

# POREZ NA IMOVINU U SRBIJI

*Tekuća kretanja, sa osvrtom na  
stanje u pilot-jedinicama lokalne  
samouprave u okviru  
MED projekta*





**POREZ NA IMOVINU U SRBIJI**  
*Tekuća kretanja, sa osvrtom na stanje u pilot-jedinicama  
lokalne samouprave u okviru MED projekta*



Dušan Vasiljević, Aleksandar Bučić  
Violeta Nićiforović, Jelena Holcinger

# POREZ NA IMOVINU U SRBIJI

*Tekuća kretanja, sa osvrtom na stanje u pilot-jedinicama  
lokalne samouprave u okviru MED projekta*

Beograd, 2017.

## POREZ NA IMOVINU U SRBIJI

*Tekuća kretanja, sa osvrtom na stanje u pilot-jedinicama lokalne samouprave u okviru MED projekta*

### *Autori*

Dušan Vasiljević  
Aleksandar Bučić  
Violeta Nićiforović  
Jelena Holcinger

### *Izdavač*

Stalna konferencija gradova i opština  
– Savez gradova i opština Srbije  
Makedonska 22, 11000 Beograd

### *Za izdavača*

Dorđe Staničić, generalni sekretar SKGO

### *Lektura*

Jasna Aničić

### *Dizajn i priprema za štampu*

Atelje, Beograd  
www.atelje.rs

### *Štampa*

Dosije studio, Beograd  
www.dosije.rs

*Tiraž:* 700 primeraka

ISBN 978-86-88459-70-9



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development  
and Cooperation SDC

Izradu ove publikacije podržao je program „Reforma poreza na imovinu” koji finansijski podržava Švajcarska agencija za razvoj i saradnju (SDC), a sprovodi International Management Group (IMG). Objavljivanje ove publikacije omogućeno je kroz projekat „Institucionalna podrška SKGO - druga faza” koji finansijski podržava

Švajcarska agencija za razvoj i saradnju (SDC), a sprovodi Stalna konferencija gradova i opština - Savez gradova i opština Srbije (SKGO). Ova publikacija ne predstavlja stavove Švajcarske agencije za razvoj i saradnju (SDC) ni SKGO. Za informacije i stavove u ovoj publikaciji odgovorni su isključivo autori.

*Izrada ove analize omogućena je sredstvima Švajcarske agencije za razvoj i saradnju (SDC) uz podršku Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave. Autori zahvaljuju Stalnoj konferenciji gradova i opština na pomoći u prikupljanju podataka i zaposlenima u 143 lokalne poreske administracije koji su dostavili podatke koji su omogućili sadržaj-niju analizu nego što je to ranije bilo moguće.*





# Sadržaj

UVOD .....	13
1. INSTITUCIONALNI OKVIR .....	15
2. INFORMACIONI SISTEM LOKALNE PORESKE ADMINISTRACIJE – IS LPA .....	19
2.1. Uvodne napomene .....	19
2.2. Realizacija projekta IS LPA.....	20
2.3. Kratak opis sistema.....	20
2.3.1. <i>Podsistem u organizacionoj jedinici – OJ LPA.....</i>	21
2.3.2. <i>Karakteristike SW platforme sistema IS LPA .....</i>	24
2.3.3. <i>Opis IS podsistema kao delova integrisanog sistema IS LPA.....</i>	24
2.3.4. <i>Programski sistem „Upit stanja” .....</i>	26
2.3.5. <i>Programski sistem za popunjavanje poreskih prijava PPI1 .....</i>	27
2.4. Poželjni dalji pravci nadogradnje sistema za informatičko upravljanje porezom na imovinu.....	30
2.5. Dostavljanje podataka LPA poreskoj upravi .....	32
3. AKTUELNI POKAZATELJI PERFORMANSI POREZA NA IMOVINU .....	35
3.1. Prihodne performanse poreza na imovinu .....	35
3.2. Stepen naplate .....	37
3.3. Prihodi po glavi stanovnika.....	39
3.4. Stope poreza i amortizacije.....	39
3.5. Broj obveznika.....	40
3.6. Potencijal za povećanje prihoda od poreza na imovinu.....	42
3.7. Broj nepokretnosti obuhvaćen oporezivanjem.....	43
3.8. Obveznici sa dugom .....	43
4. NEKI POKAZATELJI KRETANJA FONDA NEPOKRETNOSTI U REPUBLICI SRBIJI I U G9.....	45
4.1. Stanovi.....	45
4.2. Poljoprivredno i šumsko zemljište .....	47

<b>5. POREZ NA IMOVINU U PILOT-JEDINICAMA LOKALNE SAMOUPRAVE U OKVIRU MED I PROJEKTA.....</b>	<b>49</b>
5.1. Zašto je porez na imovinu važan: razlozi za intervenciju.....	49
5.2. Visina i dinamika prihoda od poreza na imovinu.....	50
5.3. Naplata poreza na imovinu.....	53
5.4. Porez na imovinu u službi dobrog upravljanja .....	56
<b>6. PROBLEMI U OPOREZIVANJU IMOVINE .....</b>	<b>59</b>
6.1. Prepreke za dalje unapređenje sistema oporezivanja imovine .....	61

# REZIME

## Ključni nalazi

1. Prihodi od poreza na imovinu u Srbiji u nominalnim iznosima nastavili su da rastu i u 2016. godini. Nominalni rast od 2,5% veći je od rasta inflacije, što znači da je došlo i do realnog rasta. U isto vreme, ukupan rast prihoda od poreza na imovinu u 2016. godini manji je od prosečnog rasta prihoda od poreza na imovinu u prethodnih 10 godina, od rasta ukupnih prihoda lokalne samouprave, kao i od rasta BDP-a.
2. Rast prihoda poreza na imovinu od fizičkih lica znatno je izraženiji od rasta kod pravnih lica. Smatramo veoma ohrabrujućom činjenicu da lokalna samouprava nije pribegla vođenju populističke politike lokalnih javnih prihoda i prebacivanju tereta oporezivanja sa fizičkih lica na pravna.
3. Jedinice lokalne samouprave vode relativno blagu politiku poreskih stopa. Broj gradova i opština koje utvrđuju stope na nivou nižem od zakonom dozvoljenog maksimuma poslednjih godina se povećava.
4. Rast prihoda od poreza na imovinu nije ostvaren zahvaljujući boljoj naplati, budući da je stepen naplate u 2016. manji nego u 2015. godini, već zahvaljujući rastu ukupno utvrđene poreske obaveze.
5. Broj nepokretnosti obuhvaćenih oporezivanjem imovine u periodu između 2014. i 2016. godine znatno se povećao, i to za 27%. Lokalne poreske administracije procenjuju da je obuhvat poreza na imovinu i dalje znatno manji od potpunog i da bi se povećao za oko 12% kada bi obuhvat bio potpun. U vezi sa pitanjem obuhvata, naročito treba naglasiti pojavu da veći broj jedinica lokalne samouprave ne utvrđuje poresku obavezu za zemljište, odnosno utvrđuje nultu poresku stopu.
6. Utvrđivanje osnovice, izrada rešenja i naplata poreza na imovinu i danas pokazuju slabosti na čije postojanje su ukazale neke ranije analize. Veći deo ovih slabosti svoj uzrok ima u zakonodavnom okviru, koji treba unaprediti, ali tako što bi se postojeća rešenja zadržala i u načelu i u velikom delu pojedinosti.
7. Performanse sistema prosečnih cena nepokretnosti po zonama i vrstama nepokretnosti u prethodnom periodu su unekoliko unapređene. To pre svega pokazuju podaci o manjoj učestalosti nepoželjnih slučajeva u kojima primećujemo drastične izmene prosečnih cena nepokretnosti po zonama – što je pojava koja je naročito bila prisutna u pogledu cena utvrđenih za 2015. godinu kada se porede

sa onima za 2014. godinu. Međutim, isključivo korišćenje cena ostvarenih u prometu uvek nosi potencijalnu opasnost za dobijanje prosečnih cena koje znatno odstupaju od prošlogodišnjih.

8. Prosečne cene koje JLS utvrđuju po zonama i dalje primetno zaostaju za cenama do kojih dolazimo iz drugih dostupnih izvora. Uz postojanje značajnog obima nepokretnosti van evidencija lokalnih poreskih uprava, ovo je jedan od najznačajnijih uzroka nižeg nivoa prihoda od poreza na imovinu u odnosu na ono što je stvarni potencijal tog poreza.
9. Nivo korišćenja informacionih tehnologija u upravljanju porezom na imovinu nije zadovoljavajući, naročito u pogledu povezanosti obveznika i lokalnih poreskih administracija (LPA), kao i u pogledu povezanosti LPA sa drugim državnim organima koji raspolazu bazama podataka potrebnim za utvrđivanje i naplatu ovog poreza.
10. Grupa od devet jedinica lokalne samouprave (G9) koja je bila obuhvaćena GIZ – SDC projektom (u daljem tekstu: MED I), koji je, između ostalog, pružio partnerskim opštinama značajnu podršku za unapređenje upravljanja porezom na imovinu, u nizu značajnih pokazatelja pokazuje bolje performanse u upravljanju porezom na imovinu nego što je slučaj na nivou cele Srbije. Dok su performanse G9 često bolje i od onih koje nalazimo u grupi kontrolnih opština (koju pretežno čine susedne opštine onima koje čine G9), primećujemo da u nekim kategorijama i ove kontrolne opštine pokazuju bolje rezultate u upravljanju porezom na imovinu nego što ih uočavamo na nivou cele zemlje. Možemo samo da spekuliramo da se to može pripisati takozvanom efektu preliivanja, odnosno praksi samostalnog preuzimanja najboljih praksi iz susednih jedinica lokalne samouprave.

## Metodološki pristup

Od prenosa nadležnosti jedinicama lokalne samouprave za administriranje poreza na imovinu počev od 2006. godine, evidentan je rast uticaja ovog poreskog oblika u budžetima gradova i opština u Srbiji. Time se oporezivanje imovine u Srbiji približava najboljoj međunarodnoj praksi prema kojoj se porez na imovinu nalazi u grupi najznačajnijih prihoda lokalne samouprave. Imajući u vidu značaj poreza na imovinu za finansijsko i funkcionalno osnaživanje instituta lokalne samouprave, jasne su potrebe za podrobnijom analizom stanja i potencijala poreza na imovinu kao najperspektivnijeg izvornog prihoda lokalnih samouprava.

Ova analiza će pokušati da objedini izazove koji su determinisani kao ključni kada je reč o porezu na imovinu u Srbiji. Poštujući analitički pristup, u narednom izlaganju će biti predstavljen kontekst poreza na imovinu, polazeći od pojavnog oblika, procesa i podataka. Za potrebe izrade ove analize, strukturisali smo „problem” poreza na imovinu kroz obradu četiri segmenta: institucionalni/zakonodavni okvir informacionog

sistema lokalnih poreskih administracija; pokazatelje performansi poreza na imovinu u Srbiji i pilot-projekta u devet lokalnih samouprava u istočnoj Srbiji. Kao sumarium nalaza, analiza će predstaviti buduće pravce za unapređenje procesa oporezivanja imovine.

Poslednjim zakonskim izmenama, administriranje poreza na imovinu dobilo je još kompleksniju formu. Uvođenjem prosečne tržišne cene kao nove vrednosti za utvrđivanje poreske osnovice stvoren je prostor za rast prihoda od poreza na imovinu, ali istovremeno se javio i problem oko utvrđivanja iste. Uvođenjem kategorije zemljišta u grupu nepokretnosti za oporezivanje po istom principu dovelo je do još većih problema usled nedostatka adekvatnih podataka. Problemi nastali uvođenjem metoda samooporezivanja kod pravnih lica samo su dodatno otežali rad lokalnim poreskim administracijama. Navedeni su samo određeni problemi nastali izmenama zakonske regulative, i u narednom izlaganju će detaljnije biti obrađeni. Ipak, za potrebe analize poreza na imovinu, nedostatak podataka neophodnih za apsolutnu primenu ovih odredbi mora se istaći kao krucijalan. Ovaj fenomen, nedostatak podataka, može se pronaći u svim pokušajima analiziranja pokazatelja performansi poreza na imovinu, npr. kada se govori o startnoj poziciji utvrđivanja poreskog obveznika, preko zaduživanja, pa sve do pokazatelja učinka naplate. Razlozi za ovakvo stanje mogu se potražiti u prošlosti, a ne samo vezati za trenutne aktivnosti. Baze podataka lokalnih poreskih administracija su u lošem stanju. Preuzete prenosom nadležnosti od poreske uprave, već više od deset godina se *ad hoc* dograđuju podacima, bez stvarne sistematičnosti i optimalnosti. Ovaj problem je prepoznat i kod drugih povezanih institucija, koje bi trebalo da dostavljaju svoje podatke lokalnim poreskim administracijama, npr. katastar nepokretnosti. Nejedinstvenost u podacima od značaja za utvrđivanje poreza na imovinu značajan je problem sa kojima se suočavaju lokalne poreske administracije. Ovo je, dakle, i otežavajući faktor koji u velikoj meri ugrožava njihovu punu efikasnost. Potreba za postojanjem jedinstvenog informacionog sistema, na centralnom nivou, time je prepoznata kao krucijalna. Postojanje jednog ovakvog sistema omogućilo bi efikasnije funkcionisanje lokalnih poreskih administracija i povezanih institucija, gde bi se informacije od značaja za oporezivanje imovine slivale u jedinstvenu bazu podataka i njihova međuinstitucionalna razmena bi time postala daleko efikasnija i na kraju produktivnija. Ovde se prvenstveno misli na podatke o poreskim obveznicima, nepokretnostima (kuće, stanovi, zemljište). Korist za same poreske obveznike je mnogostruka: elektronskim pristupom bi dobili sve neophodne informacije o svojim poreskim obavezama na celoj teritoriji zemlje, umesto dosadašnjim pojedinačnim upitima ka svakoj lokalnoj samoupravi gde poseduju nepokretnost. Umrežavanjem institucija, s jedne, i poreskih obveznika, s druge strane, optimizuju se i racionalizuju resursi i otvara prostor za bolje funkcionisanje zajednice u celini.

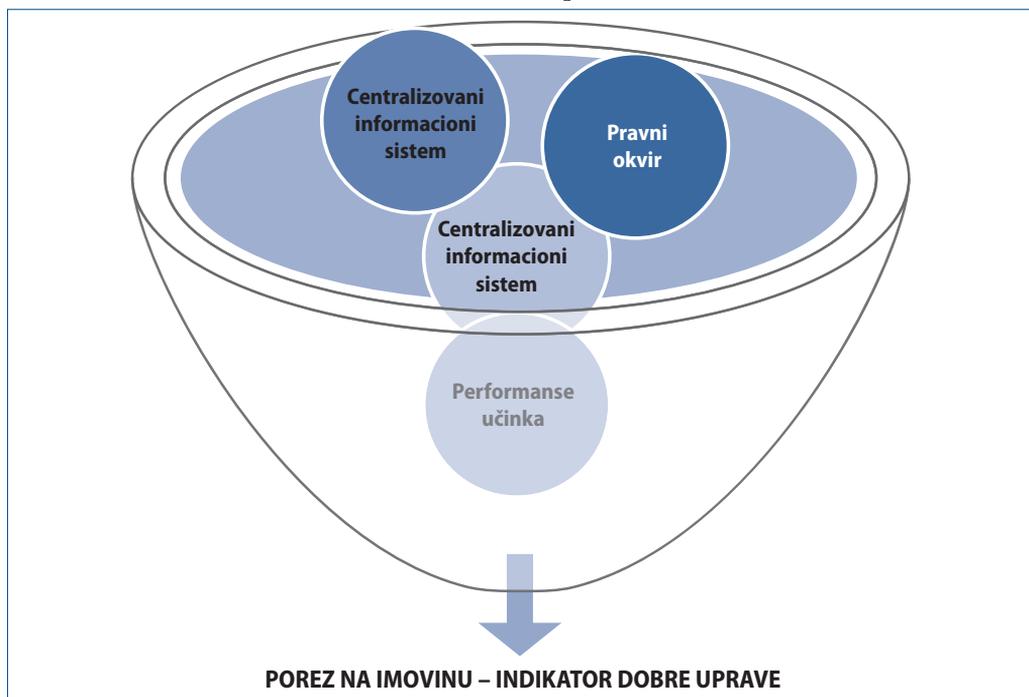
U zavisnosti od raspoloživih podataka dobijenih od strane lokalnih poreskih administracija iz 143 lokalne samouprave u Srbiji, analiza je pokušala da predstavi aktuelne performanse poreza na imovinu u zemlji. Učinak naših lokalnih samouprava je merljiv tamo gde su podaci to dozvolili. Iz dobijenih upitnika, a u skladu sa napomenama lokalnih poreskih administracija, opet se može izvesti zaključak o „nepostojanju podataka”. Najčešće se radi o podacima koji se tiču oporezivanja imovine pravnih lica, gde se u većini slučajeva ne može

utvrditi čak ni šta od imovine oni poseduju. Ovo se može pripisati komplikovanosti samog obrasca poreske prijave za pravna lica ili pak nedovoljnosti kadrovske kapaciteta za postupke kancelarijske kontrole kako bi se ovaj problem bar donekle umanjio. Ovde opet dolazimo do isticanja potrebe za uvođenjem jedinstvenog informacionog sistema, koji bi na svojevrsan način „popisao” imovinu i vlasništva, te u znatnoj meri prenebregao ovaj problem.

Kao tema u temi, nalazi pilot-projekta „Opštinski ekonomski razvoj u istočnoj Srbiji” MED I, analiza predstavlja rezultate koje su lokalne samouprave podržane projektom postigle u oblasti administriranja poreza na imovinu. Rezultati koji su na zavidnom nivou predstavljeni su ovde kao primer dobre prakse i u najvećoj meri imaju podsticajni cilj, koji se pak meri realnim ostvarenim performansama. S obzirom na to da iskustva govore sama za sebe, namera švajcarskog donatora je proširivanje ovakve vrste podrške na širi region Srbije, te se analiza bavila i uporednim pokazateljima učinka ovih devet lokalnih samouprava i ostatka Srbije.

Na kraju, cilj analize je da kroz navedene segmente predstavi aktuelnu situaciju oporezivanja imovine u Srbiji, ali i da uzimajući u obzir sve ključne elemente problema, predstavi preporuke za unapređenje procesa oporezivanja imovine. Kako je porez na imovinu porez koji građani plaćaju iz sopstvenog džepa, i kako je prihod od ovog poreza namenjen održanju i razvoju lokalne zajednice, on prvenstveno ima veliki značaj za same poreske obveznike i njihovu korist. U tom smislu analiza će se osvrnuti i na principe dobre uprave koju ovaj poreski oblik zahteva u celom svom procesu funkcionisanja.

**Slika 1.** Porez na imovinu – indikator dobre uprave



## UVOD

Jedinice lokalne samouprave u Srbiji već četvrtu godinu zaredom, od 2014. godine, utvrđuju osnovicu poreza na imovinu prema modelu koji kao osnovu uzima prosečne cene nepokretnosti koje se, na osnovu podataka o prometu nepokretnosti, utvrđuju po zonama, prema vrstama nepokretnosti. Uvođenje ovog modela predstavljalo je važan korak ka primeni poreza na imovinu zasnovanog na tržišnoj vrednosti nepokretnosti. Uz neke druge zakonodavne izmene, ovaj model je omogućio i da lokalne samouprave kroz uvećanje prihoda od poreza na imovinu nadomeste gubitak nastao ukidanjem naknade za korišćenje građevinskog zemljišta (mada treba imati u vidu da nisu sve jedinice lokalne samouprave uspele da u istoj meri nadomeste gubitke po osnovu ukidanja ove naknade – neke su kroz uvećanje prihoda od poreza na imovinu uspele da nadomeste samo deo prihoda, dok su druge uspele da samo od poreza na imovinu znatno nadmaše ukupne prihode prethodno naplaćivane od poreza na imovinu naknade za korišćenje građevinskog zemljišta).

Nalazi koje dajemo u nastavku temelje se na nekoliko različitih izvora:

- analizi pravnog okvira za oporezivanje imovine;
- podacima o prosečnim cenama različitih vrsta nepokretnosti koje JLS utvrđuju po zonama, za potrebe oporezivanja imovine, a koje je prikupila Stalna konferencija gradova i opština;
- odgovorima 143 lokalne poreske administracije na upitnik koje su prikupili Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave i Stalna konferencija gradova i opština;
- drugim dostupnim izvorima u pogledu cena nepokretnosti;
- intervjuima sa predstavnicima lokalnih samouprava i relevantnih državnih organa.





# 1. INSTITUCIONALNI OKVIR

Zakon o finansiranju lokalne samouprave („Službeni glasnik RS”, br. 62/2006, 47/2011, 93/2012, 99/2013 – usklađeni din. izn., 124/2014 – usklađeni din. izn., 95/2015 – usklađeni din. izn., 83/2016, 91/2016 usklađeni din. izn. i 104/2016 – dr. zakon) propisuje da je porez na imovinu jedan od izvornih javnih prihoda, čiju stopu, odnosno način i merila za utvrđivanje visine iznosa utvrđuje jedinica lokalne samouprave, pri čemu se zakonom može ograničiti visina poreske stope.

Zakonom o porezima na imovinu („Službeni glasnik RS”, br. 26/2001, 45/2002, 80/2002, 80/2002 – dr. zakon, 135/2004, 61/2007, 5/2009, 101/2010, 24/2011, 78/2011, 57/2012 – US, 47/2013 i 68/2014 – dr. zakon) uređeno je oporezivanje imovine u Republici Srbiji i ovaj zakon definiše osnovne elemente poreza na imovinu, tj. godišnjeg poreza na imovinu koji administriraju lokalne poreske administracije, kao nadležni organi jedinice lokalne samouprave, primenom Zakona o poreskom postupku i poreskoj administraciji („Službeni glasnik RS”, br. 80/2002, 84/2002 – ispr., 23/2003 – ispr., 70/2003, 55/2004, 61/2005, 85/2005 – dr. zakon, 62/2006 – dr. zakon, 63/2006 – ispr. dr. zakona, 61/2007, 20/2009, 72/2009 – dr. zakon, 53/2010, 101/2011, 2/2012 – ispr., 93/2012, 47/2013, 108/2013, 68/2014, 105/2014, 91/2015 – autentično tumačenje, 112/2015, 15/2016 i 108/2016).

Prema Zakonu o porezima na imovinu, predmet oporezivanja su nepokretnosti koje se nalaze na teritoriji Republike Srbije na kojima je konstituisano: pravo svojine, odnosno pravo svojine na zemljištu preko 10 ari; pravo zakupa stana ili stambene zgrade konstituisano 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 imaoca 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; državina nepokretnosti na kojoj imalac prava svojine nije poznat ili nije određen; državina nepokretnosti u javnoj svojini, bez pravnog osnova; državina i korišćenje nepokretnosti po osnovu ugovora o finansijskom lizingu.

Kada na nepokretnosti postoji neko od prava, korišćenje ili državina, porez na imovinu plaća se na to drugo pravo, odnosno na korišćenje ili državinu, a ne na pravo svojine.

Zakonom je uređen pojam nepokretnosti koje su predmet oporezivanja porezom na imovinu, pa se nepokretnostima smatraju: zemljište (i to građevinsko, poljoprivredno,

šumsko i drugo), stambene, poslovne i druge zgrade, stanovi, poslovne prostorije, garaže i drugi (nadzemni i podzemni građevinski objekti, odnosno njihovi delovi), stambene, poslovne i druge zgrade, stanovi, poslovne prostorije, garaže i drugi (nadzemni i podzemni) građevinski objekti, odnosno njihovi delovi (u daljem tekstu: objekti).

Obveznici poreza na imovinu su pravna i fizička lica koja su imaoici navedenih prava, držaoci ili korisnici nepokretnosti na teritoriji Republike Srbije.

Kada su na istoj nepokretnosti više lica obveznici, obveznik je svako od tih lica srazmerno svom udelu u odnosu na celu nepokretnost. Kada udeli obveznika nisu određeni na istoj nepokretnosti, za svrhu oporezivanja porezom na imovinu smatraće se da su jednaki.

Za svrhu utvrđivanja poreza na imovinu, zakonom su propisane sledeće grupe nepokretnosti: građevinsko zemljište; poljoprivredno zemljište; šumsko zemljište; stanovi; kuće za stanovanje; poslovne zgrade i drugi (nadzemni i podzemni) građevinski objekti koji služe za obavljanje delatnosti; garaže i garažna mesta. Ako objekat čini više posebnih celina koje se mogu svrstati u različite grupe, svaka posebna celina u okviru objekta se, za potrebe utvrđivanja poreza na imovinu, svrstava u odgovarajuću grupu nepokretnosti. Objekat koji je jedinstvena celina mešovitog karaktera, za potrebe utvrđivanja poreza na imovinu, razvrstava se u odgovarajuću grupu prema pretežnoj nameni.

Zone određuje jedinica lokalne samouprave, odlukom donetom u skladu sa ovim zakonom i one predstavljaju delove teritorije jedinice lokalne samouprave koje nadležni organ jedinice lokalne samouprave odlukom može odrediti odvojeno za naselja prema vrsti naselja (selo, grad) i izvan naselja ili jedinstveno za naselja i izvan naselja, prema sledećim kriterijumima: komunalna opremljenost i opremljenost javnim objektima, saobraćajna povezanost sa centralnim delovima jedinice lokalne samouprave, odnosno sa radnim zonama i drugi sadržaji u naselju.

Prosečnu cenu odgovarajućih nepokretnosti po zonama na teritoriji jedinice lokalne samouprave utvrđuje svaka jedinica lokalne samouprave aktom nadležnog organa, na osnovu cena ostvarenih u prometu odgovarajućih nepokretnosti po zonama u periodu od 1. januara do 30. septembra tekuće godine. Prosečna cena u zoni u kojoj nije bilo najmanje tri prometa odgovarajućih nepokretnosti u periodu od 1. januara do 30. septembra tekuće godine za te nepokretnosti, utvrđuje se na osnovu proseka prosečnih cena ostvarenih u graničnim zonama u kojima je u tom periodu bilo najmanje tri prometa odgovarajućih nepokretnosti. Granične zone su zone čije se teritorije graniče sa zonom u kojoj nije bilo prometa, nezavisno od toga kojoj jedinici lokalne samouprave pripadaju.

Ako ni u graničnim zonama nije bilo prometa odgovarajućih nepokretnosti u periodu od 1. januara do 30. septembra tekuće godine, jedinica lokalne samouprave dužna je da do 30. novembra tekuće godine objavi 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 zoni koja je, prema odluci nadležnog organa te jedinice lokalne samouprave, utvrđena kao najopremljenija. Ove prosečne cene se kod obveznika koji vode poslovne knjige množe koeficijentima koje utvrdi jedinica lokalne samouprave aktom nadležnog organa, u skladu sa zakonom, za svaku zonu na svojoj teritoriji, a koji ne mogu biti veći od: 1,00 – za nepokretnosti u najopremljenijim

zonama; 0,80 – za nepokretnosti u zonama koje se u toj jedinici lokalne samouprave graniče sa zonama iz prethodne tačke; 0,40 – za nepokretnosti u zonama seoskog karaktera; 0,30 – za nepokretnosti u zonama izvan seoskih i gradskih naselja; 0,60 – za ostale zone u toj jedinici lokalne samouprave.

Jedinica lokalne samouprave dužna je da donese i objavi akt o prosečnim cenama odgovarajućih nepokretnosti po zonama svake godine do 30. novembra, na način na koji se objavljuju njeni opšti akti, kao i da taj akt objavi na svojoj internet strani. Takođe, jedinica lokalne samouprave dužna je da objavi i akte kojima se utvrđuju zone, najopremljenije zone, kao i koeficijenti za nepokretnosti u zonama, do 30. novembra tekuće godine na način na koji se objavljuju opšti akti jedinice lokalne samouprave i da ih objavi na svojoj internet strani, kao i svaku promenu tih akata.

Osnovica poreza na imovinu poreskog obveznika koji ne vodi poslovne knjige zavisi od toga da li je u skladu sa zakonom doneta i objavljena odluka o zonama, kao i prosečna cena odgovarajuće vrste nepokretnosti u odgovarajućoj zoni u aktu o prosečnim cenama.

Ako jedinica lokalne samouprave, u skladu sa zakonom, objavi navedena akta i utvrdi prosečne cene, poreska osnovica za nepokretnosti obveznika koji ne vode poslovne knjige (fizička lica) vrednost je nepokretnosti koja se utvrđuje primenom sledećih elemenata: korisna površina i prosečna cena kvadratnog metra odgovarajućih nepokretnosti u zoni u kojoj se nalazi nepokretnost. Vrednost nepokretnosti se za objekte može umanjiti za amortizaciju (godišnje do 1%, a najviše do 40% osnovice), počev od isteka svake kalendarske godine u odnosu na godinu u kojoj je izvršena izgradnja, odnosno poslednja rekonstrukcija objekta. Vrednost objekta se umanjuje za iznos amortizacije isključivo ukoliko skupština jedinice lokalne samouprave, u skladu sa zakonom, donese odluku o visini stope amortizacije.

Ako jedinica lokalne samouprave, u skladu sa zakonom, ne utvrdi zone ili ako u aktu o prosečnim cenama nije utvrđena prosečna cena za određenu vrstu nepokretnosti u određenoj zoni, poreska osnovica za nepokretnosti obveznika koji ne vode poslovne knjige jednaka je prošlogodišnjoj osnovici poreza na imovinu te, odnosno odgovarajuće nepokretnosti u toj zoni.

Osnovica poreza na imovinu obveznika koji vode poslovne knjige zavisi od vrste nepokretnosti, od načina vođenja poslovnih knjiga, i od toga da li je u skladu sa zakonom doneta i objavljena odluka o zonama, kao i akt o prosečnim cenama.

Prema zakonskim odredbama koje se primenjuju od 1. januara 2014. godine, poreska osnovica za nepokretnosti obveznika koji vode poslovne knjige može biti:

- fer vrednost na poslednji dan prethode poslovne godine, ako obveznik koji vodi poslovne knjige primenjuje međunarodne računovodstvene standarde (MRS), odnosno međunarodne standarde finansijskog izveštavanja (MSFI) i iskazuje vrednost nepokretnosti po metodu fer vrednosti;
- knjigovodstvena vrednost (na poslednji dan prethodne poslovne godine ili na dan nastanka poreske obaveze);
- vrednost nepokretnosti dobijena množenjem korisne površine i prosečne cene kvadratnog metra odgovarajuće vrste nepokretnosti u zoni u kojoj se nalazi nepokretnost;

- prosečna cena odgovarajuće vrste nepokretnosti na osnovu koje je za prethodnu godinu utvrđena osnovica poreza na imovinu za fizička lica u najopremljenijoj zoni pomnožena sa odgovarajućim koeficijentom na osnovu objavljenog akta jedinice lokalne samouprave ili u skladu sa zakonom.

Zakonom o porezima na imovinu propisano je kolike mogu biti maksimalne stope poreza na imovinu ukoliko, u skladu sa zakonom, skupština jedinice lokalne samouprave svojom odlukom ne utvrdi niže poreske stope. Proporcionalne stope su propisane za sve vrste nepokretnosti obveznika koji vodi poslovne knjige i maksimalna stopa iznosi 0,40% kao i za zemljište (svih vrsta) obveznika koji ne vode poslovne knjige, do 0,30%. Maksimalne progresivne stope propisane su za objekte obveznika koji ne vode poslovne knjige i iznose: do 0,4% na poresku osnovicu do 10 miliona dinara, do 0,6% na deo osnovice između 10 i 25 miliona dinara, do 1% na deo osnovice od 25 do 50 miliona dinara i do 2% na deo osnovice preko 50 miliona dinara.

Za fizička lica, zakonom je propisano i umanjenje utvrđenog poreza na imovinu po osnovu poreskog kredita za obveznika koji stanuje u stanu ili stambenoj zgradi, koji iznosi 50% utvrđenog poreza, maksimalno do 20.000 dinara. Druga vrsta poreskog kredita koji može ostvariti fizičko lice koje je obveznik poreza na imovinu odnosi se na zgrade i stanove površine do 60m<sup>2</sup> koji nisu na gradskom građevinskom zemljištu u građevinskom području i ne daju se u zakup, a u kojima stanuju samo lica starija od 65 godina. Poreski kredit po ovom osnovu iznosi 75% utvrđenog poreza.

## **2. INFORMACIONI SISTEM LOKALNE PORESKE ADMINISTRACIJE – IS LPA**

### **2.1. Uvodne napomene**

Početak primene Zakona o finansiranju lokalne samouprave 1. januara 2007. godine, ukazala se potreba za uvođenjem jedinstvenog rešenja informacionog sistema za poslove utvrđivanja, naplate i kontrole izvornih prihoda lokalne samouprave a koji su do tada bili povereni republičkoj Poreskoj upravi. IS LPA je trebalo da obezbedi podršku uvođenju fiskalne decentralizacije i predstavljao je jedan od osnovnih elemenata upravljanja javnim finansijama i jedan od ključnih informacionih sistema u okviru integrisanih sistema državnih organa. Takođe, IS LPA obezbeđuje podatke jednog od ključnih delova prihodne strane sistema konsolidovanih računa Trezora Republike Srbije i time postavlja analitičku osnovu za kreiranje politike i upravljanje u oblasti javnih finansija i obezbeđuje deo podataka centralnoj poreskoj administraciji o fiskalnom kapacitetu fizičkih i pravnih lica.

Lokalni izvorni prihodi se ostvaruju na čitavoj teritoriji Republike, ali je evidencija obveznika kao i njihovih zaduženja postavljena po organizacionim jedinicama. Sistem ostvaruje delovanje prostornim praćenjem organizacije lokalne samouprave, obezbeđuje visok nivo pouzdanosti i sigurnosti putem kontrolisanog pristupa. Funkcije sistema odgovaraju definisanim poslovima lokalnih samouprava i moguće ih je proširivati. Projekat uvođenja IS LPA uzeo je u obzir i druge srodne projekte koji su paralelno implementirani, a sa kojima IS LPA treba da se integriše (Projekat Strategije razvoja sistema e-uprave RS, Rečnik podataka sistema e-uprave, Metodologija razvoja sistema e-uprave, Rad na Zakonu o e-upravi).

Realizacija ovako definisanog cilja pored zakonodavnog i institucionalnog okvira imala je i aspekt izgradnje kapaciteta jedinica lokalne samouprave. U okviru izgradnje kapaciteta u delu finansiranja lokalne samouprave centralno mesto zauzima IS LPA. Svrha uvođenja IS LPA bila je da obezbedi uspešno finansiranje lokalne samouprave kao pretpostavku za ostvarivanje efikasne funkcije lokalne samouprave i obezbeđenje analitičke osnove za donošenje odluka u lokalnom menadžmentu i ujedno analitičke osnove za definisanje određenih odluka organa državne uprave.

## 2.2. Realizacija projekta IS LPA

U okviru projekta „Fiskalna decentralizacija” koji je finansiran sredstvima iz Nacionalnog investicionog plana (NIP) a čija je realizacija otpočela krajem 2006. i početkom 2007. godine, Institut „Mihajlo Pupin” je izradio i uveo u eksploataciju Informacioni sistem lokalne poreske administracije – IS LPA kao podršku procesima utvrđivanja, naplate i kontrole izvornih prihoda JLS.

Inicijalni ugovor za ovaj projekat Institut „Mihajlo Pupin” je zaključio sa Ministarstvom nauke i zaštite životne sredine 19. decembra 2006. godine, a nakon toga je sam ugovor revidiran i potpisan sa Ministarstvom za telekomunikacije i informatičko društvo 17. decembra 2007. godine, čime je ovo ministarstvo postalo nadležno za ugovaranje i realizaciju.

Izvorni prihodi ostvareni na teritoriji jedinice lokalne samouprave definisani su Zakonom o finansiranju lokalne samouprave i obuhvataju: porez na imovinu fizičkih lica, porez na imovinu pravnih lica, lokalne komunalne takse, samodoprinos, naknadu za korišćenje građevinskog zemljišta (formalno prestala da se utvrđuje počev od 1. januara 2014. godine), naknadu za zaštitu i unapređenje životne sredine.

Sve jedinice lokalne samouprave koje su se tada preko Ministarstva za telekomunikacije i informatičko društvo opredelile za uvođenje IS LPA, pored pomenutog softvera, iz sredstava projekta su dobile i deo opreme i licence neophodne za rad IS LPA. Važno je istaći da su jedinice lokalne samouprave imale mogućnost (ne i obavezu) da se opredele za uvođenje ovog sistema i da je na taj način i organizovan čitav proces implementacije sistema. Kao rezultat toga, čak i danas imamo određen broj JLS (istina veoma mali) koje svoje izvorne prihode ne administriraju koristeći ovaj sistem, već neka druga rešenja po svom izboru.

## 2.3. Kratak opis sistema

Sistem IS LPA je organizovan kroz koncept „dva nivoa”:

- uniformno rešenje za distribuirani sistem: baze podataka i aplikacije iste za sve organizacione jedinice lokalne uprave;
- nivo „Centrale” sa formiranom bazom agregiranih podataka i aplikacijom za izveštavanje i analizu.

Osnovne funkcije u organizacionim jedinicama – OJ LPA:

1. Evidentiranje obveznika LPA
2. Administriranje definisanih fiskalnih formi
3. veb-servisi za pristup obveznika

Osnovne funkcije u Centrali LPA:

1. Analiza prihoda na teritoriji Srbije
2. Kontrola ubiranja prihoda
3. Analiza i kontrola obveznika

### **2.3.1. Podsystem u organizacionoj jedinici – OJ LPA**

Funkcionalni zahtevi za OJ LPA:

1. prijem prijava, nezavisni sistem za formiranje prijave pravnih lica PPI1, prijem xml fajlova-prijava pravnih lica;
2. prijem podataka iz eksternih IT sistema:
  - RGZ – podaci iz katastra o građevinskom i poljoprivrednom i šumskom zemljištu,<sup>1</sup>
  - Trezor – dnevni izvod,
  - APR – podaci o strukturi pravnih lica,
  - Poreska uprava – podaci iz PIB registra pravnih lica i preduzetnika,
  - PTT Srbija – šifrirani adresni podaci poreskih obveznika, podaci o uručenim rešenjima;
3. izvoz podataka ka eksternim IT sistemima:
  - Poreska uprava – u skladu sa zakonskom obavezom dostava podataka o imovini pravnih i fizičkih lica, poreskim obveznicima i stanju računa imovine poreskih obveznika pravnih i fizičkih lica (podrška za formiranje sistema Centralni sistem LPA – IPA projekat 2014),
  - PTT Srbija Ada Huja – izvoz PDF fajlova kao podrška poslovnom procesu izvoza svih tipova rešenja za štampu;
4. utvrđivanje obaveza;
5. izdavanje rešenja;
6. masovna štampa rešenja;
7. izvoz i podrška masovnoj štampi rešenja u sistemu PTT Srbija – Ada Huja;
8. praćenje naplate lokalnih izvornih prihoda;
9. kontrola obveznika;
10. analiza utvrđenih i naplaćenih prihoda.

Za sledeće fiskalne forme:

- porez na imovinu pravnih lica,
- porez na imovinu fizičkih lica,
- 13 vrsta lokalnih komunalnih taksa,
- naknada za korišćenje građevinskog zemljišta pravnih i fizičkih lica,

---

<sup>1</sup> U skladu sa Zakonom o porezima na imovinu, mogu biti sistemski učitan samo jednom. Objašnjenje: do izmene zakona 2014. godine, osnovica poreza na imovinu za poljoprivredno i šumsko zemljište bio je katastarski prihod, ali se porez nije utvrđivao zbog niskog iznosa. U tom smislu, podaci o ovim obveznicima trebalo je da već budu u bazi, pa je Institut „Mihajlo Pupin” pristao da ih jednom učita.

- svi vidovi samodoprinosu,
- naknada za zaštitu i unapređenje životne sredine.

Sistemom su takođe podržane funkcionalnosti kojima se obezbeđuju:

- dokazi o poreklu podataka,
- mere obnavljanja stanja sistema,
- čuvanje i arhiviranje podataka,
- preuzimanje podataka iz sistema iz okruženja,
- prenos podataka u zajedničku bazu.

Sistem obezbeđuje paralelni i nesmetani rad korisnika u dve fiskalne godine (od 1.1. do izrade završnog računa); sistem obezbeđuje arhivu podataka i pripadajućih funkcija za svaku isteklu fiskalnu godinu (po izradi završnog računa); sistem obezbeđuje uvid u arhivu prethodnih godina; sistem obezbeđuje analizu utvrđenih i naplaćenih prihoda u arhivi podataka za svaku proteklu radnu godinu.

Realizovan je i sistem pojedinačne i masovne štampe svih dokumenata (rešenja, opomene, rešenja prinudne naplate, koverta, uplatnice), koje lokalna poreska administracija izdaje poreskom obvezniku. Sistem „Masovna štampa” primenljiv je na svim lokacijama van poreske administracije čija je osnovna delatnost štampa (primer PTT Srbije).

Osnovne karakteristike IS LPA:

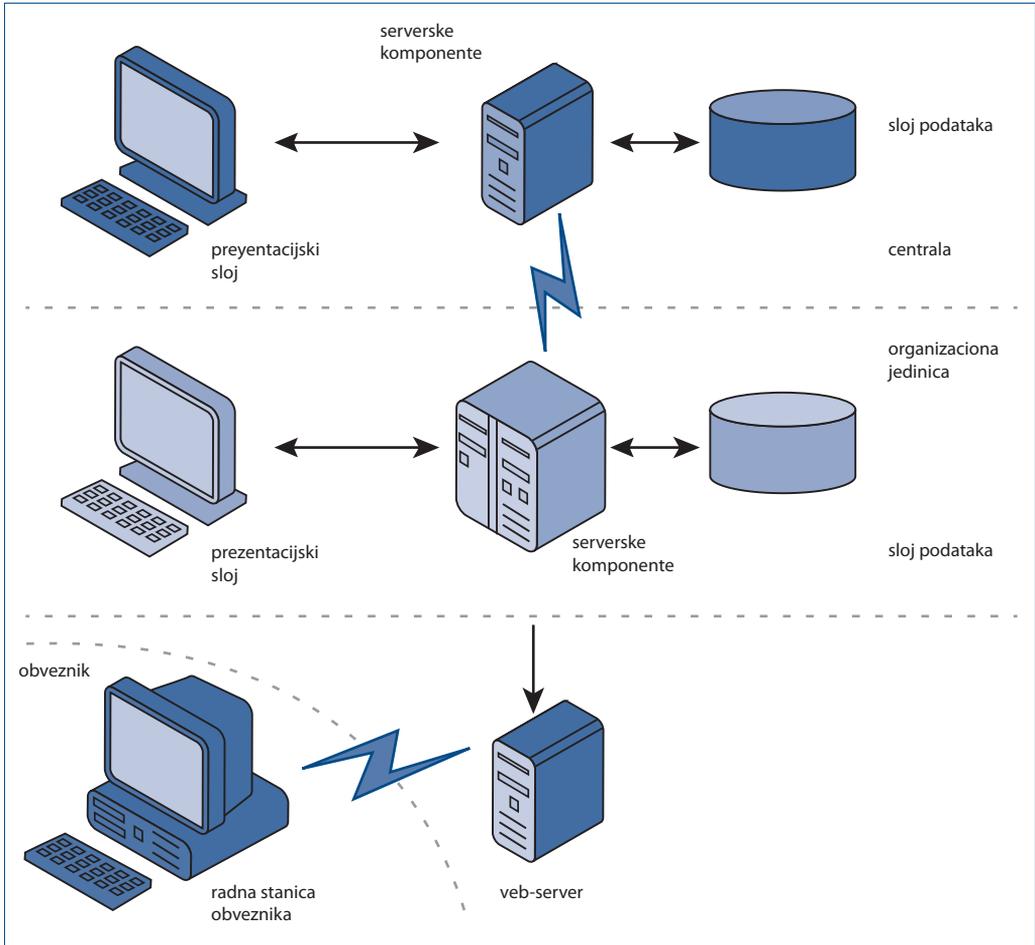
- rešenje obuhvata sve oblasti delovanja i rada lokalne poreske administracije;
- rešenje je prilagođeno načinu praćenja obveznika Poreska uprava – lokalna samouprava;
- povezanost sa sistemima iz okruženja;
- potpuna i jedinstvena baza podataka na nivou integralnog sistema;
- deo elektronskih servisa za obveznike:
  - podnošenje prijave preko interneta,
  - praćenje stanja poreskih računa.

Osnovne karakteristike arhitekture sistema IS LPA jesu:

- distribuiran sistem (distribucija baza podataka i funkcija sistema na veći broj računarskih sistema);
- relativna nezavisnost delova sistema (organizaciona jedinica ima lokalnu bazu podataka);
- otvorenost sistema (razmena podataka sa sistema u organizacionoj jedinici koji su realizovani na različitim platformama, razmena podataka sa sistemima iz okruženja);
- centralizovano izveštavanje i kontrola;
- razmena podataka (dnevno ažuriranje promena sa svih lokacija, na sistemu „Centrale” lokalne samouprave i kreiranje zajedničke baze podataka).



Slika 2. Logička arhitektura sistema LPA – prikaz



\*Napomena: „Centrala LPA” nije u funkciji

\*\*Napomena: Zanemarljiv broj lokalnih samouprava koristi veb-server

U realizaciji je primenjena troslojna arhitektura koja omogućava jednostavnu i brzu promenu SW komponenti sistema, trenutna implementacija sistema je bez neusaglašenih verzija, smanjena je potrošnja resursa klijenata i obezbeđena velika fleksibilnost u pogledu administracije sistema, širenja mreže i povezivanja sa drugim sistemima.

Softverska zaštita sistema – Definisane sigurnosti baze podataka sa narednim obeležjima:

- koncept privilegija i uloga,
- korisnici, role i privilegije u sistemu,
- praćenje aktivnosti korisnika (Auditing),
- održavanje integriteta podataka u bazi,
- nadgledanje rada sistema.

Obezbeđena SW zaštita IS LPA pri unosu podataka, u pristupu procedurama, u transportu podataka. SW zaštita drugog nivoa obezbeđuje čuvanje i oporavak podataka, fizički *backup* i oporavak sistema.

### **2.3.2. Karakteristike SW platforme sistema IS LPA**

Otvorena arhitektura za integraciju, podržava tehnološke standarde, potpuno razvijen sistem bezbednosti podataka i funkcija, široka primena u svetu:

- operativni sistem: Red Hat Enterprise Linux 4 AS
- višekorisnički rad, široka primenljivost, pouzdanost, Windows All, prenosivost, pristupačna cena
- sistem za upravljanje bazom podataka – Oracle 11
- produktivnost, integritet, konkurentnost, portabilnost, povezivanje sa drugim bazama podataka
- aplikativni server – Oracle Application server
- povezivanje klijenata sa serverom baze podataka i Tomcat, izvršavanje funkcija programskog sistema

SW alati za podršku objektno orijentisanom razvoju:

- Rational Rose 2000
- Enterprise Architect

CASE alati:

- Oracle JDeveloper 10.1.3/11.1.3
- Oracle JHeadStart 10/11
- Oracle BI
- Sybase Power Designer
- iReport 1.3.0 (JasperSoft Corp)

### **2.3.3. Opis IS podsistema kao delova integrisanog sistema IS LPA**

*Podsistem veb*

Funkcionalnost veb-sistema u OJ LPA: Podnošenje poreskih prijava (za fiskalne forme: porez na imovinu, lokalne komunalne takse, naknade za građevinsko zemljište, samodoprinosi), praćenje utvrđenih obaveza, praćenje uplata, kontrola poreskog računa za obveznike.

*Podsistem „Centrala LPA”*

Osnovne funkcije sistema u „Centrali” LPA bile su zamišljene na sledeći način: analiza obveznika (praćenje hronologije pojavljivanja obveznika sa jedinstvenim obeležjem

PIB, JMBG), razmena podataka sa OJ LPA, prijem podataka eksternih sistema (Poreska uprava, MUP, RGZ, RZS, NBS, Agencija za privredne registre) preko IS centrale Poreske uprave, analiza primene zakonske regulative.

#### *Sistem „Razmena podataka”*

- Baza podataka u OJ i u „Centrali” – jedinstven skup tabela sa identičnom strukturom, indeksima, triggerima, procedurama...
- Šifarni sistem je zajednički za čitav sistem.
- Baza podataka u „Centrali” predstavlja agregirane podatke svih OJ (primarni ključevi svih tabela su jedinstveni na nivou čitavog sistema).
- Razmena podataka se vrši u oba smera (namena podataka definiše smer razmene).
  - Pouzdan mehanizam razmene podataka (transakcioni model „sve ili ništa”; razmenjuju se sve i samo izmene na podacima od zadnje sinhronizacije).
  - Sinhronizacija sa centralnom bazom vrši se periodično automatski – ili po uspostavljanju veze.
  - Konflikti u podacima se ne očekuju (svaka OJ radi samo sa podacima za koje je i odgovorna ta OJ; podaci dobijeni iz eksternih sistema se ne menjaju).

NAPOMENA: U slučaju pune centralizacije IS LPA sistema „Razmena podataka” se ne primenjuje.

#### *Programski sistem „Masovna štampa”*

Programski sistem „Masovna štampa” obavlja integraciju IS LPA sa IS JP PTT saobraćaja „Srbija” RJ „Hibridna pošta”.<sup>2</sup> Podrška je procesu izvoza masovne štampe dokumenata pripremljenih u IS LPA. Osnovne funkcije:

- izvoz pripremljenih PDF dokumenata za štampu u JP PTT,
- formiranje zbirnih PDF dokumenata,
- upravljanje i kontrola procesa štampe,
- podrška procesu „drugo uručenje”,
- formiranje dostavne knjige za evidenciju uručjenja dokumenata,
- prijem podataka o uručenim dokumentima.

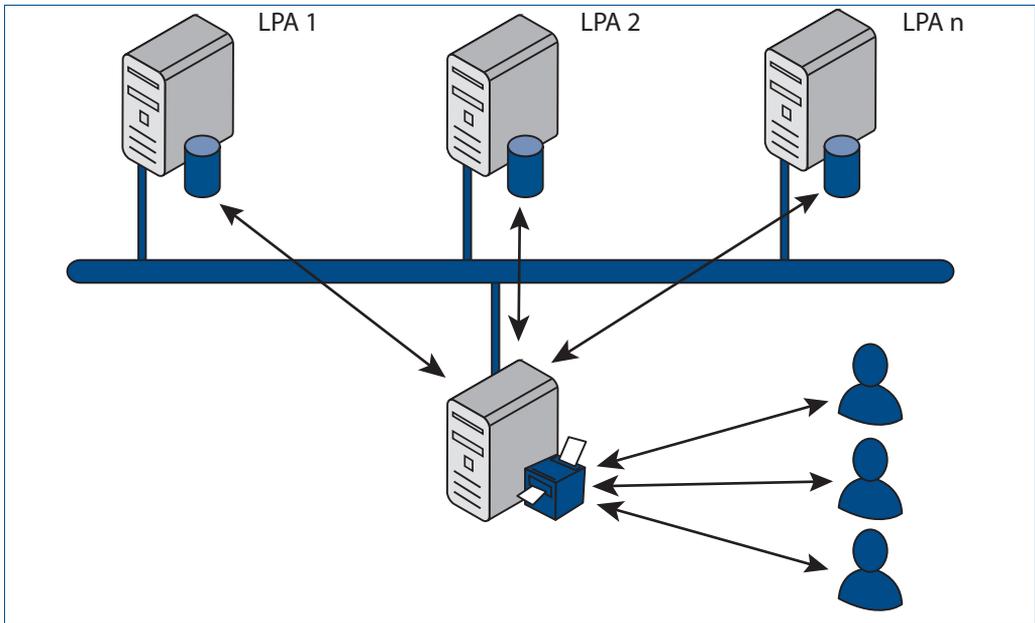
Karakteristike sistema su:

- interoperabilnost sa poslovnim procesima u sistemu JP PTT saobraćaja „Srbija”,
- automatizovan proces prenosa dokumenata i drugih podataka,
- bezbedna komunikacija preko VPN Ethernet mreže između LPA i JP PTT,
- *E-mail* notifikacija statusa u procesima prijema i slanja dokumenata.

---

2 Za korišćenje ove aplikacije lokalna samouprava sprovodi postupak javne nabavke svake godine.

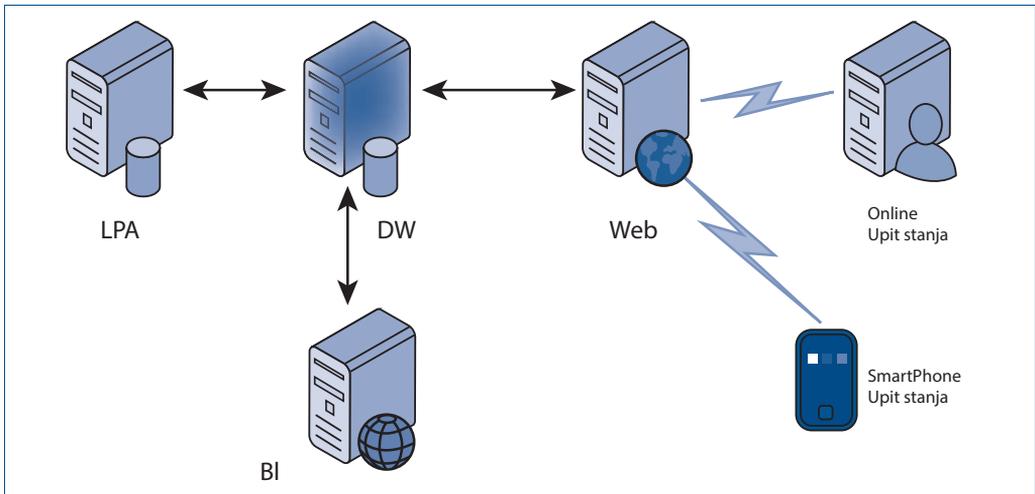
**Slika 3.** Logička arhitektura sistema „Masovna štampa”



#### 2.3.4. Programski sistem „Upit stanja”

Programski sistem „Upit stanja” obavlja dnevni obračun salda sa kamatom na svim računima i za sve poreske obveznike. Sistem obuhvata:

- Sistem formiranih podataka kroz Oracle DataWarehouse (DW),
- Sistem veb-servisa eksponiranih ka korisničkim aplikacijama za funkcionalnosti,
- Onlajne upit stanja – namenjen obveznicima za uvid u stanje na poreskim računima preko veb-portala i obavlja:
  - autentikaciju i autorizaciju obveznika evidentiranih u IS LPA kao korisnika veb-sistema,
  - prezentaciju analitičke kartice obveznika sa detaljnim i konsolidovanim prikazom zaduženja i obračunate kamate, uplata i ostalih potraživanja, ukupnog salda na računu obveznika;
- SmartPhone upit stanja – namenjen obveznicima za uvid u stanje na poreskim računima preko mobilnih telefona:
  - autentikaciju i autorizaciju korisnika sistema,
  - prikaz ukupnog salda sa obračunatom kamatom i dodatne informacije za izvršenje uplata zaostalih dugovanja.

**Slika 4.** Logička arhitektura sistema „Upit stanja”

### 2.3.5. Programski sistem za popunjavanje poreskih prijava PPI1

Programski sistem za popunjavanje poreskih prijava PPI1 sveobuhvatno je rešenje za formiranje poreskih prijava PPI-1 poreza na imovinu pravnih lica. To je ujedno i održivi sistem evidencije podataka, upotreba i obrade istih.

Automatizovan postupak obračunavanja utiče pozitivno na tačnost.

Sistem obezbeđuje:

1. elektronsku evidenciju poreskih prijava:
  - olakšan i ubrzan proces popunjavanja poreskih prijava uz pomoć ugrađenih mehanizama za obračunavanje iznosa,
  - intuitivan postupak unosa podataka – vizuelna podrška,
  - jednostavnu izmenu podataka na bilo kom nivou;
2. formiranje prijave za podnošenje u lokalnu poresku administraciju u:
  - elektronskoj formi u XML formatu (na elektronskom medijumu),
  - štampanom obliku (propisani papirni obrazac PPI-1).

Funkcionalnosti sistema:

- formiranje poreske prijave radi utvrđivanja poreza ili izmene utvrđenog poreza,
- izmena poreske prijave,
- automatsko obračunavanje iznosa na nivou cele prijave nakon svake izmene podataka,
- validacija unetih podataka u skladu sa Pravilnikom,
- pretraga evidentiranih prijava i njenih sastavnih delova (prilozi, potprilozi),
- izvoz podataka jedne prijave u XML i PDF formatu,
- konverzija podataka iz XML u PDF format,
- administracija baze podataka (uvoz, izvoz).

Moguća nadogradnja aplikacije:

- Kolaboracija
  - istovremena obrada podataka sa više klijentskih mašina u cilju brže obrade podataka
- Veb-pristup aplikaciji za potrebe „manjih” korisnika
  - server hostuje institut
- Zaseban (lokalizovan) server za zahtevnije korisnike
  - server hostuje korisnik
  - moguća nadogradnja za potrebe elektronske prijave poreza korišćenjem kartice sa digitalnim sertifikatom u skladu sa zakonskim regulativama

Na osnovu analize primene IS LPA u periodu produkcije od 1. januara 2008. do 31. decembra 2010. godine pa do danas, u gradovima i opštinama Srbije (Tabela 1), konstatuje se sledeća prostorna raspoređenost – IS LPA je instaliran u oko 130 jedinica lokalne samouprave, a među njima su sledeće:

**Tabela 1.** Spisak JLS u kojima je IS LPA u primeni

	JLS		JLS		JLS
1	ALEKSANDROVAC	40	KOVAČICA	79	SEČANJ
2	ALEKSINAC	41	KOVIN	80	SENTA
3	ALIBUNAR	42	KRALJEVO	81	SJENICA
4	APATIN	43	KRUPANJ	82	SMEDEREVSKA PALANKA
5	ARANĐELOVAC	44	KRUŠEVAC	83	SOKOBANJA
6	BAČKA PALANKA	45	KUČEVO	84	SRBOBRAN
7	BAČKI PETROVAC	46	KULA	85	SREMSKA MITROVICA
8	BAJINA BAŠTA	47	KURŠUMLIJA	86	STARA PAZOVA
9	BEČEJ	48	LAJKOVAC	87	SUBOTICA
10	BELA CRKVA	49	LEBANE	88	SURDULICA
11	BELA PALANKA	50	LESKOVAC	89	SVILAJNAC
12	BEOČIN	51	LOZNICA	90	SVRLJIG
13	BEOGRAD	52	LJUBOVIJA	91	ŠABAC
14	BLACE	53	MALI ZVORNIK	92	ŠID
15	BOGATIĆ	54	MALO CRNIĆE	93	TEMERIN
16	BOJNIK	55	MEDVEĐA	94	TITEL
17	BOLJEVAC	56	MEROŠINA	95	TOPOLA
18	BOR	57	MIONICA	96	TRGOVIŠTE
19	BOSILEGRAD	58	NIŠ	97	TRSTENIK
20	BUJANOVAC	59	NOVA VAROŠ	98	TUTIN
21	CRNA TRAVA	60	NOVI KNEŽEVAC	99	UB
22	ČAČAK	61	NOVI PAZAR	100	UŽICE
23	ČAJETINA	62	NOVI SAD	101	VALJEVO

	JLS		JLS		JLS
24	ČOKA	63	ODŽACI	102	VARVARIN
25	ĆIĆEVAC	64	OPOVO	103	VELIKO GRADIŠTE
26	ČUPRIJA	65	PANČEVO	104	VLADIČIN HAN
27	DIMITROVGRAD	66	PARAĆIN	105	VLADIMIRCI
28	DOLJEVAC	67	PEĆINCI	106	VRANJE
29	GADŽIN HAN	68	PETROVAC NA MLAVI	107	VRNJAČKA BANJA
30	GORNJI MILANOVAC	69	PLANDIŠTE	108	VRŠAC
31	INĐIJA	70	POŽAREVAC	109	ZAJEČAR
32	IRIG	71	PREŠEVO	110	ZRENJANIN
33	IVANJICA	72	PRIBOJ	111	ŽABALJ
34	JAGODINA	73	PRIJEPOLJE	112	ŽITIŠTE
35	KIKINDA	74	PROKUPLJE	113	ŽITORAĐA
36	KNIĆ	75	RAŠKA	114	ARILJE
37	KNJAŽEVAC	76	RAŽANJ		
38	KOCELJEVA	77	REKOVAC		
39	KOSJERIĆ	78	RUMA		

Izvor: Podaci Instituta „Mihajlo Pupin”

1. U gradu Beogradu organizovana je centralizovana obrada podataka za 17 gradskih opština.
2. U gradu Užicu organizovana je obrada podataka za lokalne poreske administracije grada Užica i opština Arilje, Nova Varoš, Kosjerić i Požega. Ovo je do danas jedinstven primer zajedničkog organizovanja većeg broja jedinica lokalne samouprave u cilju iskorišćavanja mogućnosti koja je prepoznata i Zakonom o finansiranju lokalne samouprave, kojom se otvara mogućnost zajedničke saradnje na poslovima utvrđivanja, naplate i kontrole izvornih prihoda JLS. Ovaj primer je uspešno realizovan na inicijativu i uz podršku Stalne konferencije gradova i opština (SKGO) i Nemačke organizacije za tehničku saradnju (GIZ) i svakako predstavlja primer dobre prakse koji bi trebalo primeniti i na drugim mestima.
3. Ostale uprave, tj. ostale JLS imaju nezavisne i samostalne obrade podataka.
4. Programski sistem „Centrala LPA” nije zaživeo ni do danas (mogući razlozi su sledeći: nadležnost Poreske uprave, pitanje legislative, uslova korišćenja i potreba itd.) čime i nisu ostvareni uslovi razmene podataka i kreiranja jedinstvene baze podataka, centralizovano izveštavanje i kontrola, mogući pristupi poreskog obveznika, nadležnih institucija ili institucija od značaja za procese fiskalne decentralizacije.
5. Mogućnosti i prednosti realizovanog i implementiranog programskog sistema za pristup poreskog obveznika – veb-servisi takođe nisu zaživeli u meri koja je od značaja za detaljniju analizu primene istog.

Možemo na kraju zaključiti da su realizacijom ovog projekta ostvareni sledeći strateški ciljevi: primena potpune i transparentne zakonitosti; kontinuitet i efikasnost u poslovima utvrđivanja i naplate poreza; povećanje fiskalnih prihoda u Republici Srbiji; precizno, brzo donošenje odluka lokalnih samouprava o ekonomskom razvoju; jednoznačnost podataka o stanovništvu i imovini, raspoloživost podataka od interesa za relevantne državne organe.

## **2.4. Poželjni dalji pravci nadogradnje sistema za informatičko upravljanje porezom na imovinu**

U narednom kraćem periodu, na osnovu informacija Direkcije za elektronsku upravu (DEU), očekujemo uvođenje dodatnog servisa na portalu e-uprave koji će omogućiti obveznicima da na jednom mestu izvrše uvid u stanje svojih obaveza po osnovu poreza na imovinu na teritoriji čitave države. Radni naziv ovog servisa je Centralni sistem lokalnih poreskih administracija. Očekuje se da ova funkcionalnost bude praćena i mogućnošću da obveznici, takođe preko portala e-uprave, izvrše elektronsko plaćanje svojih obaveza – u prvom periodu putem aplikacija za elektronsko bankarstvo, a zatim i platnim karticama. Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu na uvođenje ovog servisa gleda kao na prvi korak na putu koji treba da dovede do potpune elektronske razmene dokumenata između obveznika i poreskih vlasti, kao i između različitih državnih organa koji raspolažu podacima od značaja za utvrđivanje poreske obaveze.

Smatramo da u narednom periodu treba raditi na koncipiranju i implementiranju sledećih funkcionalnosti:

- mogućnosti podnošenja poreske prijave za porez na imovinu elektronskim putem – ovo je funkcionalnost koja je za obveznike koji vode poslovne knjige sada i najpoželjnija, a takođe bi znatno smanjila manuelne poslove u lokalnim poreskim administracijama koji se odnose na unos podataka iz poreskih prijava, kao i greške koje nastaju manuelnim unosom;
- mogućnosti dostavljanja poreskih rešenja, odnosno makar uvida u poreska rešenja, elektronskim putem (ova funkcionalnost će možda postojati već u prvoj fazi uvođenja Centralnog sistema LPA);
- interfejsa za razmenu vitalnih podataka za utvrđivanje poreske obaveze između državnih organa; za početak, to može biti razmena između LPA i RGZ-a (da lokalne poreske uprave po automatizmu dobijaju rešenja o upisu prava svojine) i sa matičnim knjigama (radi brisanja umrlih lica iz evidencije), što bi bio ogroman napredak u funkcionisanju sistema.



**UPIT STANJA PREKO INTERNETA**

Implementacija veb-sistema, kao posebna aplikacija koju je omogućio Institut „Mihajlo Pupin“, predviđena je posebno u ugovoru o uvođenju IS LPA, a njeno održavanje se plaća kao posebna stavka ugovora o održavanju informacionog sistema. Ova aplikacija omogućava obveznicima da uz dobijanje korisničkog naloga i lozinke mogu da vrše proveru stanja na računima javnih prihoda koje administrira LPA, za tekuću godinu.

U gradu Beogradu, obveznicima je omogućeno da na ovaj način, na jednom mestu, izvrše uvid u stanje na računima izvornih javnih prihoda koje administrira Sekretarijat za javne prihode na svih 17 gradskih opština. Zahtev za otvaranje korisničkog naloga i lozinke može se podneti: preko interneta, ulaskom na link koji se nalazi na portalu Sekretarijata za javne prihode ili predajom popunjenog obrasca zahteva u bilo kom opštinskom odeljenju ovog sekretarijata. Pregled statusa zahteva može se proveriti na stranici provera statusa registracije. Korisnički nalog i lozinku za korišćenje onlajn upita stanja obveznik ili lice koje on ovlasti isključivo preuzima neposredno u bilo kom opštinskom odeljenju Sekretarijata za javne prihode. Ovlašćenje za fizičko lice mora biti overeno u sudu ili opštini, a ovlašćenje za pravno lice mora biti pečatirano i potpisano od strane ovlašćenog lica firme. Obveznik koji je dobio korisnički nalog i lozinku, u aplikaciji može sam da promeni lozinku. Ako obveznik zaboravi ili izgubi lozinku koju je dobio ili sam odredio promenom lozinke, mora doći isključivo u odeljenje u kojem je izdat korisnički nalog i lozinka (lično ili ovlašćeno lice), kako bi mu bila izdata nova lozinka. Tom prilikom obveznik ili ovlašćeno lice mora popuniti zahtev za dodelu nove lozinke.

U gradu Beogradu navedena mogućnost postoji od novembra 2011. godine i do sada je podneto 48.988 zahteva i otvoreno 26.537 korisničkih naloga i lozinki. Aplikacija omogućava da se unošenjem JMBG ili PIB-a i lozinke uđe na početnu stranicu koja sadrži polja: korisnički izlog, pregled uplata i pregled poreskog stanja. U okviru polja korisnički izlog može se ući na pregled podataka o korisniku sistema (sadrži sve podatke o korisniku sistema: korisničko ime, opštinu, vreme prijave, tip obveznika, ime i prezime, JMBG i PIB, matični broj radnje, naziv radnje, opštinu, mesto i adresu prebivališta, kao i kontakt broj telefona i imejl), pregled prijave na sistem (sadrži podatke o vremenu i mestu prijave na sistem) i promena lozinke (unose se podaci o staroj i novoj lozinki).

U okviru polja pregled uplata može se ući na pregled proknjiženih uplata i tu se nalaze svi podaci o izvršenim uplatama (datum, broj i naziv uplatnog računa, poziv na broj, opština, broj računa sa kog je izvršena uplata i iznos uplate). Podaci se odnose na tekuću godinu.

U okviru polja pregled poreskog stanja može se izvršiti pregled stanja za odgovarajuću opštinu i uplatni račun javnog prihoda na tekući datum na koji se vrši upit i ova stranica sadrži podatke: broj i naziv uplatnog računa, iznos duguje, iznos potražuje, kamata zaduženje, kamata obračunata, kamata naplaćena, saldo bez kamate, kamata, saldo ukupno.

Ulaskom na konkretan račun javnog prihoda dobija se analitika promena od 1. januara tekuće godine do dana upita stanja, a koja sadrži: opis, šifru prometa, nalog, valutu, promet (duguje i potražuje), kamatu (zaduženje, obračunata, naplaćena) i saldo (bez kamate, kamata, ukupno).

U slučaju G9, manji broj lokalnih samouprava koristi mogućnosti veb-sistema, i to su uglavnom teritorijalno veće jedinice LS. Tako je npr. grad Zaječar sredstvima dobijenim kroz Nagradni fond u okviru MED I Projekta, kupio veb-server koji je instalirao Institut „Mihajlo Pupin“, i time aktivirao elektronsku aplikaciju za pristupanje podacima lokalne poreske administracije. Od januara 2017. godine, grad Zaječar je aktivirao 57 korisničkih naloga.

Poreski obveznici grada Užica takođe imaju mogućnost elektronskog pristupa svojim karticama za proveru stanja poreskih obaveza, kao i uvida u podnetu poresku prijavu. Međutim, da li zbog nedovoljne informisanosti ili zbog starosne strukture poreskih obveznika, grad Užice ima aktivirano tek 357 korisničkih naloga.

Situacija u gradu Požarevcu je slična. Usluga je takođe omogućena kao deo aplikativnog rešenja koje je kreirao i održava Institut „Mihajlo Pupin“. Na ovaj način, uvid u svoje poresko zaduženje u Požarevcu do sada je ostvarilo preko četiri stotine poreskih obveznika.

- Uspostavljanje modula za izveštavanje – o stanju neizmirenosti poreskih obaveza, kretanju ukupnog obima poreskih obaveza, stepenu naplate itd. Ovo bi mogao da bude važan alat za procenu poreskih napora JLS, što može da postane bitan kriterijum kod utvrđivanja iznosa transfera.
- Bilo bi korisno da i LPA mogu da pristupe podacima o ukupnom imovinskom stanju obveznika, jer im to, ako bi došlo do korekcije u pravnom okviru, omogućava da primene progresivne stope za one obveznike čija imovina u više JLS prevazilazi prag za progresiju. Takođe bi doprinelo efikasnijoj naplati jer bi lokalne poreske administracije mogle vršiti prinudnu naplatu i na nepokretnostima koje ne pripadaju lokalnoj samoupravi na kojoj obveznik ima dug.
- U perspektivi treba razmotriti mogućnost da Centralni sistem LPA uključi i informacije o drugim prihodima koje administriraju LPA; sa stanovišta obveznika, i sam pristup informacijama o stanju obaveze po osnovu lokalno administriranih prihoda bila bi korisna nadogradnja onoga što je predviđeno projektom Centralnog sistema LPA.

## 2.5. Dostavljanje podataka LPA poreskoj upravi

Zakonom o poreskom postupku i poreskoj administraciji propisano je da je jedinica lokalne samouprave dužna da u roku od pet dana po isteku kalendarskog meseca dostavi Poreskoj upravi u elektronskom obliku naziv, odnosno ime i prezime i PIB obveznika poreza na imovinu, podatke iz poreskih prijavi koji su od značaja za utvrđivanje poreza na imovinu, kao i podatke o naplati tog poreza, a po zahtevu Poreske uprave i podatke o utvrđivanju i naplati ostalih izvornih prihoda jedinice lokalne samouprave. Način i postupak dostavljanja podataka bliže je uređen Pravilnikom o načinu i postupku dostavljanja podataka Poreskoj upravi od strane jedinice lokalne samouprave (primenjuje se od 1. januara 2017. godine). Primena navedene zakonske odredbe i Pravilnika još nije počela jer nije donet tehnički protokol kojim se bliže uređuje tehnički aspekt dostavljanja podataka.

Pravilnikom je uređeno da se u roku od pet dana po isteku kalendarskog meseca Poreskoj upravi u elektronskom obliku dostavljaju podaci o poreskim obveznicima, podaci iz poreskih prijavi na osnovu kojih su doneta rešenja o utvrđivanju poreza na imovinu, kao i podaci o naplati poreza na imovinu za taj mesec.

Dostavljanje podataka do 5. u mesecu za prethodni mesec značilo bi da obveznici ne bi imali uvid u tačno stanje veći deo godine, s obzirom na to da se promene evidentiraju samo jednom mesečno. Tako, na primer, ako bi obveznik izvršio upit dana 4. maja, na stanju bi video promene i kamatu zaključno sa 31. martom jer u tom trenutku to je poslednji raspoloživi podatak.

U cilju tačnog izveštavanja obveznika, i svrsishodnosti centralizovanog uvida u podatke o porezu na imovinu, potrebno je odredbama Zakona o poreskom postupku i

poreskoj administraciji propisati da se podaci dostavljaju na dnevnom nivou, odnosno da se tokom noći preuzimaju podaci zaključno sa prethodnim danom.

Takođe bi Pravilnikom trebalo urediti da se dostavljaju podaci iz svih poreskih prijava (a ne samo za fizička lica za koja se porez utvrđuje rešenjem).

#### **RAZMENA PODATAKA SA DRUGIM ORGANIMA**

Zakonom o poreskom postupku i poreskoj administraciji uređeno je da obaveza čuvanja tajnog podatka nije povređena ako se određeni dokument, činjenica, odnosno podatak iznose tokom poreskog, prekršajnog, predistražnog ili sudskog postupka.

Zakonom o opštem upravnom postupku propisana je dužnost organa da pribavi podatke po službenoj dužnosti, a Zakonom o inspekcijском nadzoru propisano je da su državni organi, organi autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave i imaoци javnih ovlašćenja dužni, na zahtev inspektora, da mu u roku od 15 dana od dana prijema zahteva dostave tražene podatke i obaveštenja koji su značajni za inspekcijски nadzor.

Zakonom o izvršenju i obezbeđenju uređeno je besplatno dostavljanje podataka sudu i javnom izvršitelju od strane državnih organa, imaoца javnih ovlašćenja, drugih pravnih lica i preduzetnika. U skladu sa navedenim propisima, lokalnoj poreskoj administraciji se svakodnevno obraćaju razni organi pojedinačnim zahtevima za davanje informacija i podataka o poreskim obveznicima i oporezivim nepokretnostima, što zahteva obimno i nepotrebno administriranje.

Formiranjem jedinstvene baze podataka svih poreskih obveznika poreza na imovinu i oporezovanih nepokretnosti moglo bi se omogućiti državnim organima da umesto dostavljanja pojedinačnih zahteva svim LPA, izvrše uvid u jedinstvenu bazu i na taj način dobiju potrebne podatke, uz eventualno naknadno traženje dokumentacije u slučajevima gde je ona neophodna.

Na taj način bi se smanjilo administriranje u ovom delu i omogućilo državnim organima da brže i efikasnije dobiju podatke na nivou Republike.

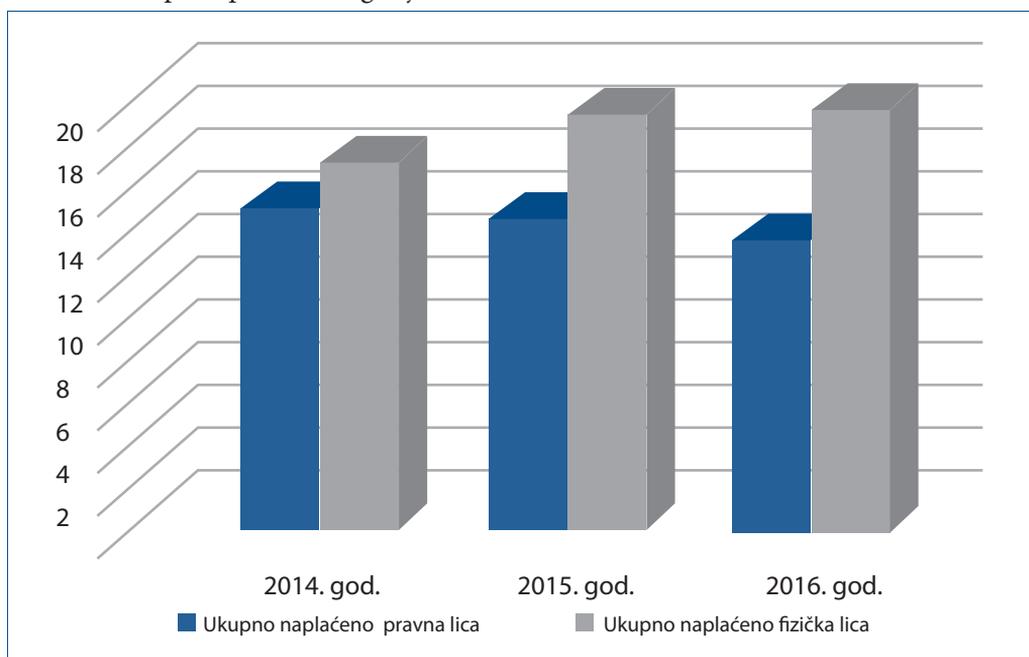


### 3. AKTUELNI POKAZATELJI PERFORMANSI POREZA NA IMOVINU

#### 3.1. Prihodne performanse poreza na imovinu

Prihodne performanse poreza na imovinu i u 2016. godini bile su pozitivne. Prema odgovorima na upitnik MDULS-a koje su dostavile 143 jedinice lokalne samouprave, njihovi prihodi u 2016. su za 2,5% viši nego u 2015. godini. Budući da je inflacija u 2016. godini bila na nižem nivou, prihodi od poreza na imovinu u 2016. godini realno su porasli u odnosu na 2015. godinu. Ovo se samo po sebi može smatrati dobrim rezultatom.

**Grafik 1.** Naplata prema kategorijama obveznika



Izvor: Podaci na osnovu sprovedene ankete, podaci su dati u nominalnim iznosima, u milijardama dinara

S druge strane, rast prihoda od poreza na imovinu pokazuje i određeno usporavanje. To možemo videti na dva nivoa: realni rast prihoda u 2016. u odnosu na 2015. niži je nego što je bio u 2015. u odnosu na 2014. godinu, kada je iznosio impresivnih 14,3%. Takođe, rast prihoda od poreza na imovinu manji je od rasta ukupnih prihoda lokalne samouprave u 2016. u odnosu na 2015. godinu, koji je iznosio 11,4%.<sup>3</sup>

Podaci koje imamo za 25 gradova pokazuju da je u 2016. godini naplaćeno 26,3 milijarde dinara, što za samo 1,6% više nego u 2015. godini i za 15,1% više nego što je naplaćeno u 2014. godini. U opštinama,<sup>4</sup> s druge strane, ukupni prihodi u 2016. godini iznose oko 7,8 milijardi dinara, što je za 5,6% više nego u 2015. godini, odnosno za 29,1% više nego u 2014. godini.

Prihodi G9 u 2016. godini nominalno su manji za 1,9% nego što su bili u 2015. godini – 644 naspram 656 miliona dinara. Razlog za to je pre svega znatan pad prihoda Negotina, na koji otpada daleko najveći deo prihoda od poreza na imovinu u ovoj grupi opština; prihodi Negotina u 2016. manji su za 18% u odnosu na 2015. godinu. Kada bismo Negotin isključili iz uzorka, videli bismo da su prihodi u 2016. porasli više nego što je povećanje za sve opštine budući da su za 5,8% veći nego u 2015. godini (odnosno 24% u odnosu na 2014. godinu), dok je prosek pojedinačnih povećanja 6,9% (u odnosu na 2014. godinu 34%), što je znatno više od povećanja kod svih JLS, pa čak i od povećanja kod opština. Gledajući pojedinačna kretanja prihoda od poreza na imovinu u 2016. u odnosu na 2015. godinu kod G9 opština, uočavamo prosečan rast od 4,1%. Najveći rast su ostvarili Veliko Gradište (28%) i Sokobanja (20%). Pad, mada znatno manji od onog kod Negotina, uočavamo i kod Kladova (-8%), Knjaževca (-2%) i Golupca (-1%).

Kod sedam kontrolnih opština za koje posedujemo popunjen upitnik, uočavamo da ukupan rast prihoda u 2016. u odnosu na 2015. iznosi 9%. Prosečno povećanje prihoda po opštinama je nešto veće, i iznosi 10,3%.

Budući da se obveznici poreza na imovinu dele u dve velike kategorije – na one koji vode poslovne knjige i one koji ne vode poslovne knjige (u nastavku ćemo ih, krajnje neprecizno, ali manje nezgrapno, nazivati pravnim i fizičkim licima), u narednom koraku ćemo istražiti koliki je doprinos svake od ove dve kategorije u ukupnom povećanju prihoda od poreza na imovinu. Podaci za 143 JLS daju nedvosmislenu sliku: ukupni prihodi od pravnih lica u 2016. u odnosu na 2015. godinu porasli su za samo 0,9% (u odnosu na 2014. rast iznosi 6%), dok su prihodi od fizičkih lica porasli za 3,7% (29,2% u odnosu na 2014. godinu). Udeo fizičkih lica u ukupnim prihodima od poreza na imovinu porastao je sa 52% u 2014. godini na 56% u 2015. i 57% u 2016. godini. Smatramo da su ovi podaci ohrabrujući jer pokazuju da jedinice lokalne samouprave ne pribegavaju populističkom vođenju poreske politike i prebacivanju poreskog tereta sa fizičkih lica na pravna.

U G9 uočavamo manje konzistentnu sliku u pogledu kretanja prihoda od poreza na imovinu kod ove dve kategorije obveznika. Tako, povećanje prihoda kod pravnih lica

3 Bilten javnih finansija, decembar 2016, Ministarstvo finansija, <http://www.mfin.gov.rs/pages/article.php?id=13065>, str. 77.

4 Pored dostavljenih upitnika za 25 gradova, raspoložemo upitnicima i za 118 opština. Ukupno, to čini 143 od 145 jedinica lokalne samouprave i obuhvata 99,6% stanovništva Srbije.

u 2016. u odnosu na 2015. iznosi solidnih 13,7%, ali u odnosu na 2014. godinu uočavamo smanjenje od 10,3%. Kod fizičkih lica primećujemo smanjenje u 2016. u odnosu na 2015. od 7,4%, ali i povećanje od 18,5% u odnosu na 2014. godinu. I pored ovakvih kretanja, učešće fizičkih lica u ukupnim prihodima od poreza na imovinu znatno je veće nego kod svih jedinica lokalne samouprave i iznosi 70%. Taj udeo je manji od onog koji je ostvaren u 2015. godini (74%), ali je veći od nivoa u 2014. godini, kada je iznosio 64%. U grupi od osam kontrolnih opština (u ovoj grupi raspoložemo podacima za sedam opština), uočavamo učešće prihoda od fizičkih lica u 2016. godini od 65% (povećanje od jednog procentnog poena u odnosu na 2014. godinu), što je više nego što je proseka za opštine, ali i manje nego što smo našli da je slučaj u G9.

### 3.2. Stepen naplate

Postavlja se sledeće pitanje: koliko je povećanje prihoda od poreza na imovinu rezultat povećanja poreskih obaveza, a koliko bolje naplate? Ono što uočavamo jeste to da je ukupno utvrđena poreska obaveza po osnovu poreza na imovinu za 143<sup>5</sup> grada i opštine u 2016. godini iznosila oko 37,8 milijardi dinara, što je u nominalnim iznosima za 6,8% više nego u 2015. godini, odnosno za 15,2% više nego u 2014. godini.

Kod G9, u ovom slučaju govorimo o osam opština, budući da Negotin nije dostavio podatke o utvrđenoj obavezi za pravna lica. U ovoj grupi opština uočavamo povećanje ukupno utvrđene poreske obaveze u 2016. u odnosu na 2015. godinu od 3,7%, odnosno od 16,5% u odnosu na 2014. godinu. U intervalu između 2014. i 2016. godine, obaveze fizičkim licima su uvećane za 21,7%, a pravnim licima za 9,5%. U grupi od sedam kontrolnih opština, ukupno povećanje poreske obaveze u 2016. u odnosu na 2015. iznosi 11,1%, a u odnosu na 2014. godinu 21%. Utvrđena poreska obaveza za pravna lica u 2016. u odnosu na 2015. uvećana je za 23,4%, odnosno 30,3% u odnosu na 2014. godinu; kod fizičkih lica, odgovarajuća uvećanja iznose znatno manje – 4,8 i 16%.

Prethodni podaci pokazuju da je stepen povećanja naplaćenih prihoda od poreza na imovinu u 2016. u odnosu na 2015. godinu (2,5%) bio ispod nivoa povećanja utvrđene poreske obaveze (6,8%). To nam govori da izvor povećanja poreskih prihoda nije bolja naplata poreza, odnosno da se stepen naplate poreza, naprotiv, pogoršao u 2016. u odnosu na 2015. godinu.

5 Za jednu opštinu (Negotin) ne raspoložemo podacima iz upitnika za utvrđene obaveze za pravna lica, pa smo je isključili iz ovog dela analize.

**Tabela 2.** Stepen naplate poreza na imovinu.

	<b>2014.</b>	<b>2015.</b>	<b>2016.</b>
Stepen naplate – Srbija	87%	93%	90%
Stepen naplate – K9 (-1)	88,6%	92,5%	94,3%
Stepen naplate – kontrolne	87,7%	88,1%	86,4%

Izvor: Podaci na osnovu sprovedene ankete

Kako tabela pokazuje, ukupan stepen naplate poreza na imovinu pao je sa 93% u 2015. godini na 90% u 2016. godini. Rekli bismo da je u pogledu pada ukupnog stepena naplate poreza na imovinu u 2016. u odnosu na 2015. na delu efekat manje intenzivnih napora na naplati poreza u kontekstu (pred)izborne godine, i to naročito prema fizičkim licima.

U grupi od devet opština (odnosno u ovom slučaju osam), stepen naplate je veći nego što je slučaj kod svih gradova i opština, i iznosi 94%.

**Tabela 3.** Stepen naplate po pojedinačnim JLS

	<b>Utvrđene obaveze</b>	<b>Naplaćeno</b>	<b>Stepen naplate</b>
Boljevac	29.607.283	27.074.298	91%
Veliko Gradište	49.172.244	62.684.591	127%
Golubac	28.489.082	25.921.007	91%
Zaječar	163.658.902	142.673.030	87%
Kladovo	69.917.696	74.258.959	106%
Knjaževac	52.450.617	42.533.101	81%
Majdanpek	37.320.895	37.532.966	101%
Sokobanja	68.795.422	58.480.332	85%
Zbir	499.412.140	471.158.284	94%
Prosek			96%
Medijana			91%

Izvor: Podaci na osnovu sprovedene ankete

Gledano po pojedinačnim jedinicama lokalne samouprave, prosek je i veći – čak 96,2%. To je dobrim delom rezultat činjenice da je u jednoj od tih opština stepen naplate u 2016. bio čak 127% (što je moguće kada u jednoj godini bude naplaćen veći deo zaostalih obaveza iz prethodnih godina). S druge strane, u ovoj grupi opština imamo i one kod kojih je stepen naplate samo 81, odnosno 85%. Medijana iznosi i dalje solidnih 91%. Kod kontrolnih opština (podatke imamo za njih sedam), prosečni stepen naplate je 94,2%.



### 3.3. Prihodi po glavi stanovnika

Naplaćene oko 34 milijarde dinara od poreza na imovinu u 2016. godini u 143 JLS za koje imamo podatke čini oko 4.700 dinara po glavi stanovnika. Kada se posmatraju iznosi po pojedinačnim JLS, dobija se prosek od 2.926 dinara po glavi stanovnika. Kod gradova, zbirno gledano, prihodi po glavi stanovnika iznose 5.896, a gledano po pojedinačnim JLS, prosek je 3.700 dinara; kod opština su ti iznosi 2.876 i 2.763 dinara.

Kod grupe od devet MED I opština, ukupno gledano, od poreza na imovinu u 2016. godini naplaćeno je 2.896 dinara po glavi stanovnika; prosek za svih devet opština je nešto veći i iznosi 2.926 dinara po glavi stanovnika. Ovo je više nego kod opština i znatno više nego kod sedam kontrolnih opština, koje su tokom 2016. naplatile od poreza na imovinu 2.115 dinara po glavi stanovnika; prosek pojedinačnih iznosa po kontrolnim opštinama znatno je manji – 1.818 dinara.

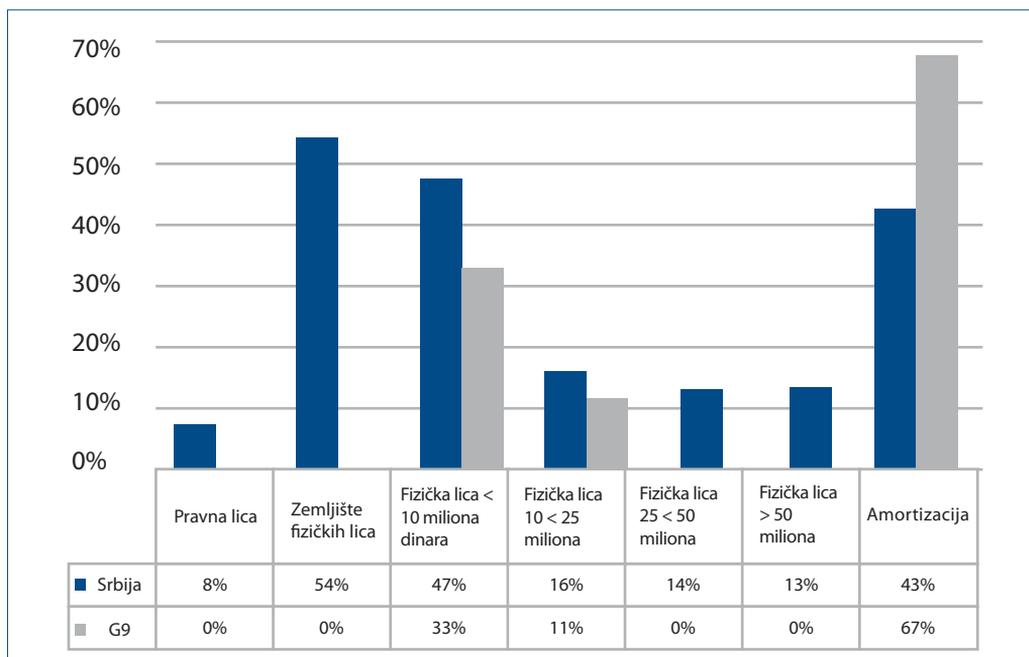
### 3.4. Stope poreza i amortizacije

Budući da smo utvrdili da se povećanje prihoda od poreza na imovinu ne može pripisati boljoj naplati ovog poreza, u nastavku ćemo analizirati druge moguće izvore tog povećanja. Najpre ćemo razmotriti da li je, i kako, politika poreskih stopa (i stope amortizacije, budući da ona ima efekat kompatibilan poreskoj stopi) uticala na kretanje prihoda. Podaci kojima raspolazemo za period od 2014. do 2017. godine, i to za 87 od 125 jedinica lokalne samouprave, u zavisnosti od godine, jasno demantuju mogućnost da gradovi i opštine vode agresivnu politiku u pogledu poreza na imovinu, a naročito da je ta politika u poslednjih godinu ili dve agresivnija nego ranijih godina. Naime, u većini kategorija obveznika, broj JLS koje utvrđuju stope koje su na nivou nižem od zakonskog minimuma od 2014. do 2017. raste. To je naročito vidljivo u pogledu zemljišta fizičkih lica, gde je procenat JLS koje su 2014. utvrdile stopu ispod zakonskog maksimuma bio 45%, 2016. godine 54%, a 2017. čak 56%. Broj JLS koje utvrđuju stopu za fizička lica koja nisu ušla u progresiju na nivou ispod zakonskog maksimuma, već četiri godine je oko 45%, dok u slučaju stopa koje se primenjuju za progresiju raste broj JLS koje se određuju za stope koje su ispod zakonskog maksimuma. Izuzetak u ovom pogledu jesu stope za pravna lica, gde se broj JLS koje opredeljuju stope niže od najviše dozvoljenih smanjio sa 15% u 2014. na 9% u 2017. godini.

Što se politike koju vode opštine iz G9 tiče, tu nalazimo znatno manje indicija o popustljivoj politici poreskih stopa i amortizacije. Kako pokazuje sledeći grafik koji daje procenat JLS koje su stope utvrdile na nivou manjem od zakonskog maksimuma, u

grupi od devet opština učešće tih opština je ili znatno manje nego što je na nivou cele Srbije ili ih, za pojedine kategorije obveznika, i nema.

**Grafik 2.** Procenat JLS koje su stope utvrdile na nivou manjem od zakonskog maksimuma u 2016.



Izvor: Podaci SKGO na osnovu odluka jedinica lokalne samouprave

Veće učešće opština iz G9 koje utvrđuju stopu amortizacije na nivou nižem od zakonskog maksimuma ukazuje na nameru da se i na taj način uvećaju prihodi od poreza na imovinu.

### 3.5. Broj obveznika

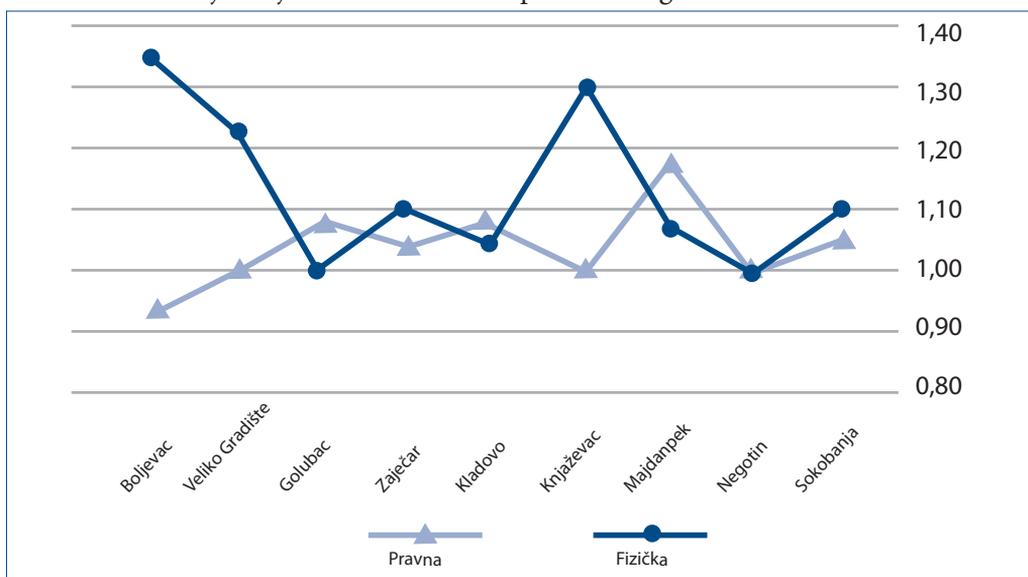
U nastavku ćemo razmotriti podatke o kretanju broja poreskih obveznika, kao mogućem izvoru rasta prihoda od poreza na imovinu. Na najširem nivou, nalazimo ukupno uvećanje broja obveznika u 2016. u odnosu na 2015. od 4,2%, što je manje od ukupnog povećanja utvrđenih poreskih obaveza (6,8%), ali više od povećanja ukupno naplaćenih prihoda (2,5%). U odnosu na 2014. godinu, broj obveznika u 2016. je veći za 11,4%. Broj obveznika pravnih lica je u 2016. u odnosu na 2015. porastao za samo 1,5% (7,1% u odnosu na 2014. godinu), dok je broj obveznika fizičkih lica porastao za 4,3% (11,5% u odnosu na 2014).

**Tabela 4.** Kretanje broja obveznika

	2014.	2015.	2016.	2016/2015.	2016/2014.
G9	108.523	118.784	120.981	1,02	1,11
K8	59.052	67.037	69.370	1,03	1,17
Sve JLS ukupno	2.982.753	3.188.079	3.323.389	1,04	1,14

Izvor: Podaci na osnovu sprovedene ankete

Kod devet MED I opština, ukupno povećanje broja obveznika u 2016. u odnosu na 2015. je 1,8%, a u odnosu na 2014. ono iznosi 11,5%, dakle nešto više nego što iznosi povećanje za sve JLS u ovom dvogodišnjem periodu. Kako se vidi na narednom grafiku, stepen povećanja broja fizičkih lica je, u ovoj grupi opština, u periodu između 2014. i 2016. godine bio veći od stepena povećanja broja obveznika pravnih lica. Naime, prosečno povećanje broja obveznika fizičkih lica iznosi 11,4%, dok kod pravnih on iznosi 4%. Ukupan broj obveznika pravnih lica povećao se za 2,9%, a fizičkih 11,6%.

**Grafik 3.** Kretanje broja obveznika: 2016. spram 2014. godine

Izvor: Podaci na osnovu sprovedene ankete

Još jedan nalaz se ističe u G9: broj obveznika po stanovniku je najveći baš u ovoj grupi od svih posmatranih kategorija JLS. Naime, u G9 na jednog obveznika dolazi samo 1,84 stanovnika; na nivou svih JLS na jednog obveznika dolazi 2,15 stanovnika.

Kod kontrolnih opština uočavamo mali pad kod broja obveznika pravnih lica u 2016. u odnosu na 2015, ali i solidno ukupno povećanje broja obveznika od 3,5% u odnosu na 2015. i 17,5% u odnosu na 2014. godinu. S druge strane, odnos broja stanovnika i obveznika je i dalje prilično nepovoljan i iznosi 2,2.

### 3.6. Potencijal za povećanje prihoda od poreza na imovinu

Dokle god se ne približimo punom obuhvatu nepokretnosti za potrebe oporezivanja, naponi za povećanje obima prihoda pre svega treba da idu u pravcu potpunijeg obuhvata ovog poreza. Procenu sadašnjeg stanja obuhvata dajemo na osnovu odgovora na upitnik onih jedinica lokalne samouprave koje su dale podatke o broju obveznika u 2016. godini (i fizičkih i pravnih lica), kao i procenu broja obveznika poreza na imovinu kada bi obuhvat bio potpun. Dobili smo 106 takvih upitnika, što možemo smatrati više nego dovoljnim brojem za dalju analizu. Prema ovim podacima, ukupan broj obveznika u ovih 106 JLS iznosi 2.013.962, dok bi ukupan broj obveznika kada bi obuhvat bio potpun bio 2.266.254. To znači da naše lokalne poreske administracije procenjuju da se broj obveznika poreza na imovinu može povećati za ukupno 12,5%, odnosno da je stepen obuhvata 88,9% i da je 11,1% obveznika van evidencije. U slučaju šest G9 opština za koje smo dobili upitnike popunjene sa dovoljnim obimom podataka za ovu analizu, procenjeni stepen obuhvata je veći nego u slučaju svih 106 JLS i iznosi 91,1%. Prosek po pojedinačnim JLS iz ove grupe je i nešto veći (92,2%).

**Tabela 5.** Stvarni i procenjeni broj obveznika u 2016. godini u G9 opštinama

Opština	Pravna	Fizička	Procena ukupno	Procenjeni stepen obuhvata
Boljevac	49	13.197	13.857	0,96
Golubac	39	7.142	7.350	0,98
Zaječar	258	22.908	26.641	0,87
Kladovo	77	12.450	13.500	0,93
Majdanpek	49	9.168	9.555	0,96
Sokobanja	85	8.260	10.000	0,83

Izvor: Podaci na osnovu sprovedene ankete

Kod kontrolnih opština raspoložemo podacima potrebnim za ovu analizu za pet od ukupno osam opština. Ukupni stepen obuhvata iznosi 91%, dok je prosečni stepen obuhvata za pet opština 90,6%. Prema oba ova pokazatelja, grupa devet opština pokazuje bolje performanse od kontrolne grupe opština.

### 3.7. Broj nepokretnosti obuhvaćen oporezivanjem

Za 106 jedinica lokalne samouprave raspolažemo podacima o ukupnom broju nepokretnosti (prema pravnim i fizičkim licima) koji ulaze u osnovicu za 2016. godinu. Ukupno 4,2 miliona nepokretnosti je obuhvaćeno oporezivanjem u ovim jedinicama lokalne samouprave u kojima živi 5,6 miliona stanovnika. To znači da na jednu nepokretnost dolazi 1,3 stanovnika.

Što se tiče G9, raspolažemo podacima za samo četiri opštine. Ukupno, na gotovo 80.000 stanovnika u tim opštinama dolazi gotovo 60.000 nepokretnosti, što je odnos od 1,3 stanovnika po jednoj nepokretnosti, koji smo uočili i na nivou cele Srbije; u isto vreme, ovo je i nešto bolji rezultat nego što uočavamo kod četiri kontrolne opštine za koje posedujemo podatke u kojima na jednu nepokretnost dolazi 1,4 stanovnika.

Podaci iz upitnika kojima raspolažemo omogućavaju nam i da analiziramo kretanja u pogledu broja nepokretnosti obuhvaćenih oporezivanjem između 2014. i 2016. godine, i to kod 100 JLS za koje imamo dovoljne podatke. U tom periodu se broj nepokretnosti povećao za 27%. Prosečno povećanje po JLS iznosi 48%.

U pogledu JLS iz G9, raspolažemo podacima za samo tri opštine. Povećanje broja obveznika kod njih je veće nego na nivou cele Srbije i iznosi 53%; prosek po pojedinačnim opštinama je 57%. Rezultati kod G9 opština je veće nego i kod kontrolne grupe opština (raspolažemo podacima za četiri opštine), kod koje je ukupno povećanje broja nepokretnosti 32%, a povećanje po pojedinačnim JLS iznosi 40%.

### 3.8. Obveznici sa dugom

Imajući u vidu značajnu razliku između obračunatih i naplaćenih obaveza po osnovu poreza na imovinu, analizirali smo koliki je udeo obveznika koji ne izvršavaju svoje obaveze. Za ovaj deo analize smo koristili odgovor na pitanje o broju obveznika, fizičkih i pravnih lica, koji su zaključno sa 31. decembrom 2016. godine imali neizmireni dug po osnovu poreza na imovinu veći od 500 dinara. Ukupno je 125 JLS dostavilo podatke potrebne za ovu analizu. Ti podaci pokazuju da je gotovo 20.000 obveznika pravnih lica imalo dug veći od 500 dinara. Ovaj broj smo stavili u odnos sa ukupnim brojem obveznika pravnih lica kojima je utvrđena poreska obaveza u 2016. i došli smo do toga da je udeo onih sa dugom 55%.

Kod šest opština iz G9 za koje posedujemo podatke potrebne za ovu analizu, vidimo da je zbirno gledano učešće pravnih lica sa dugom 72%, a fizičkih 41%; posmatrano prema pojedinačnim JLS, prosek kod pravnih lica je 70%, a kod fizičkih 43%. U grupi

od šest kontrolnih opština za koje posedujemo podatke, udeo pravnih lica sa dugom je ukupno 46%, odnosno 52% gledajući prosek pojedinačnih JLS; odgovarajući procenti za fizička lica su 34% i 37%.

## 4. NEKI POKAZATELJI KRETANJA FONDA NEPOKRETNOSTI U REPUBLICI SRBIJI I U G9

### 4.1. Stanovi

Sa stanovišta prihodne izdašnosti, stanovi predstavljaju jedan od najznačajnijih izvora prihoda od poreza na imovinu. U nastavku dajemo podatke Republičkog zavoda za statistiku o fondu stambenog prostora (kuće i stanovi) u Republici Srbiji i u G9.

**Tabela 6.** Stambeni fond u G9 opštinama

	<b>Broj stanova</b>	<b>Prosečna površina</b>	<b>Površina stanova</b>
Kladovo	12.157	81,7	993.226,90
Majdanpek	9.355	55,6	520.138,00
Negotin	21.313	86,7	1.847.837,10
Veliko Gradište	8.597	103,1	886.350,70
Golubac	4.048	90,4	365.939,20
Boljevac	7.663	67,6	518.018,80
Zaječar	27.067	71,3	1.929.877,10
Knjaževac	17.352	68,1	1.181.671,20
Sokobanja	7.148	86,3	616.872,40
Srbija	3.012.923	72,3	217.834.332,90
G9 kao % Srbije	3,8%		4,1%

Izvor: Podaci Republičkog zavoda za statistiku

Podaci pokazuju da JLS koje čine G9 zajedno učestvuju sa oko 4% u ukupnom broju i površini stanova u Republici.

Što se stambene izgradnje tiče, region G9 nije na nivou svog učešća u ukupnom stambenom fondu Srbije.

Tabela 7. Kretanja stambenog fonda u G9 JLS

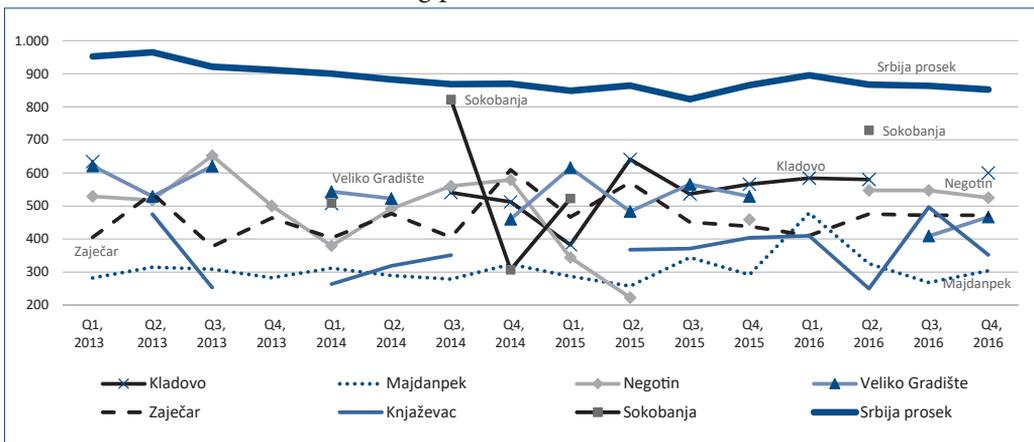
	Završene kuće i stanovi		Porušene kuće i stanovi		Neto	
	Broj	Površina	Broj	Površina	Broj	Površina
Kladovo	13	1.110	-	-	13	1.110
Majdanpek	3	246	-	-	3	246
Negotin	116	6.192	-	-	116	6.192
Veliko Gradište	24	2.988	-	-	24	2.988
Golubac	2	173	-	-	2	173
Boljevac	6	427	-	-	6	427
Zaječar	42	2.338	-	-	42	2.338
Knjaževac	4	180	-	-	4	180
Sokobanja	35	2.254	-	-	35	2.254
Srbija	10.306	659.876	1.019	89.188	9.287	570.688
G9 u Srbiji	2,4%	2,4%			2,6%	2,8%

Izvor: Podaci Republičkog zavoda za statistiku

Dok u ukupnom stambenom fondu G9 učestvuju sa oko 4%, u ukupnom fondu novoizgrađenog stambenog prostora G9 zaostaje, budući da doprinosi sa manje od 3% ukupne novogradnje. Pri tome je važno napomenuti da je ukupno povećanje ukupnog broja kuća i stanova u Srbiji u 2015. godini u odnosu na 2012. samo 1,04% – ovo treba imati u vidu kada se razmatra ukupno povećanje prihoda od poreza na imovinu.

Budući da smo pokazali da tamo gde imamo povećanje prihoda od poreza na imovinu ono ne dolazi prevashodno od nove gradnje, možemo se okrenuti pitanju tendencija na tržištu nepokretnosti. Za to se delimično oslanjamo na evidenciju DOMEX-a – baze podataka Nacionalne korporacije za osiguranje stambenih kredita, koja sadrži podatke o transakcijama stambenog prostora kupljenog na kredit osiguran kod NKOSK.

Grafik 4. Prosečne cene stambenog prostora, DOMEX



Izvor: Podaci Nacionalne korporacije za osiguranje stambenih kredita



Podaci predstavljeni na grafiku odnose se na period između 2013. i 2016. godine. Dok cene na nivou Srbije u ovom periodu pokazuju jednu blagu tendenciju smanjivanja, cene u G9 JLS pokazuju dosta oscilacija. I ovi podaci ukazuju na to da na tržištu nepokretnosti nije bilo kretanja koja bi dovela do značajnijeg povećanja osnovice poreza na imovinu, a tako i do povećanja prihoda lokalnih samouprava.

## 4.2. Poljoprivredno i šumsko zemljište

Prema analizi RGZ-a, medijana cene poljoprivrednog zemljišta katastarske kulture „njiva” I–IV klase u regionu južne i istočne Srbije iznosi 2.400 evra po hektaru, odnosno 29,8 dinara po kvadratnom metru. Ova vrednost medijane je utvrđena na uzorku od 2.148 prometa poljoprivrednog zemljišta, pri čemu su se cene kretale od 800 do 7.000 evra po hektaru.

Za njive V–VIII klase, medijana, na uzorku od 640 prometa maksimalne vrednosti od 600, a minimalne vrednosti od 6.000 evra po hektaru, niža je i iznosi 1.600 evra po hektaru, odnosno 19,8 dinara po metru kvadratnom.

Pri upoređivanju ovih vrednosti sa vrednostima koje opštine i gradovi u ovom regionu utvrđuju za poljoprivredno zemljište po zonama, treba u vidu imati sledeće:

- Vrednosti RCN koje smo dali ne odnose se na celokupno poljoprivredno zemljište, već samo na zemljište čija je katastarska kultura njiva. Prema rezultatima popisa poljoprivrede iz 2012. godine, od ukupno korišćenog poljoprivrednog zemljišta, 73% čine oranice i bašte, 21% čine livade i pašnjaci, a oko 5% voćnjaci i vinogradi.
- Indikativna je razlika u ceni poljoprivrednog zemljišta prema klasi njiva. Vrednost njiva I–IV klase je za čak 50% veća od vrednosti njiva V–VIII klase. Ovo pokazuje jedan važan nedostatak aktuelnog modela vrednovanja poljoprivrednog zemljišta, koji ne uzima u obzir njegovu ključnu dimenziju – produktivnost.

Tabela u nastavku predstavlja strukturu poljoprivrednog zemljišta prema kategorijama korišćenja i prema jedinicama lokalne samouprave iz uzorka, sa ukupnim podacima za teritoriju Srbije, na osnovu podataka Republičkog zavoda za statistiku iz Popisa poljoprivrede iz 2012. godine.

Nekoliko činjenica privlači pažnju: iako je učešće raspoloživog poljoprivrednog zemljišta u devet posmatranih jedinica lokalne samouprave u ukupnoj površini raspoloživog zemljišta Srbije 5,7%, struktura tog zemljišta nije naročito povoljna. Tako devet opština učestvuje sa samo 4%, odnosno 3,9% u ukupnim površinama oranica i bašta, odnosno voćnjaka i vinograda Srbije; s druge strane, učešće ovih devet jedinica lokalne samouprave najveće je u ukupnim površinama najmanje vrednog zemljišta: 7,3% u pogledu livada i pašnjaka, 7,4% kod šuma i čak 13,4% u ukupnoj površini nekorisćenog

poljoprivrednog zemljišta. Dok su objekti predmet oporezivanja samo ako se koriste, odnosno ako su osposobljeni da se mogu koristiti, tog ograničenja u slučaju zemljišta nema, pa je sve zemljište podložno oporezivanju, i to je donekle povoljna okolnost. Teorijska pretpostavka je da oporezivanje nepokretnosti, uključujući i zemljište, dovodi do efikasnijeg korišćenja tih resursa. Zato će biti korisno istražiti da li u našoj praksi oporezivanja imovine agresivnija politika prema zemljištu dovodi do smanjenja udela poljoprivrednog zemljišta koje se ne koristi. Nažalost, za takvu analizu će verovatno biti neophodno da se sačeka do narednog popisa poljoprivrede.

**Tabela 8.** Zemljište prema kategorijama korišćenja (u ha)

	Raspo- loživo	Oku- ćnice	Oranice i bašte	Voćnjaci i vinogradi	Livade i pašnjaci	Ukupno korišćeno	Šumsko	Neko- rišćeno	Udeo nekori- šćenog
Kladovo	16.599	73	5.742	272	3.116	9.203	3.701	2.874	17%
Majdanpek	25.285	89	2.867	385	7.575	10.916	10.139	3.371	13%
Negotin	51.365	145	21.905	1.272	7.404	30.726	9.155	10.558	21%
Veliko Gradište	26.427	62	15.667	504	1.459	17.691	3.739	1.081	4%
Golubac	11.101	35	4.436	247	1.698	6.416	3.277	1.125	10%
Boljevac	36.055	163	10.678	471	9.089	20.401	9.273	5.541	15%
Zaječar	61.625	215	21.225	1.450	7.852	30.742	14.865	11.152	18%
Knjaževac	48.255	221	7.328	2.127	7.832	17.508	17.216	12.959	27%
Sokobanja	28.503	30	9.597	545	5.726	15.899	4.066	8.222	29%
G9 ukupno	305.213	1.033	99.445	7.274	51.752	159.504	75.430	56.883	19%
Srbija	5.346.597	23.727	2.513.154	187.300	713.242	3.437.423	1.023.036	424.054	8%
G9 kao % Srbije	5,7%	4,4%	4,0%	3,9%	7,3%	4,6%	7,4%	13,4%	

Izvor: RZS, Popis poljoprivrede 2012. godine

I pored relativno nepovoljne strukture načina korišćenja poljoprivrednog i šumskog zemljišta, postojeći podaci nam omogućavaju da okvirno procenimo njegov prihodni potencijal. Prema konzervativnim procenama, prihodi od poreza na poljoprivredno i šumsko zemljište u G9 opštinama mogli bi da budu veći od 140 miliona dinara. Zanimljivo je da opština Golubac, u kojoj se licima koja ne vode poslovne knjige ne obračunava porez na građevinsko, poljoprivredno i šumsko zemljište, ima potencijal da od poljoprivrednog i šumskog zemljišta prihoduje oko 6 miliona dinara godišnje.

## **5. POREZ NA IMOVINU U PILOT-JEDINICAMA LOKALNE SAMOUPRAVE U OKVIRU MED I PROJEKTA**

U decembru 2013. godine, projekat „Opštinski ekonomski razvoj u istočnoj Srbiji”, koji sprovodi Nemačka organizacija za međunarodnu saradnju GIZ u saradnji sa Švajcarskom agencijom za razvoj i saradnju SDC, pokrenuo je pilot-inicijativu u devet opština istočne Srbije (Golubac, Veliko Gradište, Boljevac, Zaječar, Negotin, Majdanpek, Kladovo, Sokobanja i Knjaževac). Cilj je bio da se lokalnim samoupravama (LS) i njihovim lokalnim poreskim administracijama pruži pomoć u jačanju sopstvenih administrativnih kapaciteta i uveća efikasnost naplate poreza na imovinu kao najznačajnijeg izvornog prihoda. Bazirana je na premisi da bi unapređen rad lokalne poreske administracije (LPA) direktno doprineo dobroj upravi na lokalnom nivou putem povećanja transparentnosti i odgovornosti prema građanima u procesu efikasnog upravljanja javnim finansijama.

Jedna od najvećih prepreka za iskorišćavanje postojećeg poreskog potencijala jeste postojanje velikog broja nepokretnosti koje su „ispod radara” i time da je 30–40% nepokretnosti izvan obuhvata oporezivanja. Imajući ovo u vidu, Projekat je pažnju usmerio na tri oblasti pomoći: ažuriranje registara poreskih obveznika, povećanje obuhvata oporezivanja i stope naplate poreza.

### **5.1. Zašto je porez na imovinu važan: razlozi za intervenciju**

Fiskalna decentralizacija i prenos nadležnosti za administriranje poreza na imovinu lokalnim samoupravama donelo je dodatnu odgovornost lokalnim poreskim administracijama. Ovim činom one su postale nosioci finansijskog uspeha za svoje lokalne samouprave, kroz naplatu svih prihoda zajedno sa izvornim prihodima. One su postale ključ finansijske i fiskalne stabilnosti i ekonomskog i socijalnog razvoja na lokalnu.

Razumevanje značaja obuhvata oporezivanja imovine i redovno ažuriranje baza podataka poreskih obveznika kojima upravljaju lokalne samouprave ima veliki uticaj na sve

građane koji žive u toj zajednici. Ove efekte treba shvatiti kao dugoročni napor ka postizanju finansijske ravnoteže i prosperiteta, budući da će se povećati priliv budžetskih sredstava, koji potom, adekvatnom raspodelom i upotrebom, mogu omogućiti investicije u lokalne razvojne resurse i unapređenje kvaliteta života. Sve to će, zauzvrat, motivisati građane da izvršavaju svoje poreske obaveze, istovremeno povećavajući odgovornost lokalnih samouprava prema građanima koji iz svojih džepova plaćaju porez na imovinu.

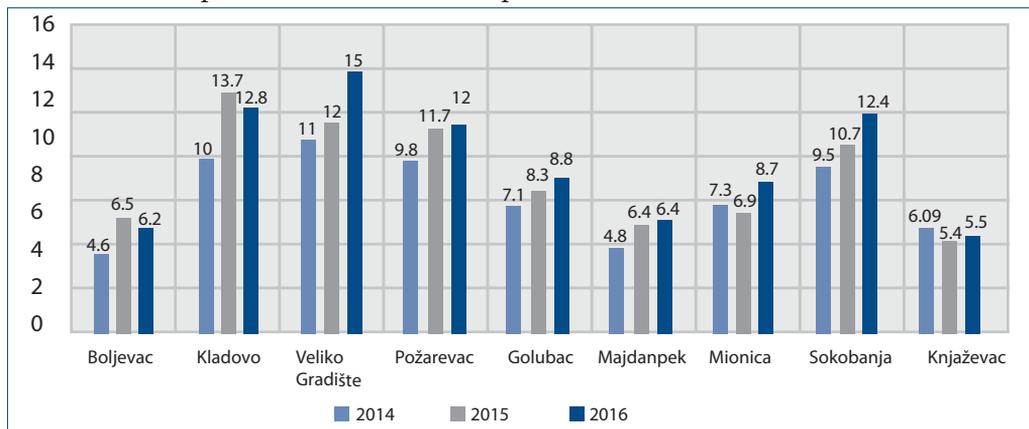
Na ovom mestu bi trebalo istaći da je projekat „Opštinski ekonomski razvoj u istočnoj Srbiji” svojevrsan u ovom domenu bilateralne saradnje, i kao takav jedini koji je tehnički podržavao unapređenje rada lokalnih poreskih administracija u izabranom regionu Srbije. Kao proizvod zavidnih ostvarenih rezultata u oblasti oporezivanja imovine u devet pilot-opština istočne Srbije, švajcarska vlada je donela odluku o nastavku pomoći u ovoj oblasti, sada u 40 lokalnih samouprava u Srbiji. Početak nove faze projekta očekuje se u junu 2017. godine.

## 5.2. Visina i dinamika prihoda od poreza na imovinu

Kao što smo rekli, u okviru projekta „Opštinski ekonomski razvoj u istočnoj Srbiji” podržano je devet lokalnih samouprava u oblasti unapređenja oporezivanja imovine (Golubac, Veliko Gradište, Boljevac, Zaječar, Negotin, Majdanpek, Kladovo, Sokobanja i Knjaževac). Pored inicijalnih devet lokalnih samouprava, projekat je dodatno uključio još četiri opštine van projektnog regiona u ovim aktivnostima (Varvarin, grad Užice, Mionica i grad Požarevac).

U nastavku će biti predstavljena kretanja poreza na imovinu u onom obimu gde za to postoje raspoloživi podaci, u periodu 2014–2016. godine.

**Grafik 5.** Udeo poreza na imovinu u ukupnom budžetu LS u %

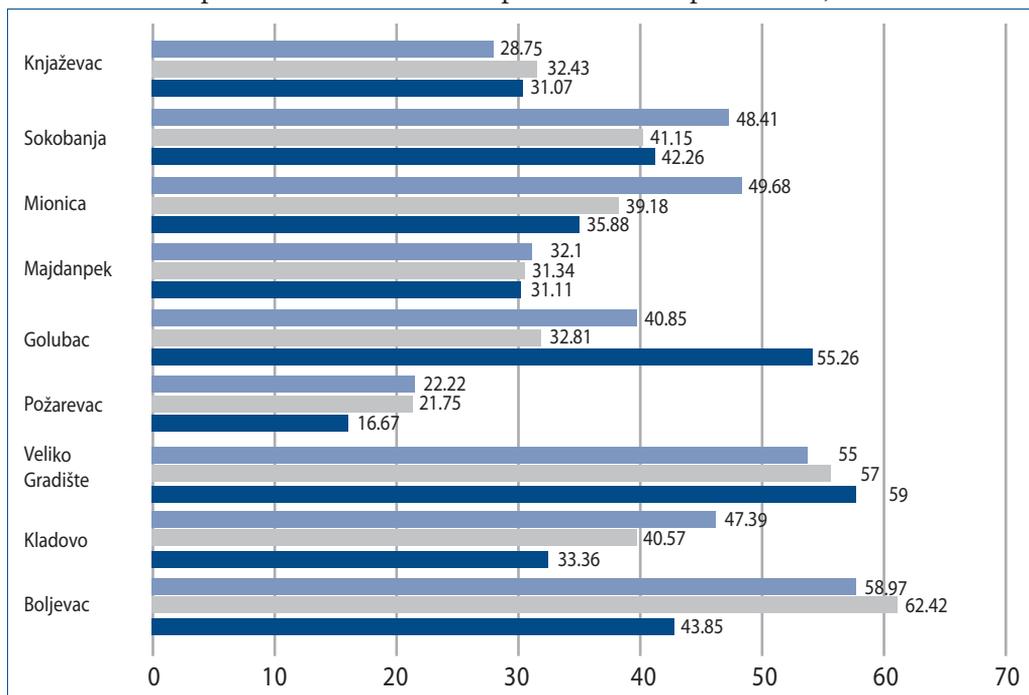


Izvor: Podaci na osnovu sprovedene ankete

U predstavljenom uzorku od devet jedinica lokalne samouprave, četiri beleže neznačan pad udela poreza na imovinu u ukupnom budžetu LS (Boljevac, Kladovo, Mionica i Knjaževac), dok je kod opštine Majdanpek procentualni udeo zadržan na istom nivou posmatrano u periodu 2015. i 2016. godine. Ostalih pet jedinica beleže trend rasta udela u proseku za 2%. Ovakav rezultat se može pripisati i dalje značajnijem udelu republičkih transfera i ustupljenih prihoda u budžetima lokalnih samouprava.

Ako se pak porez na imovinu analizira s aspekta njegovog učešća u ukupnim izvornim prihodima lokalne samouprave, situacija je sledeća:

**Grafik 6.** Udeo poreza na imovinu u ukupnim izvornim prihodima JLS u %



Izvor: Podaci na osnovu sprovedene ankete

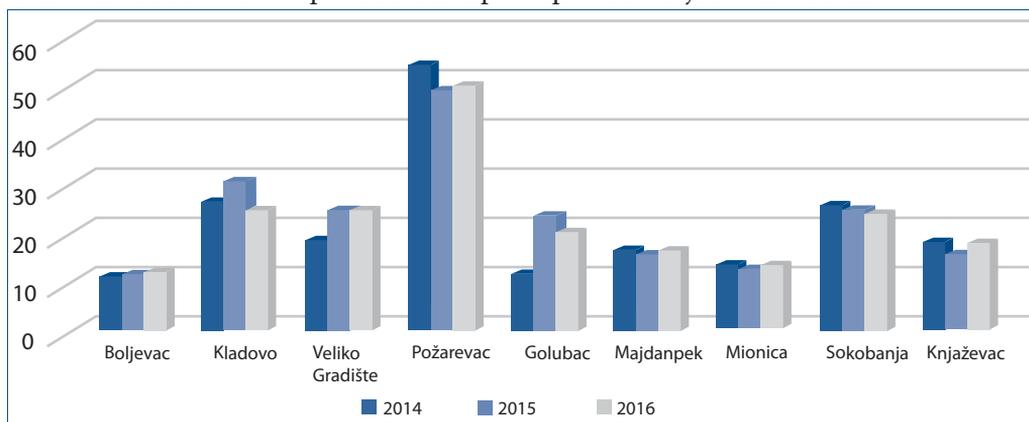
Na prethodnom grafikonu se mogu uočiti značajnija odstupanja kada je u pitanju udeo poreza na imovinu u ukupnim izvornim prihodima lokalnih samouprava. Ta odstupanja su najveća u slučaju opština Boljevac (15%) i Kladovo (14%) koje beleže povećanje udela poreza na imovinu u ukupnim izvornim prihodima LS u ovim procentima, i opštine Golubac (-15%), koja beleži značajniji pad udela. Kod ostalih lokalnih samouprava beleži se neznačan rast koji se kreće od 1% u slučaju Majdanpeka do 6% kod Sokobanje.

Iako sve podržane lokalne samouprave beleže znatno povećanje naplate poreza na imovinu (što će biti prikazano u nastavku), taj trend se ne odražava proporcionalno i na porast učešća poreza na imovinu u ukupnim izvornim prihodima. Razlozi za takav efekat mogu biti višestruki. S obzirom na to da je reč o izvornim prihodima lokalnih

samouprava, najčešće se radi o porastu udela drugih grupa izvornih prihoda koje administrira lokalna samouprava. Kako se radi o periodu 2014–2016. godine, zakonske izmene su uticale i na promene u strukturama pozicija izvornih prihoda. Ovo se prvenstveno odnosi na ukidanje naknade za korišćenje građevinskog zemljišta od 1. januara 2014. godine, ali i na činjenicu da su lokalne samouprave nastavile da naplaćuju zaostala potraživanja po istoj. Takođe, Zakonom o javnoj imovini lokalne samouprave su u većem delu uspele da efikasnije upravljaju istom, te se beleži porast učešća prihoda od davanja u zakup, odnosno od korišćenja nepokretnosti i pokretnih stvari u svojini jedinice lokalne samouprave. Slična situacija se beleži i usled uvođenja komunalnih taksa za zauzeće javnih površina, ili pak usled porasta prihoda po osnovu donacija jedinici lokalne samouprave.

Sledeći grafikon predstavlja procentualni udeo poreza na imovinu u ukupnim prihodima lokalne samouprave. Kao i u slučaju udela u ukupnom budžetu, učešće poreza na imovinu ni u ovom slučaju ne beleži drastična pomeranja u posmatranom periodu. Razlozi opet mogu biti ponovljeni, a mogu se svesti na značaj nenamenskih transfera u prihodima lokalne samouprave.

**Grafik 7.** Udeo izvornih prihoda u ukupnim prihodima jedinice LS u %



Izvor: Podaci na osnovu sprovedene ankete

I tabelarno prikazano:

**Tabela 9.** Udeo izvornih prihoda u ukupnim prihodima JLS (u %)

LS	2014.	2015.	2016.
Boljevac	11,31	12,47	12,86
Kladovo	28,46	33,08	26,87
Veliko Gradište	20,00	27,00	27,00
Požarevac	58,75	53,78	54,42
Golubac	12,90	25,39	21,46

LS	2014.	2015.	2016.
Majdanpek	17,80	16,70	17,30
Mionica	15,09	13,18	14,51
Sokobanja	27,62	26,8	25,66
Knjaževac	19,6	16,65	19,13

Izvor: Podaci na osnovu sprovedene ankete

Navedeni podaci potvrđuju da učešće izvornih prihoda u ukupnim prihodima LS ne beleži velika odstupanja, kao uostalom i u slučaju udela poreza na imovinu u ukupnom budžetu lokalnih samouprava. U posmatranom periodu procentualne razlike se mogu svesti na svega nekoliko procentnih poena, bilo u smanjenju bilo u povećanju udela.

### 5.3. Naplata poreza na imovinu

**Tabela 10.** Ukupno utvrđeni porez na imovinu za fizička lica u mil. rsd

LS	2014.	2015.	% uvećanja/smanjenja	2016.	% uvećanja/smanjenja
Boljevac	11.226.800	22.021.274	96,15	20.882.347	-5,17
Kladovo	43.620.778	44.324.976	1,61	44.177.563	-0,33
Veliko Gradište	27.003.467	30.776.528	13,97	29.729.371	-3,40
Požarevac	138.513.373	158.533.230	14,45	160.084.452	0,98
Golubac	24.881.858	23.997.904	-3,55	23.702.908	-1,23
Majdanpek	19.508.052	19.992.809	2,48	21.875.456	9,42
Mionica	13.213.465	15.425.509	16,74	44.362.243	187,59
Sokobanja	39.860.843	43.200.516	8,38	44.900.889	3,94
Zaječar	62.640.761	84.820.010	35,41	91.002.594	7,29
Varvarin	14.774.190	14.529.107	-1,66	19.130.121	31,67
Užice	96.368.844	136.984.120	42,15	114.880.535	-16,14
Knjaževac	17.700.985	22.969.862	29,77	23.576.030	2,64

Izvor: Podaci na osnovu sprovedene ankete

**Tabela 11.** Ukupno utvrđeni porez na imovinu za pravna lica u mil. rsd

LS	2014.	2015.	% uvećanja/smanjenja	2016.	% uvećanja/smanjenja
Boljevac	6.887.834	8.566.286	24,37	8.724.936	1,85
Kladovo	19.200.289	31.490.712	64,01	25.740.133	-18,26
Veliko Gradište	18.621.611	17.853.875	-4,12	19.442.872	8,90
Požarevac	170.064.232	164.611.640	-3,21	168.808.585	2,55
Golubac	3.810.104	4.357.224	14,36	4.786.173	9,84
Majdanpek	12.830.245	16.102.428	25,50	15.445.439	-4,08
Mionica	14.131.609	18.488.297	30,83	14.307.434	-22,61
Sokobanja	18.458.549	18.573.373	0,62	23.450.202	26,26

LS	2014.	2015.	% uvećanja/smanjenja	2016.	% uvećanja/smanjenja
Zaječar	67.914.386	62.740.170	-7,62	72.656.308	15,81
Varvarin	8.946.063	9.624.509	7,58	15.079.199	56,67
Užice	80.198.298	119.092.918	48,50	107.808.149	-9,48
Knjaževac	34.576.332	29.058.448	-15,96	28.874.587	-0,63

Izvor: Podaci na osnovu sprovedene ankete

Ukoliko se komparativno posmatraju ukupno utvrđen porez na imovinu za fizička i pravna lica u posmatranom periodu, može se zaključiti da je pad u procentu zaduženja zastupljeniji u slučaju fizičkih lica, naročito u 2016. u odnosu na 2015. godinu. Sa druge strane, zaduženja u 2015. u odnosu na 2014. godinu i kod fizičkih i kod pravnih lica su u većoj ili manjoj meri usaglašena u ukupnoj masi uzorka. Ipak, posmatrano pojedinačno po određenim lokalnim samoupravama, mogu se uočiti znatna odstupanja. Tako opština Boljevac beleži veliki porast u procentu zaduženja porezom na imovinu fizičkih lica za čak 96% u 2015. godini, dok već sledeće godine beleži pad od 5%. U slučaju opštine Mionica, u 2016. u odnosu na 2015. godinu, registrovano je povećanje zaduženja od velikih 187% za fizička lica i istovremeno je zabeležen pad zaduženja u slučaju pravnih lica od 23%. (Opština Boljevac je tokom 2014. godine učestvovala u projektu ažuriranja baza poreskih obveznika u sklopu MED I projekta i osvojila prvo mesto u nagradnom takmičenju. Opština Mionica se projektu pridružila 2015. godine i postigla veoma pohvalne rezultate za svega nekoliko meseci podrške.)

**Tabela 12.** Ukupno naplaćeni porez na imovinu za fizička lica u mil. rsd

LS	2014.	2015.	% uvećanja/smanjenja	2016.	% uvećanja/smanjenja
Boljevac	11.019.106	19.558.601	77,50	19.425.602	-0,68
Kladovo	40.331.791	52.511.211	30,20	48.659.995	-7,33
Veliko Gradište	18.216.448	30.237.236	65,99	31.926.391	5,59
Požarevac	133.805.607	162.033.491	21,10	161.251.701	-0,48
Golubac	16.978.090	23.036.287	35,68	23.595.347	2,43
Majdanpek	15.044.522	19.802.899	31,63	23.094.951	16,62
Mionica	10.478.745	14.239.241	35,89	29.013.762	103,76
Sokobanja	34.668.121	38.331.959	10,57	38.926.783	1,55
Zaječar	86.388.470	92.698.897	7,30	88.801.855	-4,20
Varvarin	11.667.130	21.150.066	81,28	22.586.219	6,79
Užice	106.626.429	145.050.836	36,04	134.526.062	-7,26
Knjaževac	17.624.484	21.178.074	20,16	22.123.518	4,46

Izvor: Podaci na osnovu sprovedene ankete

U slučaju apsolutno naplaćenog poreza na imovinu kod fizičkih lica, evidentno je da sve lokalne samouprave beleže značajan porast prihoda od poreza na imovinu u 2015. godini. Pored podrške koju su sve lokalne samouprave dobile od strane projekta, ovde bi trebalo podsetiti i na izmene zakonskih odredbi u pogledu načina utvrđivanja osnovice za oporezivanje, što je sigurno u znatnoj meri doprinelo povećanju ovog prihoda.



Pored toga, lokalne samouprave su se u ovom periodu značajnije posvetile i prinudnoj naplati zaostalih potraživanja i time dodatno uvećale prihod. Kao i u slučaju poreskog zaduženja, tako se i u pogledu povećanja naplate ističu opština Boljevac (77,5%) u 2015. godini i opština Mionica (103,76%) u 2016. godini. Evidentan je pak pad u naplati poreza na imovinu u 2016. godini u svim lokalnim samoupravama (izuzev Mionice). Razlog za ovakav trend prvenstveno se može pronaći u Odluci o reprogramu poreskih obaveza i otpisu kamata koja je doneta u toku 2016. godine.

**Tabela 13.** Ukupno naplaćeni porez na imovinu za pravna lica u mil. rsd

LS	2014.	2015.	% uvećanja/smanjenja	2016.	% uvećanja/smanjenja
Boljevac	6.326.100	7.514.949	18,79	7.648.696	1,78
Kladovo	19.041.878	28.401.445	49,15	25.598.964	-9,87
Veliko Gradište	16.945.180	18.924.705	11,68	30.758.199	62,53
Požarevac	166.733.325	156.094.502	-6,38	180.140.828	15,40
Golubac	2.417.949	3.025.745	25,14	2.325.660	-23,14
Majdanpek	12.012.818	13.135.512	9,35	14.438.015	9,92
Mionica	13.916.903	11.485.488	-17,47	10.272.680	-10,56
Sokobanja	6.429.273	10.225.801	59,05	19.553.549	91,22
Zaječar	48.322.753	44.376.482	-8,17	53.871.1752	21,40
Varvarin	4.774.190	8.034.499	68,29	13.678.131	70,24
Užice	83.327.010	99.697.606	19,65	105.594.305	5,91
Knjaževac	28.203.211	22.295.048	-20,95	20.409.582	-8,46

Izvor: Podaci na osnovu sprovedene ankete

Naplata poreza na imovinu kod pravnih lica beleži malo drugačiji trend u 2015. godini u odnosu na trend naplate kod fizičkih lica. U ovom slučaju trećina lokalnih samouprava beleži pad procenta naplate poreza na imovinu, dok u slučaju fizičkih lica svih 12 podržanih opština beleži porast stepena naplate u 2015. u odnosu na 2014. godinu. Ipak 40% ovog uzorka beleži rast prihoda od naplate poreza na imovinu pravnih lica, posmatrano linijski. U ovoj grupi se nesumnjivo ističu opštine Sokobanja sa naplatom od 91% u 2016. godini i Varvarin sa naplatom od 70%.

Navedene performanse učinka oporezivanja imovine obuhvataju devet projektom podržanih lokalnih samouprava, uključujući i tri dodatne JLS koje su podršku projekta dobile u toku 2015. i 2016. godine.<sup>6</sup> Na ovom mestu bi trebalo istaći da su sve lokalne samouprave u okviru MED I projekta „Opštinski ekonomski razvoj u istočnoj Srbiji” ostvarile izuzetne rezultate u pogledu ažuriranja baza poreskih obveznika i administriranja poreza na imovinu u svojim lokalnim zajednicama. Pored tehničke podrške koju su dobile, ove lokalne samouprave su se istakle i kao primer dobre prakse u oblasti dobrog upravljanja, te time zaslužuju i dodatne pohvale.

<sup>6</sup> Opština Negotin nije dostavila potpune podatke i zbog toga nije obuhvaćena analizom.

## 5.4. Porez na imovinu u službi dobrog upravljanja

Kada govorimo o administriranju sopstvenih prihoda i naporima lokalnih poreskih administracija, moramo se osvrnuti i na momenat dobrog upravljanja, gde se porez na imovinu izdvaja kao važan instrument, s obzirom na to da po svojoj formi uslovljava direktnu vezu lokalne samouprave i građana, poreskih obveznika. Lokalna samouprava po svojoj funkciji zauzima posebno mesto u razvoju i implementaciji koncepta dobrog upravljanja. Budući da upravlja lokalnom zajednicom, stepen interakcija i međusobne zavisnosti građana najprisutniji je na lokalnom nivou. Usled činjenice da deluju na ograničenom prostoru, lokalne zajednice karakteriše i visok stepen potencijala da se brzim donošenjem i korigovanjem odluka bolje i sadržajnije prepoznaju interesi i potrebe građana. Zbog svog potencijala i za građane velikog značaja lokalne zajednice, lokalna samouprava treba da ulaže dodatne napore da unutar sebe otkloni sve moguće negativne tendencije i da bezuslovno radi na promociji koncepta dobrog upravljanja, odnosno poštuje osnovne principe dobrog upravljanja: odgovornost, transparentnost, efikasnost, uključivanje građana i nediskriminacija.

Kao što smo već naglasili, porez na imovinu kao izvorni prihod jedinice lokalne samouprave zauzima jedno od značajnijih mesta u budžetu svake lokalne samouprave, ali je i jedini poreski oblik u direktnoj vezi sa uslugama koje građani zauzvrat očekuju od lokalne samouprave. Ova relacija upućuje na visok nivo odgovornosti koji se očekuje od obe uključene strane. Građani, s jedne strane, kao poreski obveznici moraju biti potanko obavešteni o osnovnim elementima poreza koji plaćaju, gde se zakonske odredbe moraju naći na prvom mestu. S druge strane, lokalna samouprava ima obavezu kontinuirane komunikacije sa građanima u smislu informisanja o obavezama, ali i o daljim tokovima novca koji se prikuplja naplatom poreza na imovinu. Navedeni izazovi su često i razlog nerazumevanja od strane poreskih obveznika, s obzirom na to da su nedovoljna informisanost i generalno odsustvo dvosmerne komunikacije prepoznati kao jedan od najvećih problema u smislu nezadovoljstva građana radom lokalnih organa. Poreski obveznici u većini slučajeva nemaju saznanja o krajnjoj svrsi plaćanja poreza na imovinu. Ukoliko se na to pridoda i nejednakost u oporezivanju ili, jednostavnije, odsustvo sankcija za neplaćanje poreza na imovinu, slika koja se generalno stiče nije za preporuku. Sa druge strane, lokalne samouprave ne ulažu dovoljno napora na samom podizanju svesti među svojim građanima u pogledu značaja efikasnog administriranja poreza na imovinu. Ipak, proces je sam po sebi poprilično jednostavan. Plaćanje poreza na imovinu je zakonska obaveza. Neizmirivanje iste podleže zakonskim sankcijama. Porez na imovinu se plaća na nepokretnosti koje poreski obveznik poseduje na teritoriji određene lokalne samouprave. Prihod od naplate tog poreza sliva se u budžet te lokalne samouprave. Novac prikupljen na taj način, dalje se vraća građanima kroz razvoj i ulaganje u komunalnu infrastrukturu, obrazovanje, privredni razvoj i dr.

Osnovni instrument za efikasno ispunjavanje prethodnih stavki jeste prvenstveno transparentnost u radu lokalnih samouprava i intenzivnije uključivanje građana u proces odlučivanja, naročito u pogledu svrhe trošenja novca poreskih obveznika. Insistiranje na dostupnosti svih relevantnih informacija od značaja za oporezivanje imovine preduslov je demokratskog funkcionisanja zajednice. Na lokalnom nivou ovo je još intenzivniji zahtev, budući da je lokalna samouprava prva institucija kojoj se građani obraćaju i smatraju je izvorom rešenja. S tim u vezi lokalne samouprave moraju poštovati punu transparentnost i time ne dovoditi u zabludu lokalnu zajednicu. U pogledu uključivanja građana u proces donošenja odluka od značaja za građane lokalne zajednice, situacija nije baš najsajnija kada su u pitanju lokalne samouprave u Srbiji. Pozitivni primeri se mogu svesti na svega nekoliko lokalnih samouprava ili pak na pojedine segmente gde se građani dodatno pitaju za mišljenje. Ovo, naravno, treba da se promeni jer se u protivnom ne može govoriti o dobrom upravljanju. Porez na imovinu je takođe dobar pokazatelj uspešnosti ili saradnje obveznika i lokalne samouprave. One lokalne samouprave koje insistiraju na punom obuhvatu oporezivanja, ne samo u pogledu priliva sredstava u budžet, već kao modela jednakosti gde svi plaćaju a ne samo pojedinci, beleže i najbolje performanse u administriranju poreza na imovinu. Kod ovih lokalnih samouprava komunikacija sa građanima je intenzivnija, s obzirom na to da se i više novca može izdvojiti za potrebe stanovništva.

Iz prethodno navedenog može se potvrditi da porez na imovinu ima sve potrebne elemente čije se efikasno administriranje može smatrati indikatorom dobrog upravljanja. Njegova direktna veza sa građanima i budžetom lokalne samouprave odličan je preduslov koji se na adekvatan način treba iskoristiti i dalje unapređivati.

Međutim, iako je evidentno postojanje spremnosti lokalne samouprave da se efikasnije posveti administriranju ovog poreskog oblika, ovde se mora naglasiti da to i dalje nije dovoljno samo po sebi. Nažalost, u praksi smo svesni niza otežavajućih okolnosti i problema sa kojima se susreću lokalne poreske administracije u svom svakodnevnom radu. Bilo da je reč o zakonskim rešenjima koja treba unaprediti ili o nedostatku kadrovskih, odnosno tehničkih kapaciteta, administriranje poreza na imovinu još uvek nije moguće vršiti na optimalan način.

U nastavku ćemo sumirati najznačajnije probleme koji su istaknuti od strane lokalnih poreskih administracija i za koje se nadamo da će u saradnji sa nadležnim institucijama u skorije vreme pronaći svoja rešenja u praksi.



## 6. PROBLEMI U OPOREZIVANJU IMOVINE

*Razmena podataka iz evidencija državnih organa radi potpunijeg obuhvata i bolje naplate.* Obuhvat imovine nije potpun i ažuran – ne postoji sistemsko rešenje (nema registra svih nepokretnosti sa podacima o vlasnicima ili korisnicima, nakon smrti poreskog obveznika duži period se ne sprovode ostavinski postupci i sl.).

Podaci službe za katastar nepokretnosti nisu dovoljno ažurni niti potpuni.

S obzirom na to da je predmet oporezivanja pravo, korišćenje ili državina na nepokretnosti, ni lokalne poreske administracije nemaju tačne podatke o broju nepokretnosti u bazi podataka poreza na imovinu. Treba razmotriti mogućnost da se uvede identifikacija svake pojedinačne nepokretnosti, a ne da se za brojanje nepokretnosti koristi broj poreskih prijava koji zavisi od broja suvlasnika, prometa u toku godine i sl. Zemljište se uglavnom posmatra kao fizička celina tako da se ne zna ni tačan broj katastarskih parcela.

Treba ići u pravcu da se uspostavi elektronska razmena podataka LPA sa Katastrom. Bitan preduslov za elektronsku razmenu je da adresni podaci budu šifrirani i da podaci o licima sadrže JMBG ili PIB.

Katastar bi, pored navedenog, trebalo da sadrži i tačan podatak o godini izgradnje, odnosno godini rekonstrukcije objekata.

Nedostupnost ažurnih podataka o umrlim obveznicima, kao i ažurnih adresnih podataka fizičkih lica predstavlja dugogodišnji kontinuiran problem u radu lokalne poreske administracije.

Radi obezbeđenja uslova za primenu odredaba ZPPPA, kao i za kvalitetno administriranje poreza na imovinu, potrebno je da se uredi da i lokalnim poreskim administracijama bude omogućen pristup navedenim podacima ili elektronska razmena. Bitan preduslov za elektronsku razmenu jeste da adresni podaci budu šifrirani.

*Utvrđivanje poreske obaveze kada nije podneta poreska prijava.* ZPPPA propisuje da kada obveznik ne podnese poresku prijavu, mora biti sproveden postupak kontrole (to podrazumeva poziv za kontrolu, zapisnik o kontroli i rešenje o utvrđivanju obaveze) i ne ostavlja mogućnost da se utvrđivanje poreza izvrši bez pozivanja obveznika u ovaj dosta kompleksan i spor postupak. Izmena ovih zakonskih odredbi u pravcu da se omogući da se po službenoj dužnosti, neposrednim odlučivanjem, bez prethodnog izjašnjavanja obveznika, može utvrditi porez kada nadležni organ raspolaze podacima od značaja za postojanje poreske obaveze, a istekao je rok u kome je obveznik trebalo da podnese poresku prijavu, doprinela bi efikasnijem radu LPA.

*Integracija naknade za korišćenje građevinskog zemljišta.* Izmenama Zakona o porezima na imovinu od 1. januara 2014. godine nije na pravi način postignut cilj integracije naknade za korišćenje građevinskog zemljišta u porez na imovinu jer je teret većeg oporezivanja u najvećoj meri prenet na fizička lica i deo pravnih lica koji obavljaju neprofitabilne delatnosti.

*Prosečne cene nepokretnosti po zonama.* Problem utvrđivanja poreske osnovice primenom prosečnih cena – korišćenje prosečnih cena u zoni za utvrđivanje poreskih osnovica često se razlikuje od realne vrednosti predmetne nepokretnosti jer sem amortizacije ne uzima druge karakteristike nepokretnosti.

Prosečne cene odgovarajućih nepokretnosti po zonama utvrđuju se isključivo na osnovu cena ostvarenih u prometu. U praksi je uočeno da se mogu dobiti prosečne cene koje znatno odstupaju od prošlogodišnjih, pri čemu nije došlo do realnih pomeranja cena u tom obimu.

*Problemi u vezi s određivanjem prosečne cene na osnovu podataka iz prometa* jesu: cene u ugovorima su često nerealne; teško je na osnovu ugovora odrediti da li je zemljište poljoprivredno ili građevinsko pa se dobijaju neadekvatne cene; veliki broj ugovora sadrži zbirnu cenu za celu nepokretnost na određenoj lokaciji (zemljište sa kućom, garažom, pomoćnim objektom), pa su ovi ugovori neupotrebljivi a često su jedini; u obodnim, seoskim delovima najčešće nema pojedinačnog prometa garaža, stanova; za pojedine vrste nepokretnosti u pojedinim zonama nije bilo načina da se odrede prosečne cene jer nije bilo tri prometa, a primena zakonskih odredbi je u tim slučajevima uglavnom davala nelogične cene (za pojedine vrste nepokretnosti u pojedinim zonama za koje se prosečna cena formira kao prosek prosečnih cena iz graničnih zona, može se dobiti nelogičan podatak da je cena iste vrste nepokretnosti u višoj zoni manja ili ista kao cena te vrste nepokretnosti u nižoj zoni).

Optimalno rešenje bi moglo da bude da Katastar uspostavi sistem masovne procene nepokretnosti.

*Stope.* Problem primene različitih poreskih stopa kod pravnih i fizičkih lica – dovodi do toga da zbog manjeg poreza obveznici fizička lica unose imovinu u poslovne knjige ili vrše podelu imovine na više suvlasnika (da bi izbegli progresivne stope).

*Amortizacija.* Vrednost nepokretnosti umanjuje se samo po osnovu amortizacije – potrebno je uvesti i druga umanjenja poreske osnovice za pojedine vrste nepokretnosti (suterene i podrume, nadstrešnice i sl.; skladišta, stovarišta i proizvodne objekte za koje su obveznici fizička lica, za koje pravna lica porez plaćaju po knjigovodstvenoj vrednosti; sportske i sajamske objekte).

*Klasifikacija nepokretnosti.* Podela na sedam vrsta nepokretnosti – problem su pomoćni objekti koji sada moraju biti razvrstani u kuće za stanovanje ili poslovne objekte. Treba ih staviti uz kategoriju garaža.

*Vrste zemljišta.* Problem određivanja vrste zemljišta, a prema Zakonu o planiranju i izgradnji (planskom dokumentu), naročito za građevinsko zemljište koje se i dalje koristi kao poljoprivredno. Trebalo bi razmotriti mogućnost propisivanja umanjenja u određenom procentu za građevinsko zemljište koje se koristi kao poljoprivredno, kao i uvećanja za poljoprivredno zemljište koje se koristi kao građevinsko.

*Osnovica kod pravnih lica.* Poreska osnovica za pravna lica kompleksno je uređena i ima dosta nedostataka kod korišćenja fer vrednosti. Trebalo bi razmotriti da se u određenim slučajevima koristi knjigovodstvena vrednost ili vrednost dobijena množenjem prosečne cene i površine (kao kod fizičkih lica), uz eventualnu primenu amortizacije.

*Poreske prijave.* Poreske prijave za pravna lica su kompleksne i obimne. Jednostavnije utvrđivanje poreske osnovice kod pravnih lica značilo bi i drugačiju poresku prijavu, pri čemu bi obavezno trebalo propisati elektronsko podnošenje poreskih prijava za ovu kategoriju poreskih obveznika, što bi smanjilo administriranje u ovom delu i ostavilo više prostora za procene rizika i poreske kontrole.

## 6.1. Prepruke za dalje unapređenje sistema oporezivanja imovine

Dalji razvoj sistema oporezivanja imovine potreban je u tri različita pravca:

- a) nastavljajanjem napora na boljoj evidenciji predmeta oporezivanja;
- b) unapređivanjem pravnog okvira, pre svega u pogledu Zakona o porezima na imovinu i
- c) obezbeđivanjem bolje informatičke povezanosti lokalnih poreskih uprava sa obveznicima, na jednoj strani, a na drugoj, sa državnim organima i imaocima javnih ovlašćenja koji raspoložu bazama podataka potrebnim za utvrđivanje poreske obaveze i sprovođenje naplate.

Ključna svrha potrebnih izmena pravnog okvira – tačka b) gore – jeste to da se unapredi sistem utvrđivanja poreske osnovice i tako poboljša pravičnost poreza na imovinu. Tačke a) i c) su ključne za postizanje boljeg obuhvata nepokretnosti porezom na imovinu, što je značajno i za prihodnu izdašnost ovog poreza, ali i za obezbeđivanje elementarne pravičnosti poreza na imovinu. Te pravičnosti ne može biti dokle god je značajan segment nepokretnosti neopravdano van poreskih evidencija.

Uvođenje novih informacionih servisa u upravljanje porezom na imovinu ima i veliki potencijal da smanji obim administrativnog opterećenja i za obveznike (naročito pravna lica, odnosno privredu) i za lokalne poreske administracije. Važan deo unapređenja administriranja poreza na imovinu tiče se automatizacije razmene podataka između lokalnih poreskih administracija i drugih državnih organa. Pre svega je potrebno obezbediti razmenu podataka o izmenama od značaja za utvrđivanja poreskih obaveza između LPA i evidencija o nepokretnostima i pravima na njima (službe za katastar nepokretnosti) i evidencija ličnih stanja građana (matičnih knjiga). Na ovaj način bi se omogućilo i da lokalne poreske administracije veći deo svojih resursa oslobode za kontrolu izvršenja poreskih obaveza.

Samo administriranje poreza na imovinu moglo bi se unaprediti u nekoliko dodatnih elemenata:

- Donošenje poreskih rešenja kada obveznik propusti da podnese poresku prijavu ili obavesti nadležni organ o novim činjenicama bitnim za utvrđivanje poreske obaveze moglo bi se znatno pojednostaviti u slučajevima kada za donošenje rešenja postoje validni podaci nadležnih organa. Sada, čak i kada dođe do saznanja o bitnim činjenicama iz službenih evidencija, odnosno na osnovu uvida u akta nadležnih državnih organa, lokalna poreska administracija može da utvrdi obavezu samo sprovođenjem postupka kontrole, koji podrazumeva pozivanje obveznika da podnese poresku prijavu, pa ako to ne učini, pozivanje da učestvuje u postupku kancelarijske kontrole itd.

Poreska prijava za lica koja vode poslovne knjige mogla bi se pojednostaviti uz uvođenje mogućnosti, ili čak obaveze, elektronskog podnošenja poreske prijave. Uz mogućnost dostavljanja rešenja o porezu na imovinu i elektronskim putem i omogućavanje uvida u stanje poreskih obaveza putem servisa elektronske uprave, ovim bi se umnogome olakšalo izvršenje poreskih obaveza fizičkim i pravnim licima, a olakšalo bi se i administriranje ovog poreza nadležnim lokalnim poreskim administracijama, čime bi one veći deo svojih resursa mogle da usmere na poresku kontrolu na osnovu odgovarajuće procene rizika.





---

CIP – Каталогизација у публикацији  
Народна библиотека Србије, Београд



336.226.2(497.11)

POREZ na imovinu u Srbiji : tekuća kretanja, sa  
osvrtnom na stanje u pilot-jedinicama lokalne samouprave  
u okviru MED projekta / Dušan Vasiljević ... [et al.]. –  
Beograd : Stalna konferencija gradova i opština – Savez  
gradova i opština Srbije, 2017 (Beograd : Dosije studio).  
– graf. prikazi, tabele. – 62 str. ; 24 cm

Tiraž 700. – Napomene i bibliografske reference uz tekst.

ISBN 978-86-88459-70-9

1. Васиљевић, Душан, 1973– [аутор]

а) Порез на имовину – Србија

COBISS.SR-ID 247920396

---





## Stalna konferencija gradova i opština

Savez gradova i opština Srbije

Makedonska 22/VIII  
11000 Beograd  
Srbija

Tel: 011 3223 446  
Faks: 011 3221 215  
E-mail: [secretariat@skgo.org](mailto:secretariat@skgo.org)

[www.skgo.org](http://www.skgo.org)  
[www.facebook.com/skgo.sctm](https://www.facebook.com/skgo.sctm)  
[www.twitter.com/skgo\\_sctm](https://www.twitter.com/skgo_sctm)

ISBN 978-86-88459-70-9



9 788688 459709 >