

# **ФИСКАЛНА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА и њени резултати у пракси**

**Saša Paunović, dipl.ing.**

## ➤ Начелни циљеви

- Реформа државне управе - стратешки циљ Владе РС
- Фискална децентрализација – реформски процес повезан са реформом државне управе
- Циљ фискалне децентрализације је стварање правног основа да јединице локалне самоуправе (локална власт) води политику јавних прихода и јавних расхода која најбоље одговара потребама грађана, уз преузимање одговорности да се обезбеди квалитет услуга и оптимални трошкови

## ➤ Закони:

- Закон о локалној самоуправи (фебруар 2002.) – фискална децентрализација без децентрализације пореске администрације
- Закон о финансирању локалне самоуправе (јул 2006.) – даља фискална децентрализација и децентрализација пореске администрације
- Ради усаглашавања са одредбама Закона о финансирању локалне самоуправе извршена је измена и допуна Закона о порезима на имовину и Закона о пореском поступку и пореској администрацији

# Врсте јавних прихода



## Преузимање администрирања локалних прихода

- Закон о јавним приходима и јавним расходима је определио припадност јавних прихода за финансирање јавних расхода:
  - на нивоу републике
  - покрајине
  - Београда
  - града
  - општине
- Законом о финансирању локалне самоуправе, чија је примена отпочела 1. јануара 2007. године, уређено је обезбеђивање средстава јединица локалне самоуправе за обављање њихових изворних и поверених послова
- 2007 године – 5 локалних самоуправа преузело администрирање локалних јавних прихода (Београд, Крагујевац, Врање, Врњачка Бања и Жабари)
- 2008 године – још 37 локалних самоуправа
- 2009 године – све локалне самоуправе су преузеле ову надлежност од Пореске управе и данас нема ниједног града и општине у Србији који самостално не администрира изворне приходе

## Врсте прихода локалних буџета

- Одредбама Закона о финансирању локалне самоуправе прописане су *врсте примања* јединице локалне самоуправе, тако што је уређено да се средства *буџета* јединице локалне самоуправе обезбеђују из
  - *изворних*,
  - *уступљених* прихода,
  - *трансфера*,
  - примања по основу *задуживања* и
  - других прихода и примања утврђених законом.
- **Изворни приходи** буџета јединице локалне самоуправе су приходи чију стопу, односно начин и мерила за утврђивање висине износа, утврђује јединица локалне самоуправе, при чему се законом може ограничити висина пореске стопе, односно утврдити највиши и најнижи износ накнаде, односно таксе
- Само изворне приходе јединице локалне самоуправе утврђује, наплаћује и контролише локална пореска администрација

# ИЗВОРНИ ПРИХОДИ

- Порез на имовину, осим пореза на пренос апсолутних права и пореза на наслеђе и поклон
- Локалне административне таксе
- Локалне комуналне таксе
- Боравишна такса
- Накнада за коришћење грађевинског земљишта
- Накнада за уређивање грађевинског земљишта
- Накнада за заштиту и унапређивање животне средине
- Приходи по основу самодоприноса
- 9. Приходи од концесионе накнаде за обављање комуналних делатности и приходи од других концесионих послова
- Новчане казне изречене у прекршајном поступку за прекршаје прописане актом скупштине јединице локалне самоуправе, као и одузета имовинска корист у том поступку;
- Приходи од давања у закуп, односно на коришћење непокретности у државној својини које користи јединица локалне самоуправе и индиректни корисници њеног буџета;
- Приходи од продаје покретних ствари које користи јединица локалне самоуправе и индиректни корисници њеног буџета;
- Приходи које својом делатношћу остваре органи и организације јединице локалне самоуправе;
- Приходи од камате на средства буџета јединице локалне самоуправе;
- Приходи по основу донација јединица локалне самоуправе;
- Други приходи утврђени законом.

## Приходи локалних буџета који стижу са државног нивоа

Јединицама локалне самоуправе са нивоа Републике припадају:

1. Уступљени приходи
  2. Трансфери.
- *Уступљени приходи* буџета јединице локалне самоуправе су они приходи чија се основица и стопа, односно начин и мерила за утврђивање висине износа утврђују законом, а приход остварен на територији јединице локалне самоуправе се уступа у целини или делимично тој јединици локалне самоуправе
  - Уступљене приходе буџета јединице локалне самоуправе администрира централна пореска администрација, тј. Пореска управа као републички орган управе у саставу Министарства финансија.

# УСТУПЉЕНИ ПРИХОДИ

Порези остварени на територији општине:

- Порез на доходак грађана, на приходе од пољопривреде и шумарства; самосталне делатности, непокретности, осигурања лица, 40% од пореза на зараде
- Порез на наслеђе и поклон
- Порез на пренос апсолутних права

Накнаде остварене на територији општине:

- Годишња накнада за моторна возила, тракторе и прикључна возила
- Накнада за загађивање животне средине
- Накнада за извађени материјал из водотока
- Накнада за коришћење шума
- Накнада за коришћење вода
- Туристичка накнада
- Накнада за промену намене пољопривредног земљишта
- Накнада за коришћење природног лековитог фактора



# Искуство општине Параћин у преузимању послова администрације изворних јавних прихода

Општина Параћин има територију површине 542 м<sup>2</sup>, 58.301 становника од тога 25.292 у граду, 34 села и 41 месну зајединицу. Локална пореска администрација је организована као Одељење у оквиру Општинске управе и у свом саставу има 2 одсека, и то Одсек за утврђивање и контролу и Одсек за наплату изворних јавних прихода и укупно 7 запослених радника. Сви службеници су су без радног искуства у Пореској управи и дошли су из других општинских служби.

- Локална пореска администрација је послове утврђивања, контроле и наплате
  - пореза на имовину и
  - локалне комуналне таксепреузела од Пореске управе која је то обављала до 31.12.2008. године.
- Послове администрирања
  - накнаде за коришћење грађевинског земљиштаје преузела од ЈП Дирекција за изградњу општине Параћин 31.07.2009.г.
- Послове утврђивања, контроле и наплате
  - накнаде за заштиту и унапређење животне срединеод Еко Фонда који је то обављао до 31.12.2008. године. Све базе су преузете у електронској форми.

Софтвер Института Михајло Пупин је инсталиран 06.03.2009. године, када је извршена миграција података.

## Порез на имовину и стање преузете базе података од Пореске управе

- Порез на имовину има посебан значај у структури прихода буџета локалне самоуправе, због величине базе података неопходне за утврђивање пореске обавезе, и то је највећи изазов за новоустановљене локалне пореске администрације
- За 5 локалне самоуправе до 01.01.2007. године, за 37 до 01.01.2008. године, а за остале до 01.01.2009. године наплату је обављала Пореска управа, а наплаћен приход је трансферисан локалним самоуправама на чијој територији је наплаћен.
- Базе података од Пореске управе су биле некомплетне и неажурне, јер је највећи део базе формиран до 28.02.1992. године, затим доста података није мигрирано (за физичка лица нису постојали матични бројеви, и ПИБ-ови за правна лица), уочено је да ЈМБГ не одговара обвезнику или је то ЈМБГ наследника, или да су пермутована имена обвезника и очевог имена, да нису измењена имена улица и уписана нова имена улица, нису коришћени унифицирани називи улица, нпр. Улица Владике Николаја Велимировића је негде унета као В.Н.Велимировића или В.Велимировића или Владике Велимировића и сл.
- Приход од пореза на имовину су били уступљени приход локалне самоуправе и имали су другоразредни значај за Пореску управу, чији је приоритет био приход републичког буџета
- Овај порески облик је деценијама био једна врста “мере” социјалне политике, па се његовом утврђивању и наплати поклањало мало пажње
- Принудна наплата је била неадекватна
- Пореска управа се ослањала на добровољно подношење пореских пријава од стране пореских обвезника, није било теренске контроле, нити подношење пријава за пореско-прекршајне поступке

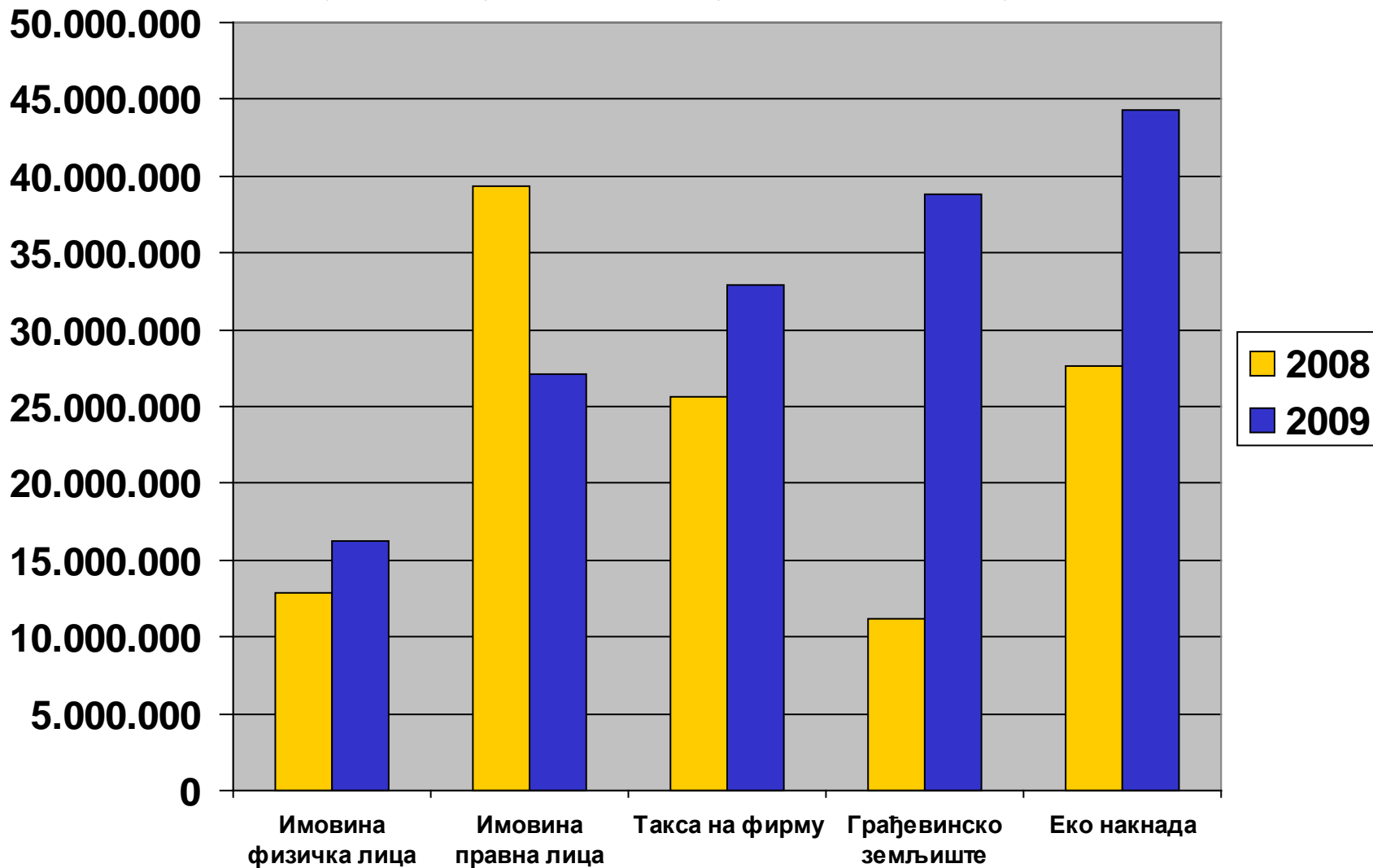
## Мере и активности које су предузимане у ажурирању базе података о обвезницима и непокретностима

- Укрштање свих појединачних база података којима већ располажу локалне самоуправе (грађевинске дозволе, комунална предузећа, бирачки спискови, орто фото снимака)
- Коришћење података којима располаже Електропривреда Србије, Телеком Србије, Републички геодретски завод, Агенција за привредне регистре.
- Прва акција ажурирања података у мају месецу 2009. године у једној градској и једној сеоској МЗ, слањем укупно 720 коверата са обавештењем о потреби подношњења пореске пријаве, флајера и пореских пријава свим власницима непокретности у тим МЗ.
- Друга акција ажурирања података је била у августу месецу 2009. године када је кренула подела флајера, обавештења и нових пореских пријава са захтевом да се попуне и предају свим домаћинствима у општини, и то по 10.000 обавештења и флајера за град и села, као и укупно 20.000 пријава за порез на имовину физичких лица и 20.000 пријава за коришћење грађевинског земљишта.
- Интензивне медијске кампање усмерене ка грађанима преко локалне ТВ, радија, општинског билтена.
- Обимне акције пописа непокретности на терену и теренске контроле, ангажовање незапослених лица и спољних сарадника преко пројеката Јавних радова Националне службе за запошљавање и МЕГА пројекта УСАИД-а, омогућиле да се прикупи укупно **11.454** пореске пријаве за порез на имовину.

## Искуство општине Параћин у преузимању послова администрације изворних јавних прихода

- Ефекти активности у току 2009. године омогућили су следеће резултате:
- 9.962 решења за порез на имовину физичких лица са укупним задужењем од 24.353.598,29 динара
- 144 решења за порез на имовину правних лица са укупним задужењем од 37.393.485,35 динара
- 1389 решења за комуналну таксу на фирму са укупним задужењем од 45.284.419,56 динара
- 5781 решења за накнаду за коришћење грађевинског земљишта са укупним задужењем од 73.189.588,93 динара
- 52 решења за еко накнаду са укупним задужењем од 69.491.840,36 динара

Наплата по основу изворних јавних прихода у општини Параћин у 2008. и 2009. години

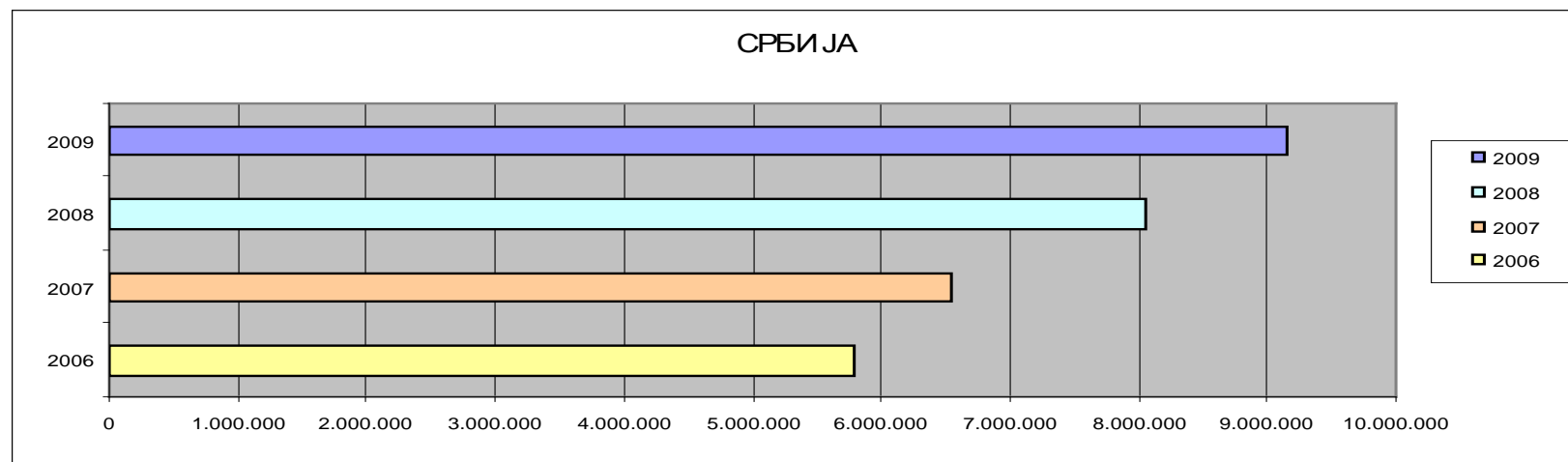


# Проблеми у раду Локалне пореске администрације

- Однос са одређеним државним органима, агенцијама и институцијама који су према Пореској управи имали обавезу достављања свих података који се воде код њих а значајни су за утврђивање пореза је отежан јер се од локалне самоуправе очекује да сноси трошкове добијања таквих података.
- Влада РС није регулисала својим актима преузимање запослених из Пореске управе, тако да локалне самоуправе нису преузели ниједног запосленог и још су истовремено биле ограничене у запошљавању нових извршилаца, и кадрове су проналазили из постојећих у својим управама
- Кашњење реализације пројекта “Фискална децентрализација Србије” у оквиру НИП-а који је обухватао израду информационог система за локалне пореске администрације и набавку рачунарске опреме
- Читав систем израде пореског решења и његове доставе је доста сложен и захтева значајне ресурсе за органе који доносе и достављају пореска решења, како временске тако и финансијске. Нетачно пријављене адресе пореских обвезника, немогућност проналажења обвезника да би им се уручило решење и високи трошкови доставе су такође велики проблем.
- Проблем пренетих дуговања из претходног периода пре преузимања надлежности. Дospelа, а неизмирена дуговања по основу изворних јавних прихода са припадајућим каматама представљају значајне износе и још једну последицу начина на који су ови порези били администрирани годинама уназад.
- Локалне самоуправе имају законску могућност да обвезницима понуде репрограм за плаћање дуга (одложено плаћање максимално до 12 месечних рата), али немају законску могућност да врше било какав отпис, па ни припадајуће камате.

## Ефекти преузимања администрирања пореза на имовину у Србије

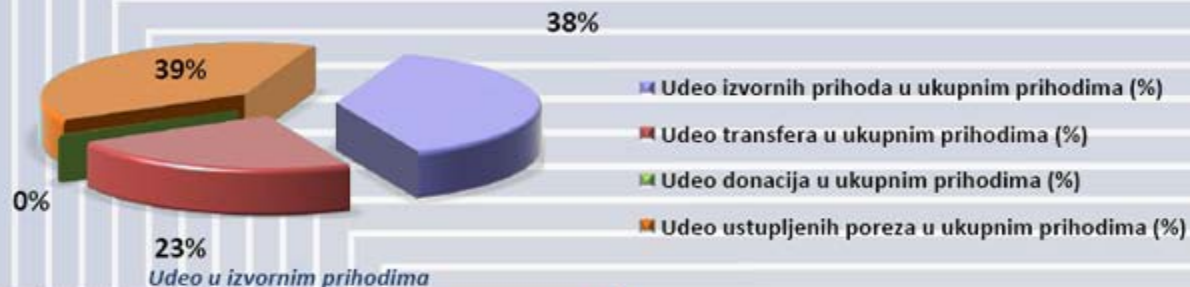
- Упркос лошој полазној основи, која је подразумевала слаб обухват овог пореза (по неким проценама између 40 и 50% непокретности у Србији до тада није било у систему опорезивања порезом на имовину), затим slabим процентом наплате у односу на задужење (у неким општинама испод 50%), великим износима дуговања преузетим од Пореске управе (од којих многа више и нису реална или чак застарела), готово потпуним одсуством теренске контроле, принудне наплате (у пракси неких општина се показало да само кроз поступак слања опомена повећала наплата и преко 30%) и прекршајних поступака, неажурним базама података, у претходне 3 године су подстигнути значајни резултати.



- Раст укупних прихода на порез на имовину за све локалне самоуправе у Србији износе у 2007. години 12,83%, у 2008. години 23,09% и 2009. години 13,58%

# Struktura prihoda opština 2008

## Srbija



Porez na imovinu	13,2 %
Taksa na firmu	5,1 %
Naknada za korišćenje građevinskog zemljišta	13,5 %

## Indžija



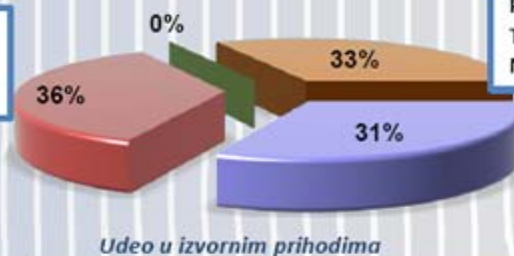
Porez na imovinu	9,9 %
Taksa na firmu	1,2 %
Naknada za korišćenje građevinskog zemljišta	3,6 %

## Žabari



Porez na imovinu	20,4 %
Taksa na firmu	21,8 %
Naknada za korišćenje građevinskog zemljišta	0 %

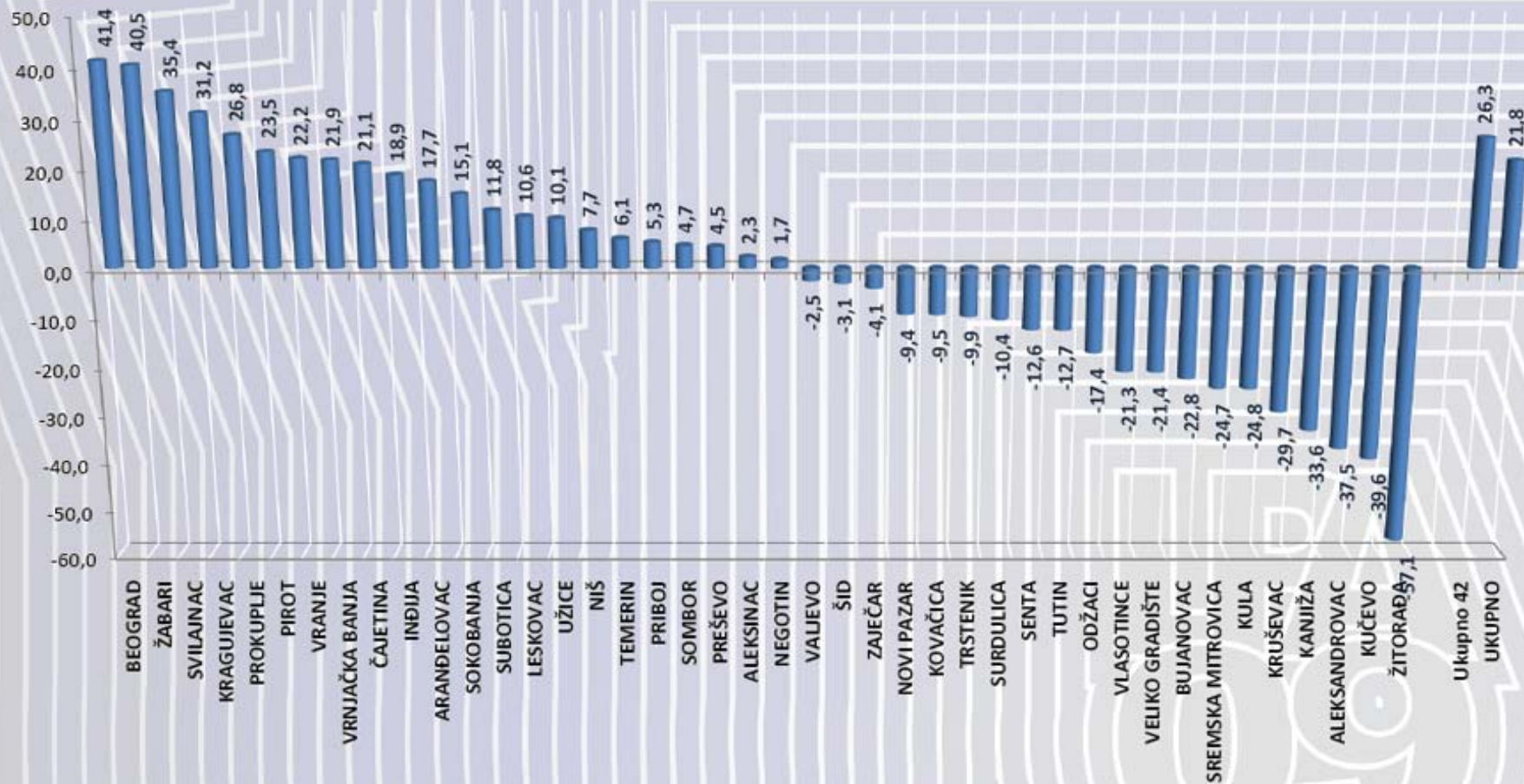
## Svilajnac



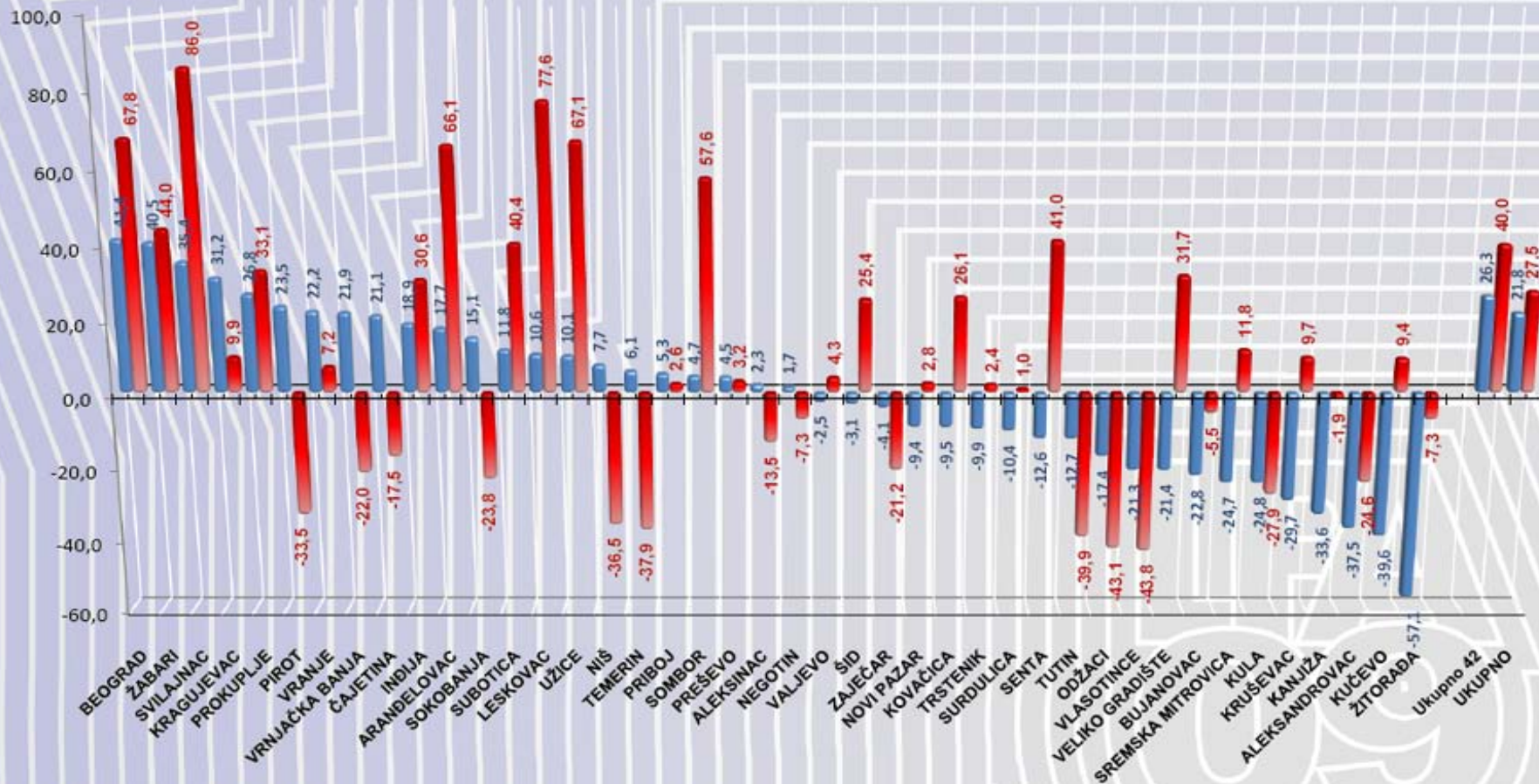
Porez na imovinu	26 %
Taksa na firmu	22,2 %
Naknada za korišćenje građevinskog zemljišta	4,4 %



## Stopa rasta poreza na imovinu 2008/2007



## Stope rasta 2008/2007

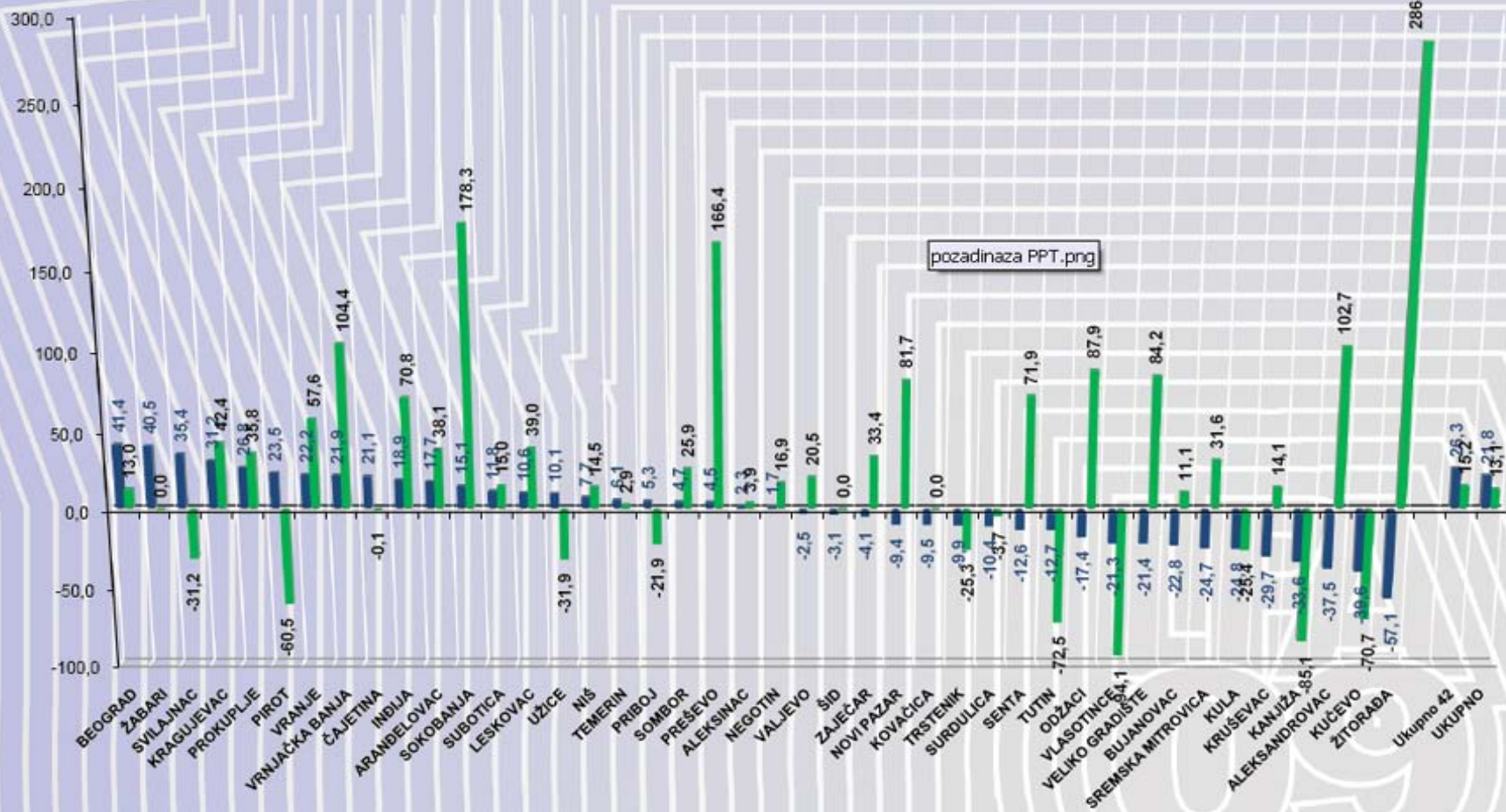


■ Stopa rasta poreza na imovinu

■ Stopa rasta takse na firmu



## Stope rasta 2008/2007

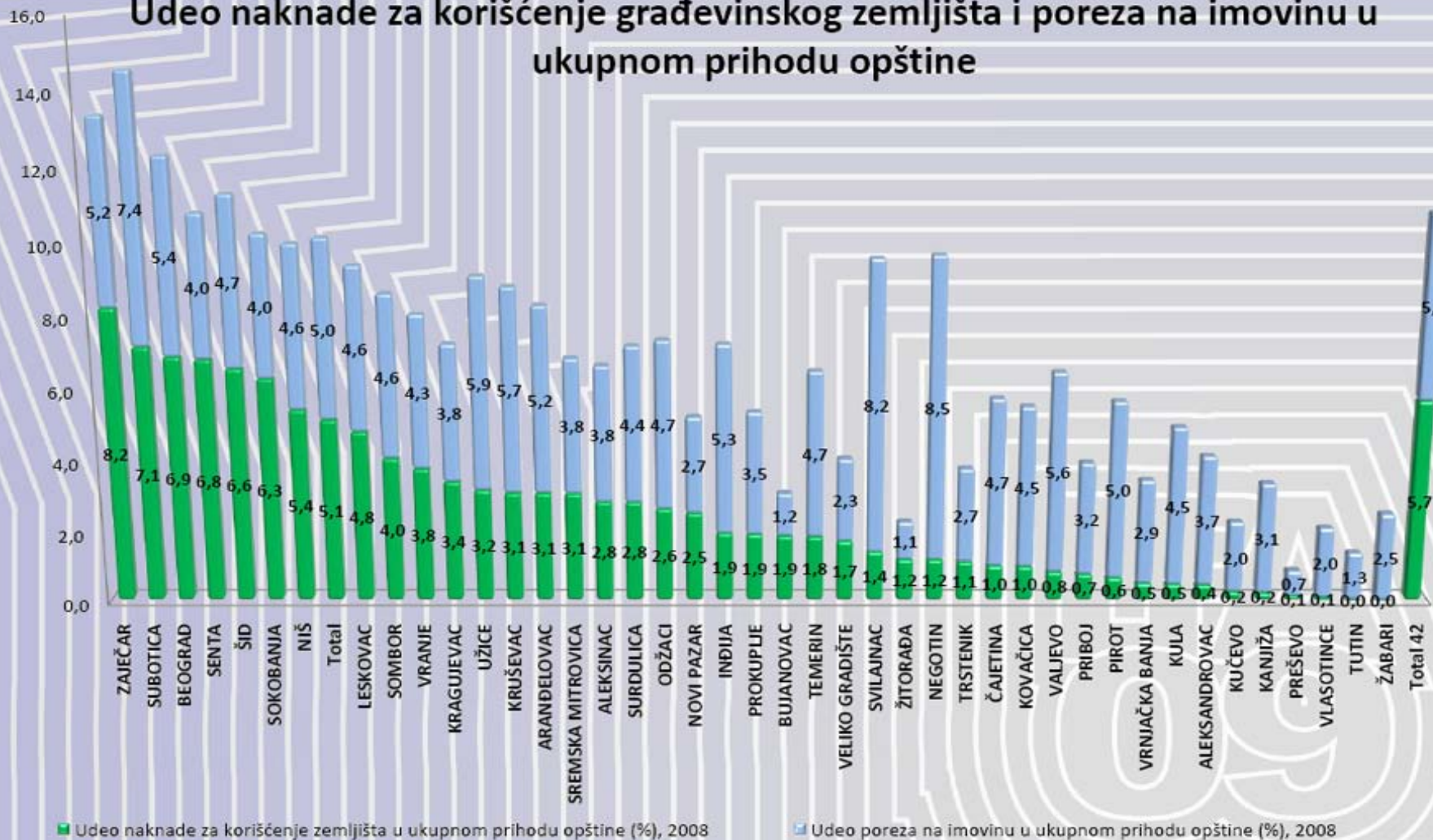


■ Stopa rasta poreza na imovinu

■ Stopa rasta naknade za korišćenje gradj. zemljišta

Izvor: Uprava za Trezor

## Udeo naknade za korišćenje građevinskog zemljišta i poreza na imovinu u ukupnom prihodu opštine



■ Udeo naknade za korišćenje zemljišta u ukupnom prihodu opštine (%), 2008

■ Udeo poreza na imovinu u ukupnom prihodu opštine (%), 2008

## Rezultati administriranja poreza na imovinu u opštinama koje su prenele nadležnost od 1.01.2007. godine – 5 opština

	2006	2007	2008	2009
<b>Beograd : ukupno (1+2)</b>	<b>2.439.025</b>	<b>2.625.351</b>	<b>3.694.474</b>	<b>4.792.940</b>
1. Porez na imovinu – fizička lica	1.333.135	1.385.060	1.553.422	2.581.750
2. Porez na imovinu – pravna lica	1.105.890	1.240.291	2.141.052	2.211.190
<b>Kragujevac : ukupno (1+2)</b>	<b>110.885</b>	<b>138.320</b>	<b>184.520</b>	<b>180.042</b>
1. Porez na imovinu – fizička lica	59.812	77.326	-	80.509
2. Porez na imovinu – pravna lica	51.073	60.994	-	99.533
<b>Vranje : ukupno (1+2)</b>	<b>37.131</b>	<b>37.517</b>	<b>44.625</b>	<b>54.376</b>
1. Porez na imovinu – fizička lica	16.317	16.118	17.197	23.962
2. Porez na imovinu – pravna lica	20.814	21.399	27.428	30.414
<b>Vrnjačka Banja : ukupno (1+2)</b>	<b>20.611</b>	<b>18.640</b>	<b>23.906</b>	<b>28.702</b>
1. Porez na imovinu – fizička lica	9.349	9.293	11.495	11.184
2. Porez na imovinu – pravna lica	11.262	9.347	12.411	17.518
<b>Žabari : ukupno (1+2)</b>	<b>2.068</b>	<b>2.104</b>	<b>2.997</b>	<b>3.871</b>
1. Porez na imovinu – fizička lica	1.109	1.153	1.579	2.114
2. Porez na imovinu – pravna lica	959	951	1.418	1.757
<b>UKUPNO</b>	<b>2.609.720</b>	<b>2.821.932</b>	<b>3.950.522</b>	<b>5.059.931</b>
<b>RAST (%) - nominalno</b>	-	<b>8,13%</b>	<b>39,99%</b>	<b>28.08%</b>

## Rezultati administriranja poreza na imovinu u opštinama koje su prenele nadležnost od 1.01.2008. godine – 37 opština

	2006	2007	2008	2009
<b>Arandjelovac : ukupno (1+2)</b>	<b>22.865</b>	<b>27.657</b>	<b>32.129</b>	<b>43.744</b>
1. Porez na imovinu – fizička lica	9.582	11.945	13.003	18.759
2. Porez na imovinu – pravna lica	13.283	15.712	19.126	24.985
<b>Indjija : ukupno (1+2)</b>	<b>38.187</b>	<b>42.824</b>	<b>48.180</b>	<b>53.487</b>
1. Porez na imovinu – fizička lica	21.961	26.252	26.545	28.723
2. Porez na imovinu – pravna lica	16.226	16.572	21.635	24.764
<b>Prokuplje : ukupno (1+2)</b>	<b>12.241</b>	<b>13.932</b>	<b>17.509</b>	<b>21.397</b>
1. Porez na imovinu – fizička lica	4.135	3.917	4.403	6.970
2. Porez na imovinu – pravna lica	8.106	10.015	13.106	14.427
<b>Pirot : ukupno (1+2)</b>	<b>28.306</b>	<b>35.930</b>	<b>43.566</b>	<b>47.000</b>
1. Porez na imovinu – fizička lica	16.207	18.935	19.602	24.318
2. Porez na imovinu – pravna lica	12.099	16.995	23.964	22.682
<b>Svilajnac : ukupno (1+2)</b>	<b>19.318</b>	<b>21.719</b>	<b>27.544</b>	<b>43.648</b>
1. Porez na imovinu – fizička lica	8.964	10.567	13.795	27.792
2. Porez na imovinu – pravna lica	10.354	11.152	13.749	15.856
<b>UKUPNO</b>	<b>120.917</b>	<b>142.062</b>	<b>168.928</b>	<b>209.276</b>
<b>RAST (%) - nominalno</b>	-	<b>17,48%</b>	<b>18,91%</b>	<b>23,88%</b>



**Хвала на пажњи!**