama u našem regionu, naročito onima koje su od pada Berlinskog zida prolazile, odnosno i dalje prolaze, kroz tranziciju, ovaj porez u poslednjih četvrt veka dobija na značaju. Razlozi za to su višestruki: sastavni deo uvođenja načela pravne države u zemljama u tranziciji je bila reafirmacija koncepta privatne svojine, uz koju je išlo i ustanovljavanje pouzdanih svojinskih evidencija, što su dva preduslova da bi se moglo govoriti o porezu na imovinu kakvim ga mi danas poznajemo; jačanju uloge poreza na imovinu pogodovali su i procesi decentralizacije, kao jednog od ključnih elemenata procesa tranzicije. Decentralizacija podrazumeva potrebu da se nižim nivoima vlasti obezbedi i određeni nivo finansijske autonomije, za šta je porez na imovinu jedan od najboljih instrumenata. Među skorijim podsticajima, globalna ekonomska kriza je dovela do velikih fiskalnih izazova, što je aktuelizovalo nastojanja da se osnaži uloga nekih zanemarenih poreskih oblika, a pre svega poreza na imovinu.

Neka pitanja koncipiranja poreza na imovinu

Centralni ili lokalni porez. Porez na imovinu je u međunarodnoj praksi gotovo univerzalno lokalni porez. Tu se pre svega misli na nadležnost lokalne samouprave da utvrđuje stopu poreza, često u okviru granica koje postavljaju viši nivoi vlasti.

Opšti ili namenski porez. Iako u teoriji javnih finansija postoji dosta široko slaganje o tome da su opšti porezi poželjniji od namenskih, davanje namenskog karaktera porezu na imovinu je praksa koja se relativno široko primenjuje. S jedne strane, imamo namenjivanje prihoda od poreza na imovinu za finansiranje školstva u SAD, a s druge, namenjivanje ukupnih, ili dela prihoda sa određene teritorije, tokom dužeg perioda, za finansiranje ulaganja u tačno određena područja koja utvrđuju lokalne samouprave. Ipak, porez na imovinu je dominantno opšti porez, i nema naznaka da će se to dovesti u pitanje.

Proporcionalna ili progresivna stopa. Pitanju proporcionalnosti, odnosno progresivnosti, stopa poreza na imovinu se, slično kao i kod drugih poreza, pristupa i sa ideoloških pozicija. Piketi je, predlažući porez na kapital sa progresivnim stopama od 0,1 do 10%, dao poseban podsticaj ovim raspravama (Piketi, 2015, str. 560). Sa stanovišta ekonomske efikasnosti, možemo konstatovati da progresivne stope pojačavaju remetilačko (distorzivno) dejstvo ovog poreza, jer povećavaju motivaciju obveznika i proširuju mogućnosti koje im stoje na raspolaganju da se ponašaju na način da umanje iznos svoje poreske obaveze. Pored toga, progresivnost poreza na imovinu usložnjava poreskim vlastima njegovo administriranje. Progresivnost u oporezivanju imovine ugrožava i horizontalnu i vertikalnu pravičnost ovog poreza, jer dovodi do toga da su obveznici čija imovina se nalazi u samo jednoj JLS opterećeni višim poreskim stopama od obveznika čija imovina se nalazi u više JLS.

Način utvrđivanja poreske osnovice. Utvrđivanje poreske osnovice je najsloženiji aspekt oporezivanja imovine. Utvrđivanje osnovice na osnovu tržišne vrednosti nepokretnosti predstavlja cilj kome treba težiti. S druge strane, skromniji pristupi koji se temelje na utvrđivanju jediničnih cena prema kvadratnom metru nepokretnosti, uz koeficijente za zonu i namenu objekta, su opravdani kada se radi o sistemima u kojima nedostaju mnogi elementi potrebni za administriranje poreza na imovinu zasnovanog na tržišnim cenama.

Najvažnije pouke iz predstavljenih međunarodnih iskustava

Podela nadležnosti centralnih i lokalnih vlasti u utvrđivanju poreske obaveze. Jedna od najvažnijih pouka iz predstavljenih međunarodnih iskustava je da je raspodela nadležnosti između centralnih i lokalnih vlasti¹⁶⁵ jedan od kritičnih aspekata arhitekture sistema oporezivanja imovine. Pouka koja za njom sledi je da nema jednog, univerzalno prihvaćenog, modela ove raspodele nadležnosti. Najmanje odstupanja postoji u pogledu principa da državni nivo utvrđuje najviše dozvoljene stope, a da JLS donosi odluku o stopama. Kod svih drugih elemenata, postoji različitija praksa. Naročito treba imati u vidu da postoje različiti modeli učesća nivoa vlasti iznad lokalne samouprave u utvrđivanju osnovice. To može ići od relativno „meke“ uloge, kao što je utvrđivanje metodologije, preko staranja o ujednačavanju postupanja lokalnih poreskih administracija, između ostalog i sudskom praksom, pa do potpunog preuzimanja nadležnosti za utvrđivanje osnovice od strane centralnih vlasti.

Korišćenje različitih metoda za utvrđivanje vrednosti različitih vrsta nepokretnosti. Međunarodna praksa sugeriše primenu pragmatičnog pristupa, prema kome se vrednost svake vrste nepokretnosti procenjuje na osnovu metodologije koja odgovara njenim specifičnostima. Najšire primenjivan pristup je onaj u kome se vrednosti stambenih objekata utvrđuju korišćenjem metode poređenja cena koje se postižu u transakcijama, komercijalnih objekata koristeći podatke o iznosu zakupa i industrijskih kompleksa na osnovu zbira vrednosti zemljišta i amortizovane nabavne vrednosti objekata. Tamo gde tržište ne nudi dovoljno podataka, kao što je vrednost infrastrukturnih vodova, moguća je primena jediničnih cena prema dužnom metru linijske infrastrukture, eventualno i u skladu sa površinom poprečnog preseka voda – naravno, pod uslovom da su infrastrukturni vodovi uopšte predmet oporezivanja, što naročito u slučaju podzemnih vodova ne mora biti slučaj.

Poreska oslobođenja i krediti. Opseg oslobođenja i poreskih kredita treba da bude što uži. Šira primena ovih instrumenata stvara potrebu za utvrđivanjem izuzetaka, prelaznih perioda, privremenih primena itd. Sve ovo nepovoljno deluje na predvidljivost poreskog sistema, obveznicima otežava snalaženje i ispunjavanje obaveza, a poreskim vlastima otežava administriranje poreza na imovinu.

Porez na imovinu je pogodan mehanizam da se kroz politički proces kalibrira obim i kvalitet lokalno pruženih usluga naspram nivoa oporezivanja. Međunarodna iskustva pokazuju da porez na imovinu može biti pogodan mehanizam da se kroz politički proces kalibrira obim i kvalitet lokalno pruženih usluga naspram nivoa oporezivanja. S druge strane, ograničenost ovako snažno određene uloge poreza na imovinu prevashodno na anglo-saksonske zemlje ukazuje da treba biti oprezan sa ambicioznim očekivanjima u sistemima kao što je ovaj u Srbiji. Najpre, da bi se obim lokalnih usluga i ulaganja određivao u kontekstu utvrđivanja stope poreza na imovinu, kako međunarodno iskustvo pokazuje, potrebno je da fiskalni značaj tog poreza bude značajno veći nego što je slučaj sada u velikoj većini poreskih sistema – verovatno oko 2% BDP-a, ili veći. Tek na tom nivou prihoda moguće je da glavni element budžetskog procesa u lokalnoj samoupravi bude utvrđivanje obima rashoda koje je potrebno finansirati iz poreza na imovinu i izvođenje poreske stope na osnovu toga, uz eventualno naknadno usaglašavanje nivoa rashoda u skladu sa prihvatljivošću stope do koje se tako došlo. Na nižim nivoima prihoda od poreza na imovinu, smatramo da nije moguće očekivati promenu preovlađujuće prakse – da se stope poreza na imovinu retko menjaju, a da se uravnoteženje budžeta vrši na strani rashoda, kao i na strani drugih lokalnih prihoda.

¹⁶⁵ U sistemima u kojima postoji i nivo vlasti između državnog i lokalnog, i taj nivo vlasti često ima nadležnosti u vezi sa porezom na imovinu.

Ključne osobine postojećeg sistema oporezivanja imovine u Srbiji

Značaj poreza na imovinu u Srbiji. Značaj poreza na imovinu u Srbiji od 2006. godine, kada je ovaj porez prenet u nadležnost lokalne samouprave, a naročito od 2014. godine, od kada se ne obračunava naknada za korišćenje građevinskog zemljišta, značajno je porastao. U 2015. godini, prihodi od poreza na imovinu čine 0,84% BDP. Prema tom pokazatelju, Srbija je ispred 18 od 28 država članica Evropske unije. Jačanje značaja poreza na imovinu je omogućilo da se fiskalni položaj lokalne samouprave manje zasniva na mnoštvu paraporeskih nameta, a više na ovom izvoru prihoda. U 2015. godini je porez na imovinu činio 14,3% ukupnih prihoda opština i gadova. Pored fiskalnog značaja, porez na imovinu je i na primeru Srbije pokazao značaj kao katalizator lokalnih demokratskih procesa. Veći potencijal poreza na imovinu motiviše lokalne vlasti na pokretanje kampanja obaveštavanja javnosti o važnosti plaćanja tog poreza, a građane da češće traže objašnjenja o visini poreza i načinu korišćenja naplaćenih sredstava. Veće oslanjanje na porez na imovinu daje više osnova lokalnim samoupravama za vođenje samostalne razvojne politike u odnosu na više nivoe vlasti.

Stanje evidencije. Nema pravičnog i prihodno izdašnog poreza na imovinu bez gotovo perfektno evidencije nepokretnosti za potrebe oporezivanja. Postojanje značajnijeg obima nepokretnosti van evidencije, ili njihovo evidentiranje sa dimenzijama manjim od stvarnih, tipično je stanje u većini zemalja koje se suočavaju sa izazovom pretvaranja poreza na imovinu iz jednog zapuštenog i zanemarenog poreza, u važan prihod. Ovaj izazov je utoliko veći imajući u vidu da u evidenciji treba da budu uključene i nelegalno izgrađene nepokretnosti, što znači da je terenski rad neophodnost. Danas taj terenski rad može biti pripremljen i podržan satelitskim snimcima i snimcima iz vazduha, te olakšan korišćenjem informacionih tehnologija.

Stanje evidencije je vid oporezivanja imovine koji je u Srbiji značajno unapređen od decentralizacije tog poreza počev od 2006. godine. Ipak, taj napredak nije ujednačen – neki gradovi i opštine su se zaustavili na ukrštanju podataka različitih evidencija koje su im bile dostupne, drugi su koristili i rad na terenu. Na osnovu podataka predstavljenih u ovoj studiji, možemo pretpostaviti da je i dalje oko 15% nepokretnosti van evidencija poreskih vlasti. Ti podaci pokazuju i da je taj procenat veći kod kuća, nego kod stanova. Poseban izazov u pogledu stanja evidencije predstavlja tačnost podataka o nosiocima određenih prava na nepokretnostima. Veliki udeo takozvanog „vanknjižnog prometa“ nepokretnosti, teškoće u utvrđivanju nosilaca prava na objektima izgrađenim bez građevinske dozvole, kao i dugo trajanje ostavinskih procesa pred sudovima i neažurnost u dostavljanju podataka o ishodima tih procesa lokalnim poreskim upravama, samo su neki od uzroka nepotpunosti evidencija za potrebe oporezivanja imovine. Nemogućnost da se nepokretnost upari sa ažurnim podatkom o nosiocu prava, značajno otežava naplatu poreza.

Stepen opterećenja građana. Sa naplaćenih 33,5 milijardi dinara, porez na imovinu čini oko 0,84% bruto domaćeg proizvoda u Srbiji. Imajući u vidu da oko 56% tih prihoda, odnosno 18,8 milijardi dinara, čine sredstva naplaćena od fizičkih lica, to znači da je neposredno poresko opterećenje (ne računajući porez na imovinu koji se utvrđuje za pravna lica, a koji u krajnjem slučaju posredno plaćaju fizička lica), poreska obaveza po domaćinstvu iznosi 7.550 dinara godišnje. Imajući u vidu da je prosečna potrošačka korpa u februaru 2016. godine iznosila 67.150,62 dinara (Kupovna moć stanovništva, 2016, str. 1), što na nivou od 12 meseci daje iznos od 805.812 dinara, iznos poreza na imovinu po domaćinstvu čini 0,9% prosečne potrošačke korpe.

Izazovi utvrđivanja poreske osnovice. Pored potpune evidencije predmeta oporezivanja, odgovarajuće utvrđivanje poreske osnovice je ključni izazov u oporezivanju imovine – i to više sa gledišta horizontalne jednakosti, nego u pogledu izdašnosti ovog poreza. S tim u vezi, treba naglasiti dve važna činjenice:

- Sistem utvrđivanja osnovice treba pre svega da osigura horizontalnu i vertikalnu jednakost pri utvrđivanju poreske obaveze, a ne da obezbedi prihodnu izdašnost ovog poreza. Prihodna izdašnost se može odrediti poreskim stopama i drugim elementima poreske politike, a narušenu poresku jednakost pri utvrđivanju osnovice je teško ili nemoguće ispraviti. Zato je bolji sistem koji za sve nepokretnosti utvrđuje osnovicu na nivou od 50% tržišne vrednosti od sistema koji provodi rezultate koji su za neke nepokretnosti na nivou od 60%, a za druge na nivou od 90% njihove tržišne vrednosti.
- Procena tržišne vrednosti nepokretnosti, kao univerzalno prihvaćeni ideal, nije i jedini legitimni cilj u pogledu vrednovanja osnovice poreza na imovinu, a zasigurno nije jedini efikasan pristup. Naročito je osnovano da se u sistemima sa tržištem nepokretnosti koje je u povelju i koje odlikuju nepouzdana izvori informacija o cenama koje se postižu pri transakcijama nepokretnosti i nedovoljno razvijeni institucionalni okvir, uključujući kapacitete poreskih organa, sudskog sistema i profesiju procenitelja, ne žuri sa uspostavljanjem sistema oporezivanja imovine zasnovanim na proceni tržišne vrednosti nepokretnosti.

Utvrđivanje tržišne vrednosti nepokretnosti je naročito izazovan zadatak kada se radi o nepokretnostima koje su relativno retko predmet transakcija. Pri tome pre svega mislimo na složenije poslovne objekte (proizvodna postrojenja), veće trgovinske i poslovne centre, pa i neizgrađeno građevinsko zemljište.

Sistem utvrđivanja poreske osnovice u Srbiji ni normativno ne počiva na utvrđivanju *tržišne vrednosti* nepokretnosti, već a) na konceptu „vrednosti nepokretnosti utvrđenoj u skladu sa Zakonom o porezima na imovinu“ za nepokretnosti obveznika koji ne vodi poslovne knjige, odnosno b) prema iskazanoj fer vrednosti vrednost za obveznika koji u poslovnim knjigama iskazuje tu vrednost u skladu sa međunarodnim računovodstvenim standardima. Ovim pristupom je značajno olakšano administriranje ovog poreza, pre svega zbog toga što organ koji je utvrdio osnovicu, u slučaju eventualnog prigovora obveznika, nema obavezu da dokazuje da je utvrđeni iznos u skladu sa tržišnom vrednosti nepokretnosti, već samo da su na odgovarajući način primenjene odredbe zakona.

Ono što olakšava obračun osnovice poreza lako može da ugrozi njegovu pravičnost, a porez na imovinu je primer koji to potvrđuje. Najpre, osnovica poreza na imovinu je različita u zavisnosti od vrste obveznika, zbog toga što podatak o fer vrednosti, kao vrednosti za koju se pretpostavlja da najviše odgovara tržišnoj vrednosti nepokretnosti, nije dostupan u slučaju obveznika koji ne vode poslovne knjige, odnosno koji vrednosti nepokretnosti u svojom poslovnim knjigama ne iskazuju u skladu sa tim metodom.

Kod obveznika koji vrednost nepokretnosti ne iskazuju u skladu sa metodom fer vrednosti, osnovni elementi u utvrđivanju osnovice su zona u kojoj se nepokretnost nalazi kao i vrsta i površina nepokretnosti. Ključni problemi koji su se pojavili u dosadašnjoj praksi u pogledu ovih elemenata su sledeći:

- Postojećih sedam grupa nepokretnosti predstavlja previše krut okvir u koji treba uklopiti najrazličitije nepokretnosti. Tako sa stanovišta poreza na imovinu, ako se nalaze u istoj zoni, isti tretman imaju tržni centar i veterinarska ambulanta, magacin i poslovna zgrada, kuće i vikendice, itd.
- Postojeći model ne pravi razliku između nepokretnosti u zavisnosti od toga da li imaju ili ne priključak na vodovodnu, kanalizacionu, odnosno elektro-mrežu, da li se nalaze u suterenu ili na prvom spratu zgrade za kolektivno stanovanje itd. Takođe, sve parcele građevinskog zemljišta, bez obzira na konfiguraciju terena ili pristup javnom putu, imaju isti poreski tretman. Isto važi i kod poljoprivrednog zemljišta, bez obzira na njegovu plodnost.
- Ove cene se utvrđuju na osnovu podataka o malom broju transakcija (dovoljno je tri). Ukoliko je podatak o jednoj od tih transakcija bitno različit od preovlađujućeg stanja za zonu, on će dovesti do deformacije utvrđene vrednosti osnovice poreza na imovinu za sve nepokretnosti iste vrste u celoj zoni. Još je nepovoljnija situacija kada u zoni nema podataka ni o tri transakcije za jednu vrstu nepokretnosti. Tada se kao relevantni uzimaju podaci o transakcijama u susednim zonama, što još više udaljava tako utvrđeni iznos osnovice od tržišne vrednosti, i to, kako smo već pokazali, često na štetu obveznika. Na ovu vrstu problema imune su samo one vrste nepokretnosti koje su relativno često predmet transakcija u određenim zonama¹⁶⁶.

Amortizacija. Osnovica kod objekata je neopravdano umanjena zahvaljujući činjenici da se amortizacija praktično dva puta obračunava. Najpre je sadržana u prosečnoj vrednosti kvadratnog metra određene grupe nepokretnosti, budući da taj prosek najvećim delom obuhvata objekte koji nisu novi i čija cena postignuta u transakciji odražava nivo njihove amortizovanosti. Na tako utvrđenu prosečnu cenu kvadratnog metra primenjuje se koeficijent amortizacije čiju visinu utvrđuje lokalna samouprava i koji se

¹⁶⁶Ovo ukazuje na potrebu da se razmotri isplativost prelaska na utvrđivanje tržišnih vrednosti nepokretnosti, uz periodično reevaluiranje i godišnje usklađivanje vrednosti, korišćenjem CAMA. Alternativno, možda treba vraćanjem koeficijenta kvaliteta objekta i uvođenjem koeficijenta mikrolokacije unaprediti sistem utvrđivanja iznosa poreske osnovice ili te elemente ugraditi u CAMA.

množi sa brojem godina objekta. Mogućnost lokalne samouprave da odluči da li će se primenjivati koeficijent amortizacije i, koliki će on biti (u okvirima koje utvrđuje zakon), izgleda kao neopravdani element diskrecije koji dovodi do poreske nejednakosti obveznika, budući da vrednost nepokretnosti svakako zavisi od starosti objekta.

Stope. Postoje određeni aspekti pitanja stope poreza na imovinu koji su kontroverzniji od pitanja adekvatnosti same visine poreske stope. Prvi aspekt su različite najviše dozvoljene stope za zemljište i objekte. Dok teorija sugerise da bi zemljište trebalo da bude oporezovano stopom višom u odnosu na objekte, u Srbiji je praksa upravo suprotna, pa je stopa na objekte (sem za obveznike koji vode poslovne knjige) 0,4%, a za zemljište 0,3%. Sledeći važan aspekt je progresivnost poreza kod obveznika koji ne vodi poslovne knjige (sem za zemljište). Pitanje progresivnosti poreskih stopa je, tradicionalno, možda i više političko ili ideološko nego što je ekonomsko. Opređenje da se mogućnost da stope idu do nivoa od čak 2% ne može primeniti na subjekte koji vode poslovne knjige je ispravno, a verovatno i neophodno, jer bi u protivnom veliki deo privrednih subjekata bio pogođen jako visokim stopama poreza na imovinu. S druge strane, postavlja se pitanje opravdanosti da se diferencijacija vrši prema tome da li se radi o obvezniku koji vodi poslovne knjige ili ne, umesto prema tome da li se radi o nepokretnosti koja je namenjena obavljanju delatnosti ili ne. Sistem oporezivanja imovine bi svakako bio jednostavniji i alokativno neutralniji kada bi se ukinule progresivne stope poreza na imovinu.

U uslovima decentralizacije poreza na imovinu, odnosno kada se imovina oporezuje u okviru jedinice lokalne samouprave, progresivno oporezivanje imovine narušava i horizontalnu pravičnost ovog poreza. Progresivne stope dovode do toga da efektivna poreska stopa kojom je opterećen obveznik čija se sva imovina nalazi na teritoriji jedne lokalne samouprave može biti značajno veća od efektivne stope kojom je opterećen vlasnik imovine iste vrednosti koja je raspoređena u nekoliko JLS. Na taj način, progresivnost nužno vodi i horizontalnoj i vertikalnoj nepravičnosti, i to u svim situacijama kada predmet oporezivanja nije ukupna imovina obveznika, gde god se ona nalazila. Jedan inovativan model za prevazilaženje ovog problema bi podrazumevao da svaka JLS nastavi da ostvaruje prihode od proporcionalne stope, a da državnom budžetu pripadaju sredstva naplaćena od progresivnih stopa. U ovom modelu, utvrđivanje obaveze plaćanja poreza na imovinu bi verovatno moralo da bude nadležnost državnog nivoa vlasti, a faktički bi se smanjio i manevarski prostor lokalne samouprave da utvrđuje stopu, što bi dovelo u pitanje izvorni karakter ovog poreza.

Poreska oslobođenja i krediti. Obim poreskih oslobođenja u Srbiji se u dobroj meri poklapa sa praksom na koju smo nailazili u sklopu uporednog dela ove studije. Naravno, i u ovom pogledu Srbija ima svoje specifičnosti, čija opravdanost je u najmanju ruku upitna: porez na imovinu se ne plaća na zemljište pod objektom, kao i na zemljište površine ispod 10 ari; ne plaća se porez na imovinu na pravo zakupa građevinskog zemljišta (koje može biti uspostavljeno i na rok od 99 godina); porez na imovinu ne plaća ni obveznik kad ukupna osnovica za sve njegove nepokretnosti na teritoriji jedne lokalne samouprave ne prelazi iznos od 400.000 dinara.

Što se poreskih kredita tiče, napravljen je veliki iskorak kada je kredit za obveznika koji stanuje u zgradi koja je predmet oporezivanja smanjena na 50% (prethodno je najviši iznos kredita po osnovu toga da obveznik sa dva člana porodice stanuje u predmetu oporezivanja bio do 70%), a još je važnije da je iznos kredita ograničen i u apsolutnom iznosu, i to na 20.000 dinara. Ovde treba primetiti da nije predviđen poreski kredit za zemljište, što u izvesnom smislu može da deluje kao balans činjenici da se za zemljište ne mogu primenjivati progresivne stope poreza.

Naplata. Podaci iz ove studije pokazuju da naplata poreza na imovinu značajno varira od jedne do druge jedinice lokalne samouprave. Nejednaki poreski naponi koje lokalne vlasti ulažu pokazuju određene pravilnosti: naplata se poboljšava u periodima kada finansijska pozicija lokalne samouprave biva ugrožena, a pogoršava se u periodima koji prethode održavanju izbora. Takođe, uočavamo veću agilnost lokalnih samouprava u pogledu prinudne naplate kod pravnih, u odnosu na fizička lica.

Efekti decentralizacije. Rezultati reforme poreza na imovinu u Srbiji počev od 2007. godine opravdavaju decentralizaciju ovog poreza i daju osnov za razmatranja o daljoj fiskalnoj decentralizaciji, omogućavajući, između ostalog, i razmatranje ukidanja određenih oblika javnih prihoda ili njihovo vezivanje za vrednost stvarno izvršenih javnih usluga (naknade za zaštitu i unapređivanje životne sredine, a eventualno i dela doprinosa za uređivanje građevinskog zemljišta). Što se efekata decentralizacije poreza na imovinu nakon 2006. godine tiče, smatramo da oni više nego opravdavaju tu meru. Ne samo da su obezbeđeni veći prihodi lokalne samouprave, već je unapređena i poreska jednakost, pre svega većim angažovanjem lokalne samouprave na evidentiranju poreske osnovice i boljom procenom vrednosti nepokretnosti. Decentralizacija poreza na imovinu i bolje performanse ovog poreza koje su iz toga proizašle, omogućili su i ukidanje naknade za korišćenje građevinskog zemljišta – jednog od najproblematičnijih lokalnih prihoda, naročito u pogledu uticaja na uslove za poslovanje. Decentralizacija poreza na imovinu je delovala i kao podsticaj za praktikovanje lokalne demokratije i veću interakciju između lokalnih vlasti i građana, kroz kampanje obaveštavanja javnosti o potrebi plaćanja poreza na imovinu, javne rasprave o stopama poreza i slično.

Potencijal uvećanja prihoda od poreza na imovinu u Srbiji. Porez na imovinu u Srbiji predstavlja mogući izvor dodatnih prihoda lokalne samouprave koji se mogu ubrati, a da se pravičnost i efikasnost poreskog sistema dodatno unapredi. Podaci o naplaćenim приходima od poreza na imovinu uporedno i u Srbiji pokazuju da i pored značajnog rasta prihoda u Srbiji, i dalje postoji prostor za uvećanje. Taj prostor, međutim, nije veliki i smatramo da dalji rast ne bi morao da bude veći od 0,3% BDP-a, što bi Srbiju dovelo na nivo proseka zemalja OECD-a ili čak na nešto viši nivo. Međutim, smatramo da eventualne mere u tom pravcu ne bi trebalo da sadrže povećanje stope poreza, barem ne u prvoj fazi, već pre svega treba da obezbede pun obuhvat poreske osnovice i revidiranje određenih poreskih oslobođenja, uz dalje unapređenje adekvatnosti utvrđivanja vrednosti nepokretnosti za potrebe oporezivanja. Tek nakon što se ovi elementi podignu na jedan viši nivo, može biti opravdano i razmatranje eventualnog povećanja poreske stope.

Mogući pravci dalje evolucije poreza na imovinu u Srbiji

Pravičan i izdašan sistem oporezivanja imovine zahteva solidan pravni i institucionalni sistem koji u, idealnom slučaju, obuhvata armiju ovlašćenih procenitelja, sofisticirani geografsko-informacioni sistem, funkcionalnu administraciju i efikasno sudstvo.

Nema prečeg zadatka niti većeg prioriteta od evidentiranja svih nepokretnosti. Svaka mera na unapređenju sistema oporezivanja imovine koja se preduzme pre sveobuhvatnog evidentiranja nepokretnosti nosi rizik da produbi nepravičnost tog sistema i dalje favorizujuću one koji su ostali van evidencije. To što se insistiranje na sveobuhvatnom popisu nepokretnosti ponavlja već godinama ne znači da je izgubilo na aktuelnosti. Sve što je urađeno na popisu nepokretnosti u prethodnom periodu samo dodatno govori, iz razloga povećanja poreskih prihoda i unapređenja pravičnosti, u prilog potrebi da se ovaj posao obavi do kraja, uz uspostavljanje funkcionalnog sistema za uvođenje u evidenciju novoizgrađene imovine.

U vezi sa ovim, smatramo da treba napomenuti da nema opravdanja za neoporezivanje prava svojine i prava korišćenja zemljišta površine do 1.000m². Ovim se često izuzetno vredno zemljište izuzima od oporezivanja što nepovoljno deluje i na obim naplaćenih prihoda i na pravičnost sistema oporezivanja.

Najbolja međunarodna praksa sugeriše da svaka parcela zemljišta, svaki objekat, makar sa podacima o spoljnim gabaritima i pripadajućim zemljištem, treba biti u evidenciji poreske osnovice. U sledećem koraku treba proceniti vrednost svih evidentiranih nepokretnosti. Čak i ako se radi od imovini za koju se zna da je oslobođena poreza, treba proceniti njenu vrednost i uvesti je u evidenciju. Ovo možda nije prvi zadatak po hitnosti, ali bi trebalo da bude dugoročno opredeljenje poreskih vlasti.

Izrazito raznolika praksa JLS u utvrđivanju vrednosti poreske osnovice ukazuje na to da bi trebalo razmotriti ujednačavanje prakse u primeni propisane metodologije za procenu vrednosti nepokretnosti, eventualno kroz veće uključivanje republičkog nivoa vlasti u ovaj postupak. Od republičkog nivoa se očekuje da obezbedi i efikasno odlučivanje po žalbama u drugom stepenu.

Utvrđivanje vrednosti stambenih objekata korišćenjem metode poređenja cena koje se postižu pri prodaji, komercijalnih objekata koristeći podatke o iznosu zakupa i industrijskih kompleksa zbrajajući vrednost zemljišta i amortizovanu vrednost objekata, koristeći metodu nabavne cene, su principi koji mogu da vode dalju evoluciju poreza na imovinu. Kod onih kategorija nepokretnosti kod kojih postoji veći broj transakcija (prodaja ili davanja u zakup), treba kontinuirano pratiti kako se iznosi osnovica utvrđenih na osnovu knjigovodstvene vrednosti (u skladu sa metodologijom fer vrednosti) odnose spram iznosa do kojih se dolazi primenom metodologije koja je propisana za obveznike koji ne vode poslovne knjige u skladu sa metodologijom fer vrednosti.

Sistem zasnovan na prosečnim cenama nepokretnosti po zonama treba temeljno preispitati za one vrste nepokretnosti za koje, po pravilu, ne postoji dovoljan broj pouzdanih

podataka o transakcijama da bi se na osnovu njih pouzdano utvrdila prosečna cena određene vrste nepokretnosti za datu zonu. Posebno je problematično preuzimanje cena u zone u kojima nije bilo prometa iz zona u kojima je tog prometa bilo. Ovo naročito zbog toga što to u praksi znači prenošenje cena iz atraktivnijih u manje atraktivne zone. Problem nedostatka dovoljnog broja transakcija za kredibilno obračunavanje prosečnih cena pojedinačnih vrsta nepokretnosti po zonama mogao bi se ublažiti i produžavanjem posmatranog perioda u okviru koga se prikupljaju podaci o izvršenim transakcijama sa sadašnjih devet meseci (od 1. januara do 30. septembra godine koja prethodi godini za koju se utvrđuje porez) na dve ili tri godine.

Jedan od najznačajnijih nedostataka sadašnjeg sistema utvrđivanja vrednosti poreske osnovice za potrebe oporezivanja imovine tiče se nepostojanja integracije sa sistemom utvrđivanje vrednosti osnovice poreza na prenos apsolutnih prava. Kako je pokazala uporedna analiza vrednosti osnovica poreza na imovinu i poreza na prenos apsolutnih prava za iste nepokretnosti, ova druga vrednost je mnogo bliža tržišnoj vrednosti nepokretnosti i, naravno, po pravilu značajno veća od utvrđenih osnovica poreza na imovinu (Arsić i drugi, 2014).

Isključivo oslanjanje na podatke iz kupoprodajnih ugovora upitno je između ostalog i iz sledećih razloga:

- cene u ugovorima su često nerealno iskazane¹⁶⁷;
- veliki broj ugovora sadrži zbirnu cenu za celu nepokretnost na određenoj lokaciji (zemljište sa kućom, garažom, pomoćnim objektom), što ne pomaže pri utvrđivanju prosečnih cena svake od tih nepokretnosti u zoni,
- poreskim vlastima je često teško da na osnovu ugovora odrede da li se radi o poljoprivrednom ili građevinskom zemljištu, što može da dovede do iskrivljeno utvrđenih prosečnih cena zemljišta po zonama.

Za problem sadašnjeg dvostrukog obračunavanja amortizacije moguće je razmotriti relativno jednostavno rešenje: da se cene ostvarene u prometu nepokretnosti, koje se koriste za potrebe utvrđivanja prosečne cene odgovarajućih nepokretnosti po zonama, uvećaju za iznos amortizacije, koristeći utvrđene stope i podatke o starosti objekta. Na taj način bi sve cene ostvarene u prometu (a time i prosečne cene po zonama) odražavale vrednost novih nepokretnosti, a amortizacija bi se obračunavala samo pri utvrđivanju vrednosti konkretne nepokretnosti, na osnovu podatka o njenoj starosti, a ne, kao sada, dva puta. Pored toga, treba razmotriti i da se stopa amortizacije utvrdi jednoobrazno za celu Republiku, sa eventualnim razlikovanjem prema vrstama nepokretnosti.

Prethodno predloženo anuliranje efekta amortizacije u sklopu obračuna prosečnih cena nepokretnosti omogućilo bi i da se predvidi umanjenje vrednosti poreske osnovice primenom amortizacije i za obveznike koji vode poslovne knjige, a kod kojih se osnovica ne utvrđuje na osnovu fer vrednosti iz poslovnih knjiga, radi izjednačavanja u tretmanu obveznika koji vode poslovne knjige i onih koji to ne čine.

167 Možemo pretpostaviti da je ovo danas manje slučaj nego ranije, između ostalog i zbog uloge koju javni beležnici imaju u prometu nepokretnosti.

Potrebno je razmotriti postojanje samo sedam vrsta nepokretnosti, budući da se to u praksi pokazuje kao suviše krut i neadekvatan okvir imajući u vidu razlike koje mogu postojati unutar pojedinačnih vrsta nepokretnosti. Potrebno je i vratiti razlikovanje različitih delova nepokretnosti u okviru jedne vrste – podrumi, sutereni, potkrovlja i sl. u okviru stanova, odnosno kuća za stanovanje. Tretiranje ovih delova na isti način, kao da se radi o glavnim delovima objekta, u praksi se pokazalo kao kontroverzno.

Treba razmotriti ukidanje progresivnog oporezivanja imovine. Time bi se administriranje poreza na imovinu pojednostavilo, a alokativna neefikasnost poreza na imovinu smanjila. Takođe, uklonio bi se preferencijalni tretman zemljišta, koje, za razliku od objekta, sada ne može biti predmet progresivnih stopa, a horizontalna pravičnost ovog poreza bi se unapredila jer obveznici čija imovina je disperzovana u većem broju JLS ne bi više bili favorizovani.

Smatramo da je potrebno u narednom periodu ojačati svest lokalnih samouprava da je naplata poreza na imovinu, uključujući i prinudnu naplatu kada je to neophodno, važna ne samo zbog prihodne izdašnosti poreza na imovinu, već i zbog poreske jednakosti i pravičnosti poreskog sistema prema licima koja uredno izmiruju svoje obaveze. Pri tome je povoljna okolnost da pojedina naše opštine imaju dosta iskustva i pozitivne rezultate u korišćenju „mekih mera“ za podizanje stepena naplate poreza na imovinu, koje uključuju i kampanje uključivanja građana u donošenje odluka i obaveštavanja javnosti o značaju plaćanja poreza i svrsi za koju se koriste naplaćena sredstva.

U vezi sa naplatom poreza na imovinu, treba razmotriti opravdanost postojećeg modela prema kome obveznik ima obavezu da za tekuću godinu akontativno plati prvu ratu poreza na osnovu rešenja za prethodnu godinu. Ovo se može smatrati neopravdanim teretom administriranja za obveznike.

Na kraju, imajući u vidu fluidnost i česte izmene pravnog okvira za oporezivanje imovine (koje su u velikoj meri opravdane, imajući u vidu potrebe za stalnim doradama tog sistema), smatramo da treba razmotriti vraćanje na snagu ograničenja najvišeg dozvoljenog uvećanja poreske obaveze za određenu nepokretnost, sem u slučaju kada se radi o utvrđivanju promena fizičkih odlika, odnosno nosilaca prava na toj nepokretnosti. Time bi se izbegli slučajevi drastičnog povećanja iznosa poreske obaveze i unapredila predvidljivost poreskog sistema i za obveznike i za lokalne samouprave¹⁶⁸.

U celini uzev, u Srbiji bi, za unapređenje pravičnosti, a time i prihvaćenosti ovog poreskog oblika, najvažnije bilo 1) obezbediti potpun obuhvat predmeta oporezivanja, 2) unaprediti pravni okvir i ujednačiti praksu utvrđivanja vrednosti poreske osnovice i 3) ojačati administrativne kapacitete lokalnih poreskih administracija tako da, pored efikasnije kontrole i naplate, mogu pružiti i svu potrebnu pomoć i objašnjenja poreskim obveznicima u izvršavanju njihovih obaveza.

¹⁶⁸ Naravno, svaka ovakva mera ima za rezultat povećanje nepravičnosti sistema, budući da su obveznici koji se štite od naglih povećanja opterećeni nižom efektivnom poreskom stopom u odnosu na obveznike kod kojih te zaštite nema – bilo da se radi o novim poreskim obveznicima ili o obveznicima kod kojih povećanje poreske obaveze ne prelazi najviše dozvoljeni nivo.

Ka optimalnoj stopi poreza na imovinu

Poreskoj politici u savremenom društvu se nameće toliko različitih, a često suprotstavljenih ciljeva, da je praktično nemoguće govoriti o idealnim parametrima pojedinačnih poreza, pa ni o optimalnim poreskim stopama. Ipak, utvrđivanje poreske stope ne mora biti ni ostavljeno voluntarizmu političara niti prepušteno birokratskoj sklonosti da se perpetuiraju postojeća rešenja, čak i kada se u njihovu odbranu može reći malo toga sem da su se na njih svi navikli¹⁶⁹.

Jedan od ključnih principa u vezi sa optimalnim poreskim modelom je taj da on treba da bude takav da se postigne najmanje moguće remetilačko delovanje uvedenog poreza. Važan nalaz u vezi sa ovim principom je da količine različitih konzumiranih dobara treba da se, nakon uvođenja poreza, smanje u istoj srazmeri u odnosu na stanje pre uvođenja, da bismo mogli da govorimo o najmanjem remetilačkom delovanju poreza. Jedna implikacija ovog principa, koji je u ekonomiji poznat kao Remzijevo pravilo¹⁷⁰, može biti korisna i za razmatranja o optimalnoj stopi poreza na imovinu. Naime, imajući u vidu da različita dobra nemaju istu cenovnu elastičnost tražnje, linearno povećanje cena svih dobara kao posledica uvođenja poreza neće dovesti i do linearnog smanjenja količina tih dobara, već će se potrošnja dobara čija je tražnja elastičnija smanjiti više od onih čija tražnja je manje elastična. U tom slučaju, porez dovodi do promene obrazaca potrošnje, odnosno deluje remetilački. Da bi se obezbedilo da uvođenje poreza dovede do podjednagog umanjenja u količinama konzumiranih dobara, potrebno je imati različite stope za različita dobra, i to tako što će dobra čija tražnja je manje elastična biti oporezovana višom stopom. Ovo se naziva i pravilom inverzne elastičnosti (Rosen, Gayer, 2008, str. 357).

U najkraćem, Remzijevo pravilo govori da poreske stope treba da budu obrnuto proporcionalne elastičnosti tražnje za nekim dobrima. Šta nam ovo pravilo govori o optimalnoj stopi poreza na imovinu? Za odgovor na to pitanje potrebno nam je da imamo ocenu elastičnosti tražnje za nepokretnostima, kao predmetom oporezivanja koji nas u ovom slučaju zanima. U ovom pitanju ćemo se osloniti na zaključke istraživanja prema kojima je tražnja za stambenim prostorom neelastična u odnosu na smanjenje cena, dok se efekti na tražnju sporo ostvaruju (Hanushek, Quigley, 1980, str. 453). Dakle, ukoliko bi se vodili načelom da su različite stope poreza na različita dobra opravdane da bi se obezbedilo da rezultat uvođenja poreza bude da se količine svih dobara smanje u istoj razmeri, i ako pođemo od toga da je tražnja za nepokretnostima (ili barem za stambenim prostorom) cenovno neelastična, dolazi se do zaključka da stopa poreza na imovinu treba da bude veća od stope poreza na većinu drugih dobara.

Šta bi bila posledica prethodnog nalaza za našu temu? Priroda oporezivanja imovine je drugačija od prirode oporezivanja dobara za potrošnju. Ali, možemo da pokušamo da povučemo neke paralele u ovom odnosu. Porez na imovinu možemo, za trenutak, da posmatramo kao porez na potrošnju određenog dobra, pri čemu je to dobro korišćenje stambenog prostora (zanemarićemo za ovu svrhu druge vrste objekata i zemljište). Vrednost te potrošnje možemo predstaviti kao godišnji iznos rente za datu nepokretnost¹⁷¹.

169 Pri tome, ne zanemarujemo da ova prednost postojećih rešenja, uključujući i već utvrđene iznose poreskih stopa, nije mala i da je jedna od najvećih vrlina dobrog poreskog sistema, ako ne stalnost, ono barem predvidivost poreskih politika.

170 Prema engleskom matematičaru, Kejnsovom učeniku, Frenku Remziju, koji je rad u kome je predstavio ovo načelo objavio 1927. godine, kada je imao samo 24 godine.

171 U nekim poreskim sistemima (npr. u švajcarskom), postoji „imputed rent tax“ (porez na pretpostavljenu, tj. pripisanu, rentu), prema kojem vlasnici nepokretnosti, bilo da ih izdaju ili ne, plaćaju porez čija je osnovica pretpostavljeni prihod od nepokretnosti koji bi ostvarili kada bi se ta nepokretnosti izdavala. U Srbiji smo pre nekoliko godina bili na korak od uvođenja tog poreza za vlasnike koji poseduju više od jedne nepokretnosti.

Iznos godišnje rente možemo proceniti koristeći koncept stope kapitalizacije. Polazeći od toga da se odnos godišnjeg neto prihoda od nepokretnosti i tržišne vrednosti te nepokretnosti naziva stopom kapitalizacije i uzimajući za približnu stopu kapitalizacije za nepokretnosti namenjene stanovanju 4%¹⁷², dolazimo do toga da okvirna vrednost korišćenja stambenog prostora iznosi jednu dvadesetpetinu tržišne vrednosti nepokretnosti. U slučaju stana čija je vrednost 100.000 evra, godišnji neto prihod, odnosno vrednost korišćenja tog stana, iznosila bi 4.000 evra. Ako bismo na taj iznos primenili stopu od 20%, koja se primenjuje kao generalna stopa poreza na potrošnju dobara kod nas, došli bismo do iznosa od 800 evra. Do istog iznosa bismo došli i ako bismo na tržišnu vrednost nepokretnosti od 100.000 evra primenili porez na imovinu po stopi od 0,8%.

Drugi pravac iz koga bismo se mogli uputiti proceni optimalne stope poreza na imovinu tiče se oporezivanja kapitala. U ovom pristupu, porez na imovinu posmatramo kao alternativni porez na prihode od kapitala. Ovakav pristup ne bi bio bez ikakvog presedana u našoj praksi, budući da u našem poreskom sistemu, kako smo ranije videli, postoji porez na prihode od davanja nepokretnosti u zakup. Da podsetimo da je ovaj porez do kraja 2016. godine, u sklopu Zakona o porezu na dohodak građana, formalno spadao u poreze na prihode od kapitala. U ovom pristupu, godišnji neto prihod od rente, odnosno tržišnu vrednost nepokretnosti pomnoženu sa stopom kapitalizacije, možemo uzeti kao pandan prihodima od kapitala. Ovi prihodi se kod nas generalno oporezuju po stopi od 15% (sami prihodi od davanja nepokretnosti u zakup se kod nas oporezuju po stopi od 20%, ali se ova stopa primenjuje na bruto, a ne na neto prihode). Dakle, primenom stope od 15%, koja je utvrđena u slučaju oporezivanja prihoda od kapitala, na godišnje prihode koje smo procenili na 4% tržišne vrednosti nepokretnosti, dolazi se do istih rezultata do kojih bi se došlo kada bi se stopa od 0,6% primenila na tržišnu vrednost nepokretnosti. Ako bismo umesto stope od 15%, koja je utvrđena kao stopa poreza na prihode od kapitala, primenili stopu od 20%, koja je utvrđena za prihode od izdavanja nepokretnosti, došli bismo do stope poreza na imovinu od 0,8%. Dakle, sva ova tri pravca dolaženja do referentne stope poreza na imovinu (tretiranjem posedovanja, odnosno korišćenja nepokretnosti kroz koncepte potrošnje dobara, upotrebe kapitala i sticanja prihoda od davanja u zakup) dovode nas do relativno koherentnih rezultata koji se kreću u rasponu od 0,6-0,8%. Ove vrednosti možemo smatrati referentnima za neku buduću raspravu o optimalnim stopama poreza na imovinu. Pri tome, imajući u vidu različite stope kapitalizacije za različite vrste objekata, postoji prostor da se razmisli o tome da se za objekte namenjene stanovanju utvrdi niža stopa poreza na imovinu u odnosu na poslovne objekte.

Sada možemo da pokušamo da napravimo i korak dalje, te princip diferenciranja stopa poreza prema stepenu cenovne elastičnosti tražnje, primenimo i na posebne kategorije nepokretnosti. U tom pogledu, intuitivno se nameće zaključak da bi nepokretnosti namenjene stanovanju mogle biti oporezovane višom stopom u odnosu na druge objekte, jer imaju manje elastičan odgovor na promene u cenama nego komercijalni i proizvodni objekti.

Ovo zbog toga što ulaganja u komercijalne i proizvodne objekte možemo posmatrati i kao samo jedan od alternativnih načina upotrebe kapitala, što ih čini osetljivijim na cenovne promene, dok se odluke o ulaganjima u stambeni prostor donose pod značajnim uticajem neekonomskih (socioloških, kulturoloških, emotivnih i drugih) činilaca.

172 Stopa kapitalizacije se, po pravilu, razlikuje po vrstama nepokretnosti. Za one namenjene stanovanju, najčešće se kreće od 3-6%, a za komercijalne nepokretnosti, nije neobična ni stopa od 9%.

Pored toga, razmišljanja o diferenciranim stopama poreza za različite vrste nepokretnosti iz razloga minimiziranja remetilačkih faktora poreza ukazuju i na to da bi zemljište moglo biti oporezovano višim stopama u odnosu na objekte, budući da se uvođenje poreza na zemljište kapitalizuje kroz smanjenu tržišnu cenu tog zemljišta, tako da njegov teret pada u potpunosti na vlasnike zemljišta i ne remeti odluke o upotrebi tog resursa od strane učesnika na tržištu.

Još jedna reinterpretacije Remzijevo pravila, poznata kao Korlet-Hejg pravilo, može da baci još svetla na pitanje o optimalnoj stopi poreza na imovinu. To pravilo kaže da kada posmatramo dva dobra, načelo efikasnog oporezivanja ukazuje da bi relativno visokom stopom trebalo oporezovati ono dobro koje je komplementarno sa dokolicom (Rosen, Gayer, 2008, str. 357). U pogledu poreza na imovinu, nameće se da su objekti namenjeni stanovanju komplementarniji dokolici, pa se i ovo pravilo može uzeti kao teorijska osnova za utvrđivanje više stope poreza na stambene objekte u odnosu na ostale nepokretnosti, odnosno na veći broj drugih dobara.

Naravno, razlozi poreske efikasnosti, odnosno izbegavanja remetilačkih efekata poreza, nisu jedini koji treba da nas vode u razmatranjima o poželjnoj stopi poreza na imovinu, odnosno poželjnim stopama, ukoliko se proceni da su diferencirane stope prema vrstama nepokretnosti poželjan pristup. Tu su i razlozi pravičnosti, i to horizontalne pravičnosti, koji nalažu da obveznici iste ekonomske snage treba da snose jednako poresko opterećenje; i vertikalne pravičnosti, koji upućuju na to da obveznici veće ekonomske snage treba da plaćaju veće poreze, čime se obezbeđuje i veza između koristi koje pojedinac ima od društva i davanja društvu koja, kroz iznos poreske obaveze, on obezbeđuje. Pored pitanja efikasnosti i pravičnosti poreza, potrebno je da se vodi računa i o jednostavnosti i transparentnosti poreskog sistema, odnosno o tome da li se pojedinim rešenjima olakšava ili se otežava administriranje poreza, i za obveznike i za poreske vlasti. Na kraju, ne treba zaboraviti ni moto s početka ove knjige da je najbolji porez – stari porez, koji nas u ovom kontekstu upućuje na to da je u slučaju sumnje (ili malih neto efekata koje bi određena izmena režima poreza donela), najprobitačnije zadržati postojeće rešenje.

U svetlu ovih, donekle suprotstavljenih ciljeva, smatramo da je za Srbiju optimalan model oporezivanja imovine sa jednom poreskom stopom koja važi i za obveznike koji vode poslovne knjige, i za one koji to ne čine, i koja je jednaka i za zemljište i objekte, i koja nije progresivna, već je proporcionalna. Ovakav model bi bio jednostavniji za administriranje i imao bi manje troškove remetilačkog delovanja poreza u odnosu na sadašnji, koji odlikuju različiti iznosi stopa koje se primenjuju za različite kategorije obveznika, odnosno vrste nepokretnosti. S druge strane, gubici zbog ukidanja progresivnih stopa bi bili više nego nadoknađeni povećanjem stope poreza na zemljište na nivo opšte stope i eventualnim povećanjem najvišeg iznosa stope na nivo koji ne bi trebalo da pređe interval između 0,6% i 0,8%.

Literatura

1. *ABC of Taxes, 2011 Edition*, Berlin: German Federal Ministry of Finance.
2. Alm, J. (1998). „Tax Compliance and Administration“, University of Colorado, Center for Economic Analysis, Discussion Papers in Economics, Working Paper No. 98-12.
3. Almy, R. (2014). “Valuation and Assessment of Immovable Property”, OECD Working Papers on Fiscal Federalism, No. 19, Paris: OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5jz5pzvr28hk-en>, pristupljeno 4. maja 2016. godine.
4. Anđelković, M. (2008). „Fundamentalna prava poreskih obveznika i njihova zaštita u savremenim informaciono-tehnološkim uslovima“, *Strani pravni život*, Vol. 52, No. 3, Beograd: Institut za uporedno pravo.
5. Arnold, J. (2008). „Do Tax Structures Affect Aggregate Economic Growth? Empirical Evidence from a Panel of OECD Countries“, Economics Department Working Papers No. 643, Paris: OECD.
6. Arsić, M., Vasiljević, D., Bučić, A., Ranđelović, S. (2014). Analiza mogućnosti za kompenzaciju prihoda od naknade za korišćenje građevinskog zemljišta kroz porez na imovinu, Beograd: Stalna konferencija gradova i opština – Savez gradova i opština Srbije.
7. Arsić, M., Ranđelović, S., Bučić, A., Vasiljević, D. (2012). Reforme poreza na imovinu u Srbiji: Rezultati i perspektive, Beograd: Fondacija za razvoj ekonomske nauke.
8. Atkinson, A., Stiglitz, J. (1976) „The Design of Tax Structure: Direct Versus Indirect Taxation“, *Journal of Public Economics*, No. 6, North-Holland Publishing Company.
9. Babić, I. (2007). *Osnovi imovinskog prava: uvod u građansko pravo i stvarno pravo*, Beograd: Javno preduzeće „Službeni glasnik“.
10. Bahl, R., Bird, R. (2008). „Subnational Taxes in Developing Countries: The Way Forward“, Public Financial Publications, Inc, Public Budgeting & Finance, No. 28.
11. Baker, T., Cook, I., McCann, E., Temenos, C., Ward, K. (2015) „Policies on the move: The transatlantic travels of Tax Increment Financing“, Association of American Geographers, *Annals*, Volume 106, Issue 2, 459-469.
12. Bard, K. (2005). „Encyclopedia of the Archaeology of Ancient Egypt“, London & New York, Routledge.
13. Becker, G. (1968). „Crime and Punishment: An Economic Approach“, *Essays in the Economics of Crime and Punishment*, National Bureau of Economic Research, 1-54.

14. Begović, B., Bisić, M., Ilić-Popov, G., Mijatović, B., Popović, D. (2004). *Reforma poreskog sistema (2)*, Beograd: Centar za liberalno-demokratske studije.
15. Begović, B., Ilić-Popov, G., Mijatović, B., Popović, D. (2003). *Reforma poreskog sistema*, Beograd: Centar za liberalno-demokratske studije.
16. *Bilten javnih finansija* (2016), broj 138, februar 2016. Beograd: Ministarstvo finansija Republike Srbije.
17. Bird, R., M., Slack, E., Tassonyi, A. (2012). *Property Tax Reform in Ontario*, Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
18. Blagojević, M. (2011). „Soće – osnovni porez srednjevekovne Srbije“, *Glas Srpske akademije nauka i umetnosti*, Beograd: Odeljenje istorijskih nauka SANU, CCCXC, knj. 11 – 2001.
19. Boek, J. (2008). *Taxation in the Later Roman Empire*, MPhil Thesis, Leiden: Institute of History, Leiden University. https://openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/18524/Taxation_in_the_later_Roman_Emp.pdf?sequence=1, pristupljeno 27. juna 2015 .
20. Briffault, R. (2010). „The Most Popular Tool: Tax Increment Financing and the Political Economy of Local Government“, *The University of Chicago Law Review*, Volume 77, Issue 1, Chicago: the University of Chicago, pp. 65-95.
21. Brueckner, J., Kim, H. (2003), “Urban sprawl and the property tax,” *International Tax and Public Finance*, 10, 5-23.
22. Brzeski, J. (2013a). „Property Taxation in Poland“, Prezentacija na seminaru Market Value-Based Taxation of Real Property, Ljubljana, april 2013.
23. Brzeski, J. (2013b). „Tax Collection and Enforcement: Case of Kraków, Poland“, Prezentacija na seminaru Market Value-Based Taxation of Real Property, Ljubljana, april 2013.
24. Burg, D. (2004). *A World History of Tax Rebellions*, New York, London: Routledge.
25. Cabral, M., Hoxby, C. (2015) „The Hated Property Tax: Saliency, Tax Rates and Tax Revolts“, Working Paper 18514, National Bureau of Economic Research, November 2012 (revised in 2015).
26. Carlson, R. (2014). „A Brief History of Property Tax“, *Fair&Equitable*, Volume 12, IAAO.
27. Charlot, S., Paty, S., Visalli, M. „Assessing the impact of local taxation on property prices: a spatial matching contribution“, Working Paper 2008/3, CESEAR.
28. Cinyabuguma, M., McConnel, V. (2012). *Urban Growth Externalities and Neighborhood Incentives: Another Cause of Urban Sprawl?*, Washington, DC: Resources for the Future, Discussion Paper.
29. Ćorović, V. (2005). *Istorija Srba*, Podgorica, Rijeka: Oktoih, Nova knjiga, Leo komerc.
30. Current Value Assessment (CVA) and Tax Policy Reference Manual (2013). Halton Region, <http://docplayer.net/372392-Current-value-assessment-cva-and-tax-policy-reference-manual.html>, pristupljeno 10. marta 2014. godine.
31. Cvetana Cvjetković, C. (2015). „Evazija poreza na imovinu u Republici Srbiji“, *Finansije*, godina LXX, broj 1-6, Beograd: Ministarstvo finansija.

32. Del Carpio, L. (2013). „Are the Neighbors Cheating? Evidence from a Social Norm Experiment on Property Taxes in Peru“, Job Market Paper, November 2013.
33. Deskins J., Fox, W. (2008). „Measuring Behavioural Responses to the Property Tax“, Working Paper No. 16, Atlanta: Andrew Young School of Policy Studies.
34. Dye, R., England, R. (2009). *Land Value Taxation: Theory, Evidence, and Practice*, Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
35. Dye, R. and Merriman, D. (2006). „Tax Increment Financing: A Tool for Local Economic Development“, *Land Lines*, January 2006, Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
36. Ellen, I., Schwartz A., and Voicu, I. (2007). „The Impact of Business Improvement Districts on Property Values: Evidence from New York City“, Working Paper 07-01, 2007, New York: New York University, Furman Center for Real Estate & Urban Policy.
37. Ermini, B., Santolini, R. (2015). „Differentiated property tax and urban sprawl in Italian urbanized areas“, Munich Personal RePEc Archive, Paper No. 65460.
38. European Commission (2015). „Tax Reforms in EU Member States: Tax policy challenges for economic growth and fiscal sustainability“, Institutional Paper 008, September 2015.
39. European Commission (2014). „Cross-country Review of Taxes on Wealth and Transfers of Wealth“, Revised Final report, EY – October 2014, http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications/studies/2014_eu_wealth_tax_project_finale_report.pdf, pristupljeno 14. aprila 2016. godine.
40. EU Progres (2014). „Final Report: May 2010 – March 2014“, European Partnership with Municipalities Programme, <http://www.euprogres.org/biblioteka.php?id=605>, pristupljeno 10. juna 2015. godine.
41. Farris, S. and Horbas, J. (2009). „Creation vs. Capture: Evaluating the True Costs of Tax Increment Financing“, IAAO, the Journal of Property Tax Assessment and Administration, Volume 6, Issue 4, 2009.
42. Fischel, W. (2001). „Homevoters, Municipal Corporate Governance, and the Benefit View of the Property Tax“, *National Tax Journal*, Vol. 54 no. 1 (March 2001), pp. 157-174.
43. Fischel, W., Wallace, O., Youngman, J. (2011). „Are Local Property Taxes Regressive, Progressive, or What?“, Unpublished manuscript, College Park, MD, University of Maryland,.
44. Fisher, G. (1996). *The Worst Tax? A History of the Property Tax in America*, Lawrence: the University Press of Kansas.
45. Follain, J., Giertz, S. (2016). „US House Price Bubbles and Busts: Implications for Property Taxation“, *Public Finance Review*, Vol. 44(1) 132-159.
46. Franzsen, R. (2009). „International Experience“, *Land Value Taxation: Theory, Evidence, and Practice*, Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
47. *French Tax System* (2011). Public Finances General Directorate, Tax Policy Directorate.

48. Gayer, C., Mourre, G. (2012). „Property taxation and enhanced tax administration in challenging times“, European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Economic Papers 463, October 2012.
49. George, H. (1881). *Progress and Poverty* (reprint 1932), London: The Henry George Foundation.
50. Geskov, M. (2015). Urban Sprawl in Eastern Europe: The Sofia City Example, *Economic Alternatives*, Issue 2.
51. Giannitsis, T., Zografakis, S. (2015). „Greece: Solidarity and Adjustment in Times of Crisis,“ *Macroeconomic Policy Institute, Study No. 38*, March 2015.
52. *Godišnji izveštaj 2015: maj 2014 – jun 2015. (nacrt)* (2015). Evropski progres, http://www.europeanprogres.org/dokumenti/47_623602_evropski-progres-lista-projekata-decembar-2015.pdf, pristupljeno 22. decembra 2015. godine.
53. Grover, R., Törhönen, M., Munro-Faure, str., Anand, A., „Property Valuation and Taxation for Fiscal Sustainability and Improved Local Governance: Case Studies from the ECA Region“, Paper prepared for presentation at the “2015 World Bank Conference on Land and Poverty” The World Bank - Washington DC, March 23-27, 2015. <http://katastar.rgz.gov.rs/masovna-procena/Files/Property%20Valuation%20and%20Taxation%20for%20Fiscal%20Sustainability%20and%20Improved%20Local%20Governance%20Final%20Formatted-20150319.pdf>, pristupljeno 8. novembra 2015.
54. Gudat, R. (2011). „Going West or going East – Fundamental Changes in the German Property Tax System“, In: FIG (Hg.): *Proceedings of the FIG Working Week 2011. Bridging the Gap between Cultures*. Marrakech, Morocco, 18.-22.05.2011, https://www.fig.net/resources/proceedings/fig_proceedings/fig2011/papers/ts08g/ts08g_gudat_5026.pdf, pristupljeno 5. maja 2016.
55. *Guide to Property Assessment in Ontario* (2003). Municipal Property Assessment Corporation (MPAC).
56. Hallsworth, M., List, J., Metcalfe, R., Vlaev, I. (2014) „The Behavioralist as Tax Collector: Using Natural Field Experiments to Enhance Tax Compliance“, National Bureau of Economic Research, Working Paper 20007.
57. Hemmelgarn, T., Nicodeme G., Zangari, Z. (2011). „The Role of Housing Tax Provisions in the 2008 Financial Crisis“, European Union, Taxation Papers, Working Paper No. 27.
58. Hoyt, L., Gopal-Agge, D. (2007). „The Business Improvement District Model: A Balanced Review of Contemporary Debates“, *Geography Compass* 1-4, 2007, pp. 946–958.
59. Hoyt, L. (2004). “The Business Improvement District: An Internationally Dif-fused Approach to Revitalization”, Cambridge: MIT.
60. Ilić, J. (2008). „Zemunsko stanovništvo prema popisu iz 1776. godine“, *Istorijski časopis*, knjiga 57, Beograd: Istorijiski institut.
61. *Izveštaj o stanju na tržištu nepokretnosti za 2014. godinu*, Republički geodetski zavod, februar 2015, <http://katastar.rgz.gov.rs/masovna-procena/Files/Godisnji%20>

- izvestaj%20%E2%80%93%20Trziste%20nepokretnosti%202014.pdf, pristupljeno 10. novembra 2015.
62. Jezdimirović, M. (2011). *Efikasnost budžetskog sistema Srbije*, Beograd: Univerzitet Singidunum.
 63. Karl, M. (2012). „The Fiscal Reform of Land Tax in Germany“, paper presented at the FIG Working Week 2012, Knowing to manage the territory, protect the environment, evaluate the cultural heritage, Rome, Italy, 6-10 May 2012, https://www.fig.net/resources/proceedings/fig_proceedings/fig2012/papers/ts05g/TS05G_karl_5766.pdf, pristupljeno 5. maja 2016.
 64. Kristić, S. (2006). *Izvorni prihodi u sistemu finansiranja lokalne samouprave u Republici Srbiji*, Beograd: PALGO centar i Stalna konferencija gradova i opština.
 65. Kupovna moć stanovništva (2016). Beograd: Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija. <http://mtt.gov.rs/download/potrosacka-korpa/februar-2016korpa.pdf>, Pristupljeno 25. maja 2016. godine.
 66. Levitas, T., Vasiljević, D., Bučić, A. (2010). „Porez na imovinu: analiza stanja i perspektive reformi“, *Poreska Politika u Srbiji: pogled unapred*, Beograd: USAID Sega projekat.
 67. Levitt, S., Dubner, S. (2005) *Freakonomics: a rogue economist explores the hidden side of everything*. New York: William Morrow.
 68. *Local Property Taxes in France*, <http://www.french-property.com/guides/france/finance-taxation/taxation/local-property-taxes/#9.1>., pristupljeno 10. maja 2013.
 69. *Local property taxes: taxe foncière and taxe d'habitation*, Paris: FrenchEntrée <http://www.frenchentree.com/fe-legal/DisplayArticle.asp?ID=41113>, pristupljeno 10. maja 2013.
 70. Lutz, B., Molloy, R., Shan, H. (2010). „The Housing Crisis and State and Local Government Tax Revenue: Five Channels“, Finance and Economics Discussion Series, Washington, D.C: Divisions of Research & Statistics and Monetary Affairs, Federal Reserve Board.
 71. Lutz, B. (2009). „Fiscal amenities, school finance reform and the supply side of the Tiebout market“, Working Paper 18/2009, Washington: Federal Reserve Board.
 72. Malme, J., Brzeski, J. (2001). „Property Tax Developments in Poland“, in *The Development of Property Taxation in Economies in Transition*, Malme, J., Youngman, J. (ed.), Washington, DC: The World Bank.
 73. Marshall A. (1890). *Principles of Economics*, 8th ed. London: MacMillan.
 74. McCluskey, W., Bell, M. (2008). „Rental Value versus Capital Value: Alternative Bases for the Property Tax“, International Studies program Working Paper 08-18, Atalanta: Andrew Young School of Political Studies, Georgia Sate University.
 75. McDonald, J. (2002). „Tax Fairness in Eleventh Century England“, *Accounting Historians Journal*, No. 29, the Academy of Accounting Historians.
 76. Meda, F., Modelewska, M. (2010). „Land Value Capture as a Funding Source for Urban Investment: The Warsaw Metro System“, London: UCL QASER Lab, University College London.

77. Mijatović, B. (2013). „Ukidanje naknade za korišćenje građevinskog zemljišta“, Beograd: Srpska asocijacija menadžera.
78. Mikesell, J., Zorn, K. (2009). „Implementing a Market Value Property Tax“, *Making the Property Tax Work*, Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
79. Miljković-Katić, B. (2008). „Poreska politika ustavobranitelja“, *Istorijski časopis*, knjiga 57, 2008.
80. Mišić, S. (2015). „Srpska porodica u poznom Srednjem Veku“, *Etnoantropološki problemi*, n. s. god. 10 sv. 2, Beograd: Filozofski fakultet Univerziteta u Beogradu, Odeljenje za etnologiju i antropologiju.
81. Muller, A. (2000). „Property Taxes and Valuation in Denmark“, rad predstavljen na OECD Seminaru o reformi poreza na imovinu i proceni vrednosti nepokretnosti, Beč, 19-21. septembar 2000. <http://www.andyweightman.com/docs/muller.pdf>, pristupljeno 10. maja 2015. godine.
82. *Development of Property Registers - For Property Tax and Public Property Inventories* (2010). MEGA – Municipal Economic Growth Activity, neobjavljeni izveštaj.
83. *Municipal Property Tax Tools* (2016). Government of Saskatchewan, <https://www.saskatchewan.ca/government/municipal-administration/taxation-and-service-fees/municipal-property-tax-tools>, pristupljeno 4. maja 2016. godine.
84. Nićiforović, V., Holcinger, J. (2014). „Vodič za unapređenje baza podataka za porez na imovinu: kako povećati obuhvat oporezivanja“, Beograd: Stalna konferencija gradova i opština – Savez gradova i opština Srbije, Beograd.
85. Nikšić, S. (2012). „Imovina u građanskom pravu“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, No. 62, Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu.
86. Novaković, N. (2005). „Teorije o nastanku i strukturi porodičnih zadruga“, *Stanovništvo* 1-4, Beograd: Centar za demografska istraživanja Instituta društvenih nauka.
87. Oates, W. (1969). „The Effects of Property Taxes and Local Public Spending on Property Values; An Empirical Study of Tax Capitalization and the Tiebout Hypothesis“, *Journal of Political Economy*, 77, 957-71.
88. OECD(2016).Bazapodataka.<http://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=21699#>, pristupljeno 28.aprila 2016. godine.
89. *Personal Property Tax* (2012). Washington State Department of Revenue,http://dor.wa.gov/docs/pubs/prop_tax/persprop.pdf,pristupljeno 3. avgusta 2015.
90. Pigou, A. (1969). *A Study in Public Finance*, London: Macmillan.
91. Piketi, T. (2015). *Kapital u 21. veku*, Novi Sad, Akademska knjiga.
92. Popović, D. (1997). *Nauka o porezima i poresko pravo*, Budimpešta i Beograd: Institut za otvoreno društvo/Institut za ustavnu i zakonodavnu politiku i Savremena administracija.
93. Popović, D. (2015). *Poresko pravo*, Beograd: Univerzitet u Beogradu – Pravni fakultet.
94. Popović, D. (2007). „Princip jednakosti građana u poreskom pravu“, *Razvoj pravnog sistema Srbije i harmonizacija sa pravom EU, Prilozi projektu 2006*, Beograd:Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.

95. Prammer, D. (2011). „Quality of Taxation and the Crisis: Tax Shifts from a Growth Perspective“, Taxation Papers, Working Paper No. 29/2011, European Union.
96. *Predlozi u vezi realizacije „pilot“ projekta organizacije i funkcionisanja lokalne poreske administracije u opštinama Inđija i Loznica*, neobjavljeni izveštaj, Poreska uprava, Podtim za organizaciju i poslovne procese lokalne poreske administracije, jul 2006. godine.
97. *Property Tax Fairness in Saskatchewan*, (2012). Canadian Federation of Independent Businesses.
98. *Property Tax Rate Analysis* (2012). REAL PAC, http://c.ymcdn.com/sites/www.realpac.ca/resource/resmgr/home_page/property_tax_2012.pdf, pristupljeno 8. maja 2013.
99. Przekopiak, J. (2009). Property Tax in Poland, presentation at the International Conference IPTI and IRRV, June 24, 2009 Warsaw, Poland.
100. *Oporezivanje imovine u Republici Srbiji* (2011). Beograd: Računovodstvo.
101. Radzimski, A. (2012). „Real Estate Taxation in Poland and its Influence on Spatial Development“, http://www.corp.at/archive/CORP2012_144.pdf, pristupljeno 5. maja 2016.
102. Raičević, B. (2007). *Javne finansije*, Beograd: Ekonomski fakultet.
103. Randelović, S. (2015). „Tax Design-Tax Evasion Relationship in Serbia: New Empirical Approach to Standard Theoretical Model“, Beograd: Industrija, Vol.43, No.1.
104. Reulier, E., Rocaboy, Y. (2009). „Regional tax competition: Evidence from French Regions“, *Regional Studies*, 2009, Vol. 43, issue 7, Taylor & Francis Journals.
105. *Revenue from Taxes* (2012). National League of Cities, <http://www.nlc.org/build-skills-networks/resources/cities-101/revenue-from-taxes>, pristupljeno 19. maja 2012.
106. Rosen, H., Gayer, T. (2008). *Public Finance*, New York, McGraw Hill.
107. Slemrod, J. (2007). „Cheating ourselves: The economics of tax evasion“, *Journal of Economic Perspectives*, 21 (1), 25-48, 2007.
108. Smart, M. (2012). „The Reform of Business Property Tax in Ontario: An Evaluation“, Toronto: Institute on Municipal Finance & Governance, Munk School of Global Affairs, University of Toronto.
109. Snyder, T., de Brey, C., Dillow, S. (2016). *Digest of Education Statistics 2014*, Washington, DC, National Center for Education Statistics, Institute of Education Sciences, U.S. Department of Education.
110. Song, Y., Zenou, Y. (2005). Property Tax and Urban Sprawl: Theory and Implications for U.S. Cities, Stockholm: the Research Institute of Industrial Economics, Working Paper No. 648.
111. Song, Y., Zenou, Y. (2006). „Property Tax and Urban Sprawl: Theory and Implications for U.S. Cities“, *Journal of Urban Economics*, Volume 60, Issue 3, November 2006, Pages 519–534.
112. Stojanović, D. (2012). „*Kaldrma i asfalt: urbanizacija i evropeizacija Beograda 1890-1914*“, Beograd: Udruženje za društvenu istoriju.

113. Stojanović, D. (2013): „Unfinished capital – unfinished state: how the modernization of Belgrade was prevented, 1890–1914“, *Nationalities Papers: The Journal of Nationalism and Ethnicity*, 41:1.
114. Ševarlić, M. (2015). *Poljoprivredno zemljište – Popis poljoprivrede 2012, Poljoprivreda u Republici Srbiji*, Beograd: Republički zavod za statistiku, 2015.
115. *The Briefing Book* (2016). Tax Policy Center, Urban Institute and Brookings Institution, <http://www.taxpolicycenter.org/briefing-book/what-are-sources-revenue-local-governments>, pristupljeno 29. aprila 2016. godine.
116. Tiebout, C. (1956). „A Pure Theory of Local Expenditures“, *The Journal of Political Economy*, Vol. 64, No. 5, Chicago: the University of Chicago Press (Oct., 1956), pp. 416-424.
117. Tiits, T. (2008). „Land Taxation Reforms in Estonia“, *Making Property Tax Work*, Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
118. Trifunović, M., Trifunović, M., Milenković, Ž. (2015) „Primena masovne procene u lokalnim samoupravama u Republici Srbiji“, Beograd: Republički geodetski zavod, <http://katastar.rgz.gov.rs/masovna-procena/Files/Primena%20masovne%20procene%20u%20lokalnim%20samoupravama%20FINAL,%202015-20150604.pdf>, pristupljeno 8. novembra 2015. godine.
119. Vasiljević, D. (2012). *Lokalni ekonomski razvoj: Zašto su jedne opštine dobitnici, a druge gubitnici tranzicije*, Beograd: PALGO centar.
120. *Who Pays?: A Distributional Analysis of the Tax Systems in All 50 States* (2015). Institute on Taxation & Economic Policy.
121. Youngman, J. (2009). „The Property Tax in Development and in Transition“, *Making the Property Tax Work*, Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
122. Youngman, J., Malme, J. (1994). *International Survey of Taxes on Land and Buildings*, Kluwer, Law and Taxation Publishers.
123. Youngman, J. (1994). *Legal Issues in Property Valuation and Taxation: Cases and Materials*, Chicago: The International Association of Assessing Officers.
124. Zodrow, G., Mieszkowski, str. (1986). „Pigou, Tiebout, Property Taxation, and the Underprovision of Local Public Goods“, Elsevier: *Journal of Urban Economics*, No. 19.

Propisi i predlozi propisa

1. Ustav Republike Srbije, “Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 98/2006.
2. Zakon građevinski za varoš Beograd, od 11. decembra 1896. godine.
3. Zakon o državnom premeru i katastru, “Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 72/09, 18/10 i 65/13.
4. Zakon o finansiranju lokalne samouprave, “Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 62/2006, 47/2011 i 93/2012.

5. Zakon o javnoj svojini, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 72/2011, 88/2013 i 105/2014.
6. Zakon o nacionalnoj korporaciji za osiguranje stambenih kredita, „Službeni glasnik Republike Srbije“ br. 55/204.
7. Zakon o osnovama svojinsko pravnih odnosa, „Sl. list SFRJ“, br. 6/80 i 36/90, „Sl. list SRJ“, br. 29/96 i „Sl. glasnik RS“, br. 115/2005 - dr. zakon.
8. Zakon o planiranju i izgradnji, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 72/09, 81/09 - ispravka, 64/10 - US, 24/11, 121/12, 42/13 - US, 50/13 - US, 98/13 - US, 132/14 i 145/14.
9. Zakon o poljoprivrednom zemljištu, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 62/2006 i 41/2009, 65/2008 - drugi zakon i 112/2015.
10. Zakon o poreskom postupku i poreskoj administraciji, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 80/2002, 84/2002, 23/2003, 70/2003, 55/2004, 61/2005, 61/2007, 20/2009, 53/2010, 101/2011, 2/2012, 93/2012, 47/2013, 108/2013, 68/2014, 105/2014, 85/2005 - drugi zakon, 62/2006 - drugi zakon, 72/2009 - drugi zakon, 112/2015 i 15/2016.
11. Zakon o porezima na dohodak građana, „Službeni glasnik RS“, br. 24/2001, 80/2002, 80/2002 - dr. zakon, 135/2004, 62/2006, 65/2006, 31/2009 (čl. 16. i 17. nisu u prečišćenom tekstu), 44/2009, 18/2010, 50/2011, 91/2011, 93/2012, 114/2012, 47/2013, 48/2013, 108/2013, 57/2014, 68/2014, 112/2015.
12. Zakon o porezima na imovinu, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 26/2001, „Sl. list SRJ“, br. 42/2002 - odluka SUS i „Sl. glasnik RS“, br. 80/2002, 80/2002 - dr. zakon, 135/2004, 61/2007, 5/2009, 101/2010, 24/2011, 78/2011, 57/2012 - odluka US, 47/2013 i 68/2014 - dr. zakon.
13. Zakon o porezima na imovinu, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 76/91, 9/92, 20/92, 76/92, 20/93, 22/93, 29/93, 67/93, 28/94.
14. Zakon o porezima na imovinu, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 43/94, 53/95, 54/96, 42/98, 18/99, 33/99, 48/99, 54/99.
15. Zakon o porezima na upotrebu, držanje i nošenje dobara, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 26/2001, 80/2002, 43/2004, 31/2009, 101/2010, 24/2011 i 112/2015.
16. Zakon o prostornom planu Republike Srbije od 2010. do 2020. godine, http://195.222.96.93//media/zakoni/Zakon_o_prostornom_planu_RS-cir.pdf, pristupljeno 17. 12. 2016. godine.
17. Zakon o stanovanju, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 50/92, 76/92, 84/92, 33/93, 53/93 - drugi zakon, 67/93 - drugi zakon, 46/94, 47/94, 48/94 - drugi zakon, 44/95 - drugi zakon, 49/95, 16/97, 46/98, 26/2001, 101/2005 - drugi zakon i 99/2011.
18. Zakon o šumama, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 30/2010, 93/2012 i 89/2015.
19. Zakon o zaštiti životne sredine, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 135/2004, 36/2009, 36/2009 - drugi zakon, 72/2009 - drugi zakon, 43/2011 - Odluka US RS i 14/2016.
20. Uredba o kriterijumima za utvrđivanje naknade za zaštitu i unapređivanje životne sredine i najvišeg iznosa naknade, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 111/2009.
21. Pravilnik o klasifikaciji objekata, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 22/2015.

22. Pravilnik o načinu utvrđivanja osnovice poreza na imovinu na prava na nepokretnostima, “Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 38/2001, 45/2004 i 27/2011.
23. Pravilnik o obrascima poreskih prijava za utvrđivanje poreza na imovinu, “Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 108/2013 i 118/201.
24. Pravilnik o proceni vrednosti nepokretnosti, “Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 113/14.
25. Odluka o naknadi za zaštitu i unapređivanje životne sredine na teritoriji Grada Beograda, “Službeni list grada Beograda”, br. 96/2014.
26. Predlog zakona o pretvaranju prava korišćenja u pravo svojine na građevinskom zemljištu uz naknadu, 2015, http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi_zakona/1813-15%20lat.pdf, pristupljeno 17. 12. 2016. godine.
27. Ministarstvo finansija (2013). Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak građana: Obrazloženje Nacrta zakona, <http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/predlozi/2013/Obrazlozenje%20-%20dohodak.pdf>, pristupljeno 12. decembra 2016. godine.

Baze podataka i statistička saopštenja

1. Eurostat: http://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-datasets/-/GOV_10A_TAXAG.
2. Evropska komisija: http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/gen_info/economic_analysis/data_on_taxation/index_en.htm.
3. KWD indikatori (2015). Neobjavljeni podaci KWD projekta o efektima sprovođenja projekta pružanja podrške za unapređivanje oporezivanja imovine u devet opština istočne Srbije.
4. LTA Baseline vs Outcomes (2014). Neobjavljeni podaci EU Progres projekta o sprovedenim aktivnostima u 11 opština južne i jugozapadne Srbije.
5. OECD: <http://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=21699#>.
6. Popis 2011, Republički zavod za statistiku, http://popis2011.stat.rs/?page_id=1825, Pristupljeno 18. 12. 2016. godine.
7. Republički geodetski zavod (2016). eKatastar nepokretnosti – Osnovna statistika, <https://katastar.rgz.gov.rs/knwebpublic/StatisticsBasic.aspx>, pristupljeno 18. 12. 2016. godine.
8. Republički zavod za statistiku: <http://webrzs.stat.gov.rs/WebSite/public/Report-View.aspx>.
9. Republički zavod za statistiku (2013). Popis poljoprivrede 2012. godine u Republici Srbiji – Konačni rezultati – Saopštenje za javnost od 20.12.2013, http://www.stat.gov.rs/WebSite/repository/documents/00/01/23/96/Saopstenje_za_javnost_konacni_rezultati_PP_2012.pdf, pristupljeno 18. 12. 2016. godine.

Medijski izvori

1. The New York Times: *Atlanta Educators Convicted in School Cheating Scandal*, 1. april 2015. http://www.nytimes.com/2015/04/02/us/verdict-reached-in-atlanta-school-testing-trial.html?_r=0993

CIP - Каталогизација у публикацији -
Народна библиотека Србије, Београд

336.226.2(497.11)

ВАСИЉЕВИЋ, Душан, 1973-
Porez na imovinu : međunarodna iskustva i
praksa u Srbiji / Dušan
Vasiljević. - Beograd : Stalna konferencija
gradova i opština -Savez
gradova i opština Srbije : FEFA, 2017 (Beograd :
Dosije studio). - graf.
prikazi, tabele ; 307 str.

Tiraž 500. - Napomene i bibliografske reference
uz tekst. - Bibliografija:
str. 297-307.

ISBN 978-86-88459-64-8 (SKGO)

а) Порез на имовину - Србија
COBISS.SR-ID 237961740



Stalna konferencija
gradova i opština

Savez gradova i opština Srbije



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC

Izvodi iz recenzija

U savremenoj poreskoj literaturi na srpskom jeziku, ova knjiga Dušana Vasiljevića predstavlja pravo blago. Pored jasnog i celovitog razmatranja teorijskih osobina i dobro izabrane uporedne prakse oporezivanja imovine, ona sadrži i obrazložene predloge za unapređenje ovog poreskog oblika u Srbiji, kako iz normativnog i ekonomskog ugla, tako i sa administrativnog stanovišta, najčešće zaboravljenog u poreskim analizama u Srbiji. Pruža priliku čitaocu da ovaj poreski oblik sagleda iz različitih uglova i stoga je idealno štivo kako za profesionalne poreznike tako i za one koji se prvi put suočavaju sa poreskim temama.

Prof. dr Milica Bisić

Iako u osnovi ekonomski problem, porez na imovinu je neraskidiv od prava. Autor je u ovom radu pokazao ne samo izvanredno poznavanje ekonomskih nego i pravnih instituta ali i praktičnih problema koji nastaju u primeni postojećih zakonskih rešenja o porezu na imovinu u Srbiji. Istraživač koji ne poznaje ekonomiju i pravo ne može uspešno izučavati institut poreza na imovinu. To je glavni razlog zbog čega u Srbiji, sve dok se nije pojavio ovaj rad, problemi poreza na imovinu nisu sistematski obrađeni.

Prof. dr Ilija Babić

Zašto poreski sistem treba da izgleda kao da ga je neko namerno takvim napravio?

Zbog čega su učitelji u Atlanti odvedeni iz sudnice sa liscama na rukama?

Da li porez na imovinu može (i treba!) da bude instrument za ekonomski razvoj?

Šta je porez na imovinu značio za fiskalnu konsolidaciju Grčke?

Koliko vredi kvadratni metar njive u centralnoj zoni opštine u Srbiji?

Da li porez na imovinu plaćamo premalo?

Koga porez na imovinu u Srbiji favorizuje, a koga diskriminiše?

