



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

NACIONALNA ALIJANSA ZA LOKALNI EKONOMSKI RAZVOJ



NALED

NATIONAL ALLIANCE FOR LOCAL ECONOMIC DEVELOPMENT

Neporeski i parafiskalni nameti u Srbiji 2014



OBAVEŠTENJE O AUTORSKOM PRAVU

© 2014 Nacionalna Alijansa za lokalni ekonomski razvoj (NALED)

Makedonska 30/VII, 11000 Beograd, Srbija

www.naled-serbia.org

Izradu ove publikacije omogućio je američki narod posredstvom Agencije Sjedinjenih Američkih Država za međunarodni razvoj (USAID) i Projekta za bolje uslove poslovanja (USAID BEP). Nacionalna Alijansa za Lokalni Ekonomski Razvoj (NALED) je u potpunosti odgovorna za sadržaj ove publikacije, koji ne mora nužno odražavati stavove USAID-a ili vlade Sjedinjenih Američkih Država. Ovim se daje dozvola za korišćenje, kopiranje i distribuciju sadržaja publikacije isključivo u neprofitne svrhe i uz odgovarajuće naznačenje imena, odnosno priznavanje autorskih prava NALED-a.

Beograd, oktobar 2014.

5 koraka do reforme parafiskalnih nameta

**Eliminisati dvostruke
takse – naplata više taksi
za jednu uslugu**



PRIMER: Za utvrđivanje ispunjenosti sanitarnih uslova odnosno opštih i posebnih uslova za higijenu hrane u izgrađenom objektu za klanje životinja potrebno je platiti tri republičke administrativne takse plus jednu sudsku taksu plus jednu taksu za troškove postupka. Ukupno 5 taksi za jednu uslugu.

**Uskladiti visinu taksi
srazmerno ceni
pružene usluge**



PRIMER: Za overu založne izjave koja se prilaže banci za stavljanje nekretnine pod hipoteku prilikom uzimanja stambenog kredita plaćala se taksa u sudu u iznosu od 550 dinara na sve iznose stambenih zajmova, a od 1. septembra 2014, kada su taj posao preuzeli javni beležnici, košta mnogo više i zavisi od visine stambene pozajmice. Tako za iznos kredita od 30.000 evra overa založne izjave za uspostavljanje hipoteke košta 10.080 dinara plus PDV.

**Eliminisati parafiskalne
namete za koje se ne dobija
nikakva usluga ili vrednost
i upodobiti namete njihovoj
stvarnoj prirodi**



PRIMER: Parafiskalni nameti koje predlažemo za eliminaciju:

- Naknada za formiranje obaveznih robnih rezervi;
- Posebna naknada nosiocima autorskih i srodnih prava.

Parafiskalni nameti čiji je naziv potrebno prilagoditi stvarnoj prirodi nameta:

- Naknada za priređivanje posebnih igara na sreću na automatima (po prirodi porez);
- Sredstva za uvođenje, funkcionisanje i unapređenje sistema za praćenje, kontrolu i regulisanje saobraćaja (po prirodi porez).

**Urediti sistem prihoda
lokalnih samouprava i vratiti
im prihode od taksi koji im
po prirodi stvari pripadaju**



PRIMER: U praksi je prepoznata situacija u kojoj lokalna administracija pruža uslugu, a taksa koja se plaća je prihod republičkog budžeta, npr. izvodi iz matične knjige rođenih, matične knjige venčanih i matične knjige umrlih. Za izdavanje ovih izvoda naplaćuje se republička administrativna taksa u iznosu od 120 dinara. U istom tarifnom broju izvodi na međunarodnom obrascu naplaćuju se 380 dinara. Osim što vode ove knjige i obezbeđuju plate i uslove rada zaposlenima, opštine moraju da kupe i obrasce izvoda bez ikakve nadoknade.

**Izmeniti propise kako bi se
obezbedila predvidivost i
transparentnost neporeskih
nameta**



PRIMER: Vlada Srbije je 2009. godine donela Uredbu o visini naknade za izdavanje i produžavanje uverenja o zdravstvenom stanju životinja ("Sl. glas.RS", 26/2009), u kome je visina naknade po pčelinjoj zajednici utvrđena na 11 dinara. Samo godinu dana kasnije, Vlada je donela istu Uredbu ("Sl. glasnik RS" 43/2010) u kojoj visinu naknade podiže na 64 dinara, što je neočekivani rast od 581% i ne može se opravdati inflacijom i rastom kursa evra u toj godini.

Uvod

Neodložna potreba značajnog unapređenja poslovnog okruženja i ambijenta za privlačenje novih investicija, kako stranih tako i domaćih, zahteva preispitivanje ogromnog sistema nameta koji ponovo raste, i koji čini se, još uvek nije pod potpunim nadzorom i kontrolom. Kada se uzmu u obzir sva plaćanja, dolazimo do činjenice da je efektivno opterećenje privrede veće nego što se to može zaključiti na osnovu postojećih poreskih oblika. Povećanje broja neporeskih javnih prihoda karakteriše uslove poslovanja i danas. Kao što će pokazati ova analiza, broj neporeskih i parafiskalnih prihoda i nameta se još uvek meri stotinama i nema naznaka da bi Vlada sistemskim rešenjem mogla da stavi pod kontrolu njihovo dalje gomilanje u skorijem periodu.

Ciljevi analize:

- Sagledavanje efekata reforme parafiskalnih nameta sprovedene u 2012. godini
- Analiza važećih propisa kojima se regulišu neporeski i parafiskalni nameti u Republici Srbiji i izrada novog sveobuhvatnog registra neporeskih i parafiskalnih nameta
- Definisane preporuke za unapređenje propisa koji regulišu sistem neporeskih i parafiskalnih nameta

Efekti reforme neporeskih i parafiskalnih nameta 2012.

Početak 2012. godine NALED je uz podršku USAID Projekta za bolje uslove poslovanja uradio prvu analizu i popis neporeskih i parafiskalnih nameta u Republici Srbiji sa ciljem da skrene pažnju nadležnih institucija na ovaj problem i doprine se smanjenju parafiskalnog opterećenja privrede i uspostavljanju jasnog i održivog poreskog sistema u Srbiji.

NALED je tom prilikom identifikovao 370 neporeskih oblika od kojih je najmanje 179 nameta imalo parafiskalni¹ karakter. Na osnovu detaljne analize prirode nameta, visine prihoda u budžetima različitih nivoa vlasti i fiskalnog opterećenja privrede, usledila je reakcija resornog ministarstva i krajem 2012. godine Narodna skupština je ukinula 138 neporeskih i parafiskalnih nameta, među kojima su komunalna taksa za isticanje firme za preduzetnike (tzv. firmarina), naknada za šume, naknada za slivne vode.

U cilju sagledavanja efekata ove reforme, NALED je sproveo analizu kretanja neporeskih davanja u periodu između 2011. i 2013. godine u 12 privrednih subjekata – četiri velika, tri srednja, tri mala preduzeća i dva preduzetnika. Iako ovaj uzorak nije reprezentativan, rezultati analize su dovoljno indikativni i možemo da govorimo o tendencijama u kretanju visine parafiskalnih nameta pre i posle reforme iz 2012. godine.

Analiza je pokazala da:

- Prilagođeno inflatornom kretanju u ovom periodu, ukupan iznos plaćenih neporeskih nameta u obe godine je gotovo identičan: u 2011. iznosi 757,5 miliona dinara, dok je u 2013. godini 757 miliona dinara².
- Uticaj reforme parafiskalnih nameta na različite privredne subjekte dosta varira u zavisnosti od njihove veličine: ukupne neporeske obaveze velikih privrednih subjekata iz

uzorka su u 2013. u realnim iznosima gotovo nepromenjene (99% iznosa iz 2011. godine); u isto vreme, davanja preduzetnika su smanjena za 41%, što ih čini najvećim dobitnicima ove reforme. Donekle iznenađuje da su obaveze malim privrednim subjektima porasle, i to realno za gotovo 10%, a srednjim su obaveze povećane za gotovo 12%.

- Iako je ukidanje firmarine bilo borbeni poklič reforme iz 2012. godine, najveću korist od načina na koji je to urađeno imaju preduzetnici, koji više ne plaćaju taj namet; malim privrednim subjektima je obaveza u proseku umanjena za 40%; s druge strane, velikim privrednim subjektima je obaveza po osnovu firmarine uvećana – u proseku 34%; srednjim privrednim subjektima je obaveza u odnosu na 2011. u proseku realno povećana gotovo 56%³.
- Efekti ukidanja naknade za korišćenje građevinskog zemljišta, koje je kao pojedinačno najveći neporeski namet bilo na snazi do kraja 2013. godine, statistički će biti vidljivi tek u izveštajima za 2014. U svrhu ove analize, mi smo iz naših podataka isključili davanja po osnovu ove naknade, i kao rezultat dobili mnogo svetliju sliku rezultata reforme. Naime, ukupna neporeska davanja u 2013. godini u tom slučaju su u proseku za 30% manja u odnosu na 2011. godinu. Kod nekih privrednih subjekata se ukupan iznos neporeskih davanja zahvaljujući ukidanju ovog jednog parafiskala smanjuje čak pet puta. Ipak, zbog toga što je u međuvremenu uvećan iznos poreza na imovinu za veliki broj privrednih subjekata, neto efekat će biti vidljiv tek kada bude moguće uporediti ukupne obaveze po osnovu poreza na imovinu i naknade za korišćenje građevinskog zemljišta do 2013. godine sa iznosom obaveze po osnovu poreza na imovinu u 2014. godini.

1) Parafiskalni nameti podrazumevaju sve oblike obaveznih neporeskih plaćanja javnom sektoru za koje privredni subjekt ne dobijaju nikakvo pravo, uslugu ili dobro, ili dobijaju nesrazmerno malo

2) Ukupan nominani iznos plaćanja u 2011. godini iznosio je 720,4 miliona dinara. Za potrebe poređenja iznos je sveden na sadašnju vrednost uzimajući u obzir stopu inflacije

3) Imajući u vidu veličinu uzorka ovaj nalaz treba uzeti sa oprezom

20 NAJIZDAŠNIJH NEPORESKIH JAVNIH PRIHODA OD 2011. DO 2013. SA PROMENOM RANGA

Naziv javnog prihoda	Iznos u 000 dinara			Redosled/Rang		
	2011.	2012.	2013.	2011.	2012.	2013.
Naknada za korišćenje građevinskog zemljišta ⁴	14.519.073	14.580.323	15.976.768	1	1	1
Republičke sudske takse	10.609.932	10.984.906	10.155.432	2	2	2
Naknada za uređivanje građevinskog zemljišta	10.289.509	9.705.422	7.862.848	3	3	3
Republičke administrativne takse	9.220.068	8.172.532	6.061.200	4	4	4
Komunalna taksa za isticanje firme (firmarina) ⁵	4.913.131	4.154.946	3.716.937	5	5	6
Naknada za korišćenje podataka RGZ-a	3.427.509	3.642.806	4.134.284	6	6	5
Komunalna taksa za držanje motornih vozila	3.042.588	3.082.648	2.683.664	7	8	10
Naknada za korišćenje mineralnih sirovina i geotermalnih resursa	2.857.608	3.434.500	3.426.170	8	7	7
Naknada od emisije SO ₂ , NO ₂ , praškastih materija i odložen otpad	2.231.338	1.828.262	2.916.574	9	14	9
Naknada za proizvode koji posle upotrebe postaju posebni tokovi otpada	2.137.443	1.865.493	2.242.074	10	12	13
Posebna naknada za zaštitu i unapređenje životne sredine	2.114.190	2.058.955	2.676.057	11	11	11
Naknada za korišćenje voda	2.064.651	159.057	927	12	>20	>20
Sredstva za finansiranje zarada osoba sa invaliditetom	1.980.504	2.422.010	2.217.190	13	9	14
Naknada za priređivanje klasičnih igara na sreću	1.728.870	1.828.596	1.684.563	14	13	15
Posebna naknada na cigarete iz člana 70.stav 2. Zakona o duvanu	1.648.027	1.255.092	0	15	16	>20
Godišnja naknada za drumska motorna vozila, traktore i priključna vozila	1.487.551	1.519.864	683	16	15	>20
Naknada za zagađivanje životne sredine	1.430.418	1.136.404	3.514	17	17	>20
Naknada za zaštitu voda	1.173.157	9.998	3.801	18	>20	>20
Naknada za laboratorijske analize uzoraka hrane	957.215	672.621	72.648	19	>20	>20
Naknada za priređivanje posebnih igara na sreću na automatima	892.706	940.365	1.018.982	20	19	18

Nameti ukinuti reformom koju je Ministarstvo finansija i privrede sprovelo u 2012. godini

Izvor: Ministarstvo finansija, Uprava za trezor Republike Srbije

Na osnovu podataka dobijenih od Uprave za trezor Ministarstva finansija, ukupan iznos javnih prihoda od 20 najvećih neporeskih nameta 2013. iznosio je 76,5 milijardi dinara. U odnosu na BDP izražen u tekućim cenama za 2013, učešće 20 najizdašnijih neporeskih nameta je 2,13%.

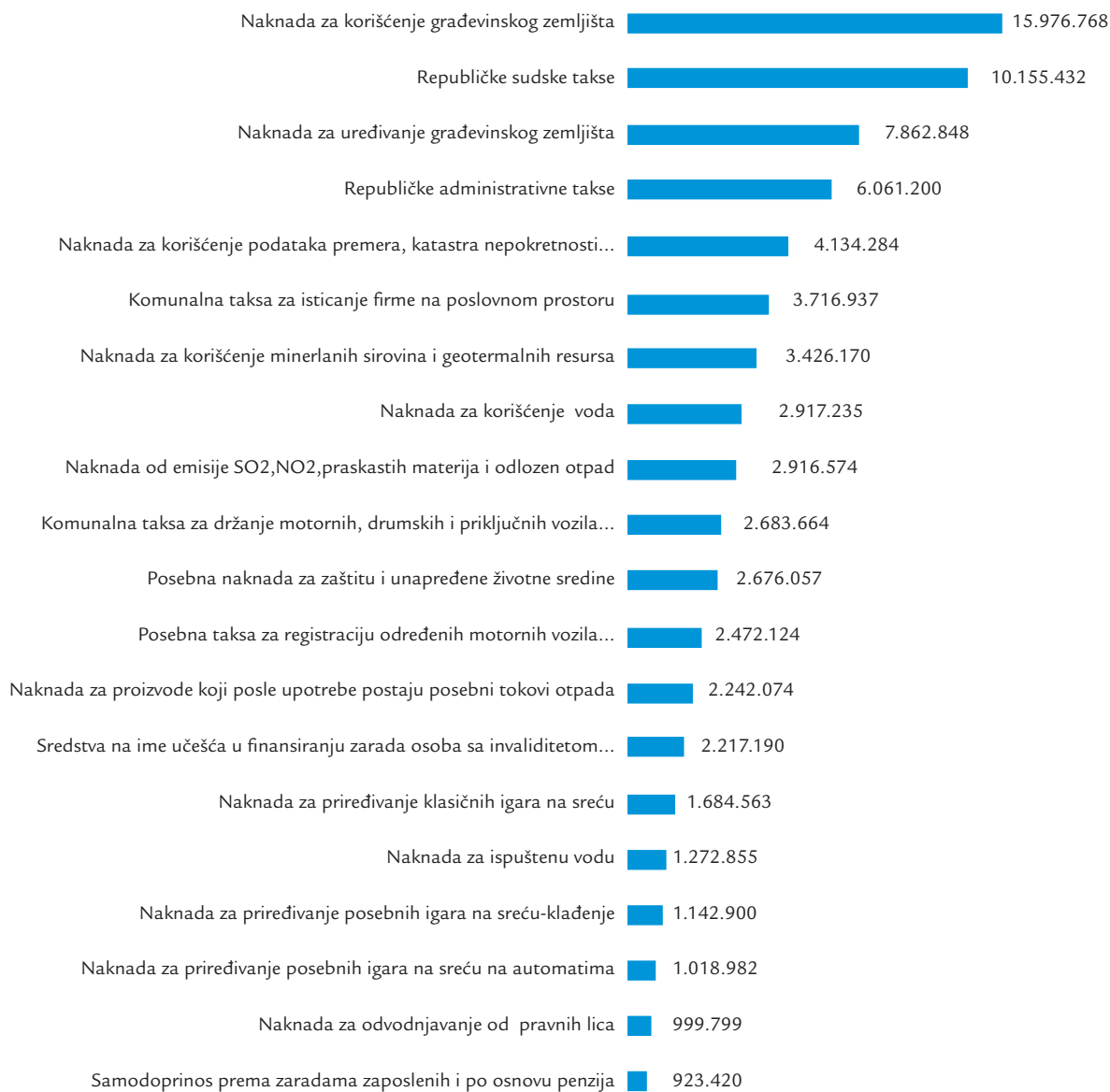
S obzirom na to da je 2012. država po osnovu 20 najizdašnijih neporeskih nameta prihodovala ukupno 68,3 milijarde dinara što je predstavljalo 2,15% tadašnjeg BDP-amože se konstatovati da u odnosu na BDP nije došlo do ozbiljnije promene.

4) Naknada za korišćenje građevinskog zemljišta je ukinuta i ne naplaćuje se od 1.1.2014. godine

5) Ukinuta za preduzetnike i mala pravna lica

20 NAJVEĆIH PARAFISKALNIH NAMETA U 2013. GODINI

Iznosi u 000 dinara



Analizirajući uticaj reforme parafiskalnih nameta na jedinice lokalne samouprave, došli smo do zaključka da su budžeti gradova i opština podneli najveći teret reforme neporeskih oblika iz 2012. godine. Lokalne samouprave su nedostatak budžetskih sredstava pokušale da nadomeste tako što su finansijsko opterećenje koncentrisale na manji broj poreskih obveznika⁶.

Lokalne samouprave su se dodatno angažovale na proširenju broja poreskih obveznika i obuhvata određenih formi (pre svega poreza na imovinu) kako bi se kompenzovali izgubljeni prihodi od ukinutih naknada. Jedinствена ocena je da u narednoj fazi reforme, predmet pažnje i izmena treba da budu nameti koji su u nadležnosti centralnog nivoa vlasti, nezavisnih organa i agencija.

Napred navedene činjenice su nas navele da dodatno analiziramo sistem neporeskih i parafiskalnih nameta koji karakteriše:

- Odsustvo jasnih ciljeva koji se žele postići postojanjem ili uvođenjem novih neporeskih davanja, šta se prihodima po tom osnovu želi finansirati i u šta se želi investirati (namensko trošenje prihoda);
- Zakonski okvir koji nije uredio ovaj sistem u celosti ili na konzistentan i pravičan način ili se ne primenjuje dosledno (kao što je to slučaj i sa sistemskim Zakonom o budžetskom sistemu). Praksa pokazuje da još uvek postoji prostor da imao ci javnih ovlašćenja svojim odlukama (odluke organa upravljanja i nadzora u javnim agencijama, javnim preduzećima i drugim javnim telima) prilično „slobodno“ uvode različite namete;
- Upitna funkcionalnost institucionalnog okvira i bitno umanjena uloga Ministarstva finansija, čija pozicija u sistemu zahteva da ima potpunu sliku, vrši celovito praćenje i institucionalni nadzor i kontrolu sistema neporeskih i

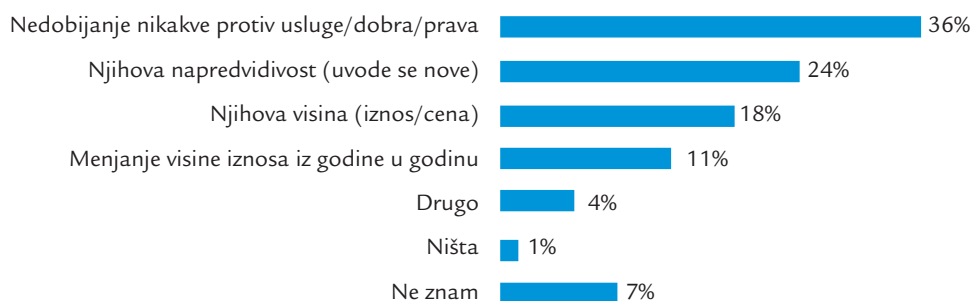
parafiskalnih prihoda i nameta. Zbog toga, i dalje živi praksa da određena resorna ministarstva i organi u njihovom sastavu, javne agencije, javna preduzeća i druga javna tela, utvrđuju osnovne elemente i iznose neporeskih i parafiskalnih nameta mimo zakonom utvrđenih obaveznih elemenata i procedura. U ovom smislu, indikativno je zaobilazanje pravila kojima se uređuje izračunavanje cene za pružanje javne usluge (Zakon o budžetskom sistemu i prateći Pravilnik o metodologiji i načinu utvrđivanja troškova pružanja javne usluge);

- Nedovoljna transparentnost koja karakteriše proces uvođenja pojedinih nameta i prateće izmene, odnosno definisanje njihovih osnovnih elemenata. To kreira ambijent u kome je obvezniku vrlo teško da se administrativno snađe u lavirintu ovih plaćanja;
- Oduzto koordinacije različitih nivoa vlasti i različitih ministarstava i drugih javnih entiteta, što često dovodi do toga da po istom osnovu (za istu uslugu, pravo ili dobro) plaća više taksi (dupiranje ili čak multipliciranje taksi).

U cilju sagledavanja opštih stavova i mišljenja privrede o parafiskalnim nametima, na uzorku od 250 privrednika sprovedeno je istraživanje i tom prilikom 58% ispitanika istaklo je da se tokom redovnog poslovanja suočava sa obavezom plaćanja parafiskalnih nameta. Kao najveći problem u vezi sa parafiskalnim („skrivenim“) nametima istaknuta je neusklađenost između usluge koja se dobija (ili se i ne dobija) sa visinom naknade, kao i njihova nepredvidivost, zbog kontinuiranog uvođenja novih taksi i naknada ili naglih i arbitrarnih povećanja iznosa koji se naplaćuju.

Po mišljenju privrednika najveću odgovornost u vezi sa uvođenjem parafiskalnih nameta ima centralna vlast 67%, a za njom sledi lokalna samouprava, kako to misli 29% ispitanih privrednika.

Najveći problemi u vezi sa parafiskalnim nametima po mišljenju privrede



6) Prevashodno u slučaju plaćanja firmarine, gde su najveći teret reforme podnele velike i srednje kompanije, kroz uvećane iznose po osnovu ove naknade

7) Neke od institucija još uvek nemaju svoj zvanični sajt ili instrukcije na koji račun se naknada ili taksa plaća

8) Izvor: Istraživanje stavova privrede o neporeskim nametima: NALED, USAID, IPSOS Strategic marketing, decembar 2013.

Novi registar neporeskih i parafiskalnih nameta

Kao proizvod analize propisa kojima se regulišu neporeski i parafiskalni nameti u Republici Srbiji pripremljen je novi sveobuhvatan registar neporeskih nameta⁹, sa posebnim akcentom na one namete koji se karakterišu kao parafiskalni. Za svaku identifikovanu neporesku formu u registru utvrđeni su sledeći elementi:

- Zakon kojim je utvrđen namet;
- Podzakonski akti kojima je namet bliže definisan;
- Obveznik plaćanja nameta;
- Osnovica na osnovu koje se određuje visina nameta;
- Stopa/iznos koja se primenjuje za određivanje visine nameta;
- Organ/organizacija nadležan/na za naplatu;
- Nadležno ministarstvo (ako postoji);
- Način raspodele prihoda (između različitih nivoa vlasti);
- Stvarna priroda nameta (taksa, naknada, porez ili parafiskal);
- Uplatni račun.

U registru neporeskih i parafiskalnih nameta prvi put u Republici Srbiji evidentirane su i zakonom propisane republičke administrativne takse.

Registar pokazuje da:

- Privreda plaća najmanje 384 neporeska nameta;
- Najveći broj neporeskih davanja građani i privreda plaćaju republici – 277 (72%);
- Slede nameti koje dele republički i niži nivoi vlasti – 49 (12,8%). Treće mesto zauzima Autonomna pokrajina koja naplaćuje 40 različitih taksi i naknada (10,5%), a najmanje nameta je u nadležnosti gradova i opština – 18 (4,7%);
- 70 popisanih naknada ne prolaze kroz sistem Uprave za trezor u sastavu Ministarstva finansija;
- Popisano je 192 tarifna broja republičkih administrativnih taksi sa preko 859 taksi;



- 247 nameta (dve trećine) je parafiskalne prirode, što znači da zauzvrat privreda od države ne dobija ništa ili dobija nesrazmerno malo;
- Uprkos najavama iz Vlade Republike Srbije da će se ići ka finansijskom rasterećivanju privrede, za poslednje dve godine uvedeno je 9 novih nameta, a niti jedan nije ukinut;
- Od ukupno 247 parafiskalnih nameta (izuzimajući naknade za korišćenje javnih dobara) za 45 nameta visina naknade se određuje u procentu od promenljive osnovice, što znači da nije moguće unapred predvideti iznose ovih davanja. Ovo predstavlja izuzetno negativan i netransparantan način obračuna neporeskih nameta koji je neophodno izmeniti;
- Neuređenost sistema nam govori da najverovatnije još uvek nisu sve naknade i takse unete u registar, ali smo sve bliže tom cilju.

NOVI NEPORESKI I PARAFISKALNI PRIHODI I NAMETI:

- Naknada za podsticaj povlašćenih proizvođača električne energije
- Naknada za redovni doprinos članova Fonda za zaštitu investitora
- Godišnja naknada za elektronski sertifikat
- Taksa za upotrebu obale
- Taksa za pristajanje uz operativnu obalu ili pristan
- Taksa za lučku navigacionu signalizaciju
- Taksa za korišćenje drumske i železničke infrastrukture
- Taksa za operativnu upotrebu luke odnosno pristaništa
- Naknada za formiranje obaveznih robnih rezervi

9) Registar neporeskih i parafiskalnih nameta dostupan je na stranici <http://www.naledserbia.org/sr/page/63/Registar-parafiskala>

Pet koraka za uvođenje reda u neporeske namete

1) ELIMINISATI DVOSTRUKE TAKSE – NAPLATA VIŠE TAKSI ZA JEDNU USLUGU

Analizom je utvrđeno da nije implementirana odredba člana 17. stav 9. Zakona o budžetskom sistemu, kojom je propisano da se za jednu javnu uslugu može naplaćivati samo jedna taksa. Primer procedura gde postoje dvostruki¹⁰ ili višestruki nameti su:

1. Upisi u registar koji se vode kod Ministarstva poljoprivrede i životne sredine – pored takse naplaćuju se i troškovi postupka, i to za dodelu kontrolnog broja:

- za objekte sabirališta mleka¹¹;
- za objekte u domaćinstvu za preradu mleka i meda;
- za objekte za neškodljivo uklanjanje životinjskih leševa;
- za objekte za sakupljanje i preradu sporednih proizvoda životinjskog porekla;
- za preradu sporednih proizvoda životinjskog porekla za objekte koji su registrovani pre donošenja novih propisa;
- za objekte za proizvodnju i skladištenje hrane za životinje;
- za objekte za izvoz hrane životinjskog porekla.

2. Postupak izdavanja dozvola vezanih za izgradnju – izdavanje lokacijske dozvole¹² – u ovom procesu imamo situaciju da se za lokacijsku dozvolu plaća nekoliko taksi, i to: republička administrativna taksa, naknada troškova postupka organa koji izdaje dozvolu i naknade za priključke od strane javnih i komunalnih preduzeća.

3. Za utvrđivanje ispunjenosti uslova za donošenje rešenja o znaku proizvođača predmeta od dragocenih metala, kao i rešenja o znaku uvoznika odnosno zastupnika – plaća se naknada Direkciji za mere i dragocene metale u sastavu Ministarstva privrede u iznosu od 6.000 dinara (šifra posla: 315) i dodatno RAT - Tarifni broj 104. tačka 1. u iznosu od 1.150 dinara.

4. Naknada za utvrđivanje ispunjenosti uslova za donošenje rešenja o ispitivanju i žigosanju predmeta u poslovnim prostorijama proizvođača ili uvoznika predmeta plaća se u iznosu od 10.000 dinara, ali se dodatno plaća i RAT, tarifni broj 104. tačka 2. u iznosu od 1.150 dinara.

2) USKLADITI VISINU TAKSI SRAZMERNO CENI PRUŽENE USLUGE

Analiza je pokazala da nije implementirana odredba člana 17. stav 4. Zakona o budžetskom sistemu, kojom je propisano da visina takse mora biti primerena troškovima pružanja javne usluge, odnosno sprovođenja postupka ili radnje i da mora biti utvrđena u apsolutnom iznosu, odnosno da ne može biti utvrđena kao procenat od promenljive osnovice. Takođe, Pravilnik o metodologiji i načinu utvrđivanja troškova pružanja javne usluge nije primenljiv za sve pružaoce javnih usluga. Podaci o primeni Pravilnika o metodologiji i načinu utvrđivanja troškova pružanja javne usluge i člana 17. st. 6, 7. i 8. Zakona o budžetskom sistemu nisu dostupni ili nisu potpuni odnosno precizni, tj. ne može se sa sigurnošću utvrditi da li je Ministarstvo finansija dalo saglasnost na tarifnike i druge opšte akte o visinama taksi i naknada koje naplaćuju organi i drugi imaoci javnih ovlašćenja.

Primeri visine takse koja je nesrazmerno visoka u odnosu na upravnu radnju:

1. Spisi i radnje u carinskom postupku - Tarifni broj 50, za potvrdu koja se izdaje na zahtev stranke u vezi sa:

- Izvršenim uplatama, naplaćuje se republička administrativna taksa od 4.900 dinara;
- Podacima o neplaćenim računima (lista dugovanja), naplaćuje se republička administrativna taksa od 4.900 dinara;
- Podacima iz oblasti statistike (o uvozu, izvozu i sl), naplaćuje se republička administrativna taksa od 4.900 dinara.

2. Overa ugovora o prometu nepokretnosti i overa založne izjave koja se prilaže banci za stavljanje nekretnine pod hipoteku prilikom uzimanja stambenog kredita – overa ugovora direktno se vezuje za vrednost nepokretnosti i ide od 9.000 dinara pa do 600.000 dinara u zavisnosti od vrednosti nepokretnosti iako je upravni rad u oba slučaja potpuno isti. Kada je reč o overi založne izjave cena ovog dokumenta koji se parafirao u sudu je bila 550 dinara na sve iznose stambenih zajmova, a od 1. septembra 2014. kada su taj posao preuzeli javni beležnici (Zakon o javnom beležništvu, “Sl. glasnik RS”, br. 31/2011, 85/2012, 19/2013, 55/2014 - dr. zakon

10) Pored navedenih primera, rezultati ankete sprovedene sa privredom govore da privrednici smatraju da je plaćanje dažbina SOKOJ-u (Organizaciji muzičkih autora Srbije) i plaćanje OFPS-u (Organizaciji proizvođača fonograma Srbije) još jedan primer gde imamo dupliranje u plaćanju taksi

11) Opis procedure se može videti preko linka: http://www.vet.minpolj.gov.rs/veterinarsko_javno_zdravstvo/odobravanje%20objekata/objekti%20za%20otkup%20mleka%20-%20sabiraliste.pdf

12) Očekuje se da će izmene Zakona o planiranju nešto promeniti u ovom pogledu

i 93/2014 - dr. zakon), košta mnogo više i zavisi od visine stambene pozajmice. Tako za iznos kredita od 30.000 evra overa založne izjave za uspostavljanje hipoteke košta 10.080 dinara plus PDV. Ukoliko je nekretnina vredna 100.000 evra usluga javnog beležnika je 20.060 dinara plus PDV. Što je veća vrednost kredita, to je založna izjava skuplja.

3. Spisi i radnje u oblasti prostornog planiranja i izgradnje:

Tarifni broj 170 Zakona o republičkim administrativnim taksama propisuje da se na procenjenu vrednost investicije plaća više taksi, i to:

- Za rešenje koje donosi organ nadležan za poslove telekomunikacija, kojim se odobrava upotreba objekta plaća se 0.1% predračunske vrednosti objekta;
- Za rešenje kojim se odobrava puštanje objekta u probni rad plaća se taksa od 0.1% na predračunsku vrednost objekta, odnosno radova;
- Za rešenje kojim se odobrava upotreba objekta, osim u slučaju iz stava 1. ovog tarifnog broja, plaća se taksa od 0.2% na predračunsku vrednost objekta, odnosno radova.

Način obračuna taksi na osnovu procenta je izuzetno sporan i plaća se na osnovu procenjene, odnosno planirane vrednosti dobra ili prava na koje se naknada odnosi. Tipičan primer su takse koje se plaćaju prilikom upisa određenih prava, odnosno prilikom izdavanja određenih potvrda. Iako se kod različitih vrednosti dobara ili različitih

procenjenih vrednosti investicija sprovodi isti postupak uz trošenje sličnih resursa nadležnih organa, iznosi ovih taksi variraju zavisno od vrednosti same osnovice.

Tarifni broj 167 o republičkim administrativnim taksama propisuje da se za potvrdu republičkog organa o prijemu dokumentacije za izgradnju objekta ili za izvođenje radova plaća taksa od 0,2% na predračunsku vrednost objekta, tj. radova. Kod ovog nameta problematičan je i sam naziv, a posebno je problematično plaćanje takse za prijem dokumentacije i to posebno jer se ona vezuje procentualno za vrednosti objekta, odnosno radova. Kao i u prethodnom primeru, i u ovom slučaju troškovi pružanja jedne te iste javne usluge (izdavanja potvrde o prijemu dokumentacije) rastu sa rastom vrednosti objekta koji se gradi ili radova koji se izvode, što svakako predstavlja jedan od izrazito negativnih primera koje treba ukinuti.

Vlada Republike Srbije treba da obezbedi usvajanje zakona, kojim će se propisati obaveza republičkih organa da učine elektronski javno dostupnim sva mišljenja, koja izdaju u vezi sa propisima koje primenjuju, kao i to da su ta mišljenja obavezujuća u procedurama koje ti organi sprovode (neobaveznost mišljenja često dovodi u zabludu privredne subjekte). Ovim bi se obezbedila pravna sigurnost i predvidivost pravnog sistema u Srbiji. Uzgred, cena koja se plaća za izdavanje mišljenja je neprimereno visoka vrednosti pružene usluge.

3) ELIMINISATI PARAFISKALNE NAMETE ZA KOJE SE NE DOBIJA NIKAKVA USLUGA ILI VREDNOST I UPODOBITI NAMETE NJIHOVOJ STVARNOJ PRIRODI

U postojećem sistemu poreskih i neporeskih prihoda, koji su regulisani Zakonom o budžetskom sistemu, Zakonom o finansiranju lokalne samouprave i drugim zakonima, postoji neusaglašenost naziva i poreskog karaktera određenih prihoda. U cilju njihove predvidivosti i objektivnosti, potrebno je izvršiti odgovarajuća usaglašavanja kao i adekvatna definisanja osnovice koja se koristi za utvrđivanje obaveza.

Problem u postojećem sistemu se pre svega ogleda u nepostojanju jasne distinkcije između poreza, naknada i taksi i njihovom mešanju. U najkraćem, porezi su davanja za koja se ne dobija nikakva direktna protivusluga ili dobro od nadležnog organa koji ga naplaćuje; naknade su davanja koja prate korišćenje nekog dobra od opšteg interesa i pre svega služe pokriću troškova održavanja ili revitalizacije konkretnog dobra; takse su plaćanja za koja obveznik dobija konkretnu uslugu od državnog organa ili ovlašćene organizacije, znači služe pokrivanju troškova koje su državni organ ili ovlašćena organizacija imali u cilju pružanja konkretne usluge.

Jedini porez u okviru izvornih prihoda lokalne samouprave jeste porez na imovinu. Međutim, komunalna taksa za isticanje firme na poslovnom prostoru ne predstavlja ništa drugo do klasičan porez, plaćanje za koje se ne dobija nikakva protivusluga. Slično, posebna naknada za zaštitu i unapređenje životne sredine takođe po svom karakteru predstavlja

IZVOD IZ REGISTRA REPUBLIČKIH ADMINISTRATIVNIH TAKSI

Najmanja republička administrativna taksa iznosi 70, a najveća 748.720 dinara

Ukoliko biste želeli da u nazivu firme ili radnje imate i reč Srbija, morali biste za to zadovoljstvo državi da platite taksu od 474.800 dinara. To može da bude jedan od razloga zbog kojeg se mali broj privrednih subjekata odlučuje da koristi ime države.

Najveće republičke administrativne takse koje ćete platiti premašuju 7.000 evra. Za bavljenje proizvodnjom eksplozivnih materija, potrebna je saglasnost protivpožarnih službi koja košta 748.720 dinara, a oni koji žele da proizvode duvanske proizvode odobrenje će platiti 736.440 dinara.

Taksa za firme koje nameravaju da prometuju eksplozivni materijal iznosi 515.510 dinara, a osim takse za korišćenje naziva Srbija, iznad 4.000 evra je i taksa za sertifikaciona tela za izdavanje kvalifikovanih elektronskih sertifikata (421.840). Pored ovih pet, postoji još 20 nameta izraženih sa šest cifara i plaćaju ih uglavnom kompanije koje posluju u sektorima proizvodnje i prometa naoružanja i eksplozivnih materijala, transporta (avioni i brodovi), zaštite životne sredine, rudarstva i autorskih prava. Takođe, u našem sistemu postoji i nekolicina taksi koje se računaju kao procenat vrednosti posla, pa mogu da narastu do još većih iznosa.

klasičan porez i nema nikakve veze sa naknadama koje recimo plaćaju zagađivači. Takođe, komunalna taksa na držanje motornih vozila kao i lokalna taksa na držanje sredstava za igre ne sreću takođe po svom karakteru predstavljaju klasične poreze.

Iz prethodno navedenih razloga, u sledećoj fazi reforme, preporučuje se precizno definisanje poreza koje naplaćuje centralna vlast i lokalna samouprava i prevođenje svih naknada i taksi u poreze, a koje po svom karakteru to već jesu. Time bi se značajno uredilo pitanje osnovice datih poreskih oblika i onemogućilo njihovo jednokratno i nepredvidivo menjanje kao što je to do sada bio slučaj. Na taj način bi se eliminisali neporeski nameti¹³ za koje se ne dobija nikakva usluga ili vrednost i prilagodili nazivi stvarnoj prirodi nameta.

Primer parafiskalnih nameta za eliminaciju:

- Naknada za formiranje obaveznih robnih rezervi;¹⁴
- Posebna naknada nosiocima autorskih i srodnih prava¹⁵.

Primer nameta gde je potrebno prilagoditi naziv stvarnoj prirodi nameta:

- Naknada za priređivanje posebnih igara na sreću na automatima (po pridodi porez);
- Sredstva za uvođenje, funkcionisanje i unapređenje sistema za praćenje, kontrolu i regulisanje saobraćaja (po prirodi porez)¹⁶.

4) UREDITI SISTEM IZVORNIH PRIHODA LOKALNIH SAMOUPRAVA I VRATITI IM PRIHODE OD TAKSI KOJE IM PO PRIRODI STVARI PRIPADAJU

Kako je već navedeno postoji neusaglašenost naziva i poreskog karaktera određenih prihoda lokalnih samouprava. Kao jedna od mogućnosti, u novom Zakonu o finansiranju lokalne samouprave, može se predvideti i definisati kategorija lokalnih poreza, koji bi osim poreza na imovinu, obuhvatali i sledeće:

- Lokalni porez na obavljanje delatnosti (umesto postojeće „firmarine“);
- Lokalni porez na držanje motornih drumskih i priključnih vozila, osim poljoprivrednih vozila i mašina (umesto postojeće komunalne takse);
- Lokalni porez na držanje sredstava za igru (umesto postojeće komunalne takse).

Takođe, potrebno je rešiti i pitanje posebne naknade za zaštitu i unapređenje životne sredine kao i komunalne naknade, koja je predviđena Zakonom o komunalnim delatnostima.

Ova dva oblika bi mogao da zameni jedan oblik, npr. neka vrsta lokalnog poreza za komunalnu infrastrukturu ili slično. Sve ove izmene bi imale u osnovi isti cilj – da se transparentno i predvidivo utvrđuju osnovice ovih poreza, bez mogućnosti ad hoc promena, i da se objektivno definišu poreski obveznici, bez mogućnosti diskriminacije određenih subjekata iz bilo kojih razloga.

Osim navedenog, u praksi je prepoznata situacija u kojoj lokalna administracija pruža uslugu, a taksa koja se plaćanje je prihod repuličkog budžeta. Primer za ovu situaciju su:

- Matične knjige rođenih, matične knjige venčanih i matične knjige umrlih. Za izdavanje ovih izvoda naplaćuje se republička administrativna taksa u iznosu od 120 dinara po tarifnom broju 221. U istom tarifnom broju izvodi na međunarodnom obrascu naplaćuju se 380 dinara. Osim što vodi ove knjige i obezbeđuje plate i uslove rada zaposlenima, opštine moraju da kupe i obrasce izvoda. Od kada su uvedeni trajni izvodi iz matične knjige rođenih, obrasci se nabavljaju kod Narodne banke Srbije i koštaju 50,23 dinara po jednom obrascu. Izvodi koji se ne nabavljaju kod NBS, odnosno izvodi bez holograma koštaju u slobodnoj prodaji od 4,80 do 23,73 dinara. Dakle, opštine kupuju obrasce, a prema zakonu o RAT administrativnu taksu naplaćuje Budžet Republike Srbije. Svakako ovo jeste poverena nadležnost, za koju opštine dobijaju “opšte nenamenske transfere”, ali bez obračuna koštanja opštinskih nadležnosti, pa samim tim i bez argumentovanog obračuna dovoljnosti sredstava. Smatramo da zbog velikog broja sličnih situacija treba vratiti lokalnim samoupravama takse koje im pripadaju s obzirom da oni vrše usluge i na taj način jasno odrediti iznose sredstava koji se prihoduju po ovom osnovu.

- U delu postupka kod izdavanja građevinskih dozvola (kada građevinsku dozvolu izdaje lokalna samouprava) nadležni organ lokalne samouprave nakon izvršene kontrole temelja građevinskog objekta izdaje potvrdu. Za izdavanje potvrde naplaćuje se taksa u visini od 1.320,00 dinara. Taksa se uplaćuje na republički račun 840-742221843-57, a organ lokalne samouprave vrši kontrolu i izdaje potvrdu.

5) IZMENITI PROPISE KAKO BI SE OBEZBEDILA PREDVIDIVOST I TRANSPARENTNOST NEPORESKIH NAMETA

Predložimo osnivanje Registra taksi i naknada na nacionalnom nivou kao sveobuhvatnog, elektronskog, javnog i preko interneta dostupnog registra taksi i naknada, koje imaoci javnih ovlašćenja naplaćuju u vršenju tih ovlašćenja.¹⁷ Potrebno je definisati postupak upisa taksi i naknada u predloženi Registar i propisati da imaoci javnih ovlašćenja

13) Svi identifikovani parafiskalni nameti u registru bi trebalo da budu predmet posebne analize i ne treba da postoje u tom obliku. Primer za to je „Naknada za formiranje obaveznih rezervi“, koju predlažemo za ukidanje

14) Zakon o robnim rezervama - član 17. i član 22. (“Sl.gl. RS”, br. 104/2013)

15) Zakon o autorskim i srodnim pravima – član 39. stav 1. (“Sl.gl. RS”, br. 104/2009, 99/2011 u 119/2012)

16) Zakon o obaveznom osiguranju u saobraćaju - član 45. stav 4, (“Sl.gl. RS”, br. 51/2009, 78/2011, 101/2011 u 93/2012)

17) Po ugledu na NALED-ov registar neporeskih nameta na adresi <http://www.naled-serbia.org/sr/parafiscals/index/Registar-neporeskih-i-parafiskalnih-nameta>

ne mogu naplaćivati takse i naknade ako nisu registrovane u Registru. Ako se taksa naplati bez upisa u Registar propisati da platalac ostvaruje pravo na povraćaj zbog sticanja bez osnova, sa poreskom kamatom na plaćeni iznos od dana uplate, te da se u slučaju kolizije sa drugim propisima primenjuju naknade i takse povoljnije za stranku.

Ovim putem skrećemo pažnju da naknadna (ex-post) analiza efekata Zakona o izmenama i dopunama Zakona o budžetskom sistemu ("Sl. glasnik RS", br. 93/2012), vršena godinu i po dana nakon njegovog usvajanja, ukazuje na to da nije implementirana odredba člana 18. Zakona o budžetskom sistemu, kojom je propisano da se naknade za korišćenje javnih dobara mogu uvoditi isključivo posebnim zakonom, koji predlaže i sprovodi ministarstvo nadležno za finansije.

Tok pripreme Nacrta zakona o naknadama nije jasno definisan i nije jasno da li se odustaje od koncepta kodifikacije ovih naknada.

Primerbe privrede na netransparentnost sistema neporeskih davanja svakako bi mogle da budu rešene uvođenjem obaveze svim javnim telima kojima je poverena naplata taksi i naknada da na internet sajtovima kreiraju poseban deo za neporeske prihode i namete u okviru kojeg će postaviti sve neophodne informacije, i to:

- Akte o visini dažbina;
- Uputstva za popunjavanje zahteva, odnosno dokumenta o uplati;
- Redosled i opis procedura (hodogram aktivnosti);
- Instrukcije vezane za uplatu;
- Brojeve uplatnih računa.

Primeri nepredvidivog povećanja takse i netransparentnosti nameta:

- Vlada Srbije je 2009. godine donela Uredbu o visini naknade za izdavanje i produžavanje uverenja o zdravstvenom stanju životinja („Sl. glasnik RS“, 26/2009), u kome je visina naknade po pčelinjoj zajednici utvrđena na 11 dinara. Samo godinu dana kasnije, Vlada je donela istu Uredbu („Sl. glasnik RS“, 43/2010) u kojoj visinu naknade podiže na 64 dinara, što predstavlja rast od 581% i ne može se opravdati inflacijom i rastom kursa evra u toj godini. Ujedno, ne radi se o usluzi koja zahteva bilo kakva ulaganja od strane veterinarara koji izdaju uverenje, jer su sve predradnje regulisane i plaćene, reč je samo o taksi za izdavanje uverenja.
- Asocijacija proizvođača mleka Vojvodine (CAPMV) dala je primer kako administrativna procedura destimulise proizvođače mleka i ukazala na troškove koji se zovu „Prijava događaja“ za koji se plaća iznos od 200.00 dinara. Dodali su i proceduru/stavku „kretanje“, koja podrazumeva dodatne troškove u iznosu od 300 dinara. Troškovi su ne-

predvidivo povećani sa 134 dinara, koliko se plaćalo za izlučivanje jednog teleta na 634 dinara i kada je reč o kravama, umesto 188 dinara sada se plaća 688 dinara plus 1.000 dinara za analizu na Q groznicu (ukoliko krava ide na priplod). Dodatno komplikovanje predstavlja i uvođenje sveske u koju farmeri moraju da unose podatke, rodovnike, brojeve o svim životinjama na farmi. Iz udruženja ističu da tzv. "mlečna karta"- uverenje kojim se potvrđuje da u datom momentu krava nije bolesna (uverenje važi šest meseci), inače kategorija koju ne poznaju u Evropskoj uniji, predstavlja još jednu netransparentnu proceduru koja omogućava laku zaradu imaocima ovlašćenja.

Kako bi se obezbedila predvidivost i povećala transparentnost, preporučujemo i izmenu Zakona o budžetskom sistemu u skladu sa potrebama da se sistem uredi i unapredi, i to:

- Potrebno je na drugačiji način definisati razliku između takse i naknade za usluge, uzimajući u obzir razliku između pružalaca javnih usluga, tj. nosilaca javnih ovlašćenja koji su neposredni budžetskih korisnici i onih koji pružaju komercijalne usluge;
- Propisati da državni organ naplaćuje taksu, odnosno naknadu za usluge tako da je na osnovu svake pojedinačne uplate moguće utvrditi za koju vrstu usluge, iz tarifnika tj. akta koji uređuje naknade za usluge, je plaćanje izvršeno i koja organizaciona jedinica je uslugu pružila, kao i obaveza tog organa da evidenciju o tome vodi elektronski na način koji obezbeđuje automatsku i sveobuhvatnu analizu uplata po vrsti usluge i/ili organizacionoj jedinici koja je uslugu pružila;
- Uspostaviti efikasan mehanizam kontrole uvođenja naknada za usluge, kao i mehanizme kontrole njihovog namenskog trošenja. U skladu s tim, predlažemo da se uvede pravilo da se namenski prihodi i namenska sredstva uplaćuju i vode na posebnom računu, sa koga se isplaćuju isključivo u skladu sa namenom propisanom zakonom;
- Izmeniti Pravilnik o metodologiji i načinu utvrđivanja troškova pružanja javne usluge ("Sl. glasnik RS", br. 14 od 13. februara 2013, 25/13, 99/13), tako da bude primenljiv za sve pružaoce javnih usluga – imaoce javnih ovlašćenja, vodeći računa o tome da li su neposredni budžetskih korisnici ili su samofinansirajući, da li im je pružanje javne usluge isključiva ili sporedna delatnost, kao i da se uzmu u obzir specifičnosti usluga koje pružaju i svi direktni i indirektni troškovi koje imaju u vezi sa pružanjem te usluge;
- Potrebno je reformisati Zakon o republičkim administrativnim taksama i uskladiti ga sa Zakonom o budžetskom sistemu tako da se dosledno sprovede pravilo da se za jednu javnu uslugu može naplaćivati samo jedna taksa. Visina takse ne može se određivati u procentu od promenljive osnovice, a u slučaju kada se dokument pribavlja u korist drugog državnog organa taksa se ne naplaćuje, osim u slučajevima kada se radi o „One Stop Shop“ servisima gde se koordinira rad više državnih organa.

Zaključak - potreba za jačanjem kadrovskih i stručnih kapaciteta

Na samom kraju, potrebno je istaći da posebno otvoreno pitanje predstavljaju kadrovski i stručni kapaciteti Ministarstva finansija, kao i lokalnih organa nadležnih za javne finansije, koji nisu dovoljni za potpunu i doslednu primenu zakonskih instituta i rešenja. Da bi se izmenili i dopunili oni zakoni i drugi propisi i u potpunosti sprovela rešenja Zakona o budžetskom sistemu, kao i drugih zakona i propisa u praksi, potrebno je investirati napore i sredstva u kadrovsko i stručno jačanje Ministarstvo finansija, kao i lokalnih organa nadležnih za javne finansije, budući da to predstavlja nužan uslov potpune i kvalitetne primene zakona.

NALED je poslao upit Ministarstvu finansija: "Da li su subjekti koji pružaju javnu uslugu primenili pravila o utvrđivanju visine taksi za pružanje tih usluga po osnovu Pravilnika o metodologiji i načinu utvrđivanja visine taksi za pružanje javne usluge ("Službeni glasnik RS" br., 14/13,25/13 ispravka i 99/2013)" i uredno je, u najkraćem roku, dobijen odgovor sa listom svih institucija koje su to učinile i ovim putem pohvaljujemo napore zaposlenih na pripremi ove liste. Nasuprot tome, zabrinjava činjenica da smo dobili informaciju da Ministarstvo ne raspolaže informacijama koji sve subjekti su u obavezi da primene Pravilnik za utvrđivanje takse za pružanje javne usluge. Dakle, na snazi je dobrovoljna primena zakona!

NALED

Makedonska 30, VII sprat, 11000 Beograd, Srbija
t: +381 11 33 73 063, f: +381 11 33 73 061, m: +381 63 376 481
naled@naled-serbia.org, www.naled-serbia.org