



CLDS

**UKIDANJE NAKNADE
ZA KORIŠĆENJE GRAĐEVINSKOG
ZEMLIŠTA**



Beograd, mart 2013.

Autor: Boško Mijatović

„Naknada za korišćenje građevinskog zemljišta“ je dokument koji je priređen u okviru projekta „Jačanje glasa biznisa“, koji sprovodi Srpska asocijacija menadžera (SAM) u saradnji sa Centrom za liberalno-demokratske studije (CLDS) i u partnerstvu i uz podršku Centra za privatno međunarodno preduzetništvo (CIPE) iz Vašingtona, SAD. CIPE, SAM i CLDS zajednički rade na jačanju glasa privrede u dijalogu sa predstavnicima Vlade, sa posebnim fokusom na teme prioriternih ekonomskih reformi u Srbiji. Pored toga, zajednički rad ove tri partnerske organizacije usmeren je i na jačanje kapaciteta privredne zajednice, u cilju što značajnijeg učestvovanja u procesima kreiranja ekonomske politike u Srbiji. Tokom pripreme ovog dokumenta, SAM i partneri su uspešno saradivali sa regionalnim privrednim komorama i privrednicima iz Valjeva, Niša i Požarevca na zajedničkom identifikovanju i selekciji najznačajnijih zakonodavnih i birokratskih prepreka boljem poslovnom okruženju u Srbiji. Saradnja sa privrednicima iz regiona i sa regionalnim privrednim komorama rezultirala je u zajedničkoj listi prioriteta privredne reforme. „Naknada za korišćenje građevinskog zemljišta“ biće sastavni deo inicijative zagovaranja boljih uslova poslovanja u Srbiji.

SADRŽAJ

Predgovor	4
Uvod	5
Regulativa naknada za korišćenje građevinskog zemljišta	7
Zakonska regulativa	7
Beograd	8
Novi Sad	14
Leskovac	16
Arandjelovac	18
Dimitrovgrad	20
Surdulica	21
Finansijski značaj naknade	23
Koncepcijska analiza naknade	25
Analiza rešenja u Srbiji	29
Šta uraditi?	36
Uvod	36
Uvođenje komunalne naknade	37
Jačanje poreza na imovinu	39
Reforma finansiranja lokalne samouprave	43
Zaključne napomene	43

PREDGOVOR

Sa svojinskim promenama na zemljištu *naknada za korišćenje građevinskog zemljišta* izgubila je razlog postojanja, u čemu se slažu i stručna javnost, i Ministarstvo finansija i zakonodavac. Ipak, prolaze godine, a ništa se ne događa i naknada se i dalje naplaćuje i opterećuje i stanovništvo i privredu.

Svrha ovog teksta je da podseti javnost na ovaj problem, ponovo razmotri karakter naknade i razloge za njeno ukidanje i sugeriše moguća rešenja kod kompenzacije lokalnih zajednica za izgubljene prihode.

Tekst je napisan za potrebe Srpske asocijacije menadžera.

Zahvaljujem se Milici Bisić, Borisu Begoviću i Marku Paunoviću na korisnim sugestijama.

Autor

UVOD

Osnovni problem kojim će se baviti ova studija je sledeći: **šta raditi sa naknadom za korišćenje građevinskog zemljišta i kako nadoknaditi lokalnim zajednicama eventualni gubitak prihoda ukoliko dođe do njenog ukidanja?**

Naime, u vreme postojanja društvene, odnosno državne svojine nad građevinskim zemljištem ustanovljena je i decenijama postojala *naknada za korišćenje građevinskog zemljišta* kao način naplate zakupa zemljišta, uključujući i zahvatanja gradske rente prema lokacionim pogodnostima. Za to vreme su lokalne zajednice ostvarivale znatne prihode od ove naknade. Ona postoji i danas u velikoj većini opština i gradova u Srbiji.

Sada se postavlja pitanje šta raditi sa ovom naknadom. Ovo pitanje nastaje zbog promene kako svojinskih odnosa nad građevinskim zemljištem, tako i činjenice da se promenio i način raspolaganja i ugovaranja sa zemljištem koje je ostalo u državnoj svojini i iz toga proistekle potrebe da se prilagođava i dažbinski sistem povezan sa zemljištem. Naime:

1. dosadašnji sistem državnog vlasništva nad građevinskim zemljištem zamenjuje se privatnim, a po Zakonu o planiranju i izgradnji iz 2009. godine; metod privatizacije je poklanjanje državnog zemljišta postojećim korisnicima zemljišta, osim jednoj grupi korisnika privatizacije, za koju je predviđeno plaćanje i
2. nekada je društveno, odnosno državno zemljište davano besplatno društvenim i državnim pravnim licima, pa je naknada za korišćenje bila logičan način da se naplati zakup i oporezuje lokaciona renta; sada se državno zemljište izdaje u zakup i tako naplaćuje prava zakupnina kao deo privatnopravnog posla.

Usled svojinske promene i promene načina raspolaganja državnim zemljištem nužno je promeniti i dažbine koje se za njega plaćaju. Naplata naknade za korišćenje građevinskog zemljišta nema smisla u sistemu sa novim okolnostima, pošto nikako nije logično naplaćivati korišćenje (zakupninu, naknadu) od privatnog vlasnika zemljišta ili od

zakupca državnog zemljišta koji već plaća zakupninu. Ovo tim pre što postoji porez na imovinu koji takođe tereti zemljište, odnosno njegovu vrednost u sklopu imovine, pa zadržavanje naknade suštinski znači dvostruko oporezivanje zemljišta, odnosno imovine. O ovim pitanjima, uključujući bližu raspravu o karakteru naknade za korišćenje, biće više reči u nastavku.

Pored toga, naknada za korišćenje građevinskog zemljišta poseduje ozbiljne slabosti na planu ekonomske racionalnosti i pravednosti, pošto su mnoga rešenja koja se primenjuju u Srbiji vrlo loša. Stoga ona, prvo, destimuliše ekonomsku efikasnost korišćenja građevinsko zemljišta kroz svoja rešenja i, drugo, nepravedna su jer se naknada obično naplaćuje arbitrarno prema vrsti korisnika, a ne isključivo prema objektivnim kriterijumima. Stoga je diskriminacija pojedinih obveznika česta u Srbiji.

Na kraju, paralelno postojanje naknade za korišćenje građevinskog zemljišta i poreza na imovinu je problematično, jer se ne vidi smisao postojanja dveju sličnih dažbina: obe se odnose na nekretnine, a osnovica je vrednost nekretnine, iako sasvim različito obračunata. Ipak, prednosti poreza na imovinu nad naknadom za korišćenje su brojne i o njima će još biti reči.

REGULATIVA NAKNADA ZA KORIŠĆENJE GRAĐEVINSKOG ZEMLJIŠTA

U ovom odeljku prikazaćemo regulativa naknade za korišćenje građevinskog zemljišta i dati njenu ekonomsku analizu, čime će biti stvorena osnova za sugestije za reformske promene usmerene na povećanje ekonomske efikasnosti i pravednosti poreskog opterećenja imovine.

Pravna regulativa se sastoji od zakonskih rešenja na nivou Republike Srbije, koja su skromnog dometa i obuhvataju samo osnovna rešenja, i detaljne regulative koja se donosi u opštinama i gradovima Srbije, a koje ćemo prikazati sa osnovnim rešenjima, bez pretenzija na kompletnost svih detalja.

Zakonska regulativa

Osnovna i jedina odredba važećeg Zakona o planiranju i izgradnji koja pominje naknadu za korišćenje građevinskog zemljišta glasi: „Naknada za korišćenje građevinskog zemljišta plaća se u skladu sa Zakonom o planiranju i izgradnji ("Službeni glasnik RS", br. 47/03 i 34/06), dok se navedena naknada ne integriše u porez na imovinu, a najkasnije do 31. decembra 2013. godine“ (čl. 220). Ova odredba jasno pokazuje da zakonodavac tretira naknadu za korišćenje građevinskog zemljišta kao privremenu i da misli da bi je trebalo ukinuti, odnosno uključiti u porez na imovinu, jer više nema razloga za njeno postojanje.

Osnovna rešenja o naknadi za korišćenje građevinskog zemljišta u Zakonu o planiranju i izgradnji iz 2003. godine su sledeća:

Predmet naknade: izgrađeno i neizgrađeno građevinsko zemljište u državnoj svojini; izgrađeno građevinsko zemljište u privatnoj svojini ukoliko je javnim sredstvima opremljeno osnovnim objektima komunalne infrastrukture (električna mreža, vodovod,

pristupni put i slično);¹ neizgrađeno građevinsko zemljište u privatnoj svojini ukoliko je prošlo dve godine od dana donošenja urbanističkog plana, a da nije privedeno nameni ili ponuđeno opštini na otkup.

Obveznik: vlasnik, korisnik ili zakupac objekta na izgrađenom građevinskom zemljištu, odnosno korisnik neizgrađenog građevinskog zemljišta.

Kriterijumi za određivanje visine naknade: stepen uređenosti zemljišta, lokacione pogodnosti, opremljenosti zemljišta objektima društvenog standarda i slično, što su vrlo fleksibilni kriterijumi koji se mogu operacionalizovati na različite načine. Konkretno kriterijume, visinu naknade, olakšice i oslobođenja određuju opštine i gradovi. Prihodi od ove naknade pripadaju opštinama i gradovima.

Decentralizovano odlučivanje o svim elementima naknade očekivano je donelo velike razlike u politici naknada za korišćenje građevinskog zemljišta – od toga da ona uopšte ne postoji do šarenila u elementima za određivanje njene visine.

Beograd

U Beogradu se gradskom odlukom reguliše sistem naknade za korišćenje građevinskog zemljišta samo za deset gradskih opština, dok sedam prigradskih donose sopstvene odluke. U nastavku ćemo prikazati sistem koji važi za gradske opštine.

U Beogradu se plaća naknada za korišćenje svog građevinskog zemljišta - i izgrađenog i neizgrađenog, i u državnom vlasništvu i u drugim oblicima svojine.

Osnovni kriterijum naknade za korišćenje građevinskog zemljišta jeste preko površine objekta koji se na zemljištu nalazi. Da bi se različito vrednovali objekti i naknada

¹ Zanimljivo je da ni Zakon ni opštinske/gradske odluke o naknadi ne predviđaju postupak dokazivanja da li je zaista komunalna infrastruktura u nekom selu ili na periferiji varoši izgrađena državnim sredstvima ili možda samodoprinosom i privatnim sredstvima građana kroz naknade koje plaćaju za razne priključke.

diferencirala prema pretpostavljenim kriterijumima vrednosti, ustanovljena su tri kriterijuma – površina u kvadratnim metrima, lokacija i namena objekta.

Posebnom odlukom, utvrđene su zone na području Grada Beograda, sa međusobnim granicama. Ima ih deset. Najvrednije zone su ekstra zone stanovanja i poslovanja, koje se međusobno razlikuju. Ekstra zona stanovanja obuhvata Dedinje i deo Čukarice, a ekstra zona poslovanja centar starog dela Beograda i deo Novog Beograda. Ostali deo naselja Beograd razvrstan je u četiri zone, dok sledeće četiri obuhvataju prigradska naselja. Poslednja, „zona specijalnih namena“ obuhvata površinski kop u Lazarevcu i deponiju pepela i šljake u Obrenovcu.

Vrednovanje građevinskog zemljišta za utvrđivanje visine naknade vrši se posebno za grupu stanovanja i posebno za pojedine grupe delatnosti – proizvodnja; proizvodne, saobraćajne i druge usluge; trgovina i ugostiteljstvo; zaštićene delatnosti; finansijske, tehničke i poslovne usluge i ostale delatnosti – s tim što u okviru svake grupe, osim grupe stanovanja, postoje dve podgrupe – niža A i viša B, u koje se raspoređuju korisnici građevinskog zemljišta po detaljnim šiframa delatnosti. Tako se u najskupljoj nameni (finansijske i druge usluge, grupa B) nalaze: distribucija i trgovina električnom energijom i gasom, posredovanje u trgovini, usluge u saobraćaju (špedicija itd), komercijalni deo PTT, bežične telekomunikacije, banke i štedionice, investicioni fondovi, berze i brokeri, finansijski lizing, osiguranje, reklamne i agencije za iznajmljivanje nekretnina, kockarnice i kladionice.

U sledećoj tabeli prikazani su iznosi naknade za korišćenje građevinskog zemljišta po zonama i delatnostima, a po grupama A i B:

Tabela 1.

Iznos naknade za korišćenje građevinskog zemljišta po zonama i namenama, Beograd, din/m²

	namena/zone	ekstra	1	2	3	4	5	6	7	8	spec.
1	stanovanje	2,87	2,71	2,32	1,92	1,43	1,31	1,08	0,77	0,66	1,36
2	proizvodnja niža	2,44	2,30	1,97	1,87	1,54	1,42	1,00	0,72	0,62	1,47
	viša	8,02	7,59	6,52	6,10	5,05	4,64	3,21	2,29	1,97	4,79
3	proizvodne, saobraćajne i druge usluge niža	7,17	6,79	5,83	5,44	4,31	3,96	2,74	1,96	1,70	4,08
	viša	17,82	16,87	14,47	13,51	10,70	9,83	6,83	4,88	4,21	10,12
4	trgovina i ugostiteljstvo niža	20,45	19,35	16,62	16,00	12,90	11,86	7,72	5,53	4,75	12,22
	viša	94,98	89,90	77,17	74,21	59,97	55,14	35,74	25,56	22,03	56,75
5	zaštićene delatnosti niža	0,90	0,83	0,73	0,66	0,53	0,49	0,28	0,20	0,18	0,51
	viša	2,37	2,25	1,93	1,75	1,43	1,31	0,72	0,52	0,44	1,36
6	finansijske, poslovne i slične niža	76,01	71,94	61,76	59,43	47,61	43,79	29,09	20,80	17,92	45,06
	viša	190,06	179,88	154,42	148,57	119,06	109,49	72,70	51,99	44,81	112,68

Zanimljivo je pogledati razlike po dve pomenute dimenzije. Prvo, prema lokaciji: odnos između ekstra zone i osme zone, odnosno između najskuplje i najjeftinije, kreće se, zavisno od namene objekta, između 4 i 5 prema 1. To znači da je, na primer, kod stanovanja naknada po kvm izgrađene površine skuplja na Dedinju nego u selu Besni Fok preko Dunava samo 4,3 puta. Ili, luksuzan trgovinski objekt u strogom centru Beograda plaća takođe samo 4,3 puta veću naknadu po kvm nego prodavnica u Besnom Foku. Ovaj odnos svakako ne odgovara odnosu vrednosti zemljišta ili nekretnina, odnosno objekta iste površine na ove dve lokacije.

Sa druge strane, razlike po opterećenju objekata po nameni, odnosno delatnosti koja se u njima obavlja, veoma su velike. Tako odnos visine naknada za korišćenje građevinskog zemljišta za najskuplju kategoriju (finansijske, tehničke i poslovne usluge, grupa B) i za najjeftiniju kategoriju (proizvodnja, grupa A) iznosi 72-78 prema 1, tj. u najskupljoj je veća za 72 do 78 puta nego u najjeftinijoj, a zavisno od zone.

Zanimljivo je da se u drugoj kategoriji po visini (pomenute delatnosti, ali grupa A) nalaze državni organi, osim odbrane i policije, a zajedno sa advokatskim kancelarijama, agencijama za računovodstvene, revizorske, reklamne, putničke i slične usluge. Sa druge strane, organi gradske i opštinske vlasti nalaze se u grupi zaštićenih delatnosti, tako da republički organi plaćaju 32-40 puta višu naknadu nego gradski, zavisno od zone. Takva diskriminacija republičkih organa svakako nije na mestu, jer se radi o jednoj državi pa pokušaj selektivnog zavlacenja ruke u drugi budžet nije primerena politika.

Pored ovog osnovnog načina obračuna naknade preko površine objekata, u Beogradu se primenjuju neki korektivni mehanizmi: ima ih dva i oba se koriste samo kod stambenih objekata.

Prvo, za zemljište oko stambenih objekta naplaćuje se naknada ukoliko isključivo korisnik/vlasnik objekta koristi to zemljište (dvorišta, bašte i slično). Znači, ukoliko

površina tog zemljišta prelazi 100 m², s tim da se u obračun ne uračunava zemljište pod zgradom, utvrđena naknada uvećava se:

- za 20% za površinu preko 1000 m²,
- za 40% za površinu od 701 do 1000 m²,
- za 80% za površinu od 401 do 700 m²,
- za 150% za površinu od 201 do 400 m²,
- za 250% za površinu od 101 do 200 m².

Ovde je očita tendencija da se naknadom natprosečno, čak oštro, opterete porodične stambene zgrade sa malim placem (od 2-4 ara), kojih je i danas u Beogradu veliki broj, a da se daleko manje opterete zgrade sa većim placovima (8 i više ari), što uključuje i kolektivne stambene zgrade. Čak i ukoliko se kao razumna prihvati logika o većem opterećenju porodičnih zgrada, ostaje pitanje prevelike razlike u tarifi. Jer, njena primena dovodi do neprihvatljivih rezultata: za kuću koja ima dvorište od jednog ara plaća se dvostruko veća ukupna naknada za korišćenje nego za u svemu jednaku kuću koja ima dvadeset jedan ar dvorišta. Ova strma degresivna skala u stvari sadrži logiku “što veći plac to manja naknada za korišćenje građevinskog zemljišta”, što nije ni pravedno, niti daje dobre ekonomske rezultate.

Ovakva diferencijacija nije dobra ni sa stanovišta racionalnog korišćenja zemljišta jer podstiče stvaranje velikih placeva u stambenoj izgradnji zbog pomenute logike “što veći plac to manja naknada”, a to je svakako neracionalno i stimuliše neefikasno korišćenje građevinskog zemljišta, vrednog resursa u Beogradu. Dažbinski sistem bi, baš obrnuto, trebalo da podstiče vlasnike da smanjuju svoje parcele na nužnu meru, a ne da ih uvećavaju da bi platili manje dažbine.

Drugo, obračunata naknada za korišćenje građevinskog zemljišta kako za stanovanje tako i za poslovne namene umanjuje se za objekte:

- u ulicama bez vodovoda ili bez kanalizacije ili bez savremenog uličnog zastora za 10%,
- u ulicama bez vodovoda i kanalizacije za 20% i
- u ulicama bez vodovoda, kanalizacije i savremenog zastora za 30%.

Ova korekcija visine naknade za područja i ulice koje su slabije opremljene delom komunalne infrastrukture svakako je prirodno i dobro, jer nije jednak kvalitet stanovanja ili poslovanja ukoliko se radi o potpuno opremljenom ili o neopremljenom zemljištu. Ali, ovde se postavlja pitanje da li je umanjenje od 30% dovoljno za zemljište bez vodovoda, kanalizacije i savremenog kolovoza (a onda svakako i bez toplifikacije i najverovatnije bez telefonske veze)? Jer, odsustvo elementarnih infrastrukturnih uslova života trebalo bi da donese daleko veći popust, verovatno čak i potpuno oslobođenje. Jer, potpuna komunalna opremljenost je elementaran uslov savremenog života i rada i zemljište bez nje je malo vredno za bilo koju namenu.

Pogledajmo i nekoliko specijalnih slučajeva:

1. za objekte koji se koriste za poslove odbrane, unutrašnje poslove i zaštitu bezbednosti Republike Srbije, naknada se plaća uvećano za 50% u odnosu na stambeni prostor,
2. za poslovni prostor u kojem se ne obavlja poslovna delatnost naknada se utvrđuje u petostrukom iznosu u odnosu na stambeni prostor,
3. naknadu za korišćenje neizgrađenog građevinskog zemljišta u državnoj svojini datog u zakup od strane grada, odnosno opštine do izgradnje objekta obveznik plaća u visini umanjenoj za 30% od iznosa naknade za stambeni prostor,
4. od plaćanja zemljišta oko objekta koje isključivo koristi vlasnik ili korisnik oslobođene sve vrste saobraćajnica, instalacije komunalnih sistema, zaštitni pojasevi, deponije, groblja, javna parkirališta i zemljište za potrebe verskih zajednica i državnih organa za odbranu, unutrašnje poslove i bezbednost):

Novi Sad

U Novom Sadu se takođe kao osnovni sistem koristi ukrštanje lokacionih pogodnosti i namene izgrađenih objekata. Specifičnost novosadskog pristupa se sastoji u tome što grad nije podeljen na klasične zone, kako je u većini gradova, već se, kroz brojne objektivne kriterijume, pokušava ustanoviti pogodnost svake lokacije u gradu i odgovarajuće bodovati.

Poslovne delatnosti podeljene su u deset grupa. U najvišoj i najskupljoj grupi nalaze se: proizvodnja, prenos i distribucija električne energije, banke i finansijski lizing, osiguranje i kockanje i klađenje, a u najjeftinijoj ratarstvo, veterinarska delatnost, državni organi, prosveta, zdravstvo i druge društvene delatnosti, odbrana, policija, pravosuđe i obavezno socijalno osiguranje.

Rasponi u tarifi između pojedinih grupa delatnosti su prilični: u najskupljoj je vrednost boda u 2010. godini bila za 72% veća nego u drugoj najvišoj, a 46,5 puta veća nego u poslednjoj, najjeftinijoj grupi.

Osnova za utvrđivanje visine naknade za korišćenje u Novom Sadu određena je, pored namene objekta, i lokacionim i infrastrukturnim pogodnostima. U Novom Sadu je razrađen složen sistem bodovanja svih lokacija, a prema odlikama koje se relevantne za pojedine namene. Tri su globalne namene za koje se primenjuje poseban sistem bodovanja: stanovanje, proizvodni objekti i poslovni objekti.

Kod stanovanja uzimaju se u obzir sledeće grupe kriterijuma:

- *uređenosti zemljišta u ulici*; računaju se bodovi za raspoloživost toplovoda, vodovoda, kanalizacije, saobraćajnica prema uređenosti, elektrodistribucije, TT mreže i gasovoda;
- *raspoloživost objekata društvenog standarda*; razne vrste prodavnica prema udaljenosti od centa prostorne jedinice i prema gustini stanovništva, razne

- zdravstvene ustanove, škole raznih vrsta, razne kulturne i sportske ustanove, banke, pijace itd;
- *udaljenost od centra grada*; tehnički, računa se udaljenost centra tzv. prostorne jedinice (ima ih 29 u Novom Sadu i 17 naselja i sela u okolini) od Trga slobode uz pomoć geometarskih mapa; boduje se i raspoloživost autobuskih linija do centra grada;
 - *gustina naseljenosti*, gde se veći broj bodova dobija za manju gustinu stanovništva u prostornoj jedinici.

Samo se drugi kriterijum (komunalna uređenost zemljišta) boduje za svaku ulicu, dok se ostali boduju na nivou prostorne jedinice.

Kod proizvodnih objekata boduju se sledeće tri grupe kriterijuma:

- *uređenosti zemljišta u ulici*; isti kriterijumi kao za stanovanje, ali sa nešto drugačijim iznosima bodova;
- *proizvodne pogodnosti na području prostorne jedinice*; mogućnost transporta i skladištenja, udaljenost od centra grada kombinovana sa brojem autobuskih linija;
- *povezanost javnim prevozom* sa drugim delovima grada, gde se boduje broj autobuskih linija.

Kod ostalih poslovnih objekata sistem bodovanja je sličan:

- *uređenosti zemljišta u ulici*; isti kriterijumi kao za stanovanje i proizvodnju, ali sa nešto drugačijim iznosima bodova;
- *poslovna pogodnost*: mogućnost snabdevanja, udaljenost od centra grada kombinovana sa brojem autobuskih linija;
- *povezanost javnim prevozom* sa drugim delovima grada, gde se boduje broj autobuskih linija.

Naknada za korišćenje se određuje na osnovu namene, opremljenosti, površine objekta, odnosno zemljišta i vrednosti boda.

Naknada za korišćenje građevinskog zemljišta se ne plaća za: zemljište koje se koristi za potrebe odbrane, verske objekte, šume i parkove, terene za sport i rekreaciju na javnim površinama, ulice, puteve i slično; zemljište koje se koristi za vodovod i kanalizaciju, niskonaponske mreže i javne rasvete, toplovođe i gasovode i trafostanice; neizgrađeno građevinsko zemljište koje se koristi u poljoprivredne svrhe i za objekte koje zemljoradnici koriste za obavljanje poljoprivredne delatnosti; deponije smeća; groblja.

Naknada za korišćenje se u nekim situacijama plaća prema površini zemljišta, najčešće u tranzicionim prilikama kod izgradnje. Poseban slučaj je kada je površina izgrađenog poslovnog prostora manja od površine zemljišta: tada se naplata naknade prema površini zemljišta. Ovo rešenje je racionalno sa stanovišta korišćenja zemljišta, jer podstiče veću gustinu gradnje, naravno umeri u kojoj je naknada visoka.

Naknadu za korišćenje stambenog prostora ne plaćaju lica koja primaju materijalno obezbeđenje porodice.

Leskovac

Na teritoriji grada Leskovca naknada za korišćenje građevinskog zemljišta naplaćuje se za sam Leskovac i deset većih sela.

Osnovni kriterijumi za utvrđivanje visine naknade su komunalna opremljenost, lokacija i vrsta privredne delatnosti koja se na zemljištu obavlja.

Komunalna opremljenost zemljišta. Osnova za određivanje visine naknade je stepen uređenosti građevinskog zemljišta kako za stanovanje tako i obavljanje poslovne delatnosti. Opremljenost se meri preko sledećih šest kriterijuma: gradski vodovod, električna struja, kanalizacija, ulični zastor, telefon i toplovodna mreža. Postojanje svakog od ovih infrastrukturnih sistema se boduje i njihov zbir daje osnovu za utvrđivanje naknade, a uz pomoć korektivnih koeficijenata. Najveći broj bodova nose

vodovod i električna energija, što praktično sva domaćinstva imaju i što samim tim donosi najviše bodova i prihoda lokalnoj zajednici.

Lokacija. Kao i u velikoj većini gradova u Srbiji, i u Leskovcu je lokacija važan kriterijum određivanja visine naknade za korišćenje građevinskog zemljišta. Ono je podeljeno na šest zona: prvih pet se nalazi u samom gradu, a šesta obuhvata deset većih sela. Različite zone nose različitu vrednost koeficijenta, koji se kreće od 1 za najslabiju do 3,5 za najbolju zonu. Isti koeficijenti važe i za stambenu i za poslovnu namenu.

Privredne delatnosti su razvrstane u dve grupe, a prema vrednosti boda. U skupljjoj se nalaze one za koje se pretpostavlja da su profitabilnije (proizvodnja pića, zdravstvene ordinacije, advokati, knjigovodstvene usluge, restorani, nevladine organizacije, najveći deo trgovine) ili manje omiljene među prosečnim građanima (prodaja pića i duvana, kockanje i klađenje, saune), zatim kod filijala republičkih javnih preduzeća i ustanova (snabdevanje električnom energijom i gasom, pošta i telekomunikacije, državni organi i odbrana, obavezno socijalno osiguranje) i one kod kojih se sedište firme najčešće nalaze van Leskovca (osiguranje i penzijski fondovi, banke, saobraćajni sistemi). U skupljjoj grupi nalaze se i mnoge proizvodne delatnosti, kao proizvodnja hemikalija, papira, gume, plastike, stakla, metala i mašina, prehrambenih proizvoda itd, a da je nejasno zašto im se naplaćuje viša tarifa (zavisno od vlasnika?). Postoje i zanimljivi odnosi: tako se proizvodnja proizvoda od kože nalazi u skupljjoj grupi, ali je proizvodnja kožne odeće izdvojena i stavljena u jeftiniju grupu. Ostaje da nagađamo zašto. Razlika u tarifi između dveju grupa ipak nije velika: odnos je 7:4 dinara po bodu, što znači da Leskovac spada među među gradove u Srbiji koji najmanje diskriminišu poslovne firme prema delatnosti, pretpostavljenoj sposobnosti plaćanja, sedištu, vlasništvu i slično.

Na osnovu pomenutih elemenata utvrđuje se konačna visina naknade množenjem broja bodova za uređenost, površine objekta, koeficijenta za zonu i vrednosti boda. U 2012. godini vrednost boda za stanovanje iznosila je 0,80 dinara po kvadratnom metru u poslednjoj zoni, a za poslovne objekte 7 i 4 dinara po bodu. Kako se vidi, naknada za

korišćenje građevinskog zemljišta u Leskovcu je za poslovne objekte viša 5 do 9 puta nego za stambene u istoj zoni.

Naknada za neizgrađeno zemljište koje koriste pravna lica iznosi 1,50 dinara po m² za zemljište u petoj zoni. Ovo znači da je naknada za neizgrađeno zemljište po kvadratnom metru gotovo dvostruko veća nego naknada po kvadratnom metru objekta za izgrađeno zemljište koje se koristi za stambenu izgradnju! Ovakva diskriminacija pravnih lica je zaista preterana.

Pored toga, u Leskovcu se ova naknada naplaćuje i za neke uređaje koji ne predstavljaju klasične objekte čija se korisna površina meri u kvadratnim metrima: za svaki stub za prenos eklektične energije, telefonskog saobraćaja i kablovske televizije i za svaku trafostanicu, ormarić Telekoma i bilbord. Ovi uređaju, osim poslednjeg, takođe pripadaju republičkim javnim preduzećima, a i bilbordi standardno pripadaju velikim reklamnim agencijama iz Beograda, pa je i ovde očigledna tendencija da se opterete firme čije se sedište ne nalazi u Leskovcu.

Interesantna je i odredba da je naknadu dužan da izmiri vlasnik odnosno nosilac prava onda kada je ne izmiri zakupac. Takva solidarna odgovornost verovatno nije u redu.

Arandelovac

Arandelovački sistem utvrđivanja visine naknade za korišćenje građevinskog zemljišta poseduje sličnosti sa rešenjima u drugim gradovima, ali i neke specifičnosti.

Naknada za korišćenje se za stambene i pomoćne objekte (garaže, šupe itd) plaća nezavisno od zona, odnosno jednako u celom gradu. Tarifa je 1,5 dinara za m² za stanovanje i 0,65 m² za pomoćne objekte. Iako Arandelovac nije veliki grad, ipak jednakost tarife preterano ujednačava lokacije pa bi bolje bilo da su ustanovljene bar dve stambene zone.

Kod poslovnog prostora suštinu sistema i ovde čini kombinacija lokacionih zona i namena objekata po delatnostima:

Tabela 2. Tarifa po zonama i delatnostima, din, 2011.

	I zona	II zona
Finansije, elektroprivreda, PTT, mobilna telefonija, promet nafte i derivata i njihove filijale	25,40	19,05
Trgovina, ugostiteljstvo i servisi	13,15	6,35
Proizvodne delatnosti	9,25	6,95
Ostale nepomenute	7,15	3,60
Prazan prostor, ne koristi se	5,10	2,25

Kako se vidi, kod poslovnog prostora postoje dve lokacione zone i četiri grupe privrednih delatnosti. Ovaj relativno mali broj delatnosti se može podržati jer se time izbegava potencijalno ozbiljan problem korupcije, sa određivanjem nižih tarifa za favorite trenutne vlasti. Sa druge strane, očigledno je da se u najvišoj grupi nalaze firme čija se sedišta nalaze u drugim gradovima, naročito u Beogradu. Među njima su i neka republička preduzeća. Iako sveukupne razlike i tarifi nisu preterano velike – oko 4:1 između najskuplje i najjeftinije – ipak je problem što najviša grupa plaća 2-3 puta više nego sledeća, u kojoj su trgovina i ugostiteljstvo. Nema sumnje da je u pitanju prenošenje tereta naknade za korišćenje sa lokalne privrede na druge gradove.

I u Arandelovcu se, kao u Beogradu, kod pojedinih privrednih delatnosti, pored površine objekta kao osnovice, naplaćuje naknada za korišćenje i prema površini prostora oko objekta na kome se obavlja delatnost. Te delatnosti su posebno nabrojane i uključuju trgovinu na malo naftom i naftnim derivatima, više grana trgovine na veliko, autobusku stanicu, proizvodne delatnosti, eksploataciju rudnog blaga, delatnost ugostiteljstva ali samo za otvorene bazene i delatnost sportskih aktivnosti za otvorene bazene, balon sale, sportske terene na otvorenom i slično. Na taj način se, očigledno, ovim delatnostima povećava naknada i one stavljaju u lošiji položaj od ostalih delatnosti. Neuobičajeno je to što se površina ovog zemljišta sabira sa površinom objekta i onda izračunava ukupan iznos naknade, kao da je .

Dimitrovgrad

U Dimitrovgradu se primenjuje klasičan sistem sa naknadom po kvadratnom metru izgrađenog objekta kombinovanog sa nekoliko zona i nekoliko namena.

Zona je pet: prve dve su u samom Dimitrovgradu, treća je granični prelaz Gradina (prema Bugarskoj), četvrta obuhvata ostala područja obuhvaćena generalnim planom dva sela, a peta ostala sela.

Namena je samo tri: stanovanje, proizvodnja i komercijalna namena. Tabela u kojoj je dat iznos naknade za korišćenje građevinskog zemljišta izgleda ovako:

Tabela 3. Tarifa po zonama i delatnostima, din, 2012.

	I zona	II zona	III zona	IV zona
stanovanje	8,08	6,93		5,83
proizvodnja	34,65	28,77	69,00	19,55
komercijalne delatnosti	63,24	51,74	126,47	34,65

Kako se vidi, raspon između zona nije veliki – iznosi oko 2:1 između I i IV zone, što je verovatno premalo u odnosu na lokacione pogodnosti vrednost imovine. Sa druge strane, razlike u naknadi za korišćenje su prilične između namena, pa je odnos između komercijalnih delatnosti i stanovanja oko 7:1. Proizvodnja je u sredini.

Naknada za korišćenje građevinskog zemljišta plaća se i za deo parcele namenjene stanovanju za zemljište uz izgrađeni objekt za površinu iznad 800 m² u visini od 50% od tarife za stanovanje iz prethodne tabele, kao i za zemljište uz objekat koje služi obavljanju proizvodne ili komercijalne delatnosti u visini od 10% od naknade iz odgovarajuće tarife iz prethodne tabele.

Oslobođenu su plaćanja naknade objekti i zemljište koje je namenjeno i koristi se za potrebe vojske; za dečija igrališta; za rekreativne, sportske i druge zelene površine i parkove; za, objekte vodovoda i kanalizacije, za groblja, deponije smeća, verske objekte, ustanove socijalne zaštite; za zemljište koje koriste indirektni korisnici budžeta Opštine.

Naknade su oslobođeni i novopodignuti objekti proizvodne ili komercijalne namene u roku od tri godine od početka rada, što je deo politike stvaranja bolje investicione klime i privlačenja investitora.

Naknade je takođe oslobođeno i zemljište koje se koristi u poljoprivredne svrhe, ekonomske zgrade u poljoprivredi sa pripadajućim dvorištima.

Surdulica

Specifičnost rešenja za naknadu za korišćenje građevinskog zemljišta u Surdulici je uključivanje planine Vlasine u sistem naplate, ravnopravno sa ostalim delovima opštine. Razlog je turizam na Vlasini, sa vikendicama i ugostiteljskim i komercijalnim sadržajima.

Kao i drugde, naknada se naplaćuje prema lokaciji izgrađenog objekta, njegovoj površini u m² i nameni. Za neizgrađeno zemljište se kao jedini kriterijum koristi njegoa površina.

Lokacije građevinskog zemljišta u opštini, bez Vlasine, podeljeno je u pet zona. Prva je centar Surdulice, druga i treća obuhvataju deo grada van centra, dok četvrta i peta zona pokrivaju periferiju grada i okolna sela. Na Vlasini postoje tri zone, s tim da prvu čine četiri odvojene lokacije.

Postoji šest namena izgrađenog prostora: stanovanje, tri privredne, jedna koja obuhvata korisnike budžetskih sredstava (komunalne delatnosti, socijalna zaštita, zdravstvo, prosveta, uprava, političke stranke, verske zajednice, udruženja) i nepomenuti prostor.

U najvišoj najskupljoj nameni nalaze se finansijske, računovodstvene, zdravstvene, pravne, geodetske, tehničke i poslovne usluge iz privatnog sektora, proizvodnja i distribucija el. energije i gasa, promet naftnih derivata, PTT usluge i telekomunikacije, izdavačka i slično. Sledeća grupa obuhvata trgovinu, ugostiteljstvo, turizam, saobraćaj, malu privredu i zanatsko servisne usluge. Najnižu tarifu imaju proizvodne i njima srodne delatnosti (industrija, poljoprivreda, šumarstvo, vodoprivreda, ribarstvo, vađenje energetske sirovine, građevinarstvo i slično).

Tabela 4. Godišnja naknada po m², din, 2012.

	I zona	II zona	III zona	IV zona	V zona
stanovanje	0,59	0,47	0,36	0,24	0,18
finansijske i druge usluge	23,95	21,55	19,15	11,97	5,98
trgovina i druge usluge	10,77	8,38	5,98	3,59	2,87
proizvodnja	7,18	5,98	4,78	3,59	2,87
budžetski korisnici	3,59	2,37	1,20	0,59	0,47
ostalo	2,39	1,79	1,20	0,59	0,47

I u Surdulici manju diferencijaciju u plaćanju naknade uzrokuju zone nego namene. U najskupljoj zoni je naknada veća samo za 2,5 do 4 puta nego u najjeftinijoj, zavisno od namene, dok je odnos naknade u najskupljoj nameni prema stanovanju 33 do 50 prema 1, a prema proizvodnji 2,1 do 4 prema 1. Očigledno je da je stanovanje veoma rasterećeno plaćanja naknade za korišćenje građevinskog zemljišta.

Na Vlasini se koriste veće tarife: kod trgovine i srodnih usluga i proizvodnje naknade su više za 10 do 20% nego u Surdulici. Još je važnija razlika ta što se naknadom za korišćenje građevinskog zemljišta opterećuju i vikendice, i to po tarifi koja je dvostruko viša nego za stambene objekte u Surdulici.

FINANSIJSKI ZNAČAJ NAKNADE

Naknada za korišćenje građevinskog zemljišta ne predstavlja veliko opterećenje privrede u celini, ali je važna sa stanovišta pojedinih delatnosti i preduzeća koja su diskriminisana politikom lokalnih vlasti. Ona ne donosi veliki prihod na nivou Republike Srbije, ali je važan izvor prihoda nekih lokalnih zajednica u Srbiji, što je posebno došlo do izražaja tokom prethodnih godina, u vreme teške budžetske situacije nastale sa bitnim smanjenjem transfera sa republičkog nivoa, što se može videti iz sledeće tabele:

Tabela 5.
Prihod od naknade i ukupan prihod lokalnih zajednica, 2008-2012, mil. din.

	naknada za korišćenje građevinskog zemljišta	ukupan tekući prihod	učešće naknade, u %
2008	9.015	183.284	4,9
2009	11.439	165.453	6,9
2010	16.072	170.621	9,4
2011	14.519	197.208	7,4
2012	14.580	237.429	6,1

Izvor: Trezor Ministarstva finansija

Kako se vidi, učešće naknade u ukupnim tekućim prihodima² lokalnih zajednica iznosi između 5 i 10 procenata, zavisno od godine. Važnosti naknade za korišćenje građevinskog zemljišta je rasla je u periodu 2008-2010, sa smanjenjem transfera iz budžeta Republike Srbije koje je ugrozilo normalno funkcionisanje lokalnih vlasti. Pogoršanje finansijske pozicije lokalnih vlasti u periodu 2008-2010. godina donelo je potrebu maksimalnog korišćenja sopstvenih prihoda, odnosno do povećanih tarifa i većih napora na naplati kako naknade za korišćenje građevinskog zemljišta, tako i drugih prihoda.

Ali, sa usvajanjem novog Zakona o finansiranju lokalne samouprave sredinom 2011. godine i njegovom primenom od oktobra 2011. godine, a koji predviđa značajno povećanje prihoda lokalne samouprave, doveo je do smanjenja značaja naknade već od

² Tekući prihodi = ukupni prihodi – prodaja imovine – zaduživanje.

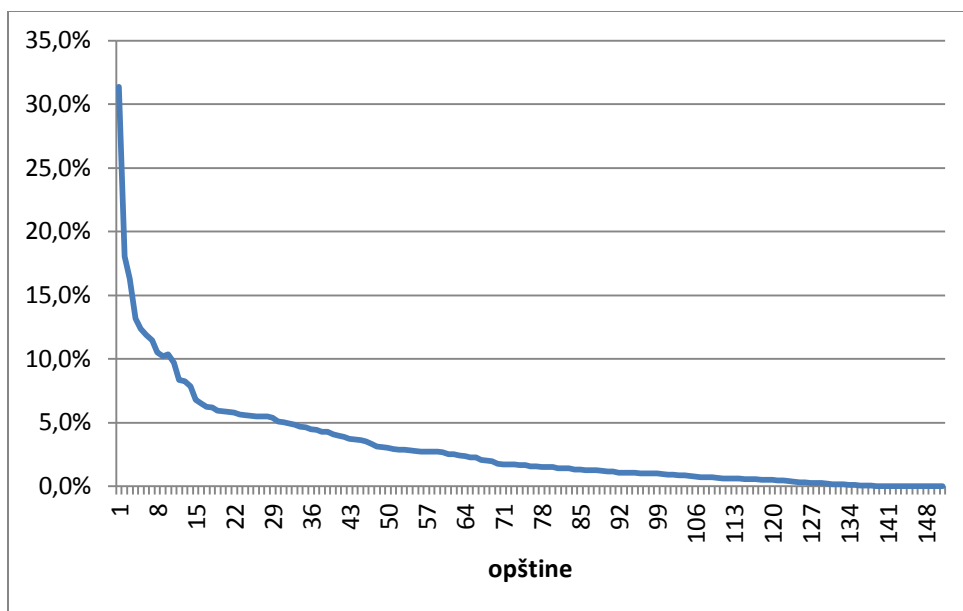
2011. godine, kada je prihod opao u poređenju sa 2010. godinom i zadržao se na istom nivou u 2012. godini. Očigledno je da su sada na delu procesu suprotni onima s kraja prethodne decenije: vodi se blaža dažbinska politika, kako kod tarifiranja (dovoljno je da se one ne uvećaju za godišnju inflaciju) tako i kod napora da se naplati razrezana naknada u sve nepovoljnijoj ekonomskoj situaciji.

Vrlo je važno pitanje koliko koje grupe obveznika snose teret ove naknade, na primer, koliko pravna, a koliko fizička lica. Fiskalna statistika ne prati, na žalost, ove podatke, pa nismo u stanju da iznesemo tačne brojeve. Međutim, opšte je mišljenje da pravna lica imaju daleko veći udeo od fizičkih, što potvrđuje i jedna analiza načinjena na osnovu podataka iz određenog broja opština: tako Toni Levitas tvrdi³ da 70-90 procenata ukupne naplate naknade za korišćenje dolazi od pravnih, a ostatak od fizičkih lica.

Kada se pogleda detaljnije, po pojedinim opštinama i gradovima, uočava se veoma velika razlika u značaju naknade za korišćenje građevinskog zemljišta, a po jedinicama lokalne samouprave. Na sledećem grafikonu je prikazan histogram raspodele učešće ukupnih prihoda od naknade i poreza na imovinu u ukupnim prihodima lokalne samouprave:

Grafikon 1. Učešće prihoda po osnovu naknade za korišćenje građevinskog zemljišta u ukupnim prihodima opština i gradova, 2012.

³ T. Levitas: *The Effects of the Suspension of Serbia's Law on Local Government Finance on the Revenue and Expenditure Behavior of Local Governments: 2007-2009*, Urban Institute, IDG Working Paper, 2010-05, October 2010, str. 7



Izvor: Trezor Ministarstva finansija

Možemo primetiti da postoje značajne razlike u značaju dažbina na imovinu, uključujući i zemljište. Kod velike većine opština i gradova je značaj ovih dažbina relativno mali (ispod 5%), a samo u 10 opština i gradova se značaj ovih dažbina može smatrati većim ili velikim (iznad 10%). Najveće učešće je kod opština Ub 31,4%, Svilajnac 18,0% i Lapovo 16,3%. Na drugom kraju, bez prihoda od naknade, takođe se nalaze male opštine: Žagubica, Opovo, Plandište i Sečanj. Sa druge strane, koncentracija prihoda od naknade je velika: Beograd sam ubira čak 57,5%, a sa Novim Sadom 64,1% prihoda od naknade u celoj Republici.

KONCEPCIJSKA ANALIZA NAKNADE

Šta je uopšte naknada za korišćenje zemljišta? Kakva je njena logika, šta je osnov njenog postojanja? Odgovor na ta pitanja je potreban da bi se mogla dati ocena postojećeg modela naknade i sugerisali predlozi za promene.

Istorijski posmatrano, naknada je nastala pre nekoliko decenije kao dažbina na korišćenje zemljišta koje se nalazi u državnoj, odnosno društvenoj svojini, a naplaćuje u korist lokalne zajednice. Ona je tako postala neka vrsta trajne zakupnine koju korisnik plaća za korišćenje zemljišta, pa bio privredna organizacija ili stanar u stambenoj zgradi. Budući da tržište zemljišta nije postojalo, odnosno da se samo zemljište nije nalazilo u prometu i nije imalo cenu (vrednost), to je bilo neminovno da se zakupnina obračunava ne prema vrednosti zemljišta već prema svojim fizičkim karakteristikama. Prvi kandidat bilo je samo zemljište, odnosno njegova površina kombinovana sa lokacionim i drugim pogodnostima (opremljenost infrastrukturom itd). Na taj način bi se dobila aproksimacija vrednosti zemljišta kao osnovice naknade za korišćenje građevinskog zemljišta, što je u skladu sa svrhom dažbine (korišćenje *zemljišta*) i što bi omogućilo racionalniju upotrebu zemljišta kroz dažbinski podsticaj napuštanje viška zemljišta u odnosu na potrebe, kroz seljenje sa skupih na jeftinije lokacije i slično.

Problem sa konceptom da naknada za korišćenje bude zasnovana na površini zemljišta je to što onemogućuje ili otežava uključivanje raznih socijalnih, ekonomskih i finansijskih ciljeva koje bi lokalne vlasti mogle da imaju, a često i imaju. Jer, tada koncept ne bi bio u skladu sa idejom o povlašćivanje pojedinih kategorija korisnika (na primer, stanovništva u odnosu na privredu) ili favorizovanja pojedinih privrednih delatnosti (na primer, industriju u odnosu na trgovinu), ili naplate naknade prema ekonomskoj snazi ili sposobnosti plaćanja korisnika, ili zaštite korisnika koji raspolažu (pre)velikom površinom zemljišta i slično.

Iz tih razloga se kao pogodniji kandidat pokazao kriterijum površine *objekta*, koja, zajedno sa lokacijom, namenom objekta i opremljenošću komunalnom infrastrukturom, daje aproksimaciju vrednosti date nekretnine (objekt plus zemljište) kroz fizičke parametre. Velikom vrlinom metoda smatralo se to što uspeva, manje ili više, da zahvati tzv. lokacionu rentu, odnosno da od onih koji koriste bolje lokacije zemljišta, znači vrednije zemljište, naplati više nego od onih koji koriste lošije. Međutim, očigledno je da se na ovaj način ne tereti zemljište, već aproksimacija vrednosti imovine, i to dosta loša aproksimacija. Naime, ne može se smatrati da vrednost nekretnine dobro aproksimira vrednost zemljišta pošto ona (vrednost nekretnine) bitno zavisi ne samo od vrednosti zemljišta već i od vrednosti objekata na njemu. Čak i u uslovima ondašnje državne, odnosno društvene svojine, vrednost samog objekta sadržavala je delom i vrednost zemljišta stoga što je pravo korišćenja zemljišta posedovalo deo skupa vlasničkih prava: ono se koristilo trajno i nije se oduzimalo arbitrarnom voljom lokalnih vlasti; moglo se izdati drugom ili naslediti trajno korišćenje zajedno s objektom itd. Tako se, polazeći od ideje o zakupnini za zemljište, došli do poreza na imovinu, i to loše uređenog. Jer, dažbina na ukupnu vrednost nekretnine nije ništa drugo, bez obzira na naziv, nego porez na imovinu.

Moglo bi se s izvesnim razlogom pomisliti da naknada za korišćenje zemljišta može biti shvaćena kao dažbina kojoj je svrha finansiranje lokalne komunalne infrastrukture, kao što su vodovod, kanalizacija, gradsko grejanje, lokalni putevi, ulice, parkovi, odnošenje đubreta i slično.⁴ Čak se u mnogim gradovima, kao u Beogradu u kome se to čini formalnom budžetskom odlukom, prihod od ove naknade namenjuje široko definisanom održavanju i unapređenju komunalne infrastrukture. Međutim, takva veza ništa ne govori, jer je moguće svaki budžetski prihod usmeriti u finansiranje održavanja i unapređenja komunalne infrastrukture, na primer, prihod od poreza na zarade.

Štaviše, pitanje je u kojoj je meri potrebno ili dobro finansiranje lokalne infrastrukture osloniti na budžet ili je bolje potražiti druge metode finansiranja. Tako je moguće usluge

⁴ Elektodistribucija, telefonija i snabdevanje gasom su republičke delatnosti, odnosno finansiraju se iz republičkih sredstava, uz učešće građana, pa ne mogu biti razlog uvođenja lokalnih dažbina.

nekim komunalnim delatnostima naplaćivati od korisnika direktno i njihovo održavanje odvojiti od budžeta: finansiranje izgradnje vrši se iz budžeta ili prihoda odgovarajućih komunalnih preduzeća, a redovno poslovanje i održavanje iz naplaćene usluge. Ukoliko je potrebno naknadno vršiti proširenja kapaciteta, moguće je potreba sredstva obezbediti iz opštih sredstava lokalnog budžeta ili iz zaduženja. Vezivanje i investicija u tekućeg održavanja za naplatu od korisnika kad je god to moguće znatno je pravednije i efikasnije nego budžetsko finansiranje. Pravednije – stoga što nije pravedno da se individualni troškovi socijalizuju, odnosno da korist od usluge imaju samo neki građani (na primer, od toplane), a da troškove snose svi, pa i oni koji se nikada neće priključiti na daljinsko grejanje. Efikasnije – stoga što se kod finansiranja komunalnih delatnosti kroz dažbine poreskog tipa vrlo teško može vršiti kontrola troškova i utvrđivanje preferencija građana (na primer, da li žele gasifikaciju ili ne, izraženo spremnošću da plate pune troškove priključenja).

Kod pojedinih komunalnih usluga nije moguće individualizovano finansiranje, na primer kod ulica, javne rasvete, parkova i slično. Tu je finansiranje od strane lokalne vlasti neminovno, a instrument može biti budžet, sa svojim opštim prihodima. Zbog finansiranja takvih potreba, tj. potreba koje se ne mogu naplaćivati od korisnika, i postoje država, porezi i budžet.

Znači, za finansiranje redovnog poslovanja i unapređenja komunalnih delatnosti nije potrebna posebna dažbina, kakva je naknada za korišćenje građevinskog zemljišta. Jer, ono se može obaviti kombinacijom naplate usluga od korisnika, participacijom korisnika u izgradnji nekih infrastrukturnih kapaciteta i opštih budžetskih sredstava.

ANALIZA REŠENJA U SRBIJI

U ovom odeljku će biti bliže analizirane osnovne odlike naknade za korišćenje građevinskog zemljišta u Srbiji, kako bi se omogućila njena konačna ocena.

Kako smo videli u odeljku u kome su prikazana rešenja iz nekih gradova Srbije, uobičajeni osnovni kriterijumi pri određivanju visine naknade su:

1. površina izgrađenog objekta,
2. lokacija zemljišta/objekta,
3. namena izgrađenog objekta,
4. površina zemljišta kao dopunski kriterijum.

Površina objekta. Odmah se može uočiti da se naknada standardno ne obračunava prema površini zemljišta, već prema površini objekta na njemu. Ovo nije dobar pristup pošto se naknada ne zasniva na površini zemljišta koje obveznik koristi ili je vlasnik, pa se tako negira suština ideje naknade za **korišćenje zemljišta**.⁵ Drugim rečima, moguće je da na zemljištima jednake površine postoje objekti iste namene ali različite površine, pa bi se za njih plaćala i različita naknada. To nije opravdano, pošto se radi o zemljištu iste površine – logično bi bilo da se za dato zemljište plaća jedna naknada nezavisno od površine objekta.

Veličina objekta utiče na vrednost zemljišta samo na jedan specifičan način – kroz urbanističku regulativu. Naime, korisnik/vlasnik u Srbiji ne uživa pravo slobodne gradnje, već je ograničen regulacionim planom koji uobičajeno propisuje najveću spratnost i korisnu površinu objekta na datoj parceli. Shodno tome, vrednost zemljišta, i na slobodnom tržištu, direktno zavisi od urbanističkih uslova, odnosno od namene i površine planiranog ili postojećeg objekta, pa je vrednost parcele na kojoj je predviđena,

⁵ Svakako, naknada se plaća i prema površini neizgrađenog građevinskog zemljišta, ali je to manje važna karakteristima situacije u Srbiji, pa se njome nećemo baviti.

na primer, individualna stambena izgradnja znatno manja nego parcele na kojoj je predviđena izgradnja objekta kolektivnog stanovanja.

Površina objekta može dobro aproksimirati površinu zemljišta samo u specijalnom slučaju – kada je na zemljištu izgrađen objekt sa maksimalnom površinom dozvoljenom građevinskim i urbanističkim aktima (površina osnove u odnosu na površinu placa, spratnost). U ostalim slučajevima je vrednost zemljišta obračunata prema površini objekta manja od potencijalne, one koja bi se dobila da je izgrađen maksimalno veliki objekat prema urbanističkoj regulaciji. Tada je očigledno da postojeći objekti ne koriste postojeće mogućnosti građenja, pa istovremeno površina objekta ne reprezentuje na dobar način potencijalnu vrednost građevinskog zemljišta. Tada naknada za korišćenje građevinskog zemljišta ne zahvata dobro vrednost zemljišta, već manje od nje, što nije dobro iz dva razloga.

Prvi je gubitak fiskalnih prihoda, jer se od naknade ubere manje nego što bi moglo kada bi se zahvatila puna vrednost zemljišta. Drugi je destimulacija racionalnog korišćenja zemljišta, pošto nisku naknadu plaća onaj ko neracionalno koristi zemljište (mereno niskim odnosom površine izgrađenog objekta i površine zemljišta, a znatno ispod regulacionim planom dozvoljenih vrednosti). Drugim rečima, kada nisku naknadu plaća onaj ko na velikoj površini zemljišta poseduje mali objekt, pa čak i onda kada je zemljište u centru grada, tj. najvrednije, onda se o racionalnom gazdovanju gradskim zemljištem teško da može biti govora.

Lokacija zemljišta/objekta. Lokacija kao kriterijum, prvo, meri faktor lokacionih pogodnosti, što je svakako važan činilac vrednosti zemljišta. Pojedine lokacije su pogodnije za poslovanje nego ostale, druge su pogodnije za stanovanje, treće za proizvodnju... Što je najvažnije, vrednost jednog imanja (zemljište plus zgrada) presudno zavisi od vrednosti zemljišta, pa je relacija sledeća:

$$\text{Vrednost imanja} = \text{vrednost zemljišta} + \text{građevinska vrednost zgrade}$$

Tako, na različitim lokacijama zgrade mogu biti jednake vrednosti, ali će vrednost imanja biti različita, zbog različite vrednosti zemljišta. Jednostavno, kuća na Dedinju vredi nekoliko puta više nego ista takva kuća u Resniku, a zbog vrednosti lokacije.

U praksi vrednovanja lokacija u gradovima Srbije obično se koristi sistem zoniranja, tj. ustanovljuje se tek nekoliko zona, pa je verovatno da tako mali broj zona ne reprezentuje dobro veliku raznolikost lokacionih pogodnosti. Ovo tim pre što se unutar pojedinih zona pojavljuju znatne razlike u vrednosti između bliskih mikrolokacija – na primer, između glavne i sporedne ulice u centru grada.

Zatim, kriterijum lokacije trebalo bi da reprezentuje i komunalnu i drugu opremljenost lokacije, na osnovu pretpostavke da je na boljim lokacijama opremljenost viša nego na slabijima. Međutim, ova pretpostavka često nije zadovoljena, pošto stara gradska jezgra, koja imaju najbolje lokacione pogodnosti, neretko imaju slabiju komunalnu i drugu infrastrukturu od novijih perifernih delova grada. Stoga neki gradovi eksplicitno uključuju u formulu elemente opremljenosti lokacije komunalnom infrastrukturom, objektima društvenog standarda i slično.

Sve u svemu, postojeće procene lokacionih pogodnosti u gradovima Srbije dati kroz zoniranje ili bodovanje ne uspevaju ni izbliza da valjano aproksimiraju stvarne lokacione pogodnosti, odnosno vrednost zemljišta. Na primer, odnos između naknade za stanovanje na Dedinju i u selu Besni Fok je samo 4,3:1, što svakako ne odgovara odnosu ni objektivne ni subjektivne vrednosti zemljišta, odnosno tržišnim relacijama.

Što je veoma važno, rasponi u broju bodova između najboljih i najlošijih lokacija su obično vrlo skromni, posebno u poređenju sa razlikama koje se ostvaruju kroz namenu objekta, tako da ne mogu da valjano aproksimiraju realne razlike u lokacionim pogodnostima. Takvo ujednačavanje kriterijuma lokacionih pogodnosti praktično donosi subvenciju korisnicima i vlasnicima na najboljim lokacijama na račun onih na najlošijim lokacijama, što nije ni pravedno ni ekonomski racionalno.

Namena izgrađenog objekta. Standardan kriterijum za određivanje visine naknade je i namena izgrađenog objekta. Takav pristup na načelnom nivou rasprave nema smisla pošto ne postoje opšti razlozi koji bi učinili neku namenu isplativijom od drugih, što, drugim rečima, znači da bi, na primer, i stambena izgradnja mogla biti jednako lukrativna kao izgradnja poslovnog prostora. Doduše, moguće je da u nekim gradovima postoji neuravnoteženost ponude prostora po nameni, pa da jedne vrste ima više nego što trenutno treba, a druge manje, pa da se stoga pojave razlike u ceni prostora, a time i u vrednosti zemljišta prema nameni.

Međutim, u Srbiji dolazi do iskrivljavanja ovog kriterijuma u praksi. Jer, prilikom određivanja visine naknade za korišćenje građevinskog zemljišta većina gradova razlikuje kategoriju namene objekta na način koji ne polazi samo od tipova namene koji mogu biti od značaja za vrednost zemljišta – to bi bile namene koje se standardno uključuju u regulacione planove (stambena, poslovna, proizvodna) – već suštinski podešavaju veliki broj namena i cene prema pretpostavljenoj sposobnosti plaćanja, što bi trebalo da bude rezon poreza na dobit ili dohodak, na primer, a ne naknade za korišćenje zemljišta. Tako se diskriminišu pravna lica u odnosu na fizička, neke delatnosti u odnosu na druge (najniže zanatstvo, najviše finansijske i uslužne delatnosti), pa onda firme sa sedištem u drugim krajevima u odnosu na lokalne itd.

Teško je podržati ovakav pristup. Jer, znatno diferenciranje namena izgrađenog objekta suštinski znači:

- ili je rezultat želje da se što lakše naplati dažbina, pa se povećani teret razrezuje na one za koje se pretpostavlja da ga lakše mogu podneti, na primer manje na zanatlije, više na kafane, manje na industriju, više na finansijske usluge (socijalna politika),
- ili je izraz ekonomske/razvojne politike, gde se podstiče razvoj nekih privrednih grana (proizvodnih), a destimuliše razvoj nekih drugih (uslužnih).

Nijedan od pomenutih razloga ne bi trebalo da odlučuje o visini naknade za korišćenje građevinskog zemljišta, jer:

- neracionalno je voditi socijalnu politiku cenama uopšte, a posebno cenama faktora proizvodnje pošto se tako stvara neefikasna alokacija resursa; socijalna politika trebalo bi da se vodi budžetskim transferima onima koji su stvarno siromašni, a ne instrumentima koji unutar pojedinih grupa korisnika ne razlikuju siromašne od bolje stojećih (na primer, među zanatlijama ili kafedžijama), pošto u svakoj delatnosti postoje i jedni i drugi, i
- podsticanje razvoja proizvodnih delatnosti u odnosu na uslužne je izraz arhaičnog i pogrešnog pristupa ekonomskoj politici, jer ne postoji valjan razlog za diskriminaciju jednih u odnosu na druge delatnosti; ekonomska politika bi trebalo da bude alokaciono neutralna kako bi maksimizovala ukupnu ekonomsku aktivnost. Čemu, na primer, izuzetno niske naknade za brojne grupacije prehrambene, hemijske, građevinskih materijala, metalurgije, metalske i druge industrije u centru Beograda? Zar ne bi bilo logično, sa stanovišta razumnog korišćenja gradskog zemljišta, da naknada za korišćenje bude tako konfigurisana – relativno visoka u ovom slučaju – da ove delatnosti baš budu podstaknute na preseljenje ka manje vrednom zemljištu, tj. ka periferiji grada?

Najbolje bi bilo kada bi lista kategorija namene objekata za koje se plaća naknada bila jednaka listi kategorija namena objekata iz regulacionog/urbanističkog plana. Jer, regulacioni/urbanistički planovi, kako je već bilo reči, određuju vrednost građevinskog zemljišta propisujući, između ostalog, i namenu pojedinih površina, ali najčešće se ograničavajući samo na osnovne namene. Kako, dakle, vrednost zemljišta zavisi od propisanih naprema iz regulacionog/urbanističkog plana, onda bi i određivanje naknade za korišćenje zemljišta moglo da sledi te iste namene, pošto bi na taj način bila izvršena harmonizacija između vrednosti građevinskog zemljišta i visine naknade za njegovo korišćenje.

Čak i ukoliko bi se prihvatilo da su ovi kriterijumi za utvrđivanje visine naknade dobro odabrani, ostaje ozbiljno pitanje njihove kvantifikacije. Naime, svaki od njih potrebno je izraziti u dinarima ili bodovima, a objektivni metod kvantifikacije ne postoji, štiti jasno pokazuju razlike u bodovanju pojedinih kriterijuma u gradovima Srbije. Da li je dobar

('pravi') odnos visina naknada za poslovni i stambeni prostor u najskupljoj zoni Petrovca od 8, ili Arandjelovca od 17 ili Surdulice od 40 ili Beograda od 66?

Prema površini zemljišta. U nekim gradovima Srbije, iako ne u svim, kao dopunski kriterijum prilikom utvrđivanja naknade za korišćenje građevinskog zemljišta koristi se i površina zemljišta, ali pod određenim uslovima. Jednom je to višak zemljišta preko neke arbitrarno određene granice za parcelu (na primer Beograd, sa lestvicom), a nekad za pojedine vrste zemljišta, obično one koja se upotrebljavaju za određene namene korišćenja zemljišta (na primer Arandjelovac, za pojedine delatnosti). Iza ovakve *ad hoc* inventivnosti pojedinih gradova krije se, nema sumnje, želja da se naplate dodatna sredstva.

Vrline i mane. Naknada za korišćenje gradskog zemljišta ima tri vrline, doduše umerenog značaja:

- (1) donosi dosta iznašane prihode lokalnim zajednicama,
- (2) stara je dažbina i obveznici su naviknuti na nju (mada ovo ne znači da je dažbina ekonomski dobra) i
- (3) obaveza se za pravna lica utvrđuje kalkulacijom fizičkih indikatora, tj. po istim kriterijumima kao za fizička lica, a ne na osnovu knjigovodstvene vrednosti, kao kod poreza na imovinu.

Ali, kako smo videli, ova dažbina poseduje znatne slabosti:

- (1) izgubila je razlog postojanja, pošto građevinsko zemljište prelazi iz državne u privatnu svojinu, pa država više nema pravo da naplaćuje zakupninu na zemljište koje nije njeno, već ima svoje privatne vlasnike,
- (2) ova *naknada* u stvari nije nikakva naknada, pošto njen platilac za uzvrat ne dobija nikakvu protivuslugu; doskora je mogla da se smatra zakupninom, ali se sada sve više pretvara u dažbinu poreskog tipa,
- (3) predstavlja suštinski dupliran i loše uređen porez na imovinu, posebno posle privatizacije i uspostavljanja privatne svojine nad zemljištem; dupliranje jednog poreza je

nepotrebno i samo donosi dodatne administrativne troškove u odnosu na standardan porez na imovinu,

(4) utvrđivanje osnovice nije dobro jer kriterijumi koji su upotrebljavani za određivanje naknade nisu uspevali da aproksimiraju ono što bi trebalo – vrednost zemljišta; tom neuspehu doprinosila su sva tri osnovna kriterijuma: površina objekta, lokacija i namena objekta, što donosi negativne socijalne i ekonomske efekte, a posebno što podstiče neracionalno korišćenje zemljišta,

(5) tarife su izuzetno diferencirane po nameni, pa je najčešće nepravedna jer jednake opterećuje nejednako, a nejednake jednako,

(6) destimuliše racionalno korišćenje građevinskog zemljišta, tog najvrednijeg resursa u gradovima i opštinama Srbije, i tako donosi negativne ekonomske efekte na osnovu dominacije kriterijuma namene objekta, gde su stanovanje, državne zgrade i proizvodne delatnosti povlašćene, a uslužne delatnosti i firme/delatnosti čije je sedište u drugim gradovima (posebni republička javna preduzeća) diskriminisane,

(7) veoma je neujednačena po gradovima i opštinama Srbije, posmatrano i po načinu određivanja i po visini, što ne bi trebalo da bude slučaj pošto dovodi građane i privredne subjekte u veoma različit položaj.

ŠTA URADITI?

Uvod

Naknadu za korišćenje građevinskog zemljišta trebalo bi ukinuti, jer se radi, kako smo videli, o dažbini koja je:

- izgubila razlog postojanja,
- nepravedna,
- ekonomski neracionalna,
- donosi nepotrebne administrativne troškove.

U stručnoj javnosti ne postoje dileme po ovom pitanju, jer je opšte mišljenje da ovu naknadu treba ukinuti,⁶ a razlozi su ovi koje smo naveli.

I zakonodavac je sklon ukidanju naknade za korišćenje građevinskog zemljišta, o čemu govori na početku navedeno rešenje iz Zakona o planiranju i izgradnji o njenom postojanju i plaćanju “dok se navedena naknada ne integriše u porez na imovinu“. Znači, zakonodavac je shvata kao privremenu dažbinu koju bi trebalo ubrzo ukinuti iz uverljivih i jasnih razloga.

I sadašnji ministar finansija se 26. septembra 2012. godine založio za ukidanje ove naknade i izjavio da se kompenzacija za gubitke prihoda lokalnih zajednica može potražiti u povećanju prihoda od poreza na imovinu (povećanje osnovice poreza kod pravnih lica) ili nekih drugih dažbina.⁷

I posloveni svet je odavno za ukidanje ove naknade, budući da je njom najviše pogođen. Tako je Unija poslodavaca Srbije još pre dve godine tražila njeno ukidanje, pozivajući se

⁶ Videti B. Begović, B. Mijatović i D. Hiber: *Privatizacija državnog zemljišta u Srbiji*, CLDS, decembar 2006; *Poreska politika u Srbiji, pogled unapred*, FREN, 2010; *NALED Siva knjiga V, Preporuke za uklanjanje administrativnih prepreka za poslovanje u Srbiji 2012/2013*, NALED, 2012.

⁷ <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/13/Ekonomija/1180556/Br%C5%BE+do+gra%C4%91evinske+dozvole.html>

na potrebu uklanjanja dupliranja suštinski istih dažbina (poreza na imovinu i naknade za korišćenje građevinskog zemljišta).⁸

Trenutno su jedina opozicija ideji ukidanja ove naknade predstavnici lokalne vlasti pošto strahuju od gubitka važnog prihoda, a bez potrebnih kompenzacije. Preciznije govoreći, oni prihvataju ukidanje naknade ukoliko se lokalnoj samoupravi istovremeno obezbedi dovoljna nadoknada.

U nastavku ćemo razmotriti različite mogućnosti dažbinskog sistema u Srbiji koje bi lokalnim zajednicama donele kompenzaciju za gubitak prihoda od naknade za korišćenje građevinskog zemljišta. Osnovne su tri opcije: uvođenje slične dažbine sa novim imenom, jačanje poreza na imovinu i reforma sistema finansiranja lokalne samouprave.

Uvođenje komunalne naknade

Jedna od realnih mogućnosti je uvođenje iste ili slične dažbine pod drugim imenom. Novo ime bi otklonilo prigovor da naknada za korišćenje ne može biti zadržana u novom sistemu privatne svojine, odnosno da država nema prava da privatnom vlasniku naplaćuje korišćenje njegove sopstvene imovine. Stoga već nekoliko godina cirkuliše ideja da se naknada za korišćenje preimenuje u komunalnu naknadu i zadrži nadalje praktično nepromenjena.

Zadržavanje naknade pod drugim nazivom rešilo bi problem pogrešnog imena ove dažbine, ali bi ostali svi drugi, pomenuti problemi sa njom: i da je nepravедna, i da je ekonomski neracionalna, i da predstavlja dupliranje poreza na imovinu i zato skupa za administraciju.

Čak, u parlamentu je još novembra 2011. godine usvojen Zakon o komunalnim delatnostima, koji sadrži odredbu o novoj dažbini – komunalnoj naknadi – koju „utvrđuje i naplaćuje“ lokalna zajednica. Doduše, ovaj zakon je ograničio naknadu na dva načina:

⁸ <http://www.poslodavci.org.rs/vesti/ukinuti-taksu-na-gradsko-gradjevinsko-zemljiste?id=34>

kroz svrhu zbog koje se može zavesti i kroz ograničenje samostalnosti regulacije osnovnih rešenja od strane lokalnih zajednica.

Prvo, komunalna naknada se može zavesti samo za finansiranje onih komunalnih usluga kod kojih se „krajnji korisnik ne može utvrditi“. Ovo je daleko uža svrha od one koju dozvoljava Zakon o planiranju i izgradnji za naknadu za korišćenje građevinskog zemljišta, gde je svaku aktivnost u komunalnoj delatnosti, od tekućeg održavanja do investicija, bilo moguće obuhvatiti. Stoga se po Zakonu o komunalnim delatnostima, ukoliko tačno tumačimo ideju zakonodavca, prihodi od naknade ne bi mogli koristiti za delatnosti kao što su vodovod, kanalizacija, odnošenje đubreta i slično, kod kojih je krajnji korisnik poznat i može mu se naplatiti usluga, već samo za ulice, parkove, javnu rasvetu i slično. I drugo, zakon daje vladi velika regulatorna prava kod komunalne naknade: da propiše obveznike, osnov i merila za obračun, najviše iznose, oslobođenja i slično, dok lokalna zajednica reguliše zone, koeficijente i slično (čl. 27 Zakona). Time bi se onemogućilo (1) preterivanje sa visinom naknade za pojedine korisnike i (2) postojanje onolikog šarenila koliko sada postoji u Srbiji sa rešenjima kod naknade za korišćenje građevinskog zemljišta.

Trenutno je uvođenje komunalne naknade blokirano zbog nepostojanja podzakonskih akata, koje bi trebalo da donese Ministarstvo finansija. Međutim, Zakon o komunalnim delatnostima imperativno nameće ukidanje naknade za korišćenje građevinskog zemljišta i uvođenje komunalne naknade najkasnije 1. januara 2014. godine, što jasno potvrđuje povezanost ovih dveju dažbina. Doduše, do tada su moguće izmene ovog zakona i kompenzacija lokalnih zajednica na drugi način, bolji od komunalne naknade.

Opštije posmatrano, u Srbiji već decenijama prevladava jedno potpuno pogrešno shvatanje državnih finansija – da svaka državna ili paradržavna agencija, direkcija ili fond moraju imati svoje sopstvene specijalne dažbine, namenjene isključivo finansiranju njihove delatnosti. Pogrešno je stoga što se tako dobije:

1. razdrobljen sistem javnih prihoda, sa stotinama dažbina, koji je netransparentan i koji unosi neizvesnost u život građana i poslovanje preduzeća,

2. sistem sa snažnom inercijom, odnosno sa dažbinama koje se ne menjaju osim indeksacije, koji je nedovoljno kontrolisan od strane skupština, pa i parlamenta, tako da se ni o prihodnoj ni o rashodnoj strani rada onih institucija praktično ne odlučuje u predstavničkim telima,
3. sistem koji je administrativno skup jer je potrebno uređivati, naplaćivati i kontrolisati naplatu stotina dažbina, dok je kod sistema sa malim brojem izdašnih poreza to daleko jednostavnije i jeftinije.

Drugim rečima, Republika Srbija, a posebno lokalne zajednice, trebalo bi da se okrene velikim izdašnim poreskim oblicima i da poukidađu veliki broj malih dažbina. Time bi se ojačala transparentnost oporezivanja, povećala mogućnosti izbora budžetske politike i prihoda i rashoda od strane parlamenta, odnosno skupština lokalne samouprave, i ojačali poreski oblici koji su pravedniji, bolje uređeni, ekonomski racionalniji, jednostavniji i jeftiniji za administriranje. Ministarstvo finansija radi u tom pravcu, a glavni rezultati se tek očekuju.

U tom svetlu bi trebalo gledati i na komunalnu naknadu – kao na nepotrebnu dažbinu, jer se ista svrha finansiranja pojedinih komunalnih potreba može još bolje postići iz opštih budžetskih prihoda. Čak, ulice i ulično osvetljenje se u fiskalnim udžbenicima uzimaju kao primer potreba koje se moraju finansirati iz budžeta, odnosno iz opštih budžetskih prihoda lokalnih zajednica. Tako i u Srbiji nema potrebe za ovom komunalnom naknadom, već se javna rasveta i slične komunalne aktivnosti mogu finansirati iz opštih sredstava lokalnih budžeta, pa bili to izvorni lokalni prihodi ili transferi lokalnim budžetima koje obezbeđuje Republika.

Jačanje poreza na imovinu

Vrline i problem

Standardan pristup kompenzaciji gubitka prihoda lokalnim zajednicama zbog ukidanja naknade za korišćenje zemljišta jeste zagovaranje jačanja poreza na imovinu, odnosno povećanja prihoda od tog poreskog oblika. Takvo rešenje poseduje više jasnih prednosti:

- obezbeđuje stabilne i predvidljive prihode,
- donosi zamenu ekonomski neracionalne dažbine boljom,
- ograničava oporezivanje na lokalne obveznike, odnosno otežava izvoz na druga područja, što je dobro jer se koristi od lokalnih budžeta uglavnom ograničavaju na datu lokalnu zajednicu,
- pojednostavljuje ubiranje prihoda lokalne zajednice, jer smanjuje broj dažbina za jednu,
- čini sistem lokalnih prihoda pravednijim,
- povećava transparentnost lokalnih budžeta i povećava mogućnost uspostavljanja prioriteta unutar budžetskih potreba,
- ne povećava zavisnost lokalnih zajednica od Republike, pošto i porez na imovinu i naknadu za korišćenje regulišu i naplaćuju za svoje potrebe lokalne zajednice, pa ukidanje jedne a jačanje druge dažbine ostavlja neditnutim odnose s Republikom i njenim budžetom.

Porez na imovinu je popularan u razvijenim zemljama, a poslednjih godina se zagovara njegovo znatno veće korišćenje kao način da se ubrza ekonomski rast.⁹

Osnovna slabost pomenutog koncepta kompenzacije jeste činjenica da se kod poreza na imovinu u Srbiji utvrđivanje poreske osnovice kod imovine pravnih lica vrši na osnovu knjigovodstvenih podataka. Na taj način je poreska osnovica najčešće bitno umanjena, pošto je knjigovodstvena vrednost imovine standardno znatno niža od realne vrednosti. Izuzeci se, doduše, sve više javljaju, a radi se o dobrim firmama koje u knjige upisuju procenu vrednosti imovine po tržišnim cenama jer ih (1) na to obavezuju međunarodni knjigovodstveni standardi, koje primenjuju, ili (2) žele da, zbog odnosa sa bankama, prikažu realnu vrednost imovine i na osnovu toga steknu pravo na povoljnije uslove

⁹ Videti, *Housing Markets and Structural Policies in OECD Countries*, OECD, Working paper No. 836, 2011; *Tax and Economic Growth*, OECD, Working paper No. 620, 2008.

kreditiranja. Ipak, većina firmi u Srbiji ne prikazuje vrednost nekretnina po realnim, fer cenama. Iako potcenjenost postoji i kod stanovništva, ipak je znatno veća kod pravnih lica, pa su ona favorizovana u odnosu na stanovništvo. Utvrđivanje osnovice na osnovu knjigovodstvene vrednosti postoji iz razloga administrativne jednostavnosti, budući da već postoje gotovi podaci u završnim računima, pa ne treba primenjivati složene postupke procene vrednosti. Ipak, problem je ozbiljan i tiče se kako pravednosti tako i negativnih ekonomskih efekata, pa bi trebalo naći povoljnije i pravednije rešenje.

Ukidanje naknade za korišćenje građevinskog zemljišta i prenošenje tereta na porez na imovinu povećalo bi pomenutu nepravednost u snošenju tereta poreza na imovinu, a na račun stanovništva, što nije poželjno, a još manje popularno u političkim krugovima. Nema sumnje da je čvor problema činjenica da Poreska uprava Srbije izbegava da se upusti u složen posao procene stvarne, tržišne vrednosti nekretnina pojedinačnih pravnih lica, uostalom kao i fizičkih lica, već se drži tehnički jednostavnog metoda koji daje pogrešne rezultate. Ali, ozbiljan i dobro uređen porez na imovinu neminovno podrazumeva procenu fer tržišne vrednosti i to se ne može izbeći. U ovom tekstu svakako nije moguće zalaziti u detaljnu raspravu o najboljem metodu procene vrednosti nekretnina pravnih lica, ali ćemo pomenuti jedan koji bi mogao da odgovara Srbiji, a pod određenim uslovima.

Samoprocena u prelaznom periodu

Proces usvajanja standardnih tehnika stvarne procene vrednosti nekretnina biće neminovno postepen i dugotrajan, pa je potrebno naći neki alternativni metod procene koji bi se koristio u tom prelaznom periodu. Jedan od mogućih i obećavajućih metoda u tranzicionom periodu jeste je samoprocena vrednosti nekretnina od strane poreskog obveznika, koji bi se primenjivao samo kod pravnih lica. I kod fizičkih lica bi postojeći sistem trebalo menjati u pravcu tržišne vrednosti, ali se time ovde nećemo baviti.

Osnovna ideja kod metoda samoprocene vrednosti nekretnina pravnog lica jeste prevazilaženje ograničenih kapaciteta Poreske uprave i olakšanje i poboljšanje kvaliteta procene kroz:

- smanjenje informacionih zahteva pred Poreskom upravom, kroz korišćenje mnogih podataka koji već postoje u knjigovodstvu pravnih lica (spisak objekata, površine, računi, amortizacija itd) i
- smanjenje angažovanja personala u Poreskog upravi, kroz korišćenje stručnih kapaciteta poreskih obveznika.

Poreska uprava bi obezbedila metodologiju procene i globalne parametre od značaja za procenu (kretanje relevantnih cena i slično), dok bi obveznici popunjavali pripremljene formulare i izračunavali procenjenu vrednost, a time i svoju poresku obavezu.

Osnovni rizik ovog metoda je potcenjivanje vrednost u odnosu na objektivnu, a usled interesa obveznika da minimizuje poresku obavezu. Ovo je stvarni rizik, ali je trenutno malo važan pošto je sigurno da će samoprocene obično biti više nego sadašnje potcenjene knjigovodstvene, a ponekad jednake knjigovodstvenim kada su ove druge zasnovane na valjanim procenama vrednosti nekretnina.

Druga brana protiv potcenjenosti nalazila bi se u pravima Poreske uprave:

- da kontroliše samoprocenjene vrednosti i, po potrebi, sama učini novu procenu ili angažuje nezavisnu profesionalnu firmu da ona to učini i
- da kazni nesavesne poreske obveznike.

Metod samoprocene široko se koristi u bivšim socijalističkim zemljama (Rusija, Češka, Poljska, Mađarska, Rumunija itd), kao i u mnogim zemljama u razvoju (Turska, Tajland, Tunis itd).¹⁰

¹⁰ Videti, R. Almy: *A Survey of Property Tax systems in Europe*, 2001.

Reforma finansiranja lokalne samouprave

Kompenzacija za gubitak prihoda od ukidanja naknade za korišćenje građevinskog zemljišta može se potražiti i u verovatnoj reformi sistema finansiranja lokalnih zajednica. Naime, ovaj sistem konceptualno je inoviran i zakonski zaokružen 2006. godine, ali je potom *ad hoc* promenama (prvo bitna redukcija transfera iz republičkog budžeta, a potom povećanje učešća lokalnih zajednica sa 40 na 80% u naplati poreza na zarade) narušena logika koncepta. Pored toga, u Ministarstvu finansija pripremaju se brojne reformske promene na prihodnoj strani koje će neminovno dotaći i lokalne finansije. Iz tih razloga će svakako doći i do preispitivanja sistema finansiranja lokalnih zajednica, pa se u okviru širih promena može potražiti i kompenzacija lokalnim zajednicama za ukidanje naknade, a bez promena koje bi se učinile specijalno zbog kompenzacije. Drugim rečima, ukidanje naknade bilo bi izvedeno istovremeno sa reformom lokalnih finansija, s tim da se lokalnim zajednicama obezbedi dovoljno finansijskih sredstava iz svih raspoloživih izvora, naravno u skladu sa ekonomskim i finansijskim mogućnostima Republike Srbije.

Zaključne napomene

Od pomenutih metoda kompenzacije verovatno je jedini realan u kratkom roku ovaj poslednji, sa reformom sistema finansiranja lokalnih zajednica i preraspodelom prihoda između Republike i lokalnih zajednica. Jer, naknadu za korišćenje građevinskog zemljišta bi trebalo uskoro ukinuti (Zakon o planiranju i izgradnji navodi rok od 31. decembra ove godine), a nije verovatno da bi druge opcije mogle na vreme biti pripremljene – čak ni prelazak na samoprocenu. Stoga bi sled koraka mogao biti:

1. ukidanje naknade istovremeno sa reformom lokalnih finansija, s tim da se lokalnim zajednicama obezbede nepromenjeni prihodi,
2. početak procesa jačanja izdašnosti i pravednosti poreza na imovinu, počevši od metoda samoprocene,
3. prelazak na procenu fer vrednosti pojedinačne imovine i pravnih i fizičkih lica.

Privredi Srbije svakako odgovara ukidanje naknade, budući da se tako oslobađa dažbine koja je gotovo isključivo pogađala pravna lica. Pored toga, unosila je neizvesnost u poslovanje i diskriminaciju pojedinih delatnosti, bila netransparentna i podsticala neracionalno korišćenje zemljišta. Za efikasnost tržišne ekonomije svakako je bolje da bude ukinuta.