

UNIVERZITET SINGIDUNUM  
FAKULTET ZA EKONOMIJU, FINANSIJE I ADMINISTRACIJU  
BEOGRAD

DOKTORSKA DISERTACIJA  
OPOREZIVANJE IMOVINE U REPUBLICI SRBIJI

Mentor:  
Prof. dr Milica Bisić

Kandidat  
Mag. Dušan Vasiljević

Beograd, 2016.

UNIVERZITET SINGIDUNUM  
FAKULTET ZA EKONOMIJU, FINANSIJE I ADMINISTRACIJU

DOKTORSKA DISERTACIJA  
OPOREZIVANJE IMOVINE U REPUBLICI SRBIJI

Mentor: prof. dr Milica Bisić  
Član komisije: prof. dr Nebojša Savić  
Član komisije: prof. dr Ilija Babić  
Član komisije: prof. dr Vladimir Vučković

Dušan Vasiljević

Potvrđujem svojim potpisom da sam sve navode drugih autora izričito označio, i da nisam pokušao da tuđi rad predstavim kao svoj, kao i da mi je poznato da ću u slučaju plagijata biti isključen sa daljih studija. Poznato mi je i da Fakultet ima sva prava da raspolaže mojim radom.

---

Beograd, jun 2016. godine

# **OPOREZIVANJE IMOVINE U REPUBLICI SRBIJI**

## **SAŽETAK**

U radu se izlaže ekonomska i pravna priroda poreza na imovinu. Na početku dajemo pregled komparativne prakse u pogledu poreza na imovinu, a zatim razmatramo način na koji se tim porezom upravlja u Srbiji, uzimajući u obzir i pravni okvir i njegovu primenu u praksi, sa ciljem dolaska do procene o potencijalu poreza na imovinu u Srbiji da postane izdašniji i ekonomski efikasniji izvor prihoda lokalne samouprave. U radu su izloženi nalazi o relativno velikom rastu značaja poreza na imovinu za finansije gradova i opština od početka decentralizacije ovog poreza 2006. godine, a naročito počev od 2014. godine, kao i o unapređenoj ravnomernosti ovog poreza. Ključni nalazi sugerišu da prostor za unapređivanje oporezivanja imovine postoji, ali da naglasak treba pre da bude na konsolidaciji ovog poreskog oblika, a naročito na proširivanju poreske osnovice putem potpunijeg evidentiranja predmeta oporezivanja i na uklanjanju nedoslednosti u određivanju vrednosti nepokretnosti u sklopu utvrđivanja poreske osnovice.

Ključne reči: porez na imovinu; porezi; finansiranje lokalne samouprave; procena vrednosti nepokretnosti; decentralizacija.

# **PROPERTY TAXATION IN THE REPUBLIC OF SERBIA**

## **ABSTRACT**

This paper discusses economic and legal nature of the property tax. We start by providing an overview of international practice with regards to the property tax, and then move to analyze how this tax is administered in Serbia, taking into account both the legal framework and its application in practice. Our goal is to assess potential of the property tax in Serbia to yield increased revenues, while improving its economic efficiency. We present the findings of relatively high increase of the importance of the property tax for cities and municipalities since the beginning of decentralization of this tax in 2006, and particularly starting from 2014, as well as of improved tax equity. Key findings suggest that the scope for improving the property tax exists, but that the focus should first be on the consolidation of the tax, particularly on expanding the tax base by completing property inventories for the taxation purposes, and on removing inconsistencies in determining the tax base.

Key words: property tax; taxes; local government finances; property valuation; decentralization.

## Sadržaj

1. Uvod.....	7
1.1 Predmet i ciljevi.....	8
1.2 Očekivani naučni doprinos.....	9
1.3 Metodologija .....	11
1.4 Pregled sadržaja.....	11

### DEO I

#### OSOBINE POREZA NA IMOVINU I MEĐUNARODNA PRAKSA

2. Ekonomske i pravne osobine poreza na imovinu.....	14
2.1 Određenje poreza na imovinu.....	14
2.2 Sažeta istorija oporezivanja imovine.....	14
2.3 Ekonomska pitanja oporezivanja imovine .....	18
2.3.1 Porez na bogatstvo .....	18
2.3.2 Incidenca poreza na imovinu .....	19
2.3.3 Alokativni efekti oporezivanja imovine.....	21
2.3.4 Pitanje progresivnosti poreza na imovinu .....	23
2.3.5 Porez na imovinu i pitanje poreske pravičnosti .....	24
2.4 Pravna pitanja oporezivanja imovine .....	26
2.4.1 Predmet oporezivanja.....	27
2.4.2 Poreski obveznik .....	31
2.5 Utvrđivanje vrednosti osnovice poreza na imovinu .....	32
2.5.1 Osnovna tipologija sistema za procenu vrednosti imovine.....	33
2.5.2 Osnovne metode procene nepokretnosti .....	37
2.5.3 Modeli za masovnu procenu vrednosti nepokretnosti.....	41
2.5.4 Ažuriranje procene vrednosti imovine.....	42
2.5.5 Teorijsko-praktične pouke u vezi sa optimalnim modelom procene vrednosti nepokretnosti za potrebe oporezivanja.....	43
2.6 Porez na imovinu i lokalna demokratija.....	45
2.7 Pregled stavova o porezu na imovinu.....	46
2.7.1 Kritika poreza na imovinu.....	46
2.7.2 Prednosti poreza na imovinu .....	47
3. Uporedna praksa oporezivanja imovine.....	49
3.1 Sjedinjene Američke Države i Kanada sa osvrtom na praksu oporezivanja imovine u	

sistemima sa dugom tradicijom.....	49
3.1.1 Sjedinjene Američke Države .....	49
4.1.2. Kanada .....	52
3.2 Francuska i Nemačka – oporezivanje imovine u zemljama kontinentalne tradicije .....	59
4.2.1. Francuska .....	59
4.2.2. Nemačka.....	61
3.3 Poljska i Estonija – praksa oporezivanja imovine u novim državama članicama Evropske Unije .....	63
4.3.1. Poljska.....	63
4.3.2. Estonija.....	65
3.4 Ključna zapažanja proizašla iz iskustava predstavljenih sistema oporezivanja imovine ....	67

## DEO II POREZ NA IMOVINU U SRBIJI

4. Osnovne karakteristike oporezivanja imovine u Srbiji .....	69
4.1 Značaj poreza na imovinu .....	70
4.2 Pravni okvir i podela nadležnosti u administriranju poreza na imovinu .....	71
5. Obveznici i predmet oporezivanja .....	75
5.1 Obveznici.....	75
5.2 Određenje predmeta oporezivanja.....	76
5.3 Razvrstavanje predmeta oporezivanja.....	80
5.4 Poreska oslobođenja .....	82
5.5 Stanje evidencije predmeta oporezivanja .....	84
6. Utvrđivanje osnovice poreza na imovinu.....	89
6.1 Osnovni elementi utvrđivanja osnovice .....	89
6.1.1 Osnovica za obveznika koji ne vodi poslovne knjige .....	90
6.1.2 Osnovica za obveznika koji vodi poslovne knjige.....	91
6.2 Praksa utvrđivanja osnovice kod poreza na imovinu u Srbiji .....	93
6.2.1 Opštine .....	94
6.2.2 Gradovi.....	105
6.2.3 Grad Beograd .....	114
6.2.4 Sumarni pregled prakse opština i gradova u vezi sa utvrđivanjem osnovice poreza na imovinu .....	117
7. Odnos osnovice poreza na imovinu i tržišne vrednosti nepokretnosti.....	120
7.1 Odnos osnovice poreza na imovinu i tržišne vrednosti prema vrstama nepokretnosti ....	121

7.1.1	Kuće .....	123
7.1.2	Stanovi .....	126
7.1.3	Poslovni prostor .....	129
7.1.4	Poljoprivredno i šumsko zemljište .....	133
7.1.5	Zbirni pregled zaostajanja osnovice poreza na imovinu za procenjenom tržišnom vrednošću prema vrstama nepokretnosti .....	134
7.2	Adekvatnost osnovice poreza na imovinu u svetlu podataka Registra prometa nepokretnosti Republičkog geodetskog zavoda .....	136
7.3	Prosečne vrednosti građevinskog zemljišta prema evidenciji republičke Poreske uprave naspram prosečnih cena građevinskog zemljišta kod lokalnih samouprava .....	139
7.4	Prosečne cene stambenih objekata NKOSK naspram prosečnih cena koje utvrđuje lokalna samouprava .....	147
7.5	Zaključna razmatranja o odnosu osnovice poreza na imovinu i tržišne cene nepokretnosti .....	150
8.	Praksa utvrđivanja stopa poreza na imovinu i stope amortizacije .....	152
9.	Poreski krediti .....	154
10.	Izazovi naplate poreza na imovinu .....	156
10.1	Stepen naplate poreza na imovinu .....	157
10.2	Kapaciteti lokalnih samouprava za naplatu poreza na imovinu .....	161
11.	Rezultati decentralizacije poreza na imovinu u Srbiji od 2006. godine .....	166
11.1	Prenošenje jedinicama lokalne samouprave nadležnosti za upravljanje porezom na imovinu .....	166
11.1.1	Finansijski efekti decentralizacije poreza na imovinu .....	167
11.2	Porez na imovinu i ukidanje naknade za korišćenje građevinskog zemljišta .....	172
12.	Zaključak .....	176
	Literatura .....	186

## 1. Uvod

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

Pažnja koja se ovom porezu posvećuje i visok nivo emocija sa kojima se o njemu raspravlja imaju tendenciju da u drugi plan potisnu neke važna činjenice. Jedna od njih je da su prihodi od poreza na imovinu relativno skromni. U zemljama OECD-a, prihodi od poreza na imovinu su u 2013. godini u proseku bili samo 1,85% bruto društvenog proizvoda, i to kada se u obzir uzmu i porezi na prenos apsolutnih prava i na nasleđe i poklon (OECD, 2016). Pri tome, u 12 od 28 država članica EU prihodi od poreza na zemljište, zgrade i ostale građevine u 2014. godini čine do 0,5% BDP-a (Eurostat, 2016).

Druga je, da relativni značaj ovog poreza raste. U proseku, udeo periodičnih poreza na nepokretnosti u zemljama članicama EU je sa 0,65% u 2000. godini porastao na 0,84% u 2012. godini. Pri tome, ovaj rast izostao je u svega tri zemlje (Litvanija, Letonija i Švedska).

Kad je reč o Srbiji, prihodi od poreza na imovinu su u 2006. godini činili tek 0,31% bruto domaćeg proizvoda (BDP)<sup>1</sup> i 4,7% ukupnih prihoda jedinica lokalne samouprave, da bi u 2015. godine dostigli 0,84% BDP-a i 14,3% prihoda lokalne samouprave<sup>2</sup>.

Porez na imovinu ima bogatu prošlost i raznoliku sadašnjost. Dok je u nekim sistemima taj porez osnovni prihod lokalnih vlasti, bez koga bi njihovo postojanje bilo teško zamislivo, u drugima je on periferan prihod, nepopularan među građanima i zanemaren od strane administracije. Otkako je u zemljama bivšeg socijalističkog bloka ponovo etabliran koncept privatne svojine i otkako se smatra da uspostavljanje istinske lokalne samouprave mora biti praćeno i finansijskom autonomijom gradova i opština, mnogi su ponovo otkrili porez na imovinu. Druge je da se sete poreza na imovinu naterala globalna finansijska kriza. Jedan od najsnažnijih intelektualnih podsticaja za razmatranje prednosti i ograničenja poreza na imovinu došao je od Tomasa Piketija (Thomas Piketty), koji, u svom izuzetno uticajnom delu o prirodi i perspektivama ekonomske nejednakosti, sugeriše da je globalni porez na kapital idealno oruđe pomoću koga bi „demokratija mogla da preuzme kontrolu nad globalnim finansijskim kapitalizmom novog veka“<sup>3</sup> (Piketi, 2015, str. 558). U svakom slučaju,

---

<sup>1</sup> Kalkulacija autora na osnovu podataka o prihodima od poreza na imovinu Uprave za trezor Ministarstva finansija o prihodima lokalne samouprave i podataka Republičkog zavoda za statistiku o kretanju BDP-a.

<sup>2</sup> Podaci o ukupnim budžetskim prihodima lokalne samouprave na osnovu Biltena javnih finansija Ministarstva finansija.

<sup>3</sup> I sam Piketi o ovom konceptu govori kao o „korisnoj utopiji“, što ukazuje na njegovu svest o obimu praktičnih poteškoća koje bi trebalo savladati da bi globalni porez na kapital mogao biti uspostavljen i da bi dao rezultate kojima se Piketi nada.

interesovanje za porez na imovinu je danas veće nego što je bilo prethodnih nekoliko decenija.

## 1.1 Predmet i ciljevi

Predmet doktorske disertacije je praksa oporezivanje imovine u smislu periodičnog poreza na nepokretnosti (zemljište i građevine, odnosno objekti). U istraživanju se ne bavimo porezom na specifična imovinska prava: posjedovanje, korišćenje, upotrebu, držanje i nošenje dobara, niti nekim drugim vrstama nameta koja po svojoj ekonomskoj suštini jesu oporezivanje imovine (npr. ekološke naknade).

Iako se često razmatra zajedno sa periodičnim porezima na imovinu<sup>4</sup>, predmet ovog rada nisu ni transakcioni porezi u vezi sa imovinom: porez na prenos apsolutnih prava i porez na nasleđe i poklon.

Predmet disertacije čini razmatranje i same prirode oporezivanja imovine, uključujući i pitanja moralnosti ove vrste poreza. Bavićemo se teorijskim koncepcijama oporezivanja imovine, uključujući i pitanja ekonomske efikasnosti ovog poreza, njegovih alokativnih i distributivnih efekata, kao i načinom na koji se različite koncepcije oporezivanja imovine operacionalizuju kroz pravne institute i praksu oporezivanja. Ne ograničavajući predmet istraživanja na teorijske postulate i namere zakonodavaca, u istraživanju se bavimo time kako različite prakse oporezivanja imovine utiču na ponašanje obveznika i kakve efekte zaista mogu da imaju. U disertaciji će se detaljno elaborirati i razlike u oporezivanju različitih nosilaca imovinskih prava (fizička naspram pravnih lica, kao i različite kategorije obveznika iz segmenta pravnih lica), kao i razlike u oporezivanju različitih vrsta stvari i prava na njima (pokretne i nepokretne stvari), a u okviru nepokretnih – specifičnosti u oporezivanju građevinskog, poljoprivrednog i šumskog zemljišta i objekata).

Predmet disertacije je prevashodno savremena praksa oporezivanja imovine u Srbiji. Međutim, da bismo razumeli pristup oporezivanju imovine u Srbiji, pojedinačna rešenja, njihovu uslovljenost, efekte i moguća alternativna rešenja, praksu oporezivanja imovine posmatramo kroz jednu dužu vremensku dimenziju; takođe, porez na imovinu posmatramo kroz prizmu pojedinih uporednih sistema koje u ovom radu koristimo kao paradigme za različite pristupe oporezivanju imovine. Zato će predmet doktorske disertacije biti razmatranje karakteristika poreza na imovinu i to kako su one evoluirale i menjale se kroz vreme, kao i razlike u karakteru poreza na imovinu u različitim sistemima.

Opšti cilj ovih razmatranje će biti dolaženje do zaključka o tome koliki potencijal porez na imovinu ima za finansiranje javnih rashoda u zemljama kao što je Srbija, koja su ograničenja u tom potencijalu i šta je to što u pogledu načina na koji se administrira porez na imovinu u Srbiji danas treba promeniti da bi se napravio značajan korak ka optimizaciji korišćenja ovog poreskog oblika. Navedeni cilj ima dodatni značaj u kontekstu zalaganja u delu domaće stručne javnosti za smanjenje poreskog opterećenja faktora proizvodnje na račun povećanog nivoa oporezivanja potrošnje i posjedovanja imovine.

Oporezivanju imovine u ovom istraživanju se pristupa i kao jednom, makar potencijalno, važnom instrumentu za vođenje javnih politika koji je na raspolaganju lokalnoj samoupravi. Otud je predmet ovog istraživanja i značaj poreza na imovinu za lokalnu samoupravu, a cilj da se istraži priroda veze

---

<sup>4</sup> Tako i naš Zakon o porezu na imovinu kao predmet uređivanja ima periodični porez na imovinu kao i porez na prenos apsolutnih prava i porez na nasleđe i poklon.



između poreza na imovinu i lokalne demokratije, kao i perspektive tog odnosa u širem kontekstu javnih finansija i sistema lokalne samouprave u Srbiji.

## 1.2 Očekivani naučni doprinos

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

Šta možemo smatrati najvažnijim nedovoljno istraženim aspektima oporezivanja imovine u Srbiji u naučnoj literaturi? Najpre, odnos sistema oporezivanja imovine u Srbiji i u karakterističnim uporednim sistemima. Postojanje takve analize bi nam reklo dosta o mogućim pravcima evolucije oporezivanja imovine kod nas. Drugo nedovoljno proučeno pitanje se tiče mogućnosti za dalju reformu sistema oporezivanja imovine u Srbiji nakon decentralizacije tog poreza počev od 2006. godine, a polazeći od aktuelnog stanja u pogledu pravnog i institucionalnog okvira, kao i od stanja u pogledu ljudskih i materijalnih resursa potrebnih za administriranje poreza na imovinu. Upravo ta dva velika segmenta će biti u osnovi najvećeg dela razmatranja ove doktorske disertacije.

Očekujemo da očekivani rezultati i naučni doprinos ove disertacije obuhvate najmanje sledeće elemente:

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

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

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

## Hipoteze

Hipoteze koje će biti predmet istraživanja u sklopu ove disertacije imaju dva različita fokusa. Prvi čini međunarodna praksa u vezi sa porezom na imovinu, pri čemu će naglasak biti na iskustvima zemalja u kojima porez na imovinu tradicionalno ima važnu ulogu u finansiranju javnih rashoda. Drugi fokus će biti usmeren na istraživanje efekata prvih 10 godina od decentralizacije poreza na imovinu, i davanje procene potencijala ovog poreza da preuzme i značajniju ulogu u sistemu javnih prihoda u Srbiji.

1. Porez na imovinu je pogodan mehanizam da se kroz politički proces kalibrira obim i kvalitet lokalno pruženih usluga naspram nivoa oporezivanja.
2. Porez na imovinu u Srbiji predstavlja potencijalni izvor dodatnih prihoda lokalne samouprave koji se mogu ubrati, a da se pravičnost poreskog sistema dodatno unapredi.
3. Efekti reforme poreza na imovinu u Srbiji počev od 2007. godine opravdavaju decentralizaciju ovog poreza i daju osnov za razmatranja o daljoj fiskalnoj decentralizaciji, omogućavajući, između ostalog, i razmatranje ukidanja određenih oblika javnih prihoda, ili njihovo vezivanje za vrednost stvarno izvršenih javnih usluga (naknade za korišćenje građevinskog zemljišta, odnosno komunalne naknade koja treba da je zameni, eventualno i deo naknade za uređivanje građevinskog zemljišta).
4. U uslovima decentralizacije poreza na imovinu, odnosno kada se imovina oporezuje u okviru jedinice lokalne samouprave, progresivno oporezivanje imovine narušava horizontalnu pravičnost ovog poreza.

Hipoteze su definisane tako da disertacija pruži doprinos odgovoru na sledeća četiri specifična pitanja u pogledu poreza na imovinu. Prva dva pitanja se pretežno tiču iskustava upravljanja porezom na imovinu u komparativnoj praksi, dok se treće i četvrto pitanje odnose na specifičnosti poreza na imovinu u Srbiji:

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

Ključna namera istraživanja je da pruži doprinos optimizaciji upravljanja porezom na imovinu u Srbiji. U isto vreme, najsigurniji način da se obezbedi da reforme poreza na imovinu ne dovedu do kretanja u pogrešnim pravcima i do produblјivanja skepse prema opravdanosti značaja koji porez na imovinu ima, odnosno treba da dobije, je da se rasvetle svi značajni aspekti oporezivanja imovine, i da se reforme planiraju uz puni uvid u relevantna iskustva drugih zemalja. Srećna je okolnost da praksa gradova i opština u Srbiji u prethodnih 10 godina daje solidnu osnovu da se pri opredelјivanju za poželjne pravce reformi ne oslanjamo samo na međunarodna iskustva, već i na ona domaća.

### 1.3 Metodologija

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

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

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

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

### 1.4 Pregled sadržaja

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

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

Komparativni deo istraživanja čini pregled prakse u pogledu poreza na imovinu u šest država – dve su van našeg kontinenta (Kanada i SAD) i izabrane su zbog toga što su među zemljama sa najviše naplaćenog godišnjeg poreza na imovinu naspram BDP-a; Nemačka i Francuska čine osnovu našeg kontinenta, i njima smo se bavili da bi pokazali koliko različiti mogu biti modeli koji koegzistiraju

jedan do drugog i koliko različite rezultate mogu davati, a da oba sistema lokalne samouprave funkcionišu na visokom nivou. Bliže Srbiji, možda ne geografski, već po tome što smo delili, odnosno delimo, slično istorijsko nasleđe i tranziciono iskustvo, se nalaze Poljska i Estonija, opet sa različitim izazovima i različitim rezultatima u upravljanju porezom na imovinu.

U nastavku istraživanja se bavimo oporezivanjem imovine u Srbiji. Sva ona pitanja koja su predmet bavljenja u sklopu opštih razmatranja u vezi sa porezom na imovinu i analiziranja komparativne prakse (predmet oporezivanja, obveznik, način utvrđivanja osnovice itd) ponovo razmatramo, ali sa fokusom na praksu Srbije. Kao posebno važan segment ovog rada, biće detaljno predstavljeni rezultati kvantitativnih istraživanja o nekoliko ključnih kretanja u pogledu oporezivanja imovine u prethodnoj deceniji u Srbiji. Središte pažnje u ovom delu disertacije će biti na primeni kvantitativnih metoda istraživanja efekata koje daje aktuelni model utvrđivanja poreske osnovice. Tako ćemo se baviti efektima sistema obračuna osnovice za potrebe oporezivanja imovine u skladu sa reformom sprovedenom počev od 2013. godine, vezom ukidanja naknade za korišćenje građevinskog zemljišta i izmena u režimu administriranja poreza na imovinu neposredno pre i nakon te reforme, a naposljetku i rezultatima decentralizacije poreza na imovinu počev od 2006. godine.

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

Ovde se oslanjamo na robusnu bazu podataka koja uključuje:

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

Da bismo reforme koje se već sprovode i one koje se tek preporučuju stavili u kontekst, disertacija se bavi i kapacitetima JLS za administriranje poreza na imovinu, od kojih umnogome zavisi mogućnost sprovođenja različitih planova za unapređenje oporezivanja imovine. Ovo predstavlja uvod i za posebnu temu kojom se bavimo u nastavku istraživanja, a koja se tiče poreskih napora koje jedinice lokalne samouprave ulažu u upravljanje ovim porezom. Ovom delu istraživanja smo pristupili oslanjajući se na dostupne podatke o odnosu broja postojećih nepokretnosti i broja nepokretnosti koje su evidentirane za potrebe oporezivanja imovine, po jedinicama lokalne samouprave. Drugi aspekt analize poreskih napora lokalne samouprave se oslanja na dostupne

podatke o tome koliko se utvrđene stope poreza razlikuju od najviše dozvoljenih iznosa, odnosno na podatke o utvrđenim stopama amortizacije koje imaju značajan uticaj na umanjenje poreske osnovice.

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

# DEO I

## OSOBINE POREZA NA IMOVINU I MEĐUNARODNA PRAKSA

### 2. Ekonomske i pravne osobine poreza na imovinu

#### 2.1 Određenje poreza na imovinu

Porez na imovinu spada u poreze na (akumulirani) kapital (bogatstvo). To je nominalan porez, budući da se kao realan porez javlja retko, i to kao neredovni porez, koji se, za razliku od nominalnih poreza, ne plaća iz prihoda, već iz same supstance (Raičević, 2007, str. 150). Porez na imovinu se javlja kao vid sintetičkih poreza, budući da predmet oporezivanja, u načelu, čini ukupna imovina obveznika<sup>5</sup>. Preovlađujuće spada u opšte poreze, uz napomenu da je u SAD i jednim delom u Kanadi to i značajan prihod školskih odbora, kao i da se vrši namenjivanje prihoda od poreza na imovinu u okviru nekih mehanizama o kojima će kasnije biti više reči. Porez na imovinu je pretežno ad valorem porez (utvrđuje se kao određeni procenat na vrednosno definisanu osnovicu), ali postoje, i u određenim situacijama o kojima će još biti reči daju dobre rezultate) i sistemi sa specifičnim porezom na imovinu, gde se osnovica izražava u površini nepokretnosti (zemljišta, odnosno zgrada), pa čak i u dužnim metrima (kod linijskih infrastrukturnih objekata).

Porez na imovinu spada u subjektne poreze, budući da omogućava da se uzimaju u obzir lične i porodične prilike obveznika (Popović, 1997, str. 731) i tradicionalno se svrstava u neposredne poreze.<sup>6</sup>

#### 2.2 Sažeta istorija oporezivanja imovine

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

Verovatno paralelno sa oporezivanjem u vidu obaveznog rada, javilo se oporezivanje u vidu izdvajanja dela useva ili proizvoda (takozvani „desetak“). Ovde se već susrećemo sa oporezivanjem imovine, iako se radi o pokretnim stvarima, koje danas nije u prvom planu kada se govori o oporezivanju imovine. Razvojem ovog metoda oporezivanja, obavezan rad je gubio na značaju i dobijao je supsidijarnu ulogu, budući da je uglavnom primenjivan na obveznike od kojih, zbog

---

<sup>5</sup> Ova konstatacija ima nekoliko značajnih ograničenja, uključujući to da predmet oporezivanja čine samo nepokretnosti, i to one koje se nalaze na teritoriji jedne poreske jurisdikcije (jedinice lokalne samouprave).

<sup>6</sup> Uobičajena interpretacija podele poreza na neposredne i posredne je da se radi o razlikovanju između poreza kod kojih se zakonska i faktička incidenca poklapaju, odnosno kod kojih nema prevaljivanja troškova na druge obveznike (neposredni) od posrednih poreza kod kojih prevaljivanje moguće, pa poreski obveznik *de jure* ne mora biti i poreski obveznik *de facto* (Popović, 1997, str. 45). Ipak, smatramo da je korisniji način na koji ovu klasifikaciju sagledavaju Etkinson i Stiglic, a to je razlikovanje poreza prema tome da li se poreska obaveza može prilagoditi određenim individualnim osobinama obveznika (Atkinson, Stiglitz, 1976, str. 56). Odgovor na ovo pitanje je možda i važniji od pitanje da li se poreska obaveza može prevaliti na treća lica, jer direktno određuje to koliko je određeni porez pogodan za redistributivnu ulogu u društvu.

slabog imovnog stanja, nije bilo moguće ubrati dovoljno poreza na ono što proizvedu. Posedovanje, odnosno pravo na korišćenje, zemlje se brzo nametnulo kao očigledno zgodan osnov za oporezivanje.

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

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

U staroj Grčkoj je odnos prema oporezivanju bio donekle specifičan. Slobodni građani gotovo da nisu plaćali direktne poreze, jer se to smatralo ponižavajućim za slobodnog čoveka. Najveći deo javnih rashoda je finansiran posrednim porezima i dobrovoljnim davanjima slobodnih građana (Burg, 2004, str. x). Ipak, stanovnici gradova koji su se tek oslobodili ropstva, kao i stranci koji su živeli u grčkim gradovima državama, su plaćali direktne poreze. Tako je i porez na imovinu bio jedan od izvora finansiranja polisa. Vrednost zemljišta za potrebe oporezivanja je procenjivana na osnovu njegove produktivnosti. U Atini je naročito Aristid ostavio pečat u ovoj oblasti temeljnom reformom procene vrednosti imovine za potrebe oporezivanja, koju je sproveo početkom 5. veka pre nove ere. Danas je u istoriji zapamćen kao Aristid Poštenu (Carlson, 2014, str. 3).

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

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

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

U Engleskoj 11. veka, pod Viljemom Osvajačem se razvija katastar zemljišta koji je sadržavao informacije o vlasniku, dimenzijama i procenjenoj vrednosti zemljišta, broju stoke koju poseduje, prihodima, pa čak i o iznosu neizmirene poreske obaveze. Budući da su procene sadržane u ovim knjigama pojedinačno izrađivanim po gradovima bile konačne i neopozive, ubrzo je čitava zbirka dobila ime „Knjiga sudnjega dana“, pod kojim je i danas poznata. Taj poduhvat popisa zemljišta na britanskom ostrvu nije ponovljen sve do pred kraj 19. veka. Možda i više od najvažnijih popisa iz rimskog carstva ili karolinškog kraljevstva, ovaj popis predstavlja paradigmu za sprovođenje popisa u svrhu oporezivanja (McDonald, 2002, str. 173).

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

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

Drugi, neslavniji, pokušaj da se postigne da iznos obaveze bude srazmeran vrednosti građevine, je engleski porez na prozore –naplaćivan prema broju i površini prozora. Malo je poreskih avantura koje imaju tako očiglednu fizičku materijalizaciju kao što ovaj porez ima u arhitekturi na prostorima na kojima je primenjivan, pre svega u vidu uskih i malobrojnih prozora. Možemo pretpostaviti da iz prakse oporezivanja ognjišta i prozora idu koreni animoziteta koji poreski obveznici i danas osećaju prema porezu na imovinu na područjima na kojima su ti pristupi bili primenjivani. Iz ovog pregleda proizilazi još jedna tendencija, a to je nastojanje poreskih vlasti da poreska osnovica bude takva da zahteva što manju invazivnost poreznika prilikom naplate. Otud oslanjanje na karakteristike



građevina koje se i sa ulice mogu utvrditi.

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

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

## 2.3 Ekonomska pitanja oporezivanja imovine

### 2.3.1 Porez na bogatstvo

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

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

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

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

### 2.3.2 Incidenca poreza na imovinu

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

#### Tradicionalno viđenje poreza na imovinu

Da bi se izbegle neke zamke karakteristične za literaturu o porezu na imovinu, potrebno je imati u vidu bitno različitu prirodu oporezivanja dva osnovna vida nepokretnosti: zemljišta i objekata. Ovo je zbog toga što je, za razliku od objekata, zemljište praktično nemoguće stvoriti (niti uništiti), tako da je ponuda zemljišta načelno apsolutno neelastična<sup>7</sup>. To onemogućuje njegovim vlasnicima da troškove poreza prevale unapred, zakupcima, odnosno vlasnicima nepokretnosti na tom zemljištu. Tako oko bar jednog aspekta pitanja incidence poreza na imovinu postoji široka saglasnost u literaturi: da teret oporezivanja zemljišta snose vlasnici tog zemljišta, kao i da se porez na zemljište potpuno kapitalizuje. Pri tome treba imati u vidu da, iako je zakonska incidenca poreza na zemljište na vlasnicima zemljišta u trenutku plaćanja, stvarna incidenca je na vlasnicima zemljišta u momentu uvođenja tog poreza. Zahvaljujući ovim karakteristikama zemljišta, oporezivanje tog faktora ne dovodi do remetilačkih (distorzivnih) efekata, i to je jedna od najvažnijih osobina oporezivanja zemljišta. Upravo zbog toga su mnogi autori naglašavali atraktivnost te poreske osnovice, a pojedini (pre svega Henri Džordž, o čijim idejama će kasnije biti više reči) su porez na imovinu preporučivali za jedini porez koji bi se primenjivao.

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

---

<sup>7</sup> Ovu tvrdnju treba unekoliko kvalifikovati. Građevinsko zemljište je moguće „stvoriti“ na način da se poljoprivredno zemljište prezonira u građevinsku namenu. Slični efekti se postižu stavljanjem močvarnog zemljišta u produktivnu svrhu, „otimanjem“ zemljišta od mora (primer Holandije) i slično.

## **Novo viđenje poreza na imovinu**

Osnovna ograničenja tradicionalnog pogleda na porez na imovinu su ta da se ona zasnivaju na modelu delimičnog ekvilibrijuma<sup>8</sup>, odnosno da zanemaruju činjenicu da je porez na imovinu, po pravilu, lokalni porez, što znači da se javljaju potencijalno značajne razlike među poreskim jurisdikcijama. Ključni korak ka „novom viđenju“ poreza na imovinu kao poreza na kapital napravio je Miškovski svojim istraživanjem na temeljima modela opšteg ekvilibrijuma, polazeći od pretpostavke da je kapital perfektno mobilan između poreskih jurisdikcija, dok radna snaga to nije (Mieszkowski, 1972). U ovoj analizi, prosečan nivo poreza na imovinu na nivou cele države je jednak porezu na nacionalni fond kapitala (Fischel et al, 2011, str. 4). Budući da se ukupan obim kapitala na nivou države posmatra kao fiksna<sup>9</sup>, ovaj deo poreza pada na vlasnike kapitala. Ali, lokalne varijacije iznosa poreza na imovinu dovode to takozvanog akciznog efekta poreza na imovinu, u kome je cena kapitala u poreskim jurisdikcijama sa višim stopama poreza na imovinu iznad prosečne cene kapitala na nacionalnom nivou. Ta veća cena kapitala se prevladuje na fiksne faktore, a to su, u ovom modelu, radna snaga i zemljište. Budući da taj akcizni efekat može da bude i pozitivan, u onim jurisdikcijama u kojima je nivo poreza na imovinu manji od nacionalnog proseka, on može dovesti i do povećanja zarada i vrednosti zemljišta. Na nivou čitave države, ovi efekti se poništavaju, tako da se smatra da celokupan iznos poreza na imovinu pada na vlasnike kapitala.

## **Porez na imovinu kao korisnička naknada**

Sledeći važan aspekt poreza na imovinu na koji ćemo obratiti pažnju je veza između nivoa oporezivanja imovine i obima usluga koji određena politička zajednica obezbeđuje svojim građanima. Uslov za ovakvo sagledavanje poreza na imovinu je postojanja većeg broja poreskih jurisdikcija, odnosno lokalnih vlasti, koje relativno autonomno mogu da odlučuju o nivou poreskog opterećenja i koje imaju znatnu slobodu da utvrde obim i kvalitet javnih usluga koje će pružati. Druga važna pretpostavka funkcionisanja ovog modela je velika pokretljivost stanovništva među tim poreskim jurisdikcijama. U ovim okolnostima, različite lokalne samouprave pružaju različite „pakete“ javnih usluga, za uzvrat primenjujući različite nivoe poreskog opterećenja. Lokalne samouprave se na taj način takmiče za stanovništvo kao za potrošače svojih usluga. U ovom svetlu, porez na imovinu ima elemente nadoknade za obezbeđivanje javnih dobara, a mogućnost da mobilni pojedinac za život bira onu jurisdikciju koja mu nudi za njega optimalan odnos visine poreza i obima javnih dobara je osnov za sagledavanje poreza na imovinu kao bitnog agensa lokalne demokratije (takozvana Tibo<sup>10</sup> hipoteza), o čemu će kasnije biti više reči. Za sada je dovoljno konstatovati da u viđenju poreza na imovinu kao korisničke naknade nema mnogo mesta razmatranju incidence budući da se sam porez na imovinu posmatra manje kao porez, a više kao svojevrsna cena za određeni paket usluga javnog sektora.

---

<sup>8</sup> U modelu delimične ravnoteže, okvir za analizu poreza na imovinu je JLS, tako da se zanemaruje postojanje različitih nivoa oporezivanja imovine u različitim poreskim jurisdikcijama, kao i efekti do kojih to dovodi.

<sup>9</sup> Ova pretpostavka je ujedno i jedna od ključnih zamerki ovom modelu analize poreza na imovinu. U kontekstu uvođenja poreza na imovinu, u meri u kojoj je on porez na kapital, teško je očekivati da taj porez neće imati efekta ili na obim štednje, odnosno formiranje kapitala, odnosno na mobilnost kapitala van nacionalnih granica.

<sup>10</sup> Charles Tiebout.

### 2.3.3 Alokativni efekti oporezivanja imovine

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

U „korisničkom viđenju“ poreza na imovinu, tog remetilačkog efekta nema, jer obveznicima porez nije nametnut kao takav, već oni za život biraju jurisdikciju koja ima za njih optimalan odnos cene (nivoa poreza) i kvaliteta (obima javnih usluga koje dobijaju). S druge strane, u „novom viđenju“, porez na imovinu, kao i porez na kapital uopšte, ima određeni remetilački efekat.

Efekti poreza na imovinu se najčešće analiziraju u kontekstu fiskalne decentralizacije, odnosno fiskalnog federalizma. U kontekstu „novog shvatanja“ poreza na imovinu kao poreza na kapital, važno je razumevanje kapitala kao pokretnog, što je bitno odstupanje od pretpostavke da je porez na imovinu porez sa nemobilnom osnovicom. Za ovo odstupanje postoje osnove u dva aspekta. S jedne strane, nemobilnost postojećeg fonda objekata kao predmeta oporezivanja nije apsolutna, budući da visoke stope poreza na imovinu mogu podstaći preseljenje obveznika, a naročito privrednih subjekata. Iako ne dolazi do premeštanja predmeta oporezivanja iz jurisdikcije sa višim nivoima poreza u one sa nižim, preseljenje vlasnika za lokalne samouprave može značiti znači gubljenje obveznika (u slučaju da napuštena nepokretnost duže vreme ostane bez novog vlasnika<sup>11</sup>), ili smanjenje prihoda, u slučaju da napuštena nepokretnost dobije novog vlasnika, ali po znatno nižoj ceni, čime se utiče na smanjenje vrednosti osnovice. U određenim okolnostima, napušteni predmet oporezivanja (brownfield), naročito ako se radi o industrijskim objektima, može da generiše i dodatne troškove za lokalnu vlast, pri čemu ti troškovi mogu uključivati i rušenje postojećih objekata.

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

Posledica shvatanja poreza na imovinu kao poreza na kapital je da i u situaciji kada nema većih varijacija u iznosu stope poreza na imovinu među jedinicama lokalne samouprave, dolazi do remetilačkih efekata takvog poreza. To je rezultat činjenice da oporezivanja kapitala samo po sebi ima uticaj na obim štednje, odnosno na odluke u vezi investiranja (Muthitacharoen, Zodrow, 2008,

---

<sup>11</sup> Usko gledano, imovina koju je raniji vlasnik napustio ne ostaje bez vlasnika, budući da raniji vlasnik ostaje poreski obveznik. Međutim, vlasnik koji nije u stanju da proda nepokretnosti koje je napustio će u određenim slučajevima ugasiti privredni subjekt koji je nosilac svojinskih prava, pa će lokalna samouprava ostati bez obveznika; alternativno, lokalna samouprave će ostati sa nenaplativim poreskim obavezama, u slučaju da privredni subjekt uđe u postupak stečaja.

str. 13). Takođe, oporezivanja kapitala utiče na manju spremnost za proizvodnju i potrošnju kapitalno intenzivnih dobara. Prema jednom istraživanju iz 2008. godine, za stopu poreza na imovinu od 18%, prosečni troškovi (ne)efikasnosti kod poreza na imovinu se kreću od 5,8 do 15,9% ukupno naplaćenih prihoda (Muthitacharoen, Zodrow, 2008, str. 28). Ova procena u obzir uzima samo distorzivne (remetilačke) efekte u pogledu proizvodnje i potrošnje, ne uključujući troškove uticaja na odluke koje se odnose na štednju i zapošljavanje radne snage.

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

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

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

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

Rezultati pomenutog istraživanja su jako indikativni, jer pokazuju razliku u odgovoru tržišta na smanjenje poreza na imovinu između urbanih i manje intenzivno izgrađenih zona. U urbanim zonama je smanjenje poreza na imovinu, baš kao što teorija predviđa, dovelo do kapitalizacije kroz veću vrednost nekretnina u toj zoni. U manje urbanizovanim zonama, efekat na cene nepokretnosti nije bio toliko veliki, ali se javio efekat na povećanje ulaganja u izgradnju objekata u toj zoni.

Dakle, tamo gde su mogućnosti za povećanje ponude nekretnina (urbana zona) prilično iscrpljene, tržište je reagovalo povećanjem vrednosti nepokretnosti, a tamo gde mogućnosti za izgradnju nisu bile ni približno iscrpljene, smanjenje poreza na imovinu je podstaklo te investicije (Lutz, 2009).

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

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

#### **2.3.4 Pitanje progresivnosti poreza na imovinu**

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

U shvatanju poreza na imovinu kao korisničke naknade, pitanja incidence i regresivnosti gube na značaju, jer se poreska priroda ovog nameta, koja je uslov za operisanje terminima incidenca i progresivnost, stavlja u drugi plan. Shvatanje poreza na imovinu kao poreza na kapital vodi ka teorijskom zaključku da se radi o progresivnom porezu, zahvaljujući tome što, po definiciji, troškove snose oni koji imaju više kapitala. Međutim, kao što konstatuju Rozen (Harvey Rosen) i Gejer (Ted Gayer), procesi prevaljivanja troškova poreza na imovinu na manje pokretne faktore i ujednačavanja stope povrata ulaganja su tako složeni da je teško sa velikom dozom sigurnosti reći mnogo toga u pogledu progresivnosti tog poreza (Rosen, Gayer, 2008, str. 525).

Empirijska istraživanja koja u drugi plan stavljaju ove teorijske koncepcije i umesto toga kao



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

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

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

### 2.3.5 Porez na imovinu i pitanje poreske pravičnosti

Kategorija pravičnosti nekog poreza ima više aspekata. Prvi se odnosi na odnos visine poreske obaveze i platežne sposobnosti obveznika<sup>12</sup>. Ovaj aspekt možda i odlučujuće utiče na percepciju pravičnosti svakog poreskog sistema, a porez na imovinu ovaj test prolazi onoliko uspešno koliko je imovinsko stanje obveznika odraz njegove platežne sposobnosti. Dakle, društvena percepcija pravednosti poreza na imovinu u velikoj meri zavisi od preovlađujućeg (ne)sklada između imovinskog stanja i trenutnog obima prihoda obveznika u toj poreskoj jurisdikciji (društvu).

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

---

<sup>12</sup> Engleski: „ability to pay“.



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

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

Sledeći izvor potencijalne poreske nepravičnosti oporezivanja imovine se tiče neadekvatne procene vrednosti osnovice. Odnos vrednosti nekretnine procenjene za potrebe oporezivanja imovine i tržišne vrednosti te nepokretnosti se naziva proporcija procene<sup>13</sup>. Ako se radi o razlikama između JLS, postojanje određenih razlika u nivoima poreske obaveze za imovinu iste ili slične vrednosti ne mora samo po sebi predstavljati problem, ako se radi o sistemskoj potcenjenosti vrednosti osnovice za svu imovinu u jednoj u odnosu na drugu poresku jurisdikciju. U ovom slučaju, sistemska potcenjenost osnovice ima efekte slične umanjenoj stopi poreza primenjenoj na tržišnu vrednost imovine. Naime, ako u jednoj lokalnoj samoupravi proporcija procene iznosi 90% (poreska osnovica je generalno potcenjena za 10% u odnosu na tržišnu vrednost nepokretnosti), a stopa poreza je 0.5%, poreska obaveza će biti jednaka kao za imovinu iste vrednosti u nekoj drugoj jedinici lokalne samouprave, u kojoj sistemska potcenjenost osnovice značajno viša, pa proporcija procene iznosi 75%, ali je stopa poreza viša (0,6%).

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

Ipak, i u slučaju kada se radi o različitom poreskom tretmanu imovine različitih kategorija

---

<sup>13</sup> Engleski: „assessment ratio“.

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

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

## 2.4 Pravna pitanja oporezivanja imovine

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

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

### 2.4.1 Predmet oporezivanja

Dok u sintagmi „porez na imovinu“ određenje pojma poreza ne predstavlja naročitu poteškoću, pojam imovine se pokazuje znatno složenijim kao predmet određenja. Ne samo da je pojam imovine imao različito značenje u različitim istorijskim epohama, počev još od upotrebe tog pojma u rimskom pravu<sup>14</sup>, već se sadržina tog pojma razlikuje i danas među velikim pravnim tradicijama. Štaviše, i u okviru istih pravnih sistema uočava se nedoslednost u korišćenju pojma imovine, odnosno njegova višeznačnost (videti u Nikšić, 2012, str. 1600). Tri su osnovna načina korišćenja pojma imovina: u pravnom, ekonomskom i odštetno-pravnom smislu.

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

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

Neto imovinom se naziva razlika između ukupnih imovinskih prava određene osobe i njenih obaveza. U ovom značenju, pojam imovine se naročito koristi u ekonomskom smislu. Dok u prvom značenju figuriraju samo imovinska prava subjekta, u drugom se ona proširuju njegovim obavezama<sup>15</sup>. U trećem značenju, karakterističnom za potrebe odštetnog prava, uvodi se i kategorija izmakle dobiti. Naime, imovinska šteta može nastati ne samo ako je subjektu umanjena aktiva, odnosno povećana pasiva, već i kada mu je prouzrokovano gubljenje dobiti, na primer sprečavanjem da sklopi ugovor sa trećom osobom. To sklapanje ugovora ne predstavlja subjektivno pravo nosioca imovinskih prava, ali se pravo na nadoknadu štete po osnovu izmakle dobiti smatra elementom imovine u smislu odštetnog prava (Nikšić, 2012, str. 1621).

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

<sup>14</sup> Patrimonium, odnosno ius patrimonii.

<sup>15</sup> S druge strane, Babić ukazuje da pasiva nije deo imovine dužnika, već imovina poverioca. Isto važi i za teret na imovini dužnika (Babić, 2007, str. 122).

da nije stavljeno van prometa, ali je danas prihvaćen stav prema kojem je potrebno da je moguće ustanoviti neko stvarno pravo.

Stvarna prava spadaju red apsolutnih prava, odnosno prava kod kojih titular ima neposrednu pravnu vlast nad dobrima koja su predmet tog prava<sup>16</sup>. Među stvarnim pravima, najznačajnije je pravo svojine (Babić, 2007, str. 118).

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

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

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

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

Bilo da se govori o objektima ili o zgradama, postavlja se pitanje kada se oni smatraju nepokretnostima. Tu se primenjuju dva kriterijuma: da je objekat građen kao trajan i da je uzidan u zemlju. Ako su oba kriterijuma ispunjena, nesumnjivo se radi o nepokretnosti. Ako nije ispunjen ni jedan, radi se o pokretnoj stvari (štanđ, kiosk i sl.). Granične situacije, kada je ispunjen samo jedan od ova dva kriterijuma imaju različit ishod u različitim zakonodavstvima. Tako Zakon o planiranju i izgradnji u Srbiji definiše objekat na sledeći način: "Objekat jeste građevina spojena sa tлом, koja predstavlja fizičku, funkcionalnu, tehničko-tehnološku ili biotehničku celinu (zgrade svih vrsta, saobraćajni, vodoprivredni i energetski objekti, objekti infrastrukture elektronskih komunikacija - kablovska kanalizacija, objekti komunalne infrastrukture priključak na elektroenergetsku mrežu, industrijski, poljoprivredni i drugi privredni objekti, objekti sporta i rekreacije, groblja, skloništa i sl.) koji može biti podzemni ili nadzemni (Zakon o planiranju i izgradnji, član 2. stav 1. tačka 22<sup>17</sup>.)" Time se traži da objekat bude spojen sa tлом (ne neophodno i ukopan), čime se razjašnjava da se kiosci nemaju smatrati objektima u smislu tog određenja. Zakon o porezima na imovinu takođe operiše pojmom objekta, ali ga ne definiše već utvrđuje da su nepokretnosti, pored zemljišta, "stambene, poslovne i druge zgrade, stanovi, poslovne prostorije, garaže i drugi (nadzemni i podzemni) građevinski objekti, odnosno njihovi delovi (u daljem tekstu: objekti)<sup>18</sup>. Time, posredno,

<sup>16</sup> Apsolutna prava treba razumeti kao pandan relativnim (obligacionim) pravima. Apsolutna prava deluju prema svima (erga omnes), pre svega u smislu zabrane neovlašćenog korišćenja tuđeg apsolutnog prava); relativna, odnosno obligaciona prava deluju između tačno određenih lica (inter partes). Dok obligaciona prava zastaravaju, kod stvarnih prava to nije slučaj (Babić, 2007, str. 119-120).

<sup>17</sup> „Službeni glasnik RS“, br. 72/09, 81/09 - ispravka, 64/10 - US, 24/11, 121/12, 42/13 - US, 50/13 - US, 98/13 - US, 132/14 i 145/14.

<sup>18</sup> Zakon o porezima na imovinu ("Sl. glasnik RS", br. 26/2001, "Sl. list SRJ", br. 42/2002 - odluka SUS i "Sl. glasnik

ovaj zakon upućuje na primenu odredbe o određenju pojma objekat iz Zakona o planiranju i izgradnji.

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

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

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

U materijalne pokretne stvari spadaju automobili, mašine, oprema, zalihe, nakit, nameštaj, umetnička dela. U nematerijalnu imovinu spadaju novčana sredstva, hartije od vrednosti, udeli u društvima, franšize, licence, intelektualna svojina, poslovni ugled i lojalnost potrošača (goodwill) itd<sup>19</sup>. Govoreći o nematerijalnoj pokretnoj imovini, Jangmen (Joan Youngman) naglašava razliku između imovine koja je vredna po sebi (patenti, izdavačka prava i sl.), i imovine koja predstavlja prava u drugoj imovini (udeli u vlasništvu, obveznice, novac), budući da kod ove druge kategorija imovine postoji mogućnost da dođe do dvostrukog oporezivanja (Youngman, 1994, str. 7).

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

---

RS", br. 80/2002, 80/2002 - dr. zakon, 135/2004, 61/2007, 5/2009, 101/2010, 24/2011, 78/2011, 57/2012 - odluka US, 47/2013 i 68/2014 - dr. zakon) član 2. stav 2. tačka 2.

<sup>19</sup> Na jednom načelnijem nivou, može se reći da je sva imovina nematerijalna, jer imovinu kao takvu ne čine same stvari koje su njen predmet, čak i kada su te stvari veoma materijalne, kao što je porodična kuća, na primer, već imovinu čine samo odgovarajuća prava, koja su uvek nematerijalne prirode, čak i kada se odnose na materijalne stvari.

poštene i naivne, i premija za izvrđavanje istine“. Kao rezultat toga, porez na imovinu je danas u većini sistema pre svega porez na nepokretnosti.

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

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

### **Zemljište kao specifičan predmet oporezivanja**

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

Zemljište se u pravnom smislu nikada nije isključivo svodilo na površinu tla. Shvatanje prostornog prostiranja prava svojine na zemljište u rimskom pravu najbolje predstavlja maksima koja glasi: "Cuius est Solum, eius est usque ad coelum et ad inferos", što znači da onaj ko je vlasnik zemljišta poseduje sve iznad i ispod tog zemljišta (između neba i pakla, odnosno centra Zemlje). Danas je široko prihvaćeno da ne može sav prostor iznad i ispod površine tla biti predmet vlasništva, tako da je pojam prava svojine na zemljištu ograničen tako da obuhvati prostor iznad površine tla i ispod njega u opsegu koji se smatra potrebnim za nesmetano uživanje prava svojine na zemljištu.

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

Savršena elastičnost na strani ponude objekata se zasniva na pretpostavci da su objekti samo jedan od mnogih alternativnih načina korišćenja kapitala i da ukoliko investicije u objekte postanu skuplji način angažovanja kapitala zahvaljujući uvođenju poreza, racionalni učesnici na tržištu će uložiti svoj kapital na alternativne načine: ovo će smanjiti ponudu objekata, što će omogućiti postojećim

vlasnicima da za te objekte dobiju veću naknadu od eventualnih zakupoprimalaca, odnosno da prevale na njih teret poreza. Dakle, pun teret uvođenja poreza na zemljište snose vlasnici zemljišta, dok teret uvođenja poreza na imovinu na objekte, čija je ponuda savršeno elastična snose eventualni zakupci objekata, bez obzira na to što je zakonska obaveza plaćanja poreza na vlasnicima objekata.

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

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

#### **2.4.2 Poreski obveznik**

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

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

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



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

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

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

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

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

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

## **2.5 Utvrđivanje vrednosti osnovice poreza na imovinu**

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

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



se za imovinu različite vrednosti plaća isti iznos poreza.

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

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

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

Od 166 zemalja u kojima je identifikovan neki oblik periodičnog oporezivanja imovine, 93% ima makar u nekom segmentu vrednost imovine kao osnovicu (Almy, 2014, str. 5). To nam govori dve stvari: a) periodično oporezivanje imovine je široko rasprostranjen institut u javnim finansijama, na globalnom nivou i b) vrednost ne mora obavezno biti osnovica oporezivanja imovine.

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

### **2.5.1 Osnovna tipologija sistema za procenu vrednosti imovine**

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

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

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

## **Sistemi zasnovani na tržišnoj vrednosti naspram sistema zasnovanih na površini nepokretnosti**

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

Sistemi zasnovani na površini nepokretnosti imaju značajnih mana, od kojih je prva ta da padaju na ispitu poreske pravičnosti. Naime, ovi sistemi kao rezultat imaju da nepokretnosti značajno različitih vrednosti bivaju oporezovane jednako. Primer za to su kuća od 250m<sup>2</sup> u elitnom naselju naspram kuće iste površine u naselju na periferiji za koje se u sistemu zasnovanom na površini plaća isti iznos poreza.

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

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

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

vrednost nepokretnosti.

U pokušaju da se karakteristike pojedinačnih objekata uzmu u obzir, neki sistemi zasnovani na površini uvode dodatne indikatore (spratnost, godina izgradnje, dostupnost infrastrukture i slično). Ovim se dodatno ublažava nejednakost po osnovu vrednosti nepokretnosti, ali, kako smo ranije konstatovali, žrtvuju se osnovne prednosti sistema zasnovanog na površini: jednostavnost i transparentnost. Ovo zbog toga što se značajno povećava obim podataka koje je potrebno prikupiti i obraditi, što poskupljuje administraciju, a njihovo vrednovanje nije uvek jednoznačno, što umanjuje transparentnost. Balansirajući između donekle suprotstavljenih ciljeva, da sistem bude jednostavan za administriranje i da što bolje reflektuje razlike u vrednosti nepokretnosti, uvode se novi indikatori, pri čemu se često prednost daje onima koje je lakše prikupiti u odnosu na one koji možda značajnije određuju vrednost (na primer, godina izgradnje umesto godine poslednje rekonstrukcije, ili namena nepokretnosti umesto zone u kojoj se nalazi). Tako ovi sistemi često evoluiraju u pravcu kompleksnijeg i zahtevnijeg administriranja, a da se i dalje ne približe dovoljno tome da na zadovoljavajući način odražavaju vrednost imovine koja je predmet oporezivanja. Ipak, ostaje činjenica da dobro održavani sistem zasnovana površini nepokretnosti i manjem broju korektivnih koeficijenata može dati pravičnije rezultate nego zapušten, slabo održavan, retko ažuriran sistem koji se nominalno zasniva na vrednosti nepokretnosti.

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

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

Uobičajeni način obračuna i izražavanja vrednosti nepokretnosti je putem kapitalne vrednosti, odnosno vrednosti nepokretnosti u slučaju prenosa prava svojine. U ovom modelu, polazi se od sadašnje vrednosti svih budućih renti i drugih pogodnosti posedovanja imovine. Alternativni način je izražavanje vrednosti na godišnjem nivou, putem takozvane godišnje rentalne vrednosti<sup>20</sup>, i naročito je prisutan u Velikoj Britaniji i u državama koje su bile njene kolonije. Ova razlika se može predstaviti i kao razlika između poreza na bogatstvo (procena osnovice zasnovana na kapitalnoj vrednosti imovine) i poreza na prihode od imovine (kada je osnovica zasnovana na godišnjoj rentalnoj vrednosti nepokretnosti).

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

---

<sup>20</sup> Engleski: *annual rental value*.

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

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

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

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

Sistem zasnovan na rentalnoj vrednosti nepokretnosti pokazuje ozbiljne nedostatke u okruženju u kojem postoji značajan udeo nepokretnosti čiji iznos zakupnina je u režimu administrativne kontrole. Korišćenje podataka o iznosima zakupnina ovakvih nepokretnosti može da deluje remetilački na tačnost procene vrednosti i drugih nepokretnosti, koje nisu podvrgnute administrativnoj kontroli zakupnina. Tada obračun poreske osnovice korišćenjem rentalne vrednosti nepokretnosti direktno umanjuje poreske prihode. S druge strane, činjenica da su zakupci u režimu kontrolisane (zaštićene) zakupnine ukazuje na to da JLS svakako nije zainteresovana da takvim korisnicima naplati porez na imovinu na osnovu tržišne vrednosti nepokretnosti koje koriste. U svakom slučaju, važno je obezbediti da se iznosi kontrolisanih zakupnina ne koriste kao izvor podataka za određivanje vrednosti imovine koja nije u režimu kontrolisane zakupnine.

Treba imati u vidu da različiti modeli procene vrednosti imovine mogu paralelno koegzistirati u istoj državi, odnosno u istoj poreskoj jurisdikciji. Tako se u Velikoj Britaniji i Severnoj Irskoj stambeni objekti procenjuju polazeći od njihove kapitalne vrednosti, a komercijalni i industrijski polazeći od rentalne vrednosti. U Zapadnoj Australiji je najveći deo nepokretnosti vrednovan

polazeći od rentalne vrednosti, dok se nepokretnosti u ruralnim oblastima vrednuju polazeći od kapitalne vrednosti zemljišta, pri čemu se vrednost objekata ne uzima u obzir. Takođe, postoje sistemi u kojima je poreskim jurisdikcijama ostavljeno na volju da izaberu da li će koristiti kapitalnu, odnosno rentalnu vrednost kao osnovu oporezivanja, pa čak i da li će oporezivati vrednost zemljišta kao neizgrađenog, ili će predmet oporezivanja biti zemljište sa objektima. U vezi sa ovim, iznenađuje podatak da je čak 50% poreskih jurisdikcija na Novom Zelandu izabralo da oporezuje samo zemljište kao neizgrađeno (McCluskey, Bell, 2008 , str. 8).

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

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

Zbog osobine pristupa koji počiva na rentalnoj vrednosti, da u obzir uzima prihode koji se zasnivaju na aktuelnom načinu korišćenje nepokretnosti, moguće su situacije da se za zemljište u centru grada ne plati nikakav porez na imovinu, jer se to zemljište ne koristi, pa je pretpostavka da mu je rentalna vrednost jednaka nuli. Posledica ovakvog pristupa je da je korišćenje procene na osnovu kapitalne vrednosti nepokretnosti ekonomski racionalnije jer, između ostalog, obeshrabruje spekulativno korišćenje imovine (izbegavanje izgradnje da bi se podigla cena zemljišta, odnosno nepokretnosti uopšte), a obezbeđuje prihode od oporezivanja i one imovine koja bi u slučaju određivanja rentalne vrednosti ostala neoporezovana. Rezultat ovih različitih pristupa je da procena koja polazi od kapitalne vrednosti „gura“ vlasnike zemljišta u izgradnju i kada to realno nije opravdano, dok oporezivanje na osnovu rentalne vrednosti u aktuelnom načinu korišćenja (dakle praktično neoporezivanje neizgrađenog zemljišta) omogućuje da se odluka o momentu izgradnje donesu bez žurbe, uzimajući u obzir sve aspekte tržišta nekretnina. Već smo napomenuli da je u nekim sistemima rentalna vrednost zakonom utvrđena u određenom procentu kapitalne vrednosti. U ovakvom pristupu malo toga preostaje od onoga što su prednosti utvrđivanja godišnje vrednosti nepokretnosti u odnosu na njihovu kapitalnu vrednost.

### **2.5.2 Osnovne metode procene nepokretnosti**

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

## **Analiza transakcionih podataka**

Pristup koji se zasniva na podacima o vrednostima u slučaju prodaje ili izdavanja (transakcionih podataka) se zasniva na analizi kako i koliko različiti pokazatelji utiču na tržišnu vrednost nepokretnosti. Na osnovu dovoljnog broja podataka sa iznosima koji se postižu u transakcijama i karakteristikama nepokretnosti, korišćenjem statističkih modela, moguće je veoma precizno proceniti tržišnu vrednost svake nepokretnosti iste kategorije u okviru određene teritorije. Broj nepokretnosti za koje je potrebno imati podatke zavisi i od broja indikatora koji se koriste pri proceni vrednosti. S jedne strane, što se veći broj indikatora koristi, to će statistički modelovane vrednosti biti bliže tržišnim cenama. S druge strane, veći broj indikatora zahteva i veći broj nepokretnosti za koje su poznati podaci o postignutoj ceni pri transakciji. Almi navodi da je potrebno najmanje pet nepokretnosti za koje su poznati podaci o prometu ili davanju u zakup na svaki indikator koji se koristi, mada je optimalno da ih bude 15. Tako je za model koji koristi 20 indikatora (varijabli) potrebno pribaviti podatke o transakcijama najmanje 100 nepokretnosti, ali bi optimalno bilo da ih bude 300 (Almy, 2014, str. 12).

## **Metod kapitalizacije prihoda**

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

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

## **Metod procene troškova izgradnje**

Metod procene troškova (troškovni pristup) se koristi za nepokretnosti za koje nema dovoljno podataka ni o transakcionim vrednostima ni o iznosima zakupnina. Pretpostavka korišćenja troškovnog pristupa je razdvajanje vrednosti nepokretnosti na vrednost zemljišta i vrednost objekta na njemu. U SAD, u čak 29 od 50 saveznih država postoji obaveza odvojenog iskazivanja vrednosti zemljišta od vrednosti objekta u slučaju vrednovanja nepokretnosti za potrebe oporezivanja (McCluskey, Bell, 2008, str. 13). U idealnom slučaju, postoji dovoljna količina podataka o

ostvarenim vrednostima pri transakciji (prodaji, odnosno izdavanju) zemljišta sličnih karakteristika kao zemljište na kome se nalazi nepokretnost čija vrednost se procenjuje. Pri tome se mora voditi računa o karakteristikama kao što su oblik parcele, opremljenost infrastrukturom, širina izlaza na javni put, konfiguracija terena, blizina sadržaja koji mogu pozitivno uticati na vrednost objekta (linije javnog prevoza) ili je umanjiti (postojanje zagađivača u okolini). Kada podataka o transakcijama ili davanju zemljišta u zakup nema dovoljno, a neophodno je posebno proceniti vrednost zemljišta od vrednosti objekata na njemu, pribegava se izvođenju vrednosti zemljišta iz ukupne vrednosti nepokretnosti, pri čemu se do ukupne vrednosti nepokretnosti dolazi primenom metoda analize podataka o vrednostima u slučaju prodaje ili izdavanja, odnosno kapitalizacija prihoda od imovine. Pretpostavka u tom slučaju je da je vrednost zemljišta jednaka ukupnoj vrednosti nepokretnosti umanjenoj za troškove izgradnje objekata, pri čemu se ti troškovi izgradnje umanjuju za iznos amortizacije.

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

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

neki takav podatak dostupan.

### **Izražavanje vrednosti izgrađenog zemljišta**

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

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

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

U zemljama koje su se opredelile za oporezivanje zemljišta kao neopremljenog, taj koncept je na početku označavao procenu zemljište u stanju u kakvom je bilo pre ikakve ljudske intervencije. Vremenom takvog zemljišta kao osnove za upoređivanje bivalo sve manje, a postajalo je i sve teže da se utvrdi kako je dato zemljište izgledalo pre prvih ljudskih intervencija. Možda još važnije, pojedini autori navode da sam koncept oporezivanja zemljišta kao „netaknutog“ nije u skladu sa prirodom i ciljevima oporezivanja zemljišta kao neizgrađenog. Naime, oporezivanje zemljišta kao neizgrađenog ima za cilj da u poresku osnovicu ne uključuje radove kojima su vlasnici zemljišta uticali na njegovu vrednost (izgradnjom objekata, pre svega), ali podrazumeva vrednovanje onih elemenata kojima je društvo doprinelo povećanju vrednosti zemljišta, kao što je opremanje



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

### 2.5.3 Modeli za masovnu procenu vrednosti nepokretnosti

Korišćenje informacionih sistema za masovnu procenu vrednosti nepokretnosti je rašireno u međunarodnoj praksi. U praksi poznati kao CAMA<sup>21</sup> sistemi, mogu se koristiti za procenu vrednosti imovine u pojedinačnim postupcima, kao i za masovno vrednovanje osnovice za potrebne oporezivanja imovine. CAMA sistemi najčešće imaju sledeće elemente:

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

Sušтина masovne procene vrednosti nepokretnosti se sastoji u korišćenju dostupnih podataka o transakcionim cenama za analizu uticaja većeg broja varijabli koje utiču na vrednost nepokretnosti. Klasični pristup koji se koristi je multivariaciona regresivna analiza. Praktično se svakoj varijabli, odnosno karakteristici nepokretnosti, dodeljuje koeficijent koji govori o tome na koji način ta varijabla utiče na ukupnu vrednost nepokretnosti. Da bi se rezultati proverili i model dodatno usavršio, formula se ne modeluje koristeći sve dostupne podatke o transakcijama, već se deo nepokretnosti za koje su poznati transakcioni iznosi ne unosi u sistema da bi se koristili za upoređivanje rezultata na njih primenjenog modela sa ostvarenim transakcionim iznosima. Primenom iterativnih operacija, sistem se unapređuje dok se rezultati poređenja ostvarenih i procenjenih vrednosti maksimalno ne približe. Pri tome se naročito obraća pažnja na to da li model proizvodi rezultate koji određene kategorije nepokretnosti sistemski stavljaju u (ne)povoljniji položaj u odnosu na ostale nepokretnosti (na primer, veći odnos između tržišne i procenjene vrednosti nepokretnosti za nepokretnosti veće vrednosti u odnosu na nepokretnosti manje vrednosti).

Nekada smatrani samim vrhom sistema procene vrednosti nepokretnosti, CAMA sistemi danas, da

---

<sup>21</sup> Engleski: *Computer Assisted Mass Appraisal*.

bi i dalje bili smatrani naprednim u međunarodnim razmerama, moraju biti integrisani sa GIS<sup>22</sup> sistemima i drugim bazama podataka, čime se postiže šira funkcionalnost, veća pouzdanost i unapređena transparentnost sistema. Postojanje relativno pouzdanog CAMA sistema olakšava i uspostavljanje takozvanog „fiskalnog katastra“, odnosno glavne evidencija podataka o nepokretnostima i obveznicima za potrebe oporezivanja imovine. U većini zemalja koje pored katastra nepokretnosti kao evidencije svojinskih prava imaju i fiskalni katastar, to su dve evidencije koje administriraju dve odvojene agencije. Ipak, broj zemalja u kojima su obe evidencije deo jedinstvenog katastra, kao što je slučaj, na primer, na Novom Zelandu, se povećava (Almy, 2014, str. 17).

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

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

#### **2.5.4 Ažuriranje procene vrednosti imovine**

Ažuriranje procena vrednosti imovine je jedan od ključnih aspekata za održavanje adekvatnosti čitavog sistema oporezivanja imovine. Ponovno vrednovanje nepokretnosti na godišnjem nivou je izuzetak u komparativnoj praksi. Međunarodna organizacija procenitelja preporučuje da interval vrednovanja ne bude duži od šest godina. Ipak, i tako dug period između dva ciklusa je za mnoge sisteme nedostižan – Austrija poslednji put vršila procenu vrednosti imovine za potrebe oporezivanja 1973. godine, a Velika Britanija 1991. godine. Nemačka je u tom pogledu još ekstremniji primer, jer je poslednja procena vrednosti imovine izvršena 1964. godine (na teritoriji nekadašnje Istočne Nemačke, čak 1935. godine). U Danskoj se procena vrednosti imovine vršila svake četiri godine, još od 1903. godine. Između dva ciklusa vršila se procena vrednosti

---

<sup>22</sup> Skraćeno od: *geografski informacioni sistem*.

nepokretnosti koje su izgrađene, dograđene, odnosno kod kojih je izmenjen neki drugi element koji utiče na vrednost nepokretnosti. U tim slučajevima, nepokretnost se procenivala polazeći od nivoa cena koji je bio aktuelan prilikom poslednjeg ciklusa procene vrednosti. Obveznik koji smatra da je procenjena nerealno visoka vrednost njegove nepokretnosti, ima pravo da u svakom trenutku zatraži novu procenu, uz odgovarajuću naknadu. Otkako je 1981. godine uveden kompjuterski sistem u procenu vrednosti, sprovodi se svake godine ažuriranje (prilagođavanje) vrednosti imovine na osnovu podataka o kretanju cena za različite vrste nepokretnosti na određenoj teritoriji. Od 1998. godine, vrši se procena vrednosti svih nepokretnosti na godišnjem nivou (Muller, 2000).

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

## **Indeksacija**

Što je period između dve procene vrednosti nepokretnosti za potrebe oporezivanja duži, to je važnost indeksacije, odnosno ažuriranja vrednosti nepokretnosti putem njihovog usklađivanja sa opštim kretanjem nivoa cena, kamatnih stopa i drugim kretanjima koja utiču na tržišta nekretnina veća. Sofisticiraniji sistemi ne koriste isti koeficijent za indeksiranje svih kategorija imovine, već koriste diferencirane koeficijente, čime se omogućava da obračunate vrednosti osnovice vernije prate tržišna kretanja. Ipak, češći su sistemi u kojima se vrednost osnovice ne indeksira na osnovu tendencija na tržištu nekretnina, već prema indeksu rasta cena na malo, ili čak na osnovu kretanja troškova izgradnje objekata (Almy, 2014, str. 18). Kvalitetni mehanizmi indeksiranja s jedne strane sprečavaju veštačku devalvaciju poreske osnovice, što je važno za prihodnu stranu javnih budžeta; s druge, indeksiranje pomaže da se izbegnu veliki šokovi do kojih bi dolazilo prilikom svake sledeće procene vrednosti kada u odnosu na prethodnu prođe, na primer, šest godina. Izbegavanjem tih velikih razlika u iznosima poreskih obaveza, koje bi po pravilu bile nepovoljne po obveznika, predupređuje se odijum javnosti protiv poreza na imovinu, koga i bez tih naglih skokova ima više nego dovoljno.

### **2.5.5 Teorijsko-praktične pouke modela procene vrednosti nepokretnosti za potrebe oporezivanja**

Almi (Richard Almy) izveštava o komparativnom istraživanju u okviru koga su prikupljeni određeni podaci o porezu na imovinu u 167 zemalja (Almy, 2014). Od 100 država za koje postoje podaci o nivou vlasti koji je nadležan za procenu vrednosti imovine, u najvećem delu ova nadležnost je postavljena na nivou centralnih vlasti (u 43 zemlje); regionalni nivo je nadležan u dve, a lokalna samouprava u 28; u ostalim državama, ova nadležnost je podeljena između različitih nivoa vlasti. U pogledu nadležne agencije, u 74 države za koje su prikupljeni podaci, dominira poreska uprava (44 zemalja), katastar je nadležan za procenu vrednosti nepokretnosti u 15 država, a 12 država ima posebne agencije za procenu vrednosti imovine za potrebe oporezivanja (Almy, 2014, str. 19).

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

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

Jedno od pitanja koje se često postavlja u pogledu procene vrednosti osnovice se tiče nivoa vlasti koji treba da bude nosilac te nadležnosti. Argumenti u korist centralizacije nadležnosti za procenu vrednosti nepokretnosti su sledeći: veća mogućnost centralnih vlasti da obezbede neophodnu, veoma specijalizovanu ekspertizu i manja podložnost centralnih vlasti pritiscima iz lokalnih sredina. Argumenti u korist utvrđivanja ove nadležnosti na lokalnom nivou su bolje poznavanje lokalnih prilika koje utiču na vrednost nepokretnosti i veći interes lokalnih vlasti da obezbede ažurnost procena u odnosu na centralne vlasti. Deo argumenata protiv centralne nadležnosti za procenu vrednosti je u nekim sistemima neutralizovan dodeljivanjem ove nadležnosti specijalizovanom telu, koje nije deo poreske uprave, što znači i da nema konstantnog takmičenja za resurse za administriranje između poreza na imovinu i drugih poreza.

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

interakcija sa organima uprave.

## 2.6 Porez na imovinu i lokalna demokratija

Imajući u vidu relativno mali udeo poreza na imovinu u finansiranju javnih rashoda u većini poreskih sistema i njegovu nepopularnost, postavlja se pitanje u čemu onda leži naučni interes i praktično-politički značaj ovog poreza? Najpre, zaključak studije Porez i privredni rast pripremljene u okviru OECD-a 2008. godine je da je periodični porez na imovinu poreski instrument koji najmanje negativno utiče na kretanje BDP-a na dugi rok, odnosno da su negativniji efekti oporezivanja potrošnje (i drugih poreza na imovinu), poreza na prihode građana i poreza na dobit preduzeća. Ta studija zaključuje da je porez na imovinu verovatno najbolji porez što se privrednog rasta tiče (Arnold, 2008).

Iako porez na imovinu ima relativno skromno učešće u ukupnim prihodima većine država, u pojedinima od njih (Velika Britanija, Francuska, Sjedinjene Američke Države, Kanada...) on čini između 2,5 i 3% BDP-a, što je više nego respektabilan iznos. Posebno je značajno mesto poreza na imovinu u finansiranju lokalnih samouprava ovih država. Porez na imovinu je najveći sopstveni izvor prihoda gradova u SAD, gde učestvuje sa 29,7% u njihovim ukupnim prihodima. To je, u isto vreme, i drugi najveći izvor prihoda gradova u SAD, posle transfera viših nivoa vlasti, koji u sopstvenim prihodima gradova učestvuju sa 36.3% (Briefing Book, 2016). Ovakvo učešće poreza na imovinu u prihodima lokalne samouprave u SAD se poslednjih godina stabilizovalo, pa čak je i nešto povećano tokom poslednjih pet godina, nakon dugogodišnjeg pada sa impresivnih 78% učešća u sopstvenim prihodima gradova u 1942. godini (Revenue from Taxes, 2012). I u većini drugih zemalja (ali ne u svim, i ne isključivo), porez na imovinu je prihod lokalne samouprave, i to jedan od, ako ne i najvažniji njihov poreski prihod. Ta ga činjenica čini posebno relevantnim u svim razmatranjima u vezi sa fiskalnim federalizmom.

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

Smatramo da nema poreza kod koga je veza između nivoa oporezivanja i kvaliteta javnih usluga predmet tako čestog i energičnog propitivanja. I mada je zbog toga porez na imovinu neomiljen izvor prihoda za većinu političara, upravo ga ta sklonost javnosti da propituje adekvatnost obima i kvaliteta usluga koje dobija u kontekstu iznosa poreske obaveze čini poželjnim porezom sa stanovišta odgovornosti vlasti prema građanima.

## 2.7 Pregled stavova o porezu na imovinu

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

### 2.7.1 Kritika poreza na imovinu

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

- Porez na imovinu je jedan od najvidljivijih nameta iz perspektive poreskog obveznika. Najpre, ovo je porez sa velikim brojem obveznika. U 2003. godini, broj obveznika poreza na imovinu u Srbiji je bio 2.467.591 (Begović et al, 2004, str. 24), što je mnogo više nego za bilo koji drugi direktni porez. Plaća se na osnovu poreskog rešenja, za razliku od nekih drugih poreza koji su indirektni, ili se plaćaju po odbitku, pa su obvezniku značajno manje vidljivi. Ova vidljivost poreza na imovinu iritira građane i odvraća političare od šireg korišćenja ovog oblika.
- Ovaj porez se obračunava jednom godišnje, tako da poreska obaveza, iako manja od onoga što obveznici plaćaju po osnovu većine drugih poreza tokom čitave godine, čini iznos koji se ne može zanemariti kada dođe u obliku jednog računa<sup>23</sup>. I sami obveznici, da bi sebi smanjili administrativno opterećenje, često biraju da ga plaćaju jednom godišnje, čak i kada imaju mogućnost plaćanja u više rata (kvartalno, na primer). Tako porez na imovinu ima ne baš trivijalan efekat na kratkoročnu finansijsku poziciju obveznika, čak i u sistemima u kojima je efektivna stopa umerena.
- Građani često smatraju da je porez na imovinu nepravičan namet, naročito kada predmet poreza predstavljaju nekretnine koje su jedva na nivou prihvaćenih standarda stanovanja, ponekad izgrađene od samih obveznika; posebno je nepopularno nametanje poreza na imovinu obveznicima čije prihodno stanje značajno zaostaje za vrednošću imovine koju poseduju. U posebno osetljivu grupu spadaju obveznici starijeg doba koji, zbog velike nesrazmere odnosa prihoda i vrednosti nepokretnosti koju poseduju, mogu da imaju objektivnih problema da izvrše svoje obaveze plaćanja poreza na imovinu.
- Pitanje pravičnosti se ne navodi kao zamerka samo u vezi sa socijalnim stanjem obveznika. Pitanje pravičnosti se postavlja i u vezi sa adekvatnošću procene poreske osnovice i to u više aspekata. U nekim sistemima je porez na imovinu primer jednog zapuštenog poreza, a tamo gde sva poreska osnovica nije adekvatno evidentirana, ne može se ni pretendovati na pravičnost sistema oporezivanja imovine. Dalje, procena vrednosti osnovice poreza na imovinu ni u jednom sistemu nije savršena, i podložna je različitim pravcima kritika. Jedan

---

<sup>23</sup> Srbija je primer sistema u kojima se porez na imovinu može platiti kvartalno, podelom obaveze na četiri jednaka dela.



pravac se tiče adekvatnosti poreske osnovice u odnosu na tržišnu vrednost predmeta oporezivanja kakvom je doživljava obveznik, a drugi pravac kritike je vezan za odnos procenjenih vrednosti osnovice različitih uporedivih nepokretnosti u istoj jurisdikciji za koje obveznik zna kako su procenjene. Uz često komplikovane i netransparentne sisteme oslobođenja i kredita, poređenje iznosa koje plaćaju različiti obveznici dovodi do osećaja nepravičnog tretmana.

- Rozen ukazuje da je upravo lokalna priroda poreza na imovinu razlog zbog koga se obveznici češće odlučuju na poreske revolte. Naime, precipirana verovatnoća uspešnosti protesta protiv poreza koji se administrira na lokalnom nivou je značajno veća u odnosu na centralne poreze (Rosen, Gayer, 2008, str. 528).
- Neomiljenost poreza na imovinu kod (lokalnih) političara je posledica nepopularnosti ovog poreza kod građana, ali i činjenice da su građani, zbog velike vidljivosti poreza na imovinu, skloni da drže lokalne političare odgovornima ne samo za iznos svojih obaveza već i za način na koji se troše prihodi od ovog poreza.

### 2.7.2 Prednosti poreza na imovinu

Javni rashodi se moraju finansirati iz nekih izvora, a porezi, barem za sada, imaju u tome dominantnu ulogu, pri čemu porez na imovinu ima brojnih prednosti u odnosu na druge poreze:

- Osnovica poreza na imovinu je lako uočljiva. Ovo je jedan od razloga zašto je otežano izbegavanje plaćanja ovog poreza. Ova osobina dalje doprinosi pravičnosti oporezivanja imovine.
- Osnovica poreza na imovinu je, uz određena ranije pomenuta ograničenja, nemobilna. Ovo stabilizujuće deluje na javne prihode i umanjuje potencijalne negativne alokativne efekte ovog poreza.
- Remetilački efekti poreza na imovinu su manji nego kod drugih poreza. Ovo se naročito odnosi na segment poreza na imovinu koji se plaća za nepokretnosti namenjene stanovanju, odnosno zemljišta. Istraživanja pokazuju da je distorzivni uticaj poreza na imovinu na odluke u vezi sa ponudom radne snage, proizvodnjom i investicijama manji nego kod drugih poreza – naravno, ne računajući glavarinu<sup>24</sup>.
- Porez na imovinu može pozitivno uticati na optimalno korišćenje ograničenih resursa, kao što je zemljište i racionalnije korišćenje objekata.
- Vrednost osnovice poreza na imovinu je manje sklona fluktuacijama u odnosu na osnovice drugih poreza. I ovo pozitivno deluje na predvidljivost tih prihoda.
- Iako postoje različita viđenja progresivnosti poreza na imovinu zasnovana i na teorijskim postavkama i na empirijskim istraživanjima, može se zaključiti da porez na imovinu u najmanju ruku nema značajan regresivni efekat, a u zavisnosti od politike javnih prihoda, može imati i progresivni efekat.
- Velika vidljivost poreza na imovinu, naročito u sredinama u kojima je njegov značaj za

---

<sup>24</sup> Glavarina, iako „zlatni standard“ nedistorzivnosti, nije jedini porez koji je manje distorzivan od periodičnog poreza na imovinu. Porez na nasleđe takođe ima manje remetilačke efekte od poreza na imovinu, između ostalog i zbog toga što je nasleđe, u velikoj meri, neplanirano (OECD, 2008, str. 22).

finansiranje lokalne samouprave veći, povećava transparentnost lokalnih finansija; time se unapređuje i odgovornost lokalnih vlasti i pozitivno utiče na razvoj lokalne demokratije.

- Teško je zamisliti „lokalniji“ porez od poreza na imovinu. Kod oporezivanja zarada, postoji kontroverza kako rasporediti prihode između opštine u kojoj je prebivalište zaposlenog i one u kojoj je sedište poslodavca; kod oporezivanja potrošnje, porez na dodatu vrednost je poznat kao porez koji je jako teško rasporediti po mestu nastanka prihoda; čak i način raspodele firmarine među jedinicama lokalne samouprave može biti sporan u smislu dela koji pripada jedinici lokalne samouprave na čijoj teritoriji je sedište privrednog subjekta u odnosu na one na čiji područjima se nalaze pojedinačne poslovne jedinice. Tih kontroverzi u slučaju poreza na imovinu nema, odnosno skoro da nema: prihodi od poreza na imovinu pripadaju onoj opštini na čijoj teritoriji se nepokretnost nalazi.

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



### 3. Uporedna praksa oporezivanja imovine

#### 3.1 Sjedinjene Američke Države i Kanada sa osvrtom na praksu oporezivanja imovine u sistemima sa dugom tradicijom

##### 3.1.1 Sjedinjene Američke Države

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

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

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

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

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

- klasifikacija,
- procena vrednosti,
- primena indeksa procene<sup>25</sup>,
- utvrđivanje stope i
- primena oslobođenja (Dye, England, 2009, str. 132).

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

---

<sup>25</sup> Engleski: *asesment ratio*.

100% tržišne vrednosti su uvele različite procenete umanjenja u zavisnosti od toga o kom se tipu nepokretnosti radi (stambena, komercijalna, industrijska...).

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

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

Neka od dostupnih oslobođenja su data kao potpuna, a neka kao delimična. U slučaju delimičnih, procena vrednosti se i dalje vrši, ali umesto primene procene pod pretpostavkom korišćenja imovine po principu najveće vrednosti<sup>26</sup>, polazi se od vrednost imovine imajući u vidu stvarni način korišćenja, što donosi značajno smanjenje obaveze za poljoprivredne i šumske posede, na primer, u slučaju da je dozvoljeno njihovo korišćenje i kao građevinskog zemljišta. Ono što je za Srbiju jako interesantno iskustvo je da postoji praksa u većini saveznih država SAD da država kompenzuje lokalnu samoupravu za prihode koje izgubi zbog uvođenja određenih poreskih oslobođenja od strane države. Čak i kada se kroz ovaj kompenzatorni mehanizam ne nadoknadi čitav manjak u naplaćenim prihodima po osnovu uvođenja novog oslobođenja, radi se o pristupu koji baca posebno svetlo na načela na kojima su uređeni fiskalni odnosi lokalne samouprave i viših nivoa vlasti.

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

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

Postupak utvrđivanja vrednosti nekretnina za potrebe oporezivanja imovine možda nigde nije tako

---

<sup>26</sup> Engleski: *best and highest use*.

detaljan kao u SAD, gde su terenske kontrole prisutnije nego u velikoj većini drugih sistema upravljanja porezom na imovinu. Iako manje od polovine država predviđa obavezu građana da dopusti ulaz proceniteljima u svoje domove u sklopu terenske kontrole, provera stanja u unutrašnjosti objekta komercijalne namere je jako raširena.

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

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

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

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

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

dugotrajnih sudskih postupaka.

#### 4.1.2. Kanada

Oporezivanje imovine je jedan od najstarijih poreskih oblika u Kanadi. Štaviše, uvođenje poreza na imovinu u Ontariju 1793. godine čak prethodi formiranju lokalnih vlasti, do čega je došlo tek nakon 1841. godine (Bird et al, 2012, str. 38-39). Pre uvođenja poreza na prihod i poreza na promet, ovo je bio skoro jedini izvor za finansiranje lokalnih vlasti i obrazovnog sistema. Porez na imovinu ostaje i dalje važan izvor javnih prihoda u Kanadi. Sa naplaćenih oko 3,5% BDP po osnovu poreza na imovinu, Kanada je u samom vrhu zemalja prema značaju ovog poreskog instrumenta u finansiranju javnih rashoda – prema podacima OECD, Kanada je u ovom pogledu odmah iza Velike Britanije. U provinciji Ontario, porezi na imovinu u 2006. godini su činili 4,5% BDP-a, što ga po važnosti izjednačava sa porezom na dobit preduzeća. U Kanadi porez na imovinu učestvuje sa 39% u prihodima lokalnih vlasti, dok je u Ontariju taj udeo 44% (Bird et al, 2012, str. 3).

Ne samo zbog toga što je prosečni Kanađanin 2006. po osnovu poreza na imovinu morao da odvoji više od 5% svojih prihoda, prema Galupovom istraživanju iz 2005. čak 42% Kanađana porez na imovinu navodi kao najgori, odnosno najnepravičniji porez. Poređenja radi, samo 20% građana kao najgori, odnosno najnepravičniji, vidi porez na dohodak (Bird et al, 2012, str. 3-4). Pa ipak, ta nepopularnost poreza na imovinu nije dovela do pojava kao što su revolt poreskih obveznika u Kaliforniji, koji je doveo do zamrzavanja iznosa obaveza po osnovu poreza na imovinu<sup>27</sup>. Delimično se to može objasniti različitim političkim i ekonomskim kontekstom u dve zemlje, uključujući i nerazvijenost oblika direktne demokratije u Kanadi u odnosu na određene sredine u SAD, u kojima je lakše zamislivo da revolt poreskih obveznika dovede do zabrane povećanja obaveza po osnovu poreza na imovinu.

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

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

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

---

<sup>27</sup> Ova mera postala je poznata kao „Predlog br. 13“, po broju predloga zakona kojim je uvedeno zamrzavanje poreskih obaveza.

nadležnosti provincijskih vlasti (Bird et al, 2012, str. 4).

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

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

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

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

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

Vrednosti nepokretnosti se utvrđuju prema zonama, pri čemu je kao osnovni princip pri utvrđivanju zona definisano da su nepokretnosti u njima podvrgnute istim uslovima i da na sličan način odgovaraju na tržišna kretanja – praktično, da cene nepokretnosti unutar jedne zone imaju tendenciju da zajedno idu na gore ili na dole, a da je ta zona u konkurenciji sa drugim zonama na tržištu nepokretnosti. Jedna zona najčešće sadrži više hiljada nepokretnosti, i nekoliko stotina zabeleženih transakcija u periodu od tri do pet godina (Bird et al, 2012, str. 107).

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

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

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

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

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

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

Postoje i posebne kategorije nepokretnosti kod kojih se osnovica za oporezivanja utvrđuje primenom posebnih pravila. Tako se osnovica poreza na imovinu za elektrane utvrđuje na nivou od 86 kanadskih dolara za kvadratni metar objekta u kome je smešteno postrojenje. Osnovica za vetro-turbine je proizvod instalisanog kapaciteta i određenog jediničnog iznosa. Za instalacije (produktovode), utvrđuju se posebne jedinične mere po dužini voda, u skladu sa njegovim kapacitetom. Pored toga, utvrđuje se dodatni faktor od 250 dolara za svaki priključak krajnjeg korisnika na mrežu. U slučaju aerodroma, ne plaća se porez na imovinu, već se primenjuje „plaćanje umesto poreza”<sup>28</sup>, koje se obračunava primenom određenog jediničnog iznosa (obično oko jednog dolara) po prevezenom putniku (Bird et al, 2012, str. 108).

---

<sup>28</sup> Engleski: *payments in lieu of taxes*.

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

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

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

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

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

1. novi objekti kolektivnog stanovanja;
2. poslovni objekti (u smislu kancelarijskih prostora);
3. tržni centri;
4. parkinzi i neizgrađeno zemljište;

5. velika industrijska postrojenja;
6. profesionalni sportski tereni.

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

Preferencijalni tretman određenim kategorijama imovine obezbeđuje se i putem različitih poreskih „statusa“. Tako je provincijski ministar nadležan za finansije utvrdio sledeću listu pod-kategorija nepokretnosti:

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

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

Lokalne samouprave su ovlašćene i da utvrde posebne olakšice kada smatraju da iznos povećane poreske obaveze do koga je došlo kao rezultat nove procene vrednosti predstavlja neopravdani teret za obveznika. Ipak, ovo ovlašćenje važi samo za nepokretnosti namenjene stanovanju. Privredni subjekti imaju pravo na olakšice kada se radi o braunfieldima, hidroelektranama, građevinama namenjenim rudarstvu, u skladu sa odlukama lokalnih vlasti. Još jedan instrument koji stoji na raspolaganju lokalnim samoupravama je da utvrde određeno područje za „zonu unapređenja zajednice<sup>29</sup>“, čime stiču mogućnost da za tu zonu utvrde poreske olakšice da bi podstakli investicije i razvoj zone.

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

---

<sup>29</sup> Engleski: *community improvement areas*.



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

Da bi složeno bilo još složenije, jedinice lokalne samouprave su ovlašćene da komercijalne i industrijske nepokretnosti podele u do tri vrednosne kategorije<sup>30</sup>, i da za svaku od njih utvrde posebnu poresku stopu (Bird et al, 2012, str. 58-59). Cilj ovakvog utvrđivanja posebnih kategorija je da se omogući lokalnim vlastima da utvrde niže stope za manje poslovne i industrijske objekte, iako su zakonski ovlašćene da vode i potpuno suprotnu poresku politiku. Još jedan aspekt uvođenja različitih kategorija poslovnih i komercijalnih nepokretnosti treba naglasiti: svako umanjnje stope u jednoj vrednosnoj kategoriji mora biti nadoknađeno povećanjem stope u drugoj vrednosnoj kategoriji iste klase nepokretnosti. Ovo pravilo postoji da bi se sprečilo među-subvencioniranje različitih klasa nepokretnosti, odnosno dodatno prevaljivanje tereta oporezivanja sa stambenih objekata, na primer, na poslovne.

Pored toga, postoji čitav niz dodatnih instrumenata koje utvrđuju provincijske vlasti, a koje su na raspolaganju samoupravama za vođenje lokalnih politika javnih prihoda: utvrđivanje najvišeg dozvoljenog uvećanja iznosa poreske obaveze<sup>31</sup>; omogućavanje uvođenja opcionih klasa nepokretnosti; poreske olakšice za starije vlasnike nepokretnosti sa nižim prihodima; postepeno dostizanje utvrđene poreske stope<sup>32</sup>; umanjnja za dobrotvorne organizacije; lokalno utvrđena umanjnja poreske obaveze; umanjnja poreske obaveze u slučaju sticaja posebno teških okolnosti za obveznika; umanjnje za nepokretnosti koje su kategorizovane kao kulturne vrednosti.

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

Jedna od mera koje provincijske vlasti primenjuju je uvođenje „raspona pravičnosti<sup>33</sup>“, kao odnosa između efektivne poreske stope za određenu vrstu nepokretnosti i efektivne stope kojom se oporezuju stambene nepokretnosti, i koja u ovom smislu služi kao određeni standard. Većina ovih raspona se kreće od 0,6 do 1,1, ali se sreću i takvi ekstremi kao što je 0,001 (za profesionalne sportske terene). Donji iznosi ovih raspona su 0,6, sem za multirezidencijalne nepokretnosti, kod kojih iznosi 1,0. Gornji iznosi raspona su za instalacije 0,7, a za ostale klase nepokretnosti 1,1 (Bird

---

<sup>30</sup> Engleski: *value bands*.

<sup>31</sup> Engleski: *capping*. Kada je ograničenje maksimalno dozvoljenog povećanja poreske obaveze bilo uvedeno u sklopu reforme iz 1998. godine, bilo je predviđeno da se u prvoj godini reforme obaveza može povećati za do 10%, a u naredne dve za po 5%.

<sup>32</sup> Engleski: *phase-ins*. Radi se o instrumentu koji se najčešće koristi kod promene metodologije koja rezultira značajnijim povećanjem poreske obaveze. U tim slučajevima, često se predviđa da pun obim povećanja ne stupi na snagu prve godine po promeni načina obračuna, već da se postepeno uvede tokom perioda od, na primer, tri godine. U Kanadi provincijsko zakonodavstvo dozvoljava lokalnim samoupravama da utvrde prelazni period i do 8 godina.

<sup>33</sup> Engleski: *ranges of fairness*.

et al, 2012, str. 65). Ali, i u ovom pogledu, provincijske vlasti pokazuju sklonost izbegavanja vezivanja ruku lokalnim vlastima. Tako provincijski propisi ne zahtevaju da se lokalne samouprave odmah prilagode ovim rasponima ako je u trenutku njihovog uvođenja odnos efektivnih stopa za određene kategorije nepokretnosti bio veći nego što je predviđen rasponima. U tim situacijama se samo utvrđuje da se prilikom narednog utvrđivanja stopa ne smeju utvrđivati iznosi koji bi još više izašli iz raspona koje utvrđuje zakonodavstvo provincije. Ovo se naziva prelaznim rasponima.

Kao rezultat ove kompleksnosti poreskog sistema, stope za komercijalne objekte kreću od 1,62 u Kalgariju do 3,98 u Montrealu, pri čemu je prosek 2,73%. U isto vreme, ono što plaćaju vlasnici rezidencijalnih nekretnina je znatno manje i kreće se od 0,4% u Vankuveru do 1,27% u Vinipegu, dok je prosek je 0,98% (Property Tax Rate Analysis, 2012, str. 4-5). Gotovo da nema grada u Kanadi u kome stopa poreza na komercijalnu imovinu nije najmanje dvostruko veća od stope za rezidencijalnu.

Drugi instrumenti koji pored utvrđivanja stope i poreskog faktora stoje na raspolaganju lokalnoj samoupravi su utvrđivanje minimalnog iznosa poreske obaveze (eng. *minimum tax*) koji važi za sve nepokretnosti jedne kategorije (na primer za komercijalne objekte) i osnovna obaveza (eng. *base tax*), koja predstavlja iznos određen za pojedinačne kategorije nekretnina izražen u apsolutnim iznosima na koji se dodaje iznos koji se dobija kada se na procenjenu osnovicu primeni poreska stopa (Municipal Property Tax Tools, 2016). Uvođenje minimalnog iznosa, odnosno osnovne obaveze, obično podrazumeva smanjivanje osnovne stope poreza na imovinu.

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

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

## 3.2 Francuska i Nemačka – oporezivanje imovine u zemljama kontinentalne tradicije

### 4.2.1. Francuska

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Interesantno pitanje je kakvi su efekti konkurencije u pogledu poreza na imovinu u zemlji u kojoj toliko stranaca sanja da ima svoju nekretninu. Deo odgovora daje studija koja je razmatrala kretanje stope poreza na stanovanje u 22 regiona Francuske tokom 13 godina (Reulier, Rocaboy, 2009). Studija najpre konstatuje da opcije koje stoje na raspolaganju poreskim obveznicima u njihovom

okruženju mogu biti značajno različite. Tako je raspon stopa u regionima u okruženju Bretanje dosta mali (1,34-1,55%), a u okruženju Limuzen mnogo veći, i iznosi 0,9-1,69%. Prvi zaključak je da je svako povećanje stope mnogo rizičnije političarima u regionima koji su suočeni sa ujednačenom stopom. Drugi zaključak je postojanje snažne tendencije imitacije stopa u okolnim sredinama. Svako povećanje stope lokalnog poreza na poslovanje u okruženju za jedan procentni poen dovodi do povećanja stope tog poreza u posmatranoj sredini za 0,798 poena (Reulier, Rocaboy, 2009, str. 6-8). U slučaju poreza na stanovanje, veza je još jača – koeficijent preslikavanja je čak 0,954. Element koji donekle komplikuje ovu jasnu vezu je kada sistem olakšica i oslobođenja čini poređenje efektivnih poreskih stopa između različitih JLS teško izvodljivim.

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

#### 4.2.2. Nemačka

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

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

Osnovica se obračunava na osnovu tzv. standardno procenjene vrednosti (nem. *Einheitswert*). U skladu sa zakonom, uprava je obavezna da svakih šest godina izvrši i objavi procenu ovako utvrđenih vrednosti nekretnina. Imajući u vidu da se radi o Nemačkoj, iznenađuje činjenica da je poslednji put ta procena na teritoriji Zapadne Nemačke izvršena 1964. godine, a na teritoriji Istočne Nemačke čak 1935. godine (Gudat, 2011, str. 8). Iako je prvobitno ovako utvrđena vrednost predstavljala osnovicu za više poreza, uključujući i poreze na nasleđe i poklon, danas se koristi

samo za obračun osnovice za godišnji porez na imovinu. To ne čudi, imajući u vidu procenu Federalnog fiskalnog suda da je vrednost nekretnina procenjena 1964. godine samo 5% sadašnje tržišne vrednosti (Karl, 2012, str. 2). Zbog toga je Federalni fiskalni sud još u svojoj odluci iz juna 2010. našao da je način obračuna poreza na imovinu neusaglašen sa nemačkim Osnovnim zakonom (tj. Ustavom), odnosno da je sistem oporezivanja imovine nepravičan jer ne tretira svu imovnu jednako, ali je ostavio vremena zakonodavcu da reformiše metodologiju.

S druge strane, prilikom utvrđivanja osnovice za porez na prenos apsolutnih prava (odnosno na nasleđe i poklon) koristi se tržišna vrednost. Ona se za neizgrađeno zemljište utvrđuje polazeći od osnovnih vrednosti zemljišta koje utvrđuju lokalni odbori sastavljeni od eksperata za vrednovanje zemljišta. U slučaju izgrađenih objekata, koriste se metod poređenja vrednosti (za objekte individualnog stanovanja i stanove u objektima kolektivnog stanovanja), metod vrednosti u slučaju izdavanja (za komercijalne objekte i stambene jedinice kod kojih je moguće utvrditi pretežnu cenu prilikom izdavanja) i metod troškova, koji se koristi u slučaju nepokretnosti za koje ne postoji dovoljno podataka o prometu ili izdavanju sličnih nepokretnosti, koji bi predstavljali osnovu za utvrđivanje osnovice jednim od prva dva metoda.

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

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

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

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

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

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

### **3.3 Poljska i Estonija – praksa oporezivanja imovine u novim državama članicama Evropske Unije**

#### **4.3.1. Poljska**

Porez na imovinu je u Poljskoj treći najveći izvor prihoda lokalne samouprave – posle prihoda od poreza na dohodak i transfera. Prema podacima iz 2007. godine, u velikim gradovima porez na imovinu čini oko 11% prihoda, a u manjim lokalnim samoupravama više od 13% (Brzeski, 2013). Statistika iz 2010. pokazuje da je značaj poreza na imovinu porastao, tako je u toj godini činio 15,1% ukupnih prihoda sektora lokalne samouprave (Radzimski, 2012, str. 3).

Sadašnji sistem oporezivanja imovine je svoje oblike dobio 1991. kada je donet Zakon o lokalnim porezima. Tada je predviđeno da će se iznos poreske obaveze utvrđivati polazeći ne od vrednosti imovine, već od njene površine. Razlog za takvo rešenje je bilo nerazvijeno tržište nekretnina u tom trenutku, koje nije davalo dovoljno informacija za utvrđivanje vrednosti imovine. Ono što je tada možda izgledalo kao privremeno rešenje je, sa određenim prilagođavanjima, na snazi i 25 godina kasnije.

Naplaćenih gotovo četiri milijarde evra u 2008, poljske lokalne samouprave mogu da zahvale pre svega tome što se u evidencijama za porez na imovinu nalazi preko 12 miliona objekata, odnosno gotovo 5 miliona zgrada. Sistemom oporezivanja imovine je obuhvaćeno 5,5 miliona nepokretnosti u urbanim sredinama, dva miliona u sektoru poljoprivrede i 1,2 miliona u šumarstvu. Posmatrano prema vrsti poreza na imovinu, 80% osnovice čine zgrade i infrastrukturni objekti. Ostalih 20% otpada na zemljište. U pogledu strukture prihoda prema obveznicima, čak oko 85% naplaćenih sredstava čine privredni subjekti, a 15% su fizička lica. Poresku osnovicu čini skup svih nepokretnosti jednog obveznika na teritoriji jedne jedinice lokalne samouprave.

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

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

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

Tabela 1 – Najviši dozvoljeni jedinični iznosi poreza na imovinu u Poljskoj (za 2012. godinu)

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

Izvor: Brzeski, 2013.

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

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

Lokalne samouprave su ovlašćene da utvrđuju različite iznose plaćanja po metru kvadratnom polazeći od lokacije, starosti, kvaliteta gradnje i sličnih elemenata, ali one nisu sklone korišćenju ovog ovlašćenja, jer bi to značilo obavezu da o svom trošku sprovedu procenu vrednosti, i dalje bez mogućnosti da iznos obaveze podignu iznad maksimalno dozvoljenih iznosa (Radzimski, 2012, str. 2-3). Jedan od efekata ovog sistema je i da je vlasnicima zemljišta jeftino da ga duže periode drže kao neizgrađeno, čekajući da cena zemljišta, kojim i drugi vlasnici slično spekulišu, poraste do nivoa koji im odgovara.

Postoje dve vrste poreskih oslobođenja – ona koje utvrđuje država i ona o kojima odlučuje lokalna samouprava. Po pravilu, imovina državnih organa nije izuzeta od oporezivanja. Neka od manje uobičajenih oslobođenja na osnovu nacionalnog zakonodavstva su za objekte u funkciji železničkog saobraćaja, objekte za poljoprivrednu proizvodnju, obrazovne institucije (bez obzira na oblik vlasništva) i nekretnine u posebnim zonama ekonomskog razvoja (Brzeski, 2013). Očigledno zahvaljujući lobističkim sposobnostima, oslobođenje je obezbedilo i Udruženje zakupaca državnog zemljišta, iako to udruženje okuplja i korisnike jako vrednog gradskog građevinskog zemljišta (Radzimski, 2012, str. 3). Uobičajena lokalna oslobođenja u pogledu poreza na imovinu su imovina budžetskih korisnika lokalne samouprave kao i imovina budžetskih korisnika okružnog nivoa koja se koristi za socijalnu zaštitu.

Jedna od posebno zanimljivih karakteristika sistema oporezivanja imovine u Poljskoj je sistematično izveštavanje o obimu umanjenja prihoda od poreza na imovinu po osnovu oslobođenja i umanjenja, kao i po nekim drugim osnovama. Tako su u 2007. po osnovu opštinskih umanjenja



iznosa plaćanja po metru kvadratnom, prihodi velikih gradova umanjeni za 6,2%, a malih gradova i opština za čak 17,5%. Što se tiče oslobođenja po osnovu zakona, ona su u gradovima bila 1,8%, a u opštinama 5% prihoda koji bi bili naplaćeni bez ovih umanjjenja. Postoje i podaci o obavezama koje su otpisane po osnovu zastarelosti – u gradovima su one činile 1,6% ukupno naplaćenih prihoda od poreza na imovinu, a u opštinama 1,9%. U Krakovu je 2000. godine iznos nerealizovanih prihoda od poreza na imovinu iznosio 17% onoga što je naplaćeno.

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

#### 4.3.2. Estonija

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

Izraz porez na imovinu u kontekstu Estonije treba uzeti uslovno, budući da se godišnji porez na nekretnine plaća samo na zemljište. Takav porez na imovinu čini oko 7% budžeta lokalne samouprave, dok porez na dohodak građana učestvuje sa gotovo 90% prihoda gradova i opština. Ovo je značajno uvećanje udela od poreza na zemljište u приходima lokalne samouprave u odnosu na 1995. godinu kada su iznosili samo 2% (Franzsen, 2009, str. 43). Pri tome su razlike između JLS velike – u najvećim gradovima, porez na zemljište učestvuje u lokalnim budžetima sa samo 3-5%, dok u ruralnim opštinama može da čini skoro trećinu ukupnih prihoda samouprava (Tiits, 2008, str. 398).

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

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

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

Pri proceni vrednosti zemljišta, polazi se od pretpostavke da na njemu nema izgrađenih objekata, zasada i sl. Zahteva se primena međunarodno priznatih metoda procene vrednosti nepokretnosti, a pre svega metod poređenja cena koje se postižu u prometu uporedivog zemljišta i metod kapitalizacije prihoda. Zemljište se deli na 12 vrsta – stambeno, komercijalno, rudno, za saobraćajne namene, zaštićeno itd. (Mikesell, Zorn, 2009, str. 188). Rezultat periodičnih procena vrednosti su zone zemljišta sa utvrđenim vrednostima prema nameni zemljišta. Osnovni izvor informacija za ovu procenu je baza podataka o transakcijama koja se nalazi u katastru zemljišta i koja se smatra realističnom i pouzdanom u pogledu zabeleženih iznosa transakcija. Vrednost zemljišta u svakoj opštini procenjuje tim koji čini predstavnik okruga i predstavnik lokalne samouprave. Prilikom poslednje dve procene, stručnu podršku su pružali i procenitelji iz privatnog sektora (Tiits, 2008).

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

Jedna karakteristika oporezivanja zemljišta u Estoniji je jako ograničeno korišćenje poreskih oslobođenja (Youngman, 2009, str. 29). I državni organi po pravilu plaćaju porez na zemljište u Estoniji, što je svakako neuobičajeno. Nešto je proširen sistem oslobođenja i olakšica pridruživanjem Evropskoj uniji, i to pre svega u vezi sa poljoprivrednim zemljištem. Pored toga, penzioneri imaju pravo na umanjenje poreske obaveze za do 10 ari građevinskog zemljišta i do

jednog hektara poljoprivrednog. Ostala oslobođenja uključuju parkove prirode, ambasade, zemljište koje pripada lokalnoj samoupravi i sl. Zato ne čudi da se ukupan iznos poreskih oslobođenja procenjuje na samo 1,5-2% sredstava koja bi bila naplaćena da tih oslobođenja nema. I na kraju, vredí posebno napomenuti da je stepen naplate poreza na imovinu gotovo 99%. Ovo je rezultat opšte prihvaćenosti poreza na zemljište, relativno malih iznosa poreskih obaveza i visokog stepena poreske discipline u Estoniji.

### **3.4 Ključna zapažanja proizašla iz iskustava predstavljenih sistema oporezivanja imovine**

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

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

- Važno je popisati svu imovinu. Svaka parcela zemljišta, svaki objekat, makar sa podacima o spoljnim gabaritima i pripadajućim zemljištem treba da bude u evidenciji poreske osnovice. Čak i ako se radi od imovini za koju se zna da je oslobođena poreza, korisno je proceniti njenu vrednost i uneti je u evidenciju – u najmanju ruku, da bi se znalo koliko određeno oslobođenja košta u smislu propuštenih poreskih prihoda.
- Treba vrednovati i neizgrađeno zemljište i objekte sa pripadajućim zemljištem. U slučaju jedinstvenog oporezivanja objekata i zemljišta, vrednost izgrađenog objekta, bez obzira na veličinu i amortizovanost objekta, ne sme biti manja od vrednosti koju bi pripadajuće zemljište imalo da je neizgrađeno.
- Lokalna samouprava, kada god ima, ili može da izgradi, upravne kapacitete, treba da obavlja najveći deo nadležnosti u vezi sa upravljanjem porezom na imovinu. Uporedna praksa pokazuje da se na supra-lokalnom nivou (na nivou okruga, saveznih država, odnosno na nacionalnom nivou) može efikasnije obezbediti ujednačavanje prakse u primeni propisane metodologije za procenu vrednosti nepokretnosti (ili čak neposredno utvrđivati vrednost nepokretnosti), kao i kompetentno i efikasno odlučivanje po žalbama u drugom stepenu.
- Korišćenje tržišne vrednosti kao osnovice poreza na imovinu je ideal kome treba težiti, ali ne po svaku cenu i ne u nerealnim rokovima. U zemljama u kojima preduslovi za odgovarajuću procenu vrednosti imovine ne postoje, sistem u kome se kao osnovica koristi površina zemljišta ili objekta, pomnožena sa jediničnom vrednošću i, eventualno, koeficijentima za zonu, vrstu objekta i njegovo stanje (pre svega koristeći amortizaciju),

može da bude srazmerno dobro prelazno rešenje.

- Utvrđivanje vrednosti stambenih objekata korišćenjem metode poređenja cena koje se postižu u transakcijama, komercijalnih objekata koristeći podatke o iznosu zakupa i industrijskih kompleksa zbrajajući vrednost zemljišta i amortizovanu vrednost objekata koristeći metodu nabavne cene su principi koji mogu da vode tranziciju ka porezu na imovinu zasnovanom na tržišnoj vrednosti. Veće oslanjanje na podatke o cenama koje se postižu u transakcijama može da donese veliki napredak u oblasti procene vrednosti predmeta oporezivanja.
- Poresku stopu, u okviru limita koje može da utvrdi država, treba da utvrđuje lokalna samouprava. Što manje diferencijacije poreskih stopa to bolje, iako ima valjanih argumenata da stopa za neizgrađeno zemljište bude viša nego za izgrađeno. S druge strane, diversifikovanje stope, na način da se ona utvrđuje u nižem iznosu za rezidencijalne objekte, a u višem za komercijalne, predstavlja pokušaj da se teret oporezivanja sa građana koji glasaju prenese na privredu koja ne glasa što umanjuje pozitivan uticaj koji porez na imovinu ima na lokalnu demokratiju i odgovornost lokalnih vlasti.
- Opseg oslobođenja od oporezivanja treba da bude što uži. Malo toga sem imovine državnih organa (ali ne i javnih preduzeća) koja se koristi za obavljanje delatnosti od opšteg interesa i diplomatskih predstavništava treba da bude oslobođeno.
- Olakšice treba koristiti što restriktivnije, možda do nivoa da se gotovo eliminišu, jer potkopavaju glavne kvalitete koncepta oporezivanja imovine. Porez na imovinu ne treba da bude sredstvo za vođenje socijalne, pa ni razvojne politike (sem u meri u kojoj je oslanjanje na porez na imovinu povoljnije sa stanovišta uslova za poslovanje u odnosu na većinu drugih poreza).
- Zanimljiva je mogućnost uvođenja obaveze države da kompenzuje lokalnu samoupravu za izgubljene prihode po osnovu oslobođenja i olakšica koje država uvodi ad hoc izmenama.
- Deo redovnog izveštavanja o stanju lokalnih finansija treba da budu i podaci o nerealizovanim prihodima od poreza na imovinu po osnovu oslobođenja, olakšica i zastare poreskih obaveza.

## DEO II

### POREZ NA IMOVINU U SRBIJI

#### 4. Osnovne karakteristike oporezivanja imovine u Srbiji

Oporezivanje imovine u Srbiji ima svoju istoriju i predistoriju. Predistorija počinje još u ranom Srednjem veku, i to praksom u Vizantiji u kojoj je zemljarina bila osnovni državni porez, naplaćivan u kovanom novcu ili u naturi (Jezdimirović, 2011, str. 45). Prvo pisano pominjanje poreza u Srbiji (pod nazivom „soće“) beleži se u Sanstefanskoj povelji kralja Milutina, koji u članu 94. Povelje oslobađa manastire mnogih nameta, uključujući i soće (Jezdimirović, 2011, str. 44). Soće ili soć<sup>34</sup> se smatra osnovnim porezom srednjevekovne Srbije. O njegovoj pravnoj prirodi ne postoji puna saglasnost u našoj historiografiji. Za jedne je to danak na zemlju, za druge je neposredan porez na „kuću, baštinu, zemlju i imovinu“, a za treće kombinacija glavarine i nameta na imovinu (Blagojević, 2001, str. 2-3).

U vezi sa oporezivanjem imovine u Srbiji, naročito u Srednjem veku, pa i kasnije, interesantno je pitanje odnosa između poreza na kuću (na ognjište, odžak, dim<sup>35</sup>) i društvene organizacije koju karakteriše postojanje šire porodice, odnosno zadruge, ili velike kuće. Oporezivanje prema ognjištu je nasleđeno još od vizantijskih vlasti i smatra se da je uticalo na grupisanje porodica u okviru jedne kuće, odnosno zadruge, sa jednim ognjištem. Na mere kojima se podstiče izdvajanje pojedinačnih porodica iz zadruge, najverovatnije iz razloga povećanja poreskih prihoda u slučaju postojanja većeg broja inokosnih kuća, nailazimo još u 13. veku. Tada se, u povelji kralja Vladislava Bogorodici Bistričkoj, utvrđuje, da, nakon što se oženi, sin može sa ocem da provede još tri godine u zajedničkoj kući, a posle toga treba da se odeli u posebnu kuću (Mišić, 2015, str. 369). I u Dušanovom zakoniku ima elemenata za koje se smatra da predstavljaju mere u pravcu razgrađivanja zadruga, u korist nuklearnih porodica i kuća, umesto manjeg broja zadruga. Tako se kaže da za zlo koje učini muškarac u okviru kuće (zadruga), odgovara gospodar kuće (starešina zadruge), dok ako su muškarci odvojeni u inokosnim kućama, brat ne odgovara za brata, niti otac za sina (Mišić, 2015, str. 368-369). Prema drugim izvorima, i turske vlasti su, u okviru svoje poreske politike, vodile računa da ne dolazi do grupisanja u prividne zadruge za potrebe izbegavanja plaćanja poreza (Novaković, 2005, str. 109).

U doba socijalizma porez na imovinu je delio sudbinu koncepta privatne svojine, tako da dolazi do velikog zanemarivanja ovog poreskog oblika. Promenu stava prema porezu na imovinu uočavamo 1991. godine, od kada možemo smatrati da počinje njegova post-socijalistička istorija. Međutim, i nakon početka 90-tih godina dvadesetog veka, kada počinje proces tranzicije u Srbiji, zahvaljujući činjenici da su u praksi društvena i državna svojina na nepokretnostima i dalje jako prisutne, taj porez nema veliki prihodni značaj. Ovo se u praksi pokušavalo nadoknaditi, između ostalog, i fiskalnim poštapalicama, kao što je naknada za korišćenje gradskog građevinskog zemljišta, koja ima za cilj da zahvati u nepokretnosti koje nisu predmet oporezivanja jer nisu u privatnoj svojini, iako ih koristi privatni sektor (uključujući i fizička lica, odnosno građane, koji u tom periodu koriste stanove na kojima imaju pravo stanovanja, kao i građevinsko zemljište, koje je u javnoj svojini).

---

<sup>34</sup> Od latinskog socca, socus – plug, čime se ukazuje na vezu sa zemljištem, čijim plaćanjem se potvrđivalo da je vladar ujedno i neupitni gospodar zemlje (videti opštirnije u Blagojević, 2001).

<sup>35</sup> Dim i dimnina su pojmovi koji se u feudalno doba koriste da označe porez koji se plaća na kuću (Novaković, 2005, str. 118).

Zakon o porezima na imovinu iz 1991. godine<sup>36</sup> bio je menjan osam puta, da bi 1994. godine bio donet novi Zakon o porezima na imovinu<sup>37</sup>, koji je do 1999. godine bio menjan sedam puta. Sada važeći Zakon o porezima na imovinu donet je 2001. godine, i za dosadašnjih 15 godina primene bio je menjan devet puta. Možda je najvažnija izmena u režimu poreza na imovinu njegovo prevođenje u režim izvornog prihoda lokalne samouprave 2007. godine, o čemu će kasnije biti više reči.

#### 4.1 Značaj poreza na imovinu

U Srbiji je 2006. godine, prema podacima Poreske uprave, bilo registrovano ukupno 1.685.698 nepokretnosti u vlasništvu fizičkih lica, od čega su najveći deo (ukupno 1.450.896) činile stambene zgrade i stanovi (Arsić et al, 2012, str. 17). Prema podacima Republičkog zavoda za statistiku na osnovu popisa iz 2011. godini, u Srbiji postoji 3.231.931 stanova, prosečne površine od 72,3m<sup>2</sup>. Ovi podaci nagoveštavaju koliko je složen i obiman zadatak administriranja periodičnog poreza na imovinu.

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

Poseban kvalitet sistema oporezivanja imovine u Srbiji u ovom trenutku je udeo prihoda koji se naplati od fizičkih i pravnih lica. U 2014. godini, ovaj odnos je bio 52:48, u korist fizičkih lica, a u 2015. godini se razlika i povećala, tako da je učešće prihoda od fizičkih lica poraslo na 56%. Ovi podaci ukazuju da su arhitekta pravnog okvira za porez na imovinu uspeali da se odupru inače raširenoj tendenciji prevaljivanja fiskalnog tereta sa fizičkih na pravna lica<sup>38</sup>.

Porez na imovinu u 2015. godini čini 14,3% tekućih prihoda lokalne samouprave, ne računajući primanja od prodaje imovine i od zaduživanja. Ovi podaci su sami po sebi respektabilni, ali treba imati u vidu i značajne varijacije tog udela po pojedinačnim jedinicama lokalne samouprave (JLS). Raspon učešća poreza na imovinu u ukupnim prihodima pojedinačnih lokalnih samouprava u 2015. godini se kreće od 0% u Kostolcu, 0,4% u Trgovištu i 1,2% u Bosilegradu, do 21,5% u Negotinu i 22,8% u Svilajncu. Prosečno učešće poreza na imovinu (neponderisani prosek) čini 9,6% ukupnih prihoda lokalne samouprave, dok je medijana 9,8%. Relativno značajna razlika između (ponderisanog) proseka i medijane ukazuje na to da porez na imovinu ima natprosečno učešće u prihodima većih i budžetski snažnijih JLS. To potvrđuje i činjenica da je u gradu Beogradu učešće poreza na imovinu u tekućim prihodima 19,1%, što je dvostruko više u odnosu na neponderisani prosek.

Sa naplaćenih 33,5 milijardi dinara, porez na imovinu je treći najznačajniji prihod lokalne samouprave (iza poreza na dohodak, sa 96,6 milijardi dinara i transfera od drugih nivoa vlasti sa 41 milijardom). U isto vreme, on je i najvažniji izvorni prihod lokalne samouprave. To znači da je ovaj

<sup>36</sup> Zakon o porezima na imovinu ("Sl. glasnik RS", br. 76/91, 9/92, 20/92, 76/92, 20/93, 22/93, 29/93, 67/93, 28/94).

<sup>37</sup> Zakon o porezima na imovinu ("Sl. glasnik RS", br. 43/94, 53/95, 54/96, 42/98, 18/99, 33/99, 48/99, 54/99).

<sup>38</sup> Koliko je ovaj pokazatelj pozitivan pokazuje i podatak da je u zemljama članicama OECD-a udeo prihoda od domaćinstava u ukupnim prihodima od poreza na imovinu u 2013. godini, poslednjoj za koju postoje podaci (i to samo za deo država članica), samo 44%.



porez možda i najvažniji instrument prihodne strane javnih finansija kojim lokalne samouprave raspolažu, budući da politikom poreske stope, stope amortizacije i, pre svega, evidentiranjem nepokretnosti, mogu da umnogome utiču na obim naplaćenih prihoda. Posebno je važno da je porez na imovinu opšti prihod budžeta lokalne samouprave i da njime gradovi i opštine raspolažu slobodno, za razliku od većeg broja namenskih prihoda (doprinos za uređivanje građevinskog zemljišta, naknada za zaštitu i unapređenje životne sredine itd).

## 4.2 Pravni okvir i podela nadležnosti u administriranju poreza na imovinu

Kako je već navedeno, ključni pravni instrument za oporezivanje imovine u Srbiji je Zakon o porezima na imovinu. Pravni osnov za uvođenje poreza na imovinu i njegovo uređenje zakonom sadržan je u Ustavu Republike Srbije<sup>39</sup>, koji u članu 97. utvrđuje da Republika Srbija uređuje i obezbeđuje poreski sistem (član 97. tačka 6). Značajan je i član 91. Ustava koji navodi poreze kao osnovni izvor finansiranja nadležnosti Republike Srbije, autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave i utvrđuje da je obaveza plaćanja poreza i drugih dažbina opšta i da se zasniva na ekonomskoj moći obveznika. Iz domena ustavne regulacije, treba navesti i odredbu člana 58. Ustava, koji jamči mirno uživanje svojine i drugih imovinskih prava, i koji u stavu 4. utvrđuje da je oduzimanje ili ograničenje imovine radi naplate poreza i drugih dažbina ili kazni dozvoljeno samo u skladu sa zakonom. Značajna je, takođe, i odredba člana 82, prema kojoj ekonomsko uređenje u Republici Srbiji počiva, između ostalog, i na ravnopravnosti privatne i drugih oblika svojine. Koji su ti drugi oblici svojine utvrđuje član 86. Ustava: zadružna i privatna.

Aktuelni Zakon o porezima na imovinu (u daljem tekstu: Zakon) donet je 2001. godine, zamenivši Zakon o porezima na imovinu iz 1994. godine. Poslednje izmene Zakona koje su uzete u obzir u ovom istraživanju su iz 2014. godine<sup>40</sup>. U terminologiji Zakona, izraz porez na imovinu se odnosi na periodični porez na imovinu, dok se isti izraz u množini, „porezi na imovinu“, zbirno odnosi na tri oblika poreza na imovinu koje uređuje ovaj zakon: periodični porez na imovinu, porez na nasleđe i poklon i porez na prenos apsolutnih prava. Zakonom se uređuju predmet oporezivanja, poreski obveznik, poreska osnovica, poreske stope, poreska oslobođenja, poreski krediti, utvrđivanje i naplata poreza, period za koji se utvrđuje porez na imovinu, podnošenje poreske prijave, obaveza nadležnih organa, odnosno javnih beležnika, da dostavljaju određene podatke organu jedinice lokalne samouprave nadležnom za utvrđivanje i naplatu poreza na imovinu, kao i način plaćanja poreza na imovinu.

Zakon o finansiranju lokalne samouprave<sup>41</sup> u članu 6. stav 1. tačka 1. utvrđuje da je porez na imovinu izvorni prihod jedinice lokalne samouprave na čijoj teritoriji je ostvaren. Prema pojmovniku iz člana 2. ovog zakona, kao izvorni prihodi su utvrđeni oni prihodi kod kojih stopu, odnosno način i merila za utvrđivanje visine iznosa, utvrđuje JLS, pri čemu se zakonom može ograničiti visina poreske stope. Član 8. ovog zakona utvrđuje da skupština jedinice lokalne samouprave utvrđuje visinu stope poreza na imovinu do visine najviše stope propisane zakonom kojim se uređuju porezi na imovinu. Ovo je ujedno i način na koji je donošenjem Zakona o finansiranju lokalne samouprave 2006. godine, a bez izmena Zakona o porezima na imovinu, porez na imovinu preveden u režim izvornih prihoda lokalne samouprave. Ovim zakonom je još utvrđeno

<sup>39</sup> "Službeni glasnik Republike Srbije", br. 98/2006.

<sup>40</sup> "Službeni glasnik RS", br. 68/2014.

<sup>41</sup> "Službeni glasnik RS", br. 62/2006, 47/2011 i 93/2012.

da osnovicu samodoprinosu, ako odlukom o uvođenju samodoprinosu nije drukčije uređeno, pored drugih elemenata čini i vrednost imovine na koju se plaća porez na imovinu.

Sledeći ključni zakon za porez na imovinu je Zakon o poreskom postupku i poreskoj administraciji<sup>42</sup>, pre svega sa stanovišta postupka utvrđivanja poreske obaveze i naplate poreza, uključujući i postupak prinudne naplate. Naime, Zakon o porezima na imovinu u članu 32. stav 2. upućuje na ovaj zakon kada kaže da se u pogledu načina utvrđivanja, postupka po pravnim lekovima, načina i rokova plaćanja poreza, kamate, povraćaja poreza, pitanja zastarelosti, prinudne naplate, kaznenih odredaba i ostalog što nije posebno uređeno Zakonom o porezima na imovinu, primenjuje zakon kojim se uređuje poreski postupak i poreska administracija.

Što se podzakonskih akata na nivou Republike tiče, značajno oslanjanje na tu vrstu propisa u pogledu metodologije za utvrđivanje osnovice je bilo prisutno do 2014. godine<sup>43</sup>. Od 2014. godine, ključni podzakonski akti za utvrđivanje poreske osnovice su opšti akti JLS. Republičkim podzakonskim aktom, tačnije pravilnikom koji donosi ministar nadležan za poslove finansija, se i dalje utvrđuje sadržaj obrazaca za utvrđivanje poreza na imovinu<sup>44</sup>.

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

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

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

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

U pogledu akata koje, prema Zakonu, donosi „nadležni organ jedinice lokalne samouprave“, ne

<sup>42</sup> "Službeni glasnik RS", br. 80/2002, 84/2002, 23/2003, 70/2003, 55/2004, 61/2005, 61/2007, 20/2009, 53/2010, 101/2011, 2/2012, 93/2012, 47/2013, 108/2013, 68/2014, 105/2014, 85/2005 - drugi zakon, 62/2006 - drugi zakon, 72/2009 - drugi zakon, 112/2015 i 15/2016).

<sup>43</sup> Pravilnik o načinu utvrđivanja osnovice poreza na imovinu na prava na nepokretnostima ("Službeni glasnik RS", br. 38/2001, 45/2004 i 27/2011) je prestao da važi 1. januara 2014. godine, sem kod utvrđivanja poreske obaveze po osnovu poreza na imovinu za 2013. godinu i za ranije godine.

<sup>44</sup> Pravilnik o obrascima poreskih prijava za utvrđivanje poreza na imovinu ("Službeni glasnik RS", br. 108/2013 i 118/2013).



postoji zakonsko određenje o kom se organu radi. Praksa se razlikuje od jedne do druge jedinice lokalne samouprave, pri čemu različiti organi mogu biti nadležni za različite akte. Tako je u Šapcu, u skladu sa Statutom tog grada, predviđeno da odluke o zonama, odluku o određenju najopremljenije zone, kao i odluku o prosečnim cenama odgovarajućih vrsta nepokretnosti, donosi skupština grada. U gradu Beogradu, na delu je drugačija praksa, pa akt o utvrđivanju prosečnih cena kvadratnog metra odgovarajućih nepokretnosti za utvrđivanje poreza na imovinu donosi sekretar Sekretarijata za finansije u okviru Gradske uprave grada Beograda (na osnovu pribavljene saglasnosti gradonačelnika), dok akt o određivanju zona i najopremljenije zone na teritoriji grada Beograda za utvrđivanje poreza na imovinu donosi Skupština grada Beograda. Isto rešenje primenjuje i grad Niš. U praksi većeg broja JLS, nadležni organ koji utvrđuje prosečne cene kvadratnog metra odgovarajućih nepokretnosti je gradsko, odnosno opštinsko veće, a akt kojim to čini je odluka, zaključak ili rešenje. Akt kojim se najčešće utvrđuju zone na teritoriji jedinice lokalne samouprave je odluka skupštine opštine, odnosno grada.

### **Vertikalna podela nadležnosti u pogledu poreza na imovinu**

Prethodno dat pregled pravnog okvira za administriranje poreza na imovinu nam daje uvid i u vertikalnu podelu nadležnosti u pogledu poreza na imovinu, odnosno u raspodelu ovlašćenja između republičkih organa i JLS<sup>45</sup>. Najpre na regulatornom planu, republički nivo vlasti zakonski uređuje ovaj porez i podzakonskim aktom utvrđuje sadržinu poreske prijave, kako je to već navedeno. Pored toga, Republika, odnosno Poreska uprava, odlučuje u drugom stepenu po žalbama na rešenja koja u vezi sa porezom na imovinu donose lokalne poreske uprave<sup>46</sup>. Republika, odnosno prekršajni sudovi, sude za prekršaje po osnovu podnetih zahteva za pokretanje poresko-prekršajnog postupka.

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

- nemogućnost da se utvrde posebne vrste (kategorije) nepokretnosti – iz prakse lokalne samouprave vidimo da se prepoznaje potreba da kuće za odmor, kao i zemljište koje je

---

<sup>45</sup> Nivo autonomne pokrajine nema neposrednih ovlašćenja u vezi sa porezom na imovinu. Posredno, putem ovlašćenja pokrajinskih organa da vrše nadzor nad radom upravnih organa lokalne samouprave, kao i kroz funkciju zaštitnika građana na pokrajinskom nivou, i taj nivo vlasti može imati ulogu u postupcima vezanim za utvrđivanje i naplatu poreza na imovinu.

<sup>46</sup> Odlučivanje Poreske uprave u drugom stepenu po rešenjima koje u prvom stepenu donose lokalne poreske uprave je izuzetak sa dva aspekta: odlučivanje u drugom stepenu po rešenjima koje donosi uprava JLS je po pravilu nadležnost opštinskog, odnosno gradskog veća; s druge strane, Poreska uprava je početkom 2011. godine dostavila obaveštenje odeljenjima za poreske poslove lokalnih samouprava da Poreska uprava nije nadležna za rešavanje u postupku utvrđivanja, naplate i kontrole javnih prihoda koje utvrđuje JLS, pa tako ni za odlučivanje po žalbama u tim predmetima. Izuzetak su samo porezi, što u pogledu izvornih prihoda lokalne samouprave znači da je izuzetak samo porez na imovinu.

klasifikovano kao građevinsko, a koristi se kao poljoprivredno, bude posebne vrste nepokretnosti.

- obaveza korišćenja Zakonom propisane metodologije za utvrđivanje iznosa osnovice, čak i kada ona dovodi do očigledno nerealnih vrednosti, često zbog nereprezentativnih ulaznih podataka čije korišćenje je zakonski uslovljeno.
- nemogućnost utvrđivanja različitih poreskih stopa za različite vrste nepokretnosti (sa izuzetkom razlikovanja zemljišta i ostalih nepokretnosti, za koje sam Zakon omogućava različiti tretman.
- nemogućnost uvođenja poreskih umanjenja, olakšica i kredita mimo onih utvrđenih Zakonom.

Opravdanost svakog od ovih ograničenja biće predmet posebnih razmatranja u nastavku ovog istraživanja.

## 5. Obveznici i predmet oporezivanja

### 5.1 Obveznici

Obveznici poreza na imovinu u Srbiji su nosioci odgovarajućih prava koja su predmet oporezivanja. Zakonodavac se postarao da spreči mogućnost uspostavljanja odnosa ekvivalencije između posedovanja prava na nepokretnosti i statusa obveznika poreza na imovinu. Naime, iako posedovanje određenog prava na nepokretnosti generiše obavezu nosioca tog prava po osnovu poreza na imovinu, suprotna relacija je zakonom onemogućena odredbom prema kojoj status obveznika poreza na imovinu ne može biti osnov za sticanje bilo kog prava na nepokretnosti.

Izuzetak od pravila da su obveznici nosioci prava na nepokretnostima je situacija u kojoj je obveznik poreza na imovinu držalac nepokretnosti, budući da državina nije stvarno pravo, već predstavlja neposredno ili posredno vršenje faktičke vlasti na stvari<sup>47</sup>. Sličnu situaciju imamo i u pogledu korišćenja nepokretnosti u javnoj svojini od strane korisnika nepokretnosti, u skladu sa zakonom kojim se uređuje javna svojina, kao i u pogledu korišćenja nepokretnosti po osnovu ugovora o finansijskom lizingu. Dakle, u ovim situacijama obveznik je lice koje vrši faktičku vlast na nepokretnosti, odnosno lice koje je primalac lizinga.

Osnovna podela obveznika koju poznaje Zakon o porezima na imovinu je na one koji ne vode poslovne knjige i one koji to čine<sup>48</sup>. Ova druga grupa se sastoji iz tri kategorije obveznika: a) od lica koja ne vode poslovne knjige u užem smislu, b) od preduzetnika koji porez na dohodak građana na prihode od samostalne delatnosti plaćaju na paušalno utvrđen prihod i c) od preduzetnika koji vode poslovne knjige – za imovinu koja nije evidentirana u njihovim poslovnim knjigama<sup>49</sup>.

Obveznici koji vode poslovne knjige obuhvataju sledeće kategorije obveznika: a) pravna lica koja vode poslovne knjige, b) ogranke i druge organizacione delove stranog pravnog lica koji obavlja privrednu delatnost u Republici Srbiji i koji poslovne knjige vodi u skladu sa propisima naše zemlje, c) preduzetnike i druga lica koja vode poslovne knjige – za imovinu koja je evidentirana u njihovim poslovnim knjigama, osim preduzetnika koji porez na dohodak građana na prihode od samostalne delatnosti plaćaju na paušalno utvrđen prihod.

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

---

<sup>47</sup> Član 70. stav 1. Zakona o osnovama svojinsko pravnih odnosa, Sl. list SFRJ", br. 6/80 i 36/90, "Sl. list SRJ", br. 29/96 i "Sl. glasnik RS", br. 115/2005 - dr. zakon.

<sup>48</sup> Ova podela se kolokvijalno i, kako ćemo videti, nedovoljno precizno, naziva i podelom na fizička i pravna lica.

<sup>49</sup> Član 4. stav 4. Zakona.

## 5.2 Određenje predmeta oporezivanja

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

- pravo svojine, odnosno na pravo svojine na zemljištu površine preko 10 ari;
- pravo zakupa stana ili stambene zgrade konstituisano u korist fizičkih lica, u skladu sa zakonom kojim je uređeno stanovanje, odnosno socijalno stanovanje, odnosno zakonom kojim su uređene izbeglice, za period duži od jedne godine ili na neodređeno vreme;
- pravo korišćenja građevinskog zemljišta površine preko 10 ari, u skladu sa zakonom kojim se uređuje pravni režim građevinskog zemljišta;
- pravo korišćenja nepokretnosti u javnoj svojini od strane imaooca prava korišćenja, u skladu sa zakonom kojim se uređuje javna svojina;
- korišćenje nepokretnosti u javnoj svojini od strane korisnika nepokretnosti, u skladu sa zakonom kojim se uređuje javna svojina;
- državinu nepokretnosti na kojoj imalac prava svojine nije poznat ili nije određen;
- državinu nepokretnosti u javnoj svojini, bez pravnog osnova;
- državinu i korišćenje nepokretnosti po osnovu ugovora o finansijskom lizingu.<sup>50</sup>

Nekoliko stvari vredi da bude naglašeno u vezi sa ovakvim zakonskim određenjem predmeta oporezivanja. Najpre, da se oporezuju samo prava na nepokretnim stvarima. Razlika između pokretnih i nepokretnih stvari već je diskutovana u ovom radu. Na ovom mestu je dovoljno reći da je opredeljujuća činjenica za to da li se radi o pokretnoj ili nepokretnoj stvari to da li je ta stvar po svojoj suštini nepokretnost, odnosno da li se radi o objektu koji se ne može premeštati sa mesta na mesto bez oštećenja njegove suštine. Tako se smatra da su stvari koje su postavljene na zemljištu, ali u njega nisu inkorporisane (na primer kiosci), samo „prividno nepokretne“ jer se mogu premeštati bez oštećenja njihove suštine, i kao takve nisu predmet poreza na imovinu. U skladu sa tim, cisterne i kontejneri koji su postavljeni tako da se mogu premeštati sa mesta na mesto bez oštećenja njihove suštine jesu pokretne stvari, dok su cisterne i kontejneri koji su inkorporisani (izgrađeni i postavljeni) u zemljištu i sa njim čine jedinstvenu funkcionalnu celinu, nepokretnosti koje su predmet poreza na imovinu.

Druga napomena u pogledu predmeta oporezivanja tiče se zakonskog određenja prema kome se oporezuje samo imovina na teritoriji Republike Srbije, čime se izuzima imovina državljana Srbije u inostranstvu. Ovo, uslovno rečeno, odstupanje od shvatanje poreza na imovinu kao poreza na bogatstvo, je uslovljeno kako praktičnim, tako i načelnim razlozima. Na načelnom nivou, smatra se da je porez na imovinu po svojoj prirodi lokalni porez, koji je prihod organa samouprave i koristi se za finansiranje poslova u nadležnosti gradova i opština na čijoj teritoriji se nepokretnost nalaz. Na praktičnom nivou, teškoće u evidentiranju imovine naših državljana u inostranstvu, njenom vrednovanju i naplati poreza na tu imovinu, su nepremostive<sup>51</sup>.

<sup>50</sup> Zakon o porezima na imovinu, član 2. stav 1.

<sup>51</sup> Ili gotovo nepremostive, imajući u vidu da predmet poreza na imovinu u Italiji i imovina italijanskih državljana u

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

Kod utvrđivanja poreza na imovinu za građevinsko zemljište za obveznika koji ne vodi poslovne knjige, osnovica poreza na imovinu utvrđuje se za svaku fizičku celinu zemljišta zasebno. Pri tome nije od značaja da li se predmetno zemljište sastoji iz jedne ili više parcela. Naime, ako se zemljište sastoji od dve parcele, površine šest i pet ari, koje se graniče, porez na imovinu će se platiti za svih 11 ari, dok se za zemljište površine 9 ari porez na imovinu ne plaća<sup>52</sup>. Takođe, ako obveznik poreza na imovinu u jednoj JLS poseduje dve parcele zemljišta, od po devet ari, koje se ne graniče, on neće platiti porez na imovinu ni na jednu od te dve parcele.

Vlasnici zemljišta imaju još jednu dodatnu pogodnost u vezi sa porezom na imovinu na zemljište, a to je poresko oslobođenje za zemljište pod objektima, s tim da se ovo oslobođenje ne primenjuje na zemljište pod skladišnim ili stovarišnim objektom, kao ni na nepokretnosti koje se trajno<sup>53</sup> daju drugim licima radi ostvarivanja prihoda. Ovde treba učiniti sledeće pojašnjenje: okolnost da je površina zemljišta, na primer, 11 ari, a osnova objekata izgrađenog na tom zemljištu, na primer 150 kvadratnih metara, što čini površinu zemljišta koje nije pod objektom 9,5 ari, dakle manjom od 10 ari, ne znači da se to zemljište ne smatra predmetom oporezivanja. Naprotiv, predmet oporezivanja su i zemljište i objekat na njemu, s tim što je za zemljište predviđeno oslobođenje za površinu od 150 metara kvadratnih pod objektom<sup>54</sup>.

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

U vezi sa zemljištem, određenje predmeta oporezivanja kakvo je dato u Zakonu o porezima na imovinu ostavlja još jednu prazninu za koju je teško naći opravdanje. Naime, iako je kao predmet oporezivanja u slučaju stana ili stambene zgrade utvrđeno i pravo zakupa konstituisano u korist fizičkih lica na period duži od jedne godine ili na neodređeno vreme, pravo zakupa zemljišta nije utvrđeno kao predmet poreza na imovinu. Pri tome treba naglasiti da pravo zakupa građevinskog zemljišta može biti konstituisano i na rok od 99 godina. Imajući u vidu da je upravo ova mogućnost davanja zemljišta u javnoj svojini u zakup od 99 godina široko korišćena od strane lokalnih samouprava kao oblik upravljanja građevinskim zemljištem, postavlja se pitanje ekonomske

---

inostranstvu.

<sup>52</sup> Videti Mišljenje Ministarstva finansija, br. 011-00-00230/2014-04 od 28.2.2014.

<sup>53</sup> Odrednica „trajno“ podrazumeva ustupanje koje u toku 12 meseci, neprekidno ili sa prekidima, traje duže od 183 dana (duže od pola godine).

<sup>54</sup> Videti Mišljenje Ministarstva finansija, br. 413-00-00096/2014-04 a) od 5.5.2014.

opravdanosti ovog oslobođenja. Dalje, i ovde se postavlja pitanje poreske jednakosti, budući da su korisnici zakupa u slučaju stanova i stambenih zgrada obveznici poreza na imovinu, dok zakupci zemljišta (i drugih vrsta nepokretnosti) to nisu.

Zakon o porezima na imovinu precizira u članu 2. stav 2. da se nepokretnostima, pored zemljišta, smatraju stambene, poslovne i druge zgrade, stanovi, poslovne prostorije, garaže i drugi (nadzemni i podzemni) građevinski objekti, odnosno njihovi delovi, kao i to da kad na nepokretnosti postoji pravo korišćenje ili državina, porez na imovinu plaća se na korišćenje ili državinu, a ne na pravo svojine. Zgradama se smatraju i objekti koji imaju krov, ali nemaju (sve) zidove (npr. nadstrešnice), kao i objekti koji su pretežno ili potpuno smešteni ispod površine zemlje (skloništa, podzemne garaže i sl.)<sup>55</sup>.

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

Prema mišljenju Ministarstva finansija, objekat namenjen za stanovanje je osposobljen za korišćenje kada predstavlja upotrebnu celinu koja pruža zaštitu od vremenskih i spoljnih uticaja, sa uobičajeno potrebnim instalacijama, postrojenjima i opremom (vodovodnom instalacijom, električnom instalacijom, ugrađenom stolarijom i sl.). Ako objekat namenjen stanovanju nije učinjen podobnim za stanovanje na ovaj način, on se ne smatra predmetom oporezivanja, pod uslovom da korišćenje predmetnog objekta nije otpočelo. Treba napomenuti i da Ministarstvo finansija, kao organ državne uprave nadležan za obrađivanje propisa u vezi sa porezima, pa tako i u vezi sa porezima na imovinu, stoji na stanovištu da je pitanje da li je objekat osposobljen za korišćenje i da li se koristi faktičko pitanje koje u svakom konkretnom slučaju ceni organ JLS nadležan za utvrđivanje poreza na imovinu.<sup>56</sup> Pri tome, nadležni organ ima obavezu da pravi razliku da li je uslov koji objekat čini podobnim za oporezivanje (korišćenje, odnosno osposobljenost za korišćenje) ostvaren za objekat u celini ili samo za jedan njegov deo. Tako, ako se, na primer, koristi samo jedna od dve etaže porodične kuće, dok druga nije osposobljena za korišćenje, predmet poreza na imovinu je samo ona etaža koja se koristi.

Važno pitanje u vezi sa predmetom poreza na imovinu je poreski tretman zajedničkih prostorija u zgradama u kojima je uspostavljena etažna svojina (zgrade sa većim brojem stanova). Zakon o porezima na imovinu u članu 6. propisuje da je korisna površina ključni element za utvrđivanje vrednosti nepokretnosti. Istim članom je precizirano da je korisna površina objekta je „zbir podnih površina između unutrašnjih strana spoljnih zidova objekta (isključujući površine balkona, terasa, lođa, neadaptiranih tavanskih prostora i prostora u zajedničkoj nedeljivoj svojini svih vlasnika ekonomski deljivih celina u okviru istog objekta)“. Dakle, prostor koji je u zajedničkoj nedeljivoj svojini etažnih vlasnika, kao što je neadaptirani tavanski prostor, zajednički ulaz, zajedničko stepenište, podrumski prostor, prostor u kome je toplotna podstanica itd. ne spada u korisnu

<sup>55</sup> Videti Mišljenja Ministarstva finansija, br. 011-00-00966/2015-04 od 14.9.2015.

<sup>56</sup> Iz mišljenja Ministarstva finansija, br. 011-00-00966/2015-04 od 14.9.2015.

površinu stana, te ne učestvuje u utvrđivanju vrednosti nepokretnosti. Smatramo da ovaj pristup otvara prostor za raspravu o tome da li se radi o određenoj nedoslednosti, jer svi ovi prostori, kada se radi o stambenom prostoru u svojini jednog vlasnika, spadaju u korisnu površinu objekta, i kao takvi su predmet poreza na imovinu.

Kao određen osnov za ovu, u najmanju ruku prividnu, nedoslednost u poreskom tretmanu, Ministarstvo finansija navodi odredbu člana 19. Zakona o osnovama svojinsko-pravnih odnosa ("Sl. list SFRJ", br. 6/80 i 36/90, "Sl. list SRJ", br. 29/96 i "Sl. list RS", br. 115/05- dr. zakon), prema kojoj pravo svojine na posebnom delu zgrade može postojati na stanu, poslovnoj prostoriji ili garaži, odnosno garažnom mestu, dok na zajedničkim delovima zgrade i uređajima u zgradi vlasnici posebnih delova zgrade imaju pravo zajedničke nedeljive svojine<sup>57</sup>. Iako Zakon o porezima na imovinu postulira pravo svojine kao osnovni predmet poreza na imovinu, smatramo da konceptualna razlika između prava svojine na posebnom delu zgrade i prava zajedničke nedeljive svojine ne opravdava različite poreske tretmane navedenih površina (neadaptiranog tavanskog prostora, ulaza, stepeništa, podrumskog prostora, prostora u kome je toplotna podstanica i sl). Moguće je da su praktične teškoće do kojih bi dolazilo u pokušajima da se utvrdi površina objekta u svojini jednog vlasnika (porodične kuće) bez površine stepeništa, ulaza, prostora u kojima su podstanice, transformatorske stanice, hidrofori i sl, odnosno u pokušajima da se površina zajedničkih delova zgrade u etažnoj svojini raspodeli na vlasnike posebnih stambenih jedinica, bile ono što je rukovodilo zakonodavca, pre nego istaknuti argument o razlici između prava svojine na posebnom delu zgrade i prava zajedničke nedeljive svojine. Ovde treba napomenuti i da se, ako podrumski prostor nije u zajedničkoj nedeljivoj svojini, podna površina tog prostora uračunava u korisnu površinu objekta kojem pripada. Takođe, u pogledu zajedničkih prostorija u zgradama sa više stambenih jedinica, ako se promeni namena tavanskom ili podrumskom prostoru pripajanjem postojećem stanu ili adaptacijom u novu stambenu jedinicu, odnosno poslovni prostor, čime on prestane da bude u zajedničkoj nedeljivoj svojini, ta površina postaje predmetom poreza na imovinu.

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

---

<sup>57</sup> Videti mišljenje Ministarstva finansija, br. 011-00-00230/2014-04 od 28.2.2014.

### 5.3 Razvrstavanje predmeta oporezivanja

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

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

Zemljište koje je, na osnovu zakona i prostornog, odnosno urbanističkog plana, u evidenciji katastra nepokretnosti označeno kao građevinsko, ili su na tom zemljištu izgrađeni objekti, ili služi za redovnu upotrebu izgrađenih objekata, bez obzira što je kao njegova vrsta eventualno upisano poljoprivredno (njiva određene klase ili voćnjak) ili šumsko zemljište, sa stanovišta poreza na imovinu je građevinsko zemljište. Dakle, zemljište se oporezuje kao građevinsko bez obzira koliko dugo traje njegovo privođenje planiranoj nameni<sup>58</sup>. U ovom stavu se Ministarstvo finansija poziva na mišljenje Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede: "zemljište koje je planskim aktom proglašeno za građevinsko, odnosno čiji je status građevinskog zemljišta utvrđen stupanjem na snagu planskog akta, na njega se primenjuju propisi koji se odnose na građevinsko zemljište, a isto se samo koristi kao poljoprivredno dok se ne privede planiranoj nameni"<sup>59</sup>.

Ako objekat čini više posebnih celina koji spadaju u različite gore navedene grupe, svaka posebna celina u okviru objekta se, svrstava u odgovarajuću grupu nepokretnosti. Objekat koji je jedinstvena celina mešovitog karaktera, za potrebe utvrđivanja poreza na imovinu razvrstava se prema pretežnoj nameni. Na konkretnom primeru u vezi sa kojim je Ministarstvo finansija objavilo mišljenje, ako se na određenom zemljištu pored proizvodnih pogona nalaze i drugi sadržaji, kao što su kancelarije za administrativne radnike, rukovodioce i poslovođe proizvodnih pogona, kontrolore proizvodnje, projektante, službe za nabavku, magacini za smeštaj sirovina i gotovih proizvoda, portirnica, radnički restoran sa kuhinjom za pripremu obroka, a svi ti objekti su u funkciji obavljanja pretežne delatnosti konkretnog privrednog društva, za svrhu utvrđivanja osnovice poreza na imovinu ti objekti razvrstavaju se u grupu nepokretnosti „poslovne zgrade i drugi (nadzemni i podzemni) građevinski objekti koji služe za obavljanje delatnosti“<sup>60</sup>.

Sledeće pitanje koje se postavlja je kada se objekti mešovitog karaktera smatraju jedinstvenom celinom. Budući da Zakon o porezima na imovinu ne daje odgovor na to pitanje, kao referentan izvor koristimo mišljenja Ministarstva finansija. Jedno od tih mišljenja sadrži sledeće: „Na primer, ako u okviru kuće koja je namenjena i služi za stanovanje, jedna od prostorija služi za obavljanje poslovne delatnosti, a čini jedinstvenu celinu sa prostorijama namenjenim za stanovanje (kao pretežnoj nameni te kuće) i kao takva ne može biti samostalan predmet pravnog prometa, taj objekat

<sup>58</sup> Mišljenje Ministarstva finansija, br. 430-00-00088/2014-04 b) od 4.4.2014.

<sup>59</sup> Mišljenje Ministarstva finansija, br. 430-00-00088/2014-04 b) od 4.4.2014.

<sup>60</sup> Mišljenje Ministarstva finansija, br. 413-00-00331/2014-04 od 2.9.2015.



(uključujući i prostoriju koja se koristi za obavljanje poslovne delatnosti) razvrstava se u grupu - kuće za stanovanje<sup>61</sup>. Ono što na osnovu ovoga zaključujemo je da se kao kriterijum da li se radi o objektu koji je jedinstvena celina ili o objektu koji čini više posebnih celina koristi to da li postoje pojedinačni delovi objekta koji mogu biti samostalan predmet pravnog prometa. Ako je odgovor na ovo pitanje negativan, radi se o objektu koji je jedinstvena celina.

Naredno pitanje koje se sledstveno postavlja se tiče poreskog tretmana pomoćnih objekata. Primer za te objekte su letnja kuhinja, odnosno kotlarnica za grejanje glavnog objekta, u slučajevima kada je glavni objekat, na primer, porodična kuća. U pogledu oporezivanja imovine, ovi objekti se razvrstavaju na isti način kao glavni objekat – u ovom slučaju kao kuće za stanovanje. Ovde je interesantno napomenuti da se kao glavni objekat razvrstava i zidani letnjikovac – nadstrešnica, budući da se radi o objektu koji se u smislu propisa koji uređuju izgradnju smatra zgradom koja ima krov, ali nema sve zidove. Izuzetak od ovog pravila se odnosi na garaže kao pomoćne objekte u funkciji glavnog objekta, budući da su one definisane kao posebna, sedma vrsta nepokretnosti (garaže i garažna mesta) prema klasifikaciji koju utvrđuje Zakon o porezima na imovinu<sup>62</sup>. S druge strane, staje za gajenje stoke, objekti za smeštaj mehanizacije i repromaterijala i objekti za smeštaj i čuvanje gotovih poljoprivrednih proizvoda, koji su namenjeni za primarnu poljoprivrednu proizvodnju, razvrstavaju se u grupu objekata koji služe za obavljanje delatnosti<sup>63</sup>.

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

- 1) eksploataciona polja i eksploatacioni objekti;
- 2) objekti u kojima su smešteni proizvodni pogoni prerađivačke industrije koji se koriste za obavljanje delatnosti;
- 3) objekti za proizvodnju, prenos i distribuciju električne energije, osim trgovine i upravljanja;
- 4) objekti za proizvodnju gasa;
- 5) objekti za proizvodnju pare, tople vode, hladnog vazduha i leda;
- 6) objekti za tretman i odlaganje otpada;
- 7) objekti u kojima se odvijaju procesi neophodni za ponovnu upotrebu materijala;
- 8) skladišni i stovarišni objekti;
- 9) žičare, putevi, pruge i drugi infrastrukturni objekte, kablovska kanalizacija i drugi podzemni građevinski objekti u kojima su smeštene mreže namenjene protoku vode (za piće, atmosfenske, otpadne i dr.), vodene pare, tople ili vrele vode za potrebe grejanja i druge potrebe korisnika, gasa, nafte i naftnih derivata, telekomunikacija i slično<sup>64</sup>.

Kako će biti predstavljeno u delu istraživanja koji se odnosi na utvrđivanje osnovice poreza na imovinu, navedenih devet kategorija nepokretnosti je u posebnom režimu utvrđivanja poreske osnovice. Utisak je da su nepokretnosti koje čine ovu kategoriju izabrane prema dva osnovna kriterijuma: da se radi o specifičnim nepokretnostima koje je teško svrstati u neku od sedam grupa navedenih u članu 6a Zakona, odnosno da bi njihovo uključivanje u neku od postojećih kategorija dalo rezultate koji bi bitno odstupali od tržišne vrednosti tih nepokretnosti. Tako bi, na primer,

<sup>61</sup> Mišljenje Ministarstva finansija, br. 430-00-00021/2014-04 od 7.3.2014.

<sup>62</sup> Videti Mišljenje Ministarstva finansija, br. 430-00-00021/2014-04 od 7.3.2014.

<sup>63</sup> Mišljenje Ministarstva finansija, br. 430-00-00088/2014-04 v) od 4.4.2014.

<sup>64</sup> Zakon o porezima na imovinu, član 7. stav 4. i stav 8.

poreski tretman eksploatacionih polja jednak tretmanu poljoprivrednog, pa čak i građevinskog zemljišta, dovodio do rezultata koji imaju malo veze sa stvarnom tržišnom vrednošću tih polja. S druge strane, izjednačavanje skladišnih i stovarišnih objekata sa poslovnim objektima bi dovelo do sistemskog utvrđivanja iznosa osnovice za te objekte na nivou značajno višem od njihove tržišne vrednosti.

Zakon o porezima na imovinu predviđa da se nepokretnosti iz kategorija 1-8) „opredeljuju prema njihovoj nameni u skladu sa propisima kojima se uređuje klasifikacija delatnosti“<sup>65</sup>. Ova odredba ne pomaže uvek mnogo pri opredeljivanju da li se radi objektu za koji je propisan poseban režim utvrđivanja osnovice u slučajevima kada se te nepokretnosti koriste na način koji je obuhvaćen nekom od gore navedenih kategorija, ali u sklopu obavljanja delatnosti koja nije pretežna registrovana delatnost, odnosno kada faktički način korišćenja tih nepokretnosti odstupa od njihove namene predviđeno investiciono-tehničkom dokumentacijom. Zato ćemo se ponovo osloniti na Mišljenje ministarstva finansija prema kome se objektima u kojima su smešteni proizvodni pogoni prerađivačke industrije koji se koriste za obavljanje delatnosti smatraju „objekti koji su investiciono-tehničkom dokumentacijom, odnosno drugom dokumentacijom (dokument o promeni namene objekta i sl.) opredeljeni za tu namenu, u delu u kome se faktički koriste kao proizvodni pogoni prerađivačke industrije“<sup>66</sup>. Dakle, prema Ministarstvu finansija, traži se kumulativni sticaj dva uslova: a) da se radi o objektima koji su koji su investiciono-tehničkom ili drugom odgovarajućom dokumentacijom predviđeni za obavljanje određene delatnosti i b) da se objekti i faktički koriste na predviđeni način.

Na konkretnom primeru koji se navodi u jednom drugom mišljenju Ministarstva finansija, ističe se sledeće: „Deo objekta koji je investiciono-tehničkom dokumentacijom ili drugom dokumentacijom (npr. dokument o promeni namene objekta) opredeljen kao objekat za skladištenje, a za koji je faktički izvršena promena namene tako da se koristi kao administrativni prostor (kancelarije za administrativne poslove, ulaz za osoblje, garderoba za osoblje, sanitarni prostor, prostor za pakovanje robe, prostor za preuzimanje robe od strane kupca i sl.) ne smatra se skladišnim prostorom u smislu odredbe člana 7. stav 4. tačka 8) Zakona<sup>67</sup>.“ Zato treba naglasiti da je kod utvrđivanja činjeničnog stanja o tome da li se određeni objekat koristi kao proizvodni pogoni prerađivačke industrije, obveznik dužan da na zahtev nadležnog organa JLS pruži dokaze o tome (na primer, da po osnovu obavljanja te delatnosti fakturiše isporuku robe, da ostvaruje prihode po osnovu te delatnosti i sl ...).

## 5.4 Poreska oslobođenja

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

- nepokretnosti u javnoj svojini koje koriste direktni i indirektni korisnici budžetskih sredstava, korisnici sredstava organizacija za obavezno socijalno osiguranje i drugi korisnici javnih sredstava koji su uključeni u sistem konsolidovanog računa trezora, prema propisima

<sup>65</sup> Zakon o porezima na imovinu, član 7. stav. 5.

<sup>66</sup> Mišljenje Ministarstva finansija, br. 430-00-00110/2015-04 od 30.6.2015.

<sup>67</sup> Mišljenje Ministarstva finansija, br. 430-01-00046/2014-04 od 5.6.2015.

kojima se uređuje budžetski sistem, osim javnih preduzeća;

- putevi, pruge i druga dobra u opštoj upotrebi u javnoj svojini, prema propisima kojima se uređuje javna svojina, kao i izgrađene obale za pristajanje plovila (kejski zidovi i slično), brodske prevodnice, manevarske površine i poletno sletne staze na aerodromima;
- skloništa ljudi i dobara od ratnih dejstava, osim ako se koriste za namene po osnovu kojih se ostvaruje prihod;
- objekti, odnosno delovi objekata koji u skladu sa propisima neposredno služe za obavljanje komunalnih delatnosti;
- imovina diplomatskih i konzularnih predstavništava stranih država, pod uslovom reciprociteta;
- nepokretnosti za koje je međunarodnim ugovorom koji je zaključila Republika Srbija uređeno da se neće plaćati porez na imovinu.

U vezi sa kategorijom „dobra u opštoj upotrebi u javnoj svojini“ u ovoj kategoriji oslobođenja, korisno je osvrnuti se na određenje tog pojma u Zakonu o javnoj svojini. Taj zakon utvrđuje da su dobra u opštoj upotrebi „stvari koje su zbog svoje prirode namenjene korišćenju svih i koje su kao takve određene zakonom (javni putevi, javne pruge, most i tunel na javnom putu, pruži ili ulici, ulice, trgovi, javni parkovi, granični prelazi i dr)<sup>68</sup>“. U kontekstu infrastrukturnih objekata to znači da se oslobođenje za dobra u opštoj upotrebi odnosi na železničku prugu kao takvu, ali se ne može protegnuti na stanične objekte, objekte za smeštaj železničkih postrojenja i druge objekte „koji nisu namenjeni korišćenju svih“.

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

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

U vezi sa oprezivanjem imovine crkava, zanimljivo je napomenuti da se na stanu u vlasništvu crkve koji koristi fizičko lice – sveštenik, na osnovu akta nadležnog organa crkve, bez obzira na činjenicu da taj stan koristi bez naknade i ograničeno na period dok je sveštenik, plaća porez na imovinu na pravo svojine na stanu, i da je obveznik crkva<sup>69</sup>.

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

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

<sup>68</sup> Zakon o javnoj svojini ("Sl. glasnik RS", br. 72/2011, 88/2013 i 105/2014), član 10. stav 2.

<sup>69</sup> Mišljenje Ministarstva finansija, br. 011-00-01031/2015-04 od 24.9.2015.

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

Četvrtu grupu čine oslobođenja koja su motivisana socijalnim razlozima:

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

Oslobođenje predviđeno za osnovicu čiji iznos ne prelazi 400.000 dinara nema samo socijalni karakter, već ima za cilj i da rastereti poreske organa administriranja u slučajevima kada iznos poreske obaveze nije na nivou marginalnih troškova organa nadležnog za naplatu poreza na imovinu. Primerenost ovako utvrđenog iznosa može biti predmet rasprave, budući da je osnovicu od 400.000 dinara, u slučaju poreske stope od 0,3%<sup>70</sup>, iznos poreske obaveze 1.200 dinara, za koji je teško reći da nije vredan administriranja.

## 5.5 Stanje evidencije predmeta oporezivanja

Dva su ključna osnova za ocenu da je do 2006. godine porez na imovinu bio naglašeno zapušten porez. Prvi se tiče činjenice da veliki deo nepokretnosti nije bilo evidentiran za potrebe oporezivanja; drugi osnov je neadekvatnost modela utvrđivanja iznosa poreske osnovice koji je, po pravilu, dovodio do velikog zaostajanja iznosa osnovice za tržišnom vrednošću nepokretnosti, i to u izrazito neujednačenom obimu gledano prema pojedinačnim nepokretnostima, kao i prema vrstama nepokretnosti. U Srbiji se krajem 2015. godine broj nelegalnih objekata procenjivao na preko milion. Već je ovo dovoljno da zaključimo da su uslovi za postojanje potpune i tačne evidencije nepokretnosti za potrebe oporezivanja imovine daleko od idealnih. Pri tome treba podsetiti da činjenica određeni objekat nije legalan (u smislu da nije izgrađen u skladu sa građevinskom dozvolom, da se ne koristi na osnovu upotrebne dozvole, odnosno da pravo svojine nije upisano u javnu evidenciju o nepokretnostima i pravima na njima u nadležnoj službi za katastar) ne utiče na obavezu plaćanja poreza na imovinu.

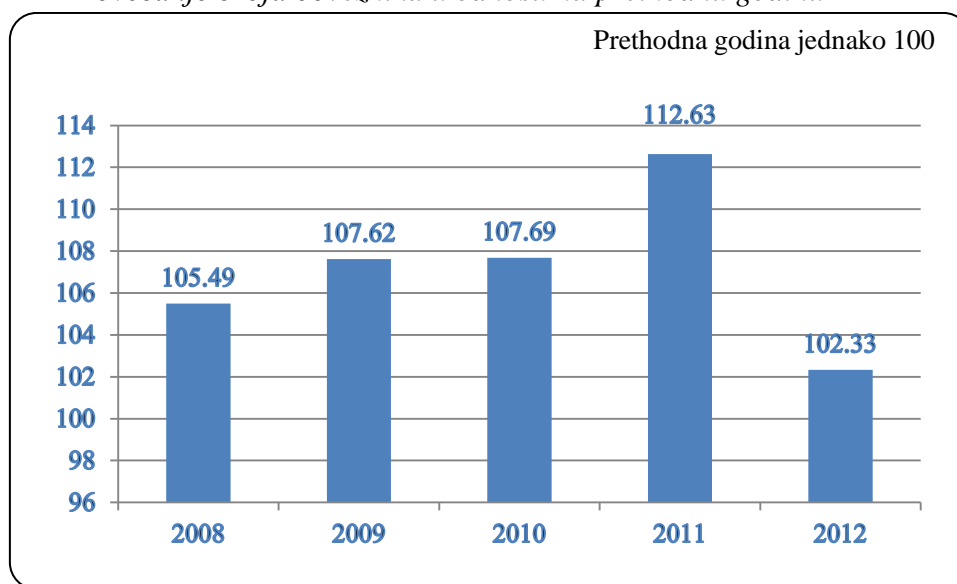
Raspoložemo sa jako ograničenim podacima o obuhvatu poreza na imovinu pre decentralizacije. U dokumentu republičke Poreske uprave iz jula 2006. godine, navodi se da je broj poreskih rešenja za porez na imovinu fizičkih lica u Indiji iznosio 11.419, dok je prema istom izvoru broj stanova prema popisu stanovništva iz 2002. godine iznosio 23.506; za Loznicu se navodi 13.928 poreskih rešenja za porez na imovinu fizičkih lica u 2006. godini, dok je broj stanova prema popisu stanovništva iz 2002. godine iznosio 31.508 (Poreska uprava, 2006, str. 11). Prema podacima

<sup>70</sup> Pretpostavljamo da nije utvrđen najviši dozvoljeni iznos stope za objekte, odnosno da se može raditi o zemljištu, za koje je najviša dozvoljena stopa 0,3%, ali zato ne primenjujemo umanjenje obaveze na koje imaju pravo vlasnici objekata koji stanuju u predmetu oporezivanja.

ankete koju je sproveda Stalna konferencija gradova i opština u 2012. godini, broj obveznika poreza na imovinu iz reda fizičkih lica je u Indiji bio 21.776, a u Loznici 19.840. Ovi podaci ukazuju da je u periodu od 2006. do 2012. godine, broj obveznika poreza na imovinu iz reda fizičkih lica u Indiji povećan za 91%, dok je u Loznici došlo do povećanja od 42%.

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

Grafik 1 - Povećanje broja obveznika u odnosu na prethodnu godinu



Izvor: Arsić i drugi, 2012, str. 34.

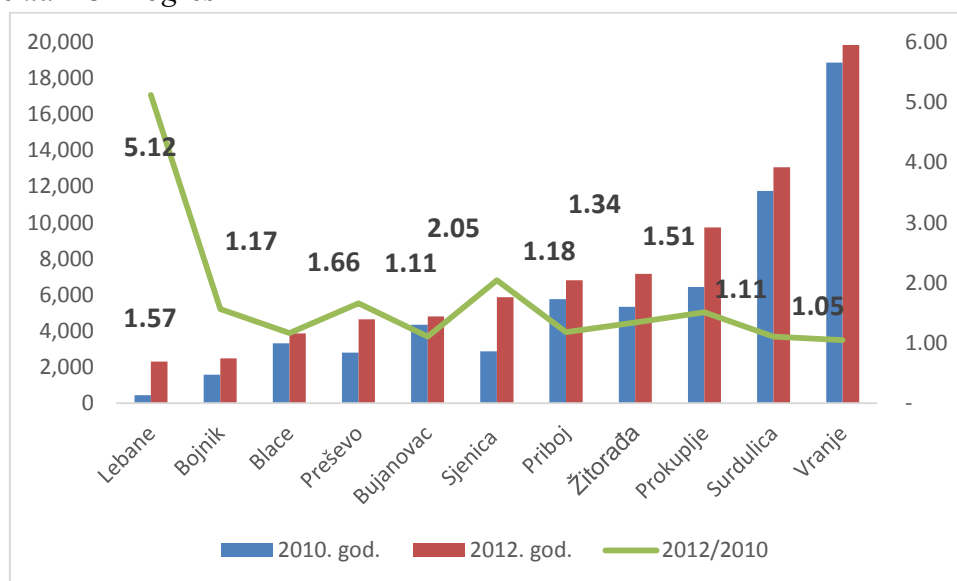
Isto istraživanje o rezultatima decentralizacije poreza na imovinu u prvih pet godina navodi rezultate odgovora od strane predstavnika 65 lokalnih poreskih uprava na pitanje koje se tiče njihove procene broja nepokretnosti van evidencije. Predstavnici lokalnih poreskih administracija su procenjivali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

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

lica za čak 45%.

I nakon 2010. godine, lokalne samouprave, neke podržane od donatorskih organizacije, neke samostalno, su nastavile da rade na unapređivanju obuhvata poreske osnovice. Tako je Program evropskog partnerstva sa opštinama (EU Progres) podržavao unapređenje upravljanja porezom na imovinu u 11 opština južne i jugo-zapadne Srbije od 2010. i 2012. godine. Nakon sprovedenog prvog ciklusa podrške, do 2012. godine, broj obveznika poreza na imovinu u ovih 11 opština je porastao sa 63,567 na 80,640, odnosno za 27% (EU Progres, 2013, str. 5<sup>71</sup>).

Grafik 2 – Povećanje broja obveznika poreza na imovinu između 2010. i 2012. godine u 11 opština projekta EU Progres



Izvor: EU Progres (2014).

Uvećanje broja obveznika po pojedinačnim opštinama između 2010. i 2012. godine su se kretala od 5% u Vranju do više od pet puta u Lebanu. Prosek uvećanja ovih odnosa po opštinama i gradovima je 71%. Prema izveštaju ovog projekta, ovakvi rezultati su ostvareni sa ulaganjem od 129.000 evra, od čega je donator obezbedio 104.000, a lokalne samouprave 25.000 evra. Budući da je uvećanje iznosa poreskih obaveza iznosilo oko 700.000 evra, a da je iznos naplaćenog poreza na imovinu porastao za 210.000 hiljada, autori izveštaja zaključuju da je došlo do „povraćaja“ ovog ulaganja u roku kraćem od godinu dana od sprovođenja aktivnosti na podršci lokalnim poreskim upravama. U završnom izveštaju projekta EU Progres navodi se da je rast naplaćenih sredstava po osnovu poreza na imovinu u prve dve godine po njihovoj pruženoj podršci za više od pet puta prevazilazi iznos uložених sredstava (EU Progres, 2014, str. 27<sup>72</sup>).

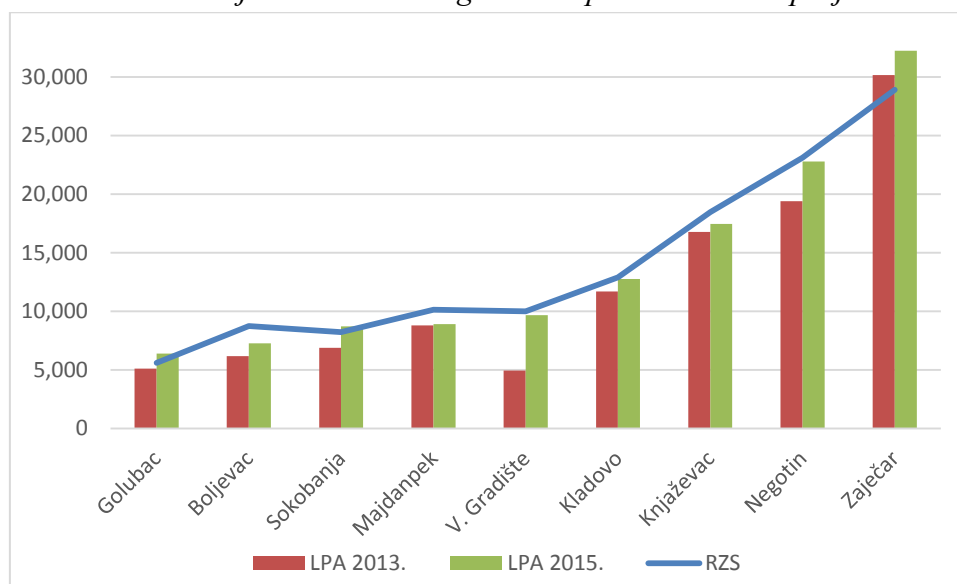
Slično podršci EU Progres projekta opštinama južne i jugozapadne Srbije, projekat *Opštinski ekonomski razvoj u istočnoj Srbiji (KWD)* sproveo je aktivnosti na podršci unapređenju upravljanja porezom na imovinu u devet gradova i opština istočne Srbije od 2013. do 2015. godine. Fokus ovog

<sup>71</sup> EU Progres, 8th Quarterly Report, 1 January – 31 March, 2013. <http://www.euprogres.org/biblioteka.php?id=103>, pristupljeno 26. decembra 2015. godine.

<sup>72</sup> EU Progres, Final Report, May 2010 – March 2014. <http://www.euprogres.org/biblioteka.php?id=605>, pristupljeno 25. decembra 2015. godine.

projekta je bio na širenju obuhvata osnovice poreza na imovinu u partnerskim opštinama, koristeći metode koje je ranije koristio i projekat MEGA, ali i neke druge (kao što je nagradni fond u iznosu od oko milion švajcarskih franaka za opštine koje u sklopu Projekta ostvare najveći napredak u pogledu upravljanja porezom na imovinu). Naglasak u prvoj fazi realizacije projekta je bio na angažovanju popisivača sa evidencije Nacionalne službe za zapošljavanje radi prikupljanja podataka sa terena, u koordinaciji sa komisijama za popis koje su činili zaposleni u opštinskim upravama. Ova faza, koja je inicijalno planirana da traje tri meseca, je naknadno produžena za još dva meseca. Tako je u gradu Zaječaru angažovano 10 popisivača, a u opštini Knjaževac šestoro. Opština Majdanpek se opredelila za popis nepokretnosti u prigradskom području i kroz ovaj projekat prikupila više od 1.400 poreskih prijava, od toga skoro 20% za nepokretnosti koje uopšte nisu bile evidentirane, a 20-30% prijava se odnosi na nepokretnosti sa novoevidentiranim površinama ili ažuriranim podacima o poreskom obvezniku (Nićiforovoć, Holcinger, 2014, str. 52-54). Grafik koji sledi daje pregled broja stanova evidentiranih od strane: a) Republičkog zavoda za statistiku, b) lokalnih poreskih administracija u 2013. godini i c) lokalnih poreskih administracija u 2015. godini.

Grafik 3 – Broj stanova prema podacima Republičkog zavoda za statistiku i podacima lokalnih poreskih administracija u 2013. i 2015. godini u opštinama KWD projekta



Izvor: podaci KWD projekta.

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

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



evidentiranih nepokretnosti je i dalje značajno – 26%, dok je prosečno povećanje po pojedinačnim jedinicama lokalne samouprave (neponderisani prosek) 45%.

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

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

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

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

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



## 6. Utvrđivanje osnovice poreza na imovinu

### 6.1 Osnovni elementi utvrđivanja osnovice

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

Tabela 2 – Metode utvrđivanja osnovice poreza na imovinu prema vrsti obveznika i predmetu oporezivanja

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

Izvor: pregled autora na osnovu Zakona o porezima na imovinu

### 6.1.1 Osnovica za obveznika koji ne vodi poslovne knjige

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

Ključni pojam aktuelnog sistema utvrđivanja vrednosti nepokretnosti su prosečne cene odgovarajuće vrste nepokretnosti, koje se utvrđuju po zonama. Kako je navedeno u sklopu razmatranja o vertikalnoj podeli nadležnosti u administriranju poreza na imovinu, tu prosečnu cenu utvrđuje svaka JLS aktom nadležnog organa, pri čemu se nadležni organ određuje u skladu sa opštim aktima konkretne JLS<sup>73</sup>. Zone su delovi teritorije jedinice lokalne samouprave koji se određuju prema „komunalnoj opremljenosti i opremljenosti javnim objektima, saobraćajnoj povezanosti sa centralnim delovima jedinice lokalne samouprave, odnosno sa radnim zonama i drugim sadržajima u naselju“ (član 6. stav 3. Zakona). Vrsta nepokretnosti ima sedam (građevinsko, poljoprivredno i šumsko zemljište, stanovi, kuće, poslovni objekti i garaže), a zona mora biti najmanje dve u jedinici lokalne samouprave.

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

U pogledu utvrđivanja osnovice poreza na imovinu za obveznike koji ne vode poslovne knjige, treba napomenuti da karakteristike nepokretnosti, kao što je infrastrukturna opremljenost (npr. (ne)postojanje vodovodne mreže unutar objekta, asfaltiranog pristupnog puta i sl) ne utiče neposredno na utvrđenu vrednost osnovice, već samo posredno (ako većina objekata u zoni nije odgovarajuće opremljeno infrastrukturom, to će se odraziti na vrednosti svih nepokretnosti u njoj).

<sup>73</sup> Mišljenje Ministarstva finansija, br. 07-00-00263/2015-04 od 5.6.2015.

Takođe je važno da se ne tretiraju posebno specifične površine u objektu (na primer, podrumске prostorije), već se njihova celokupna površina uračunava u korisnu površinu objekta i množi sa istim jediničnim iznosom vrednosti odgovarajuće nepokretnosti u zoni kao i nadzemni delovi objekta<sup>74</sup>. Važeći sistem vrednovanja nepokretnosti takođe zanemaruje kvalitet gradnje objekta, i jednako tretira drvenu kolibu, nezavršenu kuću i salonski stan, dokle god se koriste za stanovanje i nalaze u istoj zoni.

### 6.1.2 Osnovica za obveznika koji vodi poslovne knjige

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

Različita kategorija obveznika su oni koji vode poslovne knjige, ali koji nepokretnosti u njima ne iskazuju u skladu sa MRS. Ovde imamo priličnu raznolikost metoda utvrđivanja osnovice: metod zasnovan na prosečnim cenama različitih vrsta nepokretnosti, na računovodstvenoj vrednosti, na građevinskoj vrednosti, kao i kombinaciju ovih metoda (primena različitih metoda na utvrđivanje vrednosti objekata u odnosu na zemljište). Princip utvrđivanja osnovice kod pravnih lica koja vrednost imovine u poslovnim knjigama ne iskazuju po metodu fer vrednosti je isti onaj koji se primenjuje za fizička lica – ključni elementi su prosečna cena odgovarajuće nepokretnosti u datoj zoni i korisna površina nepokretnosti. Razlike postoje u metodu utvrđivanja osnovice za specifične vrste nepokretnosti, kao što pokazuje Tabela 2.

Ranije smo utvrdili da se mešoviti objekti koji čine jedinstvenu celinu razvrstavaju prema njihovoj pretežnoj nameni. Međutim, to što se čitav objekat mešovitog karaktera razvrstava u jednu grupu nepokretnosti, prema pretežnoj nameni, ne znači da se obavezno posmatra samo kao celina. Naime, ako se radi o objektu koji čija je pretežna namena obuhvaćena članom 7. stav 4. Zakona, načelo da se osnovica utvrđuje na osnovu knjigovodstvene vrednosti objekta (ili građevinske, u slučaju da obveznik ne vodi u svojim knjigama odvojeno vrednost objekta od vrednosti zemljišta) se odnosi samo na deo objekta čija namena je obuhvaćena članom 7. stav 4. Zakona. To praktično znači da će se osnovica za objekat čije dve trećine čine površine obuhvaćene članom 7. stav 4. Zakona (na primer, deo objekta u kome su smešteni pogoni prerađivačke industrije), dok se jedna trećina koristi za kancelarije, radnički restoran itd) utvrditi tako da se dve trećine knjigovodstvene vrednosti objekta uveća za zbir vrednosti zemljišta (utvrđene množenjem površine zemljišta i prosečne cene kvadratnog metra zemljišta u odgovarajućoj zoni) i proizvoda jedne trećine površine objekta i prosečne cene kvadratnog metra poslovnih objekata u toj zoni<sup>75</sup>. Dakle, u ovom slučaju bi formula za utvrđivanje osnovice kada se vrednost objekta u poslovnim knjigama iskazuje odvojeno od vrednosti zemljišta izgledala ovako, a odnos površine obuhvaćene članom 7. stav 4. Zakona i ostalih površina je 2:1, glasila ovako:  $(\frac{2}{3} * \text{knjigovodstvena vrednost objekta}) + (\frac{1}{3} * \text{površina objekta (m}^2\text{)} * \text{prosečna cena m}^2 \text{ poslovnih objekata u toj zoni}) + (\text{površina zemljišta} * \text{prosečna cena m}^2 \text{ građevinskog zemljišta u toj zoni})$ .

<sup>74</sup> Mišljenje Ministarstva finansija, br. 07-00-00410/2015-04 od 19.8.2015.

<sup>75</sup> Videti Mišljenje Ministarstva finansija, br. 413-00-00331/2014-04 od 2.9.2015.

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

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

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

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

I pored navedenih razlika u režimima oporezivanja fizičkih i pravnih lica, možemo konstatovati da je poslednjim izmenama Zakona u velikoj meri ukinut do tada postojeći potpuni paralelizam u

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

U vezi sa utvrđivanjem osnovice zemljišta, na ovom mestu vredi ponovo naglasiti da ako je zemljište označeno kao građevinsko u prostorno-planskim dokumentima, ali se koristi kao poljoprivredno, u svrhu oporezivanja imovine ono će se tretirati kao građevinsko zemljište. Ovo se odnosi i na situacije kada evidencija službe za katastar pokazuje da je kultura zemljišta njiva – i to će se zemljište tretirati kao građevinsko zemljište za potrebe oporezivanja imovine, ako je označeno kao takvo u prostornom, odnosno urbanističkom planu. Ovakvu situaciju su lokalne samouprave očigledno prepoznale kao određen problem, pa smo, u sklopu ovog istraživanja, naišli smo na slučajeve da lokalne samouprave, bez odgovarajućeg pravnog osnova, uvode posebnu kategoriju nepokretnosti – zemljište koje je određeno kao građevinsko, a koristi se kao poljoprivredno, u očiglednom pokušaju da zaštite vlasnike takvog zemljišta od visokih iznosa poreza koji su rezultat procene vrednosti zemljišta kada mu je utvrđena građevinska namena.

## 6.2 Praksa utvrđivanja osnovice kod poreza na imovinu u Srbiji

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

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

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

kao poljoprivredno i zgrade za odmor i rekreaciju).

### 6.2.1 Opštine

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

Tabela 3 – Broj utvrđenih cena nepokretnosti po zonama i vrstama nepokretnosti

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

Izvor: baza podataka SKGO i kalkulacije autora

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

Gledajući prosečne cene po zonama za sve namene koje daje Tabela 4, primećujemo opadajući niz od ekstra do pete zone. U proseku, prosečna cena u svakoj zoni od prve do pete je za 25% niža odnosu na cenu u prvoj višoj zoni. Raspon se kreće od 19%, za koliko je niža prosečna cena u petoj u odnosu na četvrtu zonu, do 35% manje u prvoj zoni u odnosu na ekstra zonu.

Tabela 4 – Osnovni nalazi u vezi sa prosečnim cenama nepokretnosti utvrđenim u opštinama

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

Izvor: baza podataka SKGO i kalkulacije autora

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

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

Budući da se prethodni podaci odnose na sve opštine koje su utvrđivale prosečne cene nepokretnosti u 2014. odnosno 2015. godini, izneti nalaz smo proverili i tako što smo posmatrane podatke ograničili samo na slučajeve kada je JLS prosečnu cenu za određenu vrstu nepokretnosti utvrdila i



za 2014. i 2015. godinu<sup>76</sup>. I ova analiza potvrđuje odsustvo značajnijeg opšteg uvećanja: na primer, u prvoj zoni je povećanje samo 2%; u drugoj zoni je prosek u 2015. godini samo 1 promil iznad proseka u 2014. godini<sup>77</sup>. Ovaj, za mnoge neočekivani nalaz, je možda i jedan od dva najvažnija doprinosa kvantitativnog dela ovog rada. Drugi važan nalaz se tiče konzistentnosti utvrđenih prosečnih vrednosti, i do tog dela ćemo doći kasnije. Na ovom mestu ćemo samo ukazati na to da situacija nije idilična, kako bi se dalo zaključiti na osnovu nalaza o odsustvu značajnog opšteg uvećanja utvrđenih cena nepokretnosti po zonama. Prvi pokazatelj da se ispod odsustva dramatičnih kretanja na nivou opšteg proseka krije dosta toga je uvid u najekstremnije odnose cena utvrđenih za iste vrste nepokretnosti u istim zonama istih opština između 2015. i 2014. godine. Podaci govore o slučajevima da je u 2015. prosečna cena smanjena čitavih devet puta u jednom slučaju i povećana više nego 12 puta u drugom.

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

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

## **Građevinsko zemljište**

Četiri opštine su utvrdile prosečne cene građevinskog zemljišta<sup>78</sup> u ekstra zoni u 2014. godini, a sedam u 2015. godini. Samo su dve opštine utvrdile prosečne cene građevinskog zemljišta u ekstra zoni i za 2014. i za 2015, i obe opštine nisu menjale prosečan iznos u 2015. u odnosu na 2014-tu. U prvoj zoni je 104 opštine utvrdilo prosečne cene građevinskog zemljišta. Prosek za sve 104 opštine u 2015. godini je 2.195 dinara, što je za 22% više od proseka 61 opštine koje su utvrdile prosečne cene za prvu zonu u 2014. godini. Medijana odnosa prosečnih cena u 2015. i 2014. je 1.

<sup>76</sup> Ovo nije uvek bio slučaj. Na primer, određeni broj opština 2014. godine nije utvrdio prosečne cene šumskog zemljišta u prvoj zoni, ali je to učinio u 2015. godini.

<sup>77</sup> Napominjemo da se ovde radi o nominalnim vrednostima, tako da bi, prilagođeno za stopu inflacije, mogli da kažemo da su opštine za 2015. u proseku realno smanjile cene nepokretnosti u odnosu na prosečne cene prema kojima je utvrđivan iznos poreza u 2014. godini.

<sup>78</sup> Član 82. Zakona o planiranju i izgradnji utvrđuje da je građevinsko zemljište „zemljište koje je određeno zakonom ili planskim dokumentom za izgradnju i korišćenje objekata, kao i zemljište na kojem su izgrađeni objekti u skladu sa zakonom“.



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

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

Tabela 5 – Osnovni nalazi u vezi sa prosečnim cenama građevinskog zemljišta utvrđenim u opštinama

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

Izvor: baza podataka SKGO i kalkulacije autora

Da bismo procenili grupisanost posmatranih vrednosti, koristili smo koeficijent varijacije, definisan kao odnos između standardne devijacije i proseka cena utvrđenih za pojedinačnu zonu. Ono što uočavamo su značajno veće vrednosti po zonama u odnosu na koeficijent varijacije za sve vrste nepokretnosti: od 1,34 do 3,02, sa prosekom prema zonama od 1,96. Podsećamo, koeficijenti varijacije po zonama za sve vrste nepokretnosti su se kretali od 1,08 do 1,38, pri čemu je prosek bio 1,21. Dakle imamo značajno „rasutije“ vrednosti pri utvrđivanju cena građevinskog zemljišta nego u slučaju drugih nepokretnosti.

Posmatrajući kretanja između 2014. i 2015. godine, uočavamo da su pomeranja kod građevinskog zemljišta značajnije izražena nego kada smo u obzir uzeli sve vrste nepokretnosti. Ovo je naročito izraženo u ekstra zoni, ali je u toj zoni broj opština koje su utvrdile prosečnu cenu građevinskog zemljišta suviše mali da bi se na osnovu toga donosili bilo kakvi zaključci. Ipak, i van ekstra zone

su razlike izraženije nego što su bile za sve vrste nepokretnosti: odnos između vrednosti utvrđenih za 2015-tu i onih od godinu dana ranije se kreće od 0,9 do 1,26 (naspram raspona od samo 0,93-1,05 za sve vrste nepokretnosti). Medijana odnosa prosečni cena između dve godine je u svim zonama 1, sem u poslednjoj, gde je 0.89.

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

### **Kuće za stanovanje**

Čak 112 opština obuhvaćenih našim istraživanjem je utvrdilo prosečnu cenu za kuće za stanovanje<sup>79</sup> u prvoj zoni, isto koliko i za poslovne zgrade i za šest manje nego za stanove. Međutim, gledajući za sve zone, opštine su najčešće utvrđivale prosečne cene za kuće – u 326 slučajeva naspram 322 za poslovni prostor ili 315 za stanove. Prosek utvrđenih cena po zonama pokazuje gotovo idealni opadajući niz od ekstra do pete zone. Stepenn opadanja u odnosu na prvu višu zonu je relativno ujednačen: od 7% do 22%. Koeficijent varijacije unutar pojedinačnih zona takođe ukazuje na značajno veću ujednačenost nego u slučaju građevinskog zemljišta: vrednosti se kreću od 0,3 do 0,62 (prosek je 0,45), što je znatno manje od građevinskog zemljišta (1,96).

---

<sup>79</sup> Pravilnik o klasifikaciji objekata ("Službeni glasnik RS", br. 22/2015) donet na osnovu Zakona o planiranju i izgradnji i Klasifikacija vrsta građevina Republičkog geodetskog zavoda određuju pojam kuće na sličan način – putem nabiranja vrsta stambenih zgrada u koje spadaju kuće: izdvojene kuće za stanovanje ili povremeni boravak, kao što su porodične kuće, vile, vikendice, kuće u nizu spojene zidom, ili niz spojenih kuća na strmini (terasama), u kojima svaki stan ima svoj krov i svoj ulaz direktno iz prizemlja, sa jednim, dva ili tri stana, kao i stambene zgrade sa apartmanima i sl. u kojima su stanovi namenjeni za stalno stanovanje ili za povremeni boravak.

Tabela 6 – Osnovni nalazi u vezi sa prosečnim cenama kuća utvrđenim u opštinama

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

Izvor: baza podataka SKGO i kalkulacije autora

I odnos prosečnih cena u 2015. u odnosu na 2014. godinu pokazuje ujednačenost. Kreće se od 0,92 do 1,01, dok je prosek ovih odnosa po zonama 0,96, što ukazuje na to da su, u proseku, lokalne samouprave praktično smanjile prosečne cene za kuće koje su utvrđivale po zonama. To, ipak, ne znači da nikakvog „iskakanja“ nije bilo: jedinice lokalne samouprave su cene po zonama utvrđivale i za 60% manje u 2015. u odnosu na prethodno godinu, ali i u iznosu koji je gotovo četiri puta veći od prošlogodišnjeg. Ipak, u samo 6,7% slučajeva, utvrđivane su za 2015. godinu cene kuća koje su se drastično razlikovale u odnosu na one utvrđene za 2014. godinu: u 4,1% slučajeva nova cena je bila dvostruko ili više nego dvostruko veća, a u 2,6% je više nego upola manja. Da podsetimo, u kategoriji građevinskog zemljišta, tih drastičnih kretanja je bilo u čak 17,2% slučajeva.

## Stanovi

I u pogledu stanova<sup>80</sup> imamo u 2015. godini jedan lep opadajući niz prosečnih cena od ekstra do četvrte zone, koji remeti samo peta zona u kojoj je prosečna cena nešto veća od proseka za četvrtu zonu. Razlog za ovu devijaciju treba tražiti i u malom broju opština koje su utvrdile prosečnu cenu za petu zonu (samo 10, u odnosu na 38 u četvrtoj zoni, na primer, ili 118 u prvoj), zbog tendencije da veći broj zona koriste uglavnom veće opštine i gradovi, u kojima se i očekuje da nepokretnosti imaju veću vrednost nego u manjim opštinama. Smanjenje cena u drugoj, trećoj i četvrtoj zoni u odnosu na prvu višu zonu je izrazito ujednačeno i kreće se od 17-19%. Izuzetak od ove ujednačenosti je smanjenje od čak 36% u prvoj zoni u odnosi na ekstra zonu. I ovo odstupanje možemo pripisati malom broju opština koje su utvrdile prosečnu cenu za ekstra zonu, kao i u tendenciji da ekstra zonu uglavnom veće jedinice lokalne samouprave.

<sup>80</sup> Zakon o stanovanju ("Službeni glasnik RS", br. 50/92, 76/92, 84/92, 33/93, 53/93 - drugi zakon, 67/93 - drugi zakon, 46/94, 47/94, 48/94 - drugi zakon, 44/95 - drugi zakon, 49/95, 16/97, 46/98, 26/2001, 101/2005 - drugi zakon i 99/2011) u članu 3. na sledeći način uređuje pojam stana: „Stanom, u smislu ovog zakona, smatra se jedna ili više prostorija namenjenih i podobnih za stanovanje, koje, po pravilu, čine jednu građevinsku celinu i imaju zaseban ulaz.“

Tabela 7 – Osnovni nalazi u vezi sa prosečnim cenama kuća utvrđenim u opštinama

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

Izvor: baza podataka SKGO i kalkulacije autora

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

Tabela 8 – Koeficijenti varijacije prosečnih cena u 2015. godini za kuće i stanove

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

Izvor: baza podataka SKGO i kalkulacije autora

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

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

Tabela 9 – Prosek utvrđenih prosečnih cena po zonama za kuće i stanove

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

Izvor: baza podataka SKGO i kalkulacije autora

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

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

### Poslovni prostor

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

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

Tabela 10 – Osnovni nalazi u vezi sa prosečnim cenama poslovnog prostora utvrđenim u opštinama

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

Izvor: baza podataka SKGO i kalkulacije autora

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

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

### Poljoprivredno zemljište

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

<sup>81</sup> Zakon o poljoprivrednom zemljištu ("Službeni glasnik RS", br. 62/2006 i 41/2009, 65/2008 - drugi zakon i 112/2015), u članu 2. stav 1. tačka 1) utvrđuje da „poljoprivredno zemljište jeste zemljište koje se koristi za poljoprivrednu proizvodnju (njive, vrtovi, voćnjaci, vinogradi, livade, pašnjaci, ribnjaci, trstici i močvare) i zemljište koje se može privedi nameni za poljoprivrednu proizvodnju“.

slučajeva). Rekli bismo da, ako u nekoj kategoriji imovine postoji malo reda u načinu na koji se utvrđuje prosečna cena, onda je to poljoprivredno zemljište.

Tabela 11 – Osnovni nalazi u vezi sa prosečnim cenama poljoprivrednog zemljišta utvrđenim u opštinama

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

Izvor: baza podataka SKGO i kalkulacije autora

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

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

## Šumsko zemljište

Slične tendencije kao kod poljoprivrednog uočavamo i u pogledu šumskog zemljišta<sup>82</sup>, u nešto manjem obimu. I kod šumskog zemljišta rezultati u pogledu prosečnih cena po zonama ne prate određenu logiku – najviše cene su u u prvoj zoni, ali je prosek cena u trećoj i četvrtoj zoni manji od proseka u petoj zoni.

Tabela 12 – Osnovni nalazi u vezi sa prosečnim cenama šumskog zemljišta utvrđenim u opštinama

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

Izvor: baza podataka SKGO i kalkulacije autora

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

<sup>82</sup> Zakon o šumama ("Službeni glasnik RS", br. 30/2010, 93/2012 i 89/2015) u članu 5. stav 5. utvrđuje da se pod šumskim zemljištem podrazumeva „zemljište na kome se gaji šuma, zemljište na kome je zbog njegovih prirodnih osobina racionalnije gajiti šume, kao i zemljište na kome se nalaze objekti namenjeni gazdovanju šumama, divljači i ostvarivanju opštekorisnih funkcija šuma i koje ne može da se koristi u druge svrhe, osim u slučajevima i pod uslovima utvrđenim ovim zakonom.“



## 6.2.2 Gradovi

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

Tabela 13 – Broj utvrđenih cena nepokretnosti po zonama i vrstama nepokretnosti

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

Izvor: baza podataka SKGO i kalkulacije autora

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

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

Tabela 14 – Osnovni nalazi u vezi sa prosečnim cenama nepokretnosti utvrđenim u gradovima – sve vrste nepokretnosti

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

Izvor: baza podataka SKGO i kalkulacije autora

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

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

### Građevinsko zemljište

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

Prosek cena utvrđenih po zonama pokazuje manje konzistentnosti nego što bi se očekivalo. Prosek u prvoj zoni je čak nešto veći od proseka za ekstra zonu; takođe, prosečna cena građevinskog

zemljišta u petoj zoni je nešto veća nego u četvrtoj. U ostalim zonama se prosek smanjuje kako se krećemo ka perifernijim zonama, i to za po oko 50% u odnosu na prvu višu zonu.

Tabela 15 – Osnovni nalazi u vezi sa prosečnim cenama građevinskog zemljišta utvrđenim u gradovima

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

Izvor: baza podataka SKGO i kalkulacije autora

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

Najveće iznenađenje vidimo u pogledu odnosa proseka cena utvrđenih za 2015. i 2014. godinu. U svakoj zoni se uočava oštar pad, koji se kreće od 27% do 71%. Prosečan pad je iznosio 50%. Ipak, kada se gledaju odnosi cena utvrđenih po pojedinačnim gradovima u 2015. i 2014. godini, dobijamo znatno uravnoteženiju sliku: ne računajući ekstra zonu, prosek medijana za ostalih pet zona iznosi 0,96, a neponderisani prosek je 1,08, što ukazuje na čak nešto više cene u 2015-oj u odnos na prethodnu godinu. Posebnu pažnju smo posvetili medijani odnosa cene građevinskog zemljišta između 2015. i 2014. godine u prvoj zoni kod onih gradova koji su utvrđivali iznose u obe godine, i uočili mnogo manju razliku nego u slučaju poređenja ponderisanog proseka. Naime, medijana ovog odnosa u prvoj zoni iznosi 0,93, što znači da je u proseku vrednost zemljišta u prvoj zoni u 2015. godini određena na nivou za 7% manjem od nivoa u 2014. godini. Medijana u drugoj zoni je tačno

jedan, u trećoj 0,88, u četvrtoj i petoj 1. Ovo nam govori nekoliko stvari: a) gradovi su u 2015. revidirali prosečne cene građevinskog zemljišta na dole; b) oni sa višim cenama su izvršili najznačajnije korekcije na dole.

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

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

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

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

### **Kuće za stanovanje**

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

Tabela 16 – Osnovni nalazi u vezi sa prosečnim cenama kuća utvrđenim u gradovima

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

Izvor: baza podataka SKGO i kalkulacije autora

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

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

## Stanovi

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

Tabela 17 – Osnovni nalazi u vezi sa prosečnim cenama stanova utvrđenim u gradovima

	Ekstra zona	I Zona	II Zona	III Zona	IV Zona	V Zona
Broj utvrđenih cena u 2015.	4	19	19	15	14	3
Najniža cena u 2015.	66,626	53,786	42,296	30,000	16,657	17,125
Najviša cena u 2015.	100,826	118,646	94,897	84,833	77,357	65,171
Prosečna cena u 2015.	80,698	73,768	62,626	52,367	41,883	37,552
Udeo u odnosu na prvu višu zonu		0.91	0.85	0.84	0.80	0.90
Standardna devijacija u 2015.	12,607	16,474	13,770	14,387	19,350	18,664
Koeficijent varijacije cena u 2015.	0.16	0.22	0.22	0.27	0.46	0.50
Prosečna cena 2015/2014	1.01	1.00	1.06	1.06	1.11	1.05
Standardna devijacija pojedinačnih odnosa 2015/14	0.03	0.07	0.38	0.47	0.13	0.02
Medijana pojedinačnih odnosa 2015/14	1.00	1.02	1.02	1.00	1.00	1.00
Neponderisani prosek pojedinačnih odnosa 2015/14	1.01	1.04	1.14	1.13	1.07	0.99
Minimalni odnos 2015/2014	0.98	0.94	0.87	0.65	0.97	0.96
Maksimalni odnos 2015/2014	1.05	1.22	2.54	2.72	1.37	1.00
Odnos najviše i najniže vrednosti	1.08	1.30	2.91	4.20	1.42	1.04
Procenat sa odnosom 2015/14 iznad 2	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Procenat sa odnosom 2015/14 ispod 0,5	0%	0%	0%	0%	0%	0%

Izvor: baza podataka SKGO i kalkulacije autora

### Poslovni prostor

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

Kako smo ranije napomenuli, gradovi su utvrdili prosečne cene poslovnog prostora u 66 slučajeva, što je za 10-ak manje u odnosu na građevinsko zemljište, kuće i stanove. Prosečna cena u prvoj zoni je veća nego u ekstra zoni, ali to možemo pripisati razlici u broju gradova koji su utvrđivali cene za ekstra i za prvu zonu. U ostalim zonama, cena se progresivno smanjuje od centralnih ka perifernim zonama, i to u značajnim iznosima: od 22 do 40% u odnosu na prvu višu zonu. Prosek u petoj zoni je ispod 27% vrednosti proseka u prvoj zoni. Ovo je konzistentno sa nalazom dela analize koji se bavio opštinama i tada smo to pripisali većoj osetljivosti cena poslovnog prostora na atraktivnost lokacije.

Prosečne cene u 2015. godini po zonama su značajno manje u odnosu na 2014. godinu (u proseku za 16%), ali kada se gledaju odnosi kod pojedinačnih gradova za koje posedujemo podatke i za

2015. i za 2014. godinu, vidimo da se neponderisani prosek kreće od 0,88 do 1,22 (prosek je 1,03).

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

Tabela 18 – Osnovni nalazi u vezi sa prosečnim cenama poslovnog prostora utvrđenim u gradovima

	Ekstra zona	I Zona	II Zona	III Zona	IV Zona	V Zona
Broj utvrđenih cena u 2015.	4	19	19	10	11	3
Najniža cena u 2015.	74,000	47,649	39,509	21,235	10,167	12,521
Najviša cena u 2015.	108,363	245,746	189,393	162,957	104,799	50,093
Prosečna cena u 2015.	90,518	108,060	82,149	61,965	37,438	29,074
Udeo u odnosu na prvu višu zonu		1.19	0.76	0.75	0.60	0.78
Standardna devijacija u 2015.	16,331	43,265	34,424	35,587	26,220	12,191
Koeficijent varijacije cena u 2015.	0.18	0.40	0.42	0.57	0.70	0.42
Prosečna cena 2015/2014	0.69	0.85	0.91	0.98	0.82	0.78
Standardna devijacija pojedinačnih odnosa 2015/14	0.03	0.19	1.28	0.61	0.21	0.12
Medijana pojedinačnih odnosa 2015/14	0.95	1.00	0.99	0.97	0.94	1.00
Neponderisani prosek pojedinačnih odnosa 2015/14	0.96	0.93	1.22	1.10	0.88	1.08
Minimalni odnos 2015/2014	0.93	0.61	0.52	0.53	0.38	1.00
Maksimalni odnos 2015/2014	1.00	1.27	6.14	2.80	1.00	1.25
Odnos najviše i najniže vrednosti	1.07	2.10	11.87	5.28	2.60	1.25
Procenat sa odnosom 2015/14 iznad 2	0%	0%	6%	10%	0%	0%
Procenat sa odnosom 2015/14 ispod 0,5	0%	0%	0%	0%	13%	0%

Izvor: baza podataka SKGO i kalkulacije autora

### Poljoprivredno zemljište

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

odnosu na 2014. godinu. S druge strane, u trećoj zoni smo uočili smanjenje od 27%. Kod gradova primećujemo i značajan broj drastičnih izmena cena u 2015. u odnosu na prethodnu godinu, i to u 17,5% slučajeva.

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

Druga pojava koja pada u oči je odnos prosečne cene poljoprivrednog zemljišta u različitim zonama iste jedinice lokalne samouprave. Tako, na primer, Kraljevo u prvoj zoni nije utvrdilo prosečnu cenu poljoprivrednog zemljišta, u drugoj je utvrđen iznos od 86 dinara (gotovo pet puta manje nego lane), da bi taj iznos u trećoj zoni bio dvostruko veći nego u drugoj (190 dinara), a u četvrtoj 47 dinara. Teško je u ovome utvrditi bilo kakvu pravilnost, pa je zaključak koji se nameće da su ovi iznosi rezultat slučajnosti, odnosno malog broja transakcija čiji podaci se koriste pri utvrđivanju prosečnih cena. U određenom broju slučajeva su nelogičnosti verovatno odraz utvrđivanja prosečnih cena za čitavu zonu na osnovu nekoliko transakcija, od kojih neke uzimaju u obzir očekivanje da će poljoprivredno zemljište postati građevinsko, što dovodi do ogromnih distorzija, naročito kada se vrednosti iz jedne zone preslikavaju u susedne; u nekim drugim slučajevima, nelogičnosti su, moguće je, rezultat (ne)snalaženja gradova i opština u pokušaju da iznose poreskih obaveza za zemljište upodobe njihovom shvatanju pravičnosti, odnosno platežne sposobnosti obveznika.



Tabela 19 – Osnovni nalazi u vezi sa prosečnim cenama poljoprivrednog zemljišta utvrđenim u gradovima

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

Izvor: baza podataka SKGO i kalkulacije autora

## Šumsko zemljište

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

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

Tabela 20 – Osnovni nalazi u vezi sa prosečnim cenama šumskog zemljišta utvrđenim u gradovima

	Ekstra zona	I Zona	II Zona	III Zona	IV Zona	V Zona
Broj utvrđenih cena u 2015.	1	3	6	6	11	2
Najniža cena u 2015.	3,500	27	27	12	12	23
Najviša cena u 2015.	3,500	125	503	137	150	125
Prosečna cena u 2015.	3,500	74	196	75	68	57
Prosečna cena 2015/2014	76.09	0.18	0.79	0.60	0.72	0.36
Neponderisani prosek pojedinačnih odnosa 2015/14	-	0.88	0.88	1.87	1.82	1.02

Izvor: baza podataka SKGO i kalkulacije autora

### 6.2.3 Grad Beograd

Grad Beograd smo posmatrali odvojeno od ostalih gradova jer on, po mnogim svojim karakteristikama, više nalikuje regionu nego jedinici lokalne samouprave. Pored same prostorne veličine i broja stanovnika, grad Beograd od ostalih JLS odvajaju i visoke cene nepokretnosti.

Gradu Beogradu paleta od 13 zona utvrđenih za potrebe oporezivanja imovine u 2014. godini očigledno nije bila dovoljna za 2015. godinu, pa je pored osam zona, dve ekstra zone, dve zone zaštite zelenila i zone specifičnih namena, uvedena i zona ulaznih pravaca (po utvrđenim cenama se uglavnom nalazi između treće i četvrte zone.

Tabela 21 – Prosečne cene nepokretnosti po vrstama i zonama za 2015. godinu u Beogradu

	Prva ekstra posl.	Prva ekstra stanov.	I	II	III	IV	V	VI	VI	VIII	I zeleni lo	II zeleni lo	Zona ulaz. prav.	Zona spec. namena
Gradev. zemljište	72,300	72,300	49,500	21,500	8,100	3,500	2,600	1,600	1,100	900	14,900	1,400	6,900	1,175
Poljop. zemljište	750	750	750	750	420	380	240	140	90	65	750	130	400	110
Šum. zemljište	700	700	700	700	400	350	200	100	80	70	700	90	380	84
Stanovi	160,500	210,000	160,500	126,700	89,940	78,900	70,640	67,000	55,000	40,000	118,800	63,500	81,030	63,300
Kuće	160,500	228,000	160,500	126,400	87,900	74,100	64,600	56,500	49,600	35,500	105,500	51,500	76,500	51,500
Stanovi naspram kuća	1.00	0.92	1.00	1.00	1.02	1.06	1.09	1.19	1.11	1.13	1.13	1.23	1.06	1.23
Poslovni objekti	370,900	271,600	271,600	201,800	132,200	112,300	92,200	82,000	63,400	43,100	174,800	74,700	124,700	52,600
Garaže i garažna mesta	70,190	91,880	70,190	54,400	40,170	30,260	25,340	21,200	17,150	13,420	46,900	18,790	37,300	15,820

Izvor: baza podataka SKGO i kalkulacije autora

Osma zona je u Beogradu bez izuzetka zona najniže vrednosti. Najviše vrednosti su utvrđivane u dvema ekstra zonama. Poslovni objekti imaju najveću vrednost u ekstra zoni poslovanja, dok su cene stanova, kuća i garaža najviše u ekstra zoni stanovanja. Odnos između najviše i najniže prosečne cene za objekte (poslovni, kuće, stanovi i garaže) je relativno ujednačen i kreće se od 5,25 (za stanove) do 8,61 (za poslovni prostor). U pogledu zemljišta, podaci pokazuju mnogo intenzivniju sliku: šumsko zemljište je 10 puta skuplje u prvoj ekstra zoni stanovanja nego u osmoj zoni, poljoprivredno zemljište više od 11 puta, a građevinsko čak više od 80 puta.

Iznenaduje, u poređenju sa drugim jedinicama lokalne samouprave, da je u Beogradu u prve četiri zone vrednost kuća ista ili čak veća od vrednosti stanova. Od treće zone pa na dalje, Beograd više liči na ostatak Srbije, pa je i utvrđena prosečna cena stanova uvek veća od kuća (od 2 do 23%, u zavisnosti od zone).

Tabela 22 – Odnos prosečnih cena utvrđivanih u 2015. i 2014. godini u Beogradu

	I ekstra poslov.	I ekstra stanov.	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	I zelen.	II zelen.	Zona spec. namena
Građevin. zemljište	0.90	0.90	0.90	0.86	1.16	1.17	1.04	1.07	1.10	1.13	1.15	1.17	1.18
Poljoprivr zemljište	0.34	0.34	0.34	0.34	0.26	0.95	1.20	1.27	1.13	1.00	0.38	1.30	1.47
Šumsko zemljište	0.35	0.35	0.35	0.35	0.28	1.00	1.11	1.05	1.07	1.17	0.39	1.06	1.20
Stanovi	1.11	1.03	1.11	1.09	1.10	1.10	1.07	1.03	1.10	1.14	1.03	1.13	1.51
Kuće	1.11	1.09	1.11	1.09	1.10	1.06	1.08	1.13	1.24	1.18	1.06	1.36	1.72
Poslovni objekti	1.00	1.01	1.01	1.01	1.02	1.02	1.02	1.03	1.02	1.03	1.17	1.07	1.05
Garaže i garažna mesta	1.00	1.02	1.00	1.01	1.00	1.01	1.01	1.01	1.01	1.03	1.04	1.02	1.05
Prosek	0.83	0.82	0.83	0.82	0.84	1.04	1.08	1.08	1.09	1.10	0.89	1.16	1.31

Izvor: baza podataka SKGO i kalkulacije autora

Jedan od zaključaka u pogledu odnosa prosečnih cena utvrđivanih u 2014. i 2015. godini, tiče se zaokruživanja iznosa prosečnih cena za 2014. godinu, dok u cenama za 2015. godinu toga naizgled nije bilo. Od 91 utvrđenih prosečnih cena različitih vrsta nepokretnosti po zonama, uočili smo 12 slučajeva utvrđivanja iznosa prosečnih cena u drastično promenjenom iznosu u odnosu na prethodnu godinu. U svim ovim slučajevima, radi se o umanjenju prosečnih cena za više od dvostruko. Pored ovih 13 slučajeva, nalazimo još 27 slučajeva u kojima je prosečna cena za 2015. godinu utvrđena na nivou koji je 10% viši ili niži od nivoa utvrđenog za 2014. godinu. Tačnije, u svih ovih 27 slučajeva, sem u jednom, radi se o povećanju iznosa u odnosu na prethodnu godinu, i to od 11 do 51%.

Prosek svih koeficijenata odnosa cena utvrđenih za 2015. godinu naspram onih za 2014. je 0,99, što nam govori da je Beograd, i u nominalnim iznosima, utvrđivao cene koje su u proseku niže nego prethodne godine. Ipak, ovaj zaključak treba uzeti sa određenom rezervom, pre svega zbog toga što je ovaj ukupni rezultat pod velikim uticajem smanjenja utvrđenih cena za poljoprivredno zemljište (prosek za sve zone je umanjenje od 21%) i šumsko zemljište (umanjenje od 25% u odnosu na cene utvrđene za 2014. godinu). Prosek za ostalih 5 vrsta nepokretnosti je uvećanje u odnosu na cene iz 2014. godine od 8%. Najveće povećanje je u kategorijama kuća (18%) i stanova (12%). Drugim rečima, najveće smanjenje prosečnih cena je sprovedeno za vrste nepokretnosti od kojih se naplati najmanje sredstava, a najveće povećanje je utvrđeno za nepokretnosti koje učestvuju sa lavovskim delom ukupnih prihoda od poreza na imovinu.

## 6.2.4 Sumarni pregled prakse opština i gradova u utvrđivanju osnovice poreza na imovinu

Izmene Zakona o porezima na imovinu iz 2013. godine su učinile važan korak na približavanju Srbije redu zemalja koje oporezuju imovinu prema njenoj vrednosti, a ne prema nekom parametru kao što je površina objekta. Izneti rezultati istraživanja pokazuju da se naši gradovi i opštine relativno dobro snalaze sa oporezivanjem stambenih objekata. Nažalost, postoji puno argumenata zašto se isto ne može reći za sve vrste nepokretnosti, a pre svega za zemljište.

Kao jedan od indikatora pouzdanosti prosečnih cena po zonama smo koristili koeficijent varijacije cena utvrđivanih u 2015. godini, po vrstama nepokretnosti i zonama. U nastavku su dati rezultati poređenja za tri vrste nepokretnosti: građevinsko zemljište, stanove i poljoprivredno zemljište. Najmanju „rasutost“ vrednosti beležimo u slučaju stanova u gradovima. Ovaj rezultat je očekivan, jer je upravo ta vrsta nepokretnosti najčešće predmet transakcija, pa dostupnih podataka o iznosima koji se ostvaruju pri prodaji ima više nego za sve druge vrste nepokretnosti.

Tabela 23 – Koeficijent varijacije cena u 2015. godini po vrstama nepokretnosti i zonama

		Ekstra zona	Prva	Druga	Treća	Četvrta	Peta
Građevinsko zemljište	Opštine	1.84	2.10	1.88	1.60	3.02	1.34
	Gradovi	0.92	1.32	1.39	1.26	0.95	0.76
Stanovi	Opštine	0.53	0.51	0.44	0.49	0.52	0.55
	Gradovi	0.16	0.22	0.22	0.27	0.46	0.50
Poljoprivredno zemljište	Opštine	0.37	2.32	1.59	1.61	4.36	0.71
	Gradovi	-	1.66	2.10	2.35	2.36	0.36

Izvor: baza podataka SKGO i kalkulacije autora

Najveći koeficijent varijacije je kod poljoprivrednog zemljišta (i to i kod opština i kod gradova), kao i kod građevinskog zemljišta. Ovo nam ukazuje na značajno manju pravilnost u utvrđivanju cena onih nepokretnosti koje su u manjem broju slučajeva predmet transakcija. Rasutost prosečnih cena utvrđenih za građevinsko i poljoprivredno zemljište dovodi u pitanje osnovanost tako utvrđenih prosečnih cena i adekvatnost na njima zasnovanih iznosa poreske osnovice.

U nastavku smo detaljnije pogledali podatke za poljoprivredno zemljište, po zonama.

Tabela 24 – Prosečna cena u 2015. godini za poljoprivredno zemljište, po zonama

	Ekstra zona	Prva	Druga	Treća	Četvrta	Peta
Opštine	91	132	91	80	152	47
Gradovi	-	813	404	243	208	61
Grad Beograd	750	750	750	420	380	240

Izvor: baza podataka SKGO i kalkulacije autora

Tabela 24 jasno ilustruje zabrinjavajuće rezultate oporezivanja poljoprivrednog zemljišta. Cene od zone do zone variraju često bez ikakve jasne logike. Iako bi se očekivalo da je glavni parametar koji utiče na cenu poljoprivrednog zemljišta njegova produktivnost (klasa), iz prethodne tabele se jasno vidi da zona presudno utiče na prosečnu vrednost poljoprivrednog zemljišta. Utisak je da u velikom broju slučajeva na prosečnu cenu dosta utiče nekoliko transakcija, a da su predmet transakcija najčešće parcele poljoprivrednog zemljišta za koje se pretpostavlja da bi uskoro, izmenom prostorno-planskih dokumenata, mogle postati građevinsko. Tako su moguće situacije da su ogromne površine poljoprivrednog zemljišta u pogledu plaćanja poreza na imovinu žrtva malog broja parcela koje imaju potencijal da uskoro postanu građevinsko zemljište.

Sledeći pokazatelj koji smo koristili se tiče odnosa cena utvrđenih za 2015-tu godinu, u odnosu na cene utvrđivane za 2014. godinu. Kada iz rezultata isključimo ekstremnu vrednost „ (76 puta veća cena šumskog zemljišta u ekstra zoni utvrđena za 2015. godinu u odnosu na prethodnu – na osnovu cena utvrđenih samo u jednom gradu u 2015-oj i jednom u 2014-oj godini) dolazimo do rezultata prema kome je neponderisani prosek odnosa cena utvrđenih za sve namene i sve zone u 2015. naspram 2014. godine 0,97. Dakle, na ovom nivou razmatranja, može se reći da su JLS pokazale suzdržanost prilikom utvrđivanja prosečnih cena nepokretnosti po vrstama i zonama za potrebe oporezivanja imovine za 2015. godinu.

Tabela 25 – Odnos cena u 2015. i 2014. godini po vrstama nepokretnosti i zonama

	Vrsta JLS	Ekstra zona	Prva	Druga	Treća	Četvrta	Peta	Prosek
Građevinsko zemljište	Opštine	2.52	0.99	1.02	0.90	1.26	1.18	1.31
	Gradovi	0.47	0.73	0.65	0.50	0.36	0.29	0.50
	Grad Beograd	0.90	0.90	0.86	1.16	1.17	1.04	1.00
Kuće	Opštine	0.92	1.01	0.99	0.97	0.92	0.97	0.96
	Gradovi	0.99	0.91	0.94	1.02	0.98	0.79	0.94
	Grad Beograd	1.10	1.11	1.09	1.10	1.06	1.08	1.09
Stanovi	Opštine	1.29	1.01	1.01	1.05	1.01	1.12	1.08
	Gradovi	1.01	1.00	1.06	1.06	1.11	1.05	1.05
	Grad Beograd	1.07	1.11	1.09	1.10	1.10	1.07	1.09
Poslovni objekti	Opštine	1.10	0.94	0.99	0.97	0.99	1.03	1.00
	Gradovi	0.69	0.85	0.91	0.98	0.82	0.78	0.84
	Grad Beograd	1.00	1.01	1.01	1.02	1.02	1.02	1.01
Poljoprivredno zemljište	Opštine	1.16	1.85	1.03	1.08	2.23	0.87	1.37
	Gradovi	-	1.72	1.67	1.39	2.13	0.55	1.49
	Grad Beograd	0.34	0.34	0.34	0.26	0.95	1.20	0.57
Šumsko zemljište	Opštine	0.90	1.40	1.22	0.92	1.23	0.96	1.11
	Gradovi	76.09	0.18	0.79	0.60	0.72	0.36	13.12
	Grad Beograd	0.35	0.35	0.35	0.28	1.00	1.11	0.57

Izvor: baza podataka SKGO i kalkulacije autora

Napominjemo da su u tabelama dati odnosi na osnovu neponderisanih proseka, što znači da

nekoliko ekstremnih vrednosti može disproporcionalno da utiče na konačni rezultat. Primer za to je značajno smanjenje cena građevinskog zemljišta u 2015. godini u odnosu na prethodnu (u proseku 50%). Ono što nas najviše zanima su odnosi u pogledu nepokretnosti koje učestvuju sa najvećim delom u ukupnim prihodima lokalnih samouprava: poslovnih objekata, kuća i stanova. U vezi sa tim uočavamo da su prosečne cene poslovnih objekata u 2015. u odnosu na 2014. godinu smanjene, i to pre svega kod gradova.

Odnosi između cena utvrđenih u 2015. i 2014. za kuće se kreću od 0,94 do 1,09 (prosek 1,00), a za stanove se kreću od 1,05 do 1,09 (prosek 1,07).

Tabela 26 – Prosečni odnosi različitih vrsta nepokretnosti između 2015. i 2014. godine

<b>Vrsta nepokretnosti</b>	<b>Odnos 2015/14</b>
Građevinsko zemljište	0,94
Kuće	1,00
Stanovi	1,07
Poslovni objekti	0,95
Poljoprivredno zemljište	1,14
Šumsko zemljište	0,53

Izvor: podaci SKGO i kalkulacije autora

Dakle, za kuće su u proseku u 2015. godini utvrđene cene koje su nominalno na istom nivou kao što su bile za 2014. godinu, dok su za stanove utvrđene prosečne cene za 7% više nego za prethodnu godinu. Ono što možemo da zaključimo na osnovu prethodne tabele je da su lokalne samouprave bile velikodušne u smanjivanju utvrđenih prosečnih cena za nepokretnosti koje najmanje doprinose ukupnim prihodima (šumsko zemljište), ali su za one koje učestvuju sa velikim delom prihoda od poreza na imovinu (stambeni objekti) utvrdile prosečne cene koje obezbeđuju da se prihodi u realnom iznosu ne smanje u odnosu na 2014. godinu. Na koncu, zbirni podaci ne ukazuju na postojanje široke tendencije uvećanja utvrđenih prosečnih cena nepokretnosti, ali pojedinačni podaci pokazuju i značajna uvećanja u 2015. u odnosu na 2014. godinu i neke druge anomalije za koje je teško naći ekonomsko opravdanje. Podaci sugerišu da se te anomalije po pravilu javljaju za vrste nepokretnosti za koje u određenoj zoni ima mali broj transakcija, pa se dešava da neke netipične transakcije imaju veliki uticaj na utvrđene prosečne cene, ili u situacijama kada se zbog nedovoljnog broja transakcija u jednoj zoni preuzimaju cene iz susedne zone.

## 7. Odnos osnovice poreza na imovinu i tržišne vrednosti nepokretnosti

Obračun iznosa obaveze u modelu oporezivanja imovine na osnovu njene tržišne vrednosti je veliki izazov za sve sisteme, a naročito za one kod kojih se takozvani ad valorem porez na imovinu tek etablira. U ovom delu disertacije se oslanjamo na rezultate kvantitativnih istraživanja da bismo utvrdili u kojoj meri obračunati iznos osnovice za porez na imovinu u Srbiji odgovara tržišnoj vrednosti nepokretnosti. Ovo pitanje je izuzetno važno, i možemo ga smatrati jednim od nekoliko ključnih pitanja svakog sistema oporezivanja imovine koji polazi od njene tržišne vrednosti.

Značaj veze između iznosa osnovice i tržišne vrednosti predmeta oporezivanja je širi od problema manjeg obima prihoda koji se naplaćuju putem poreza na imovinu ako je procena vrednosti osnovice ispod nivoa tržišne vrednosti, odnosno štete koja se nanosi obveznicima ako je obračunata osnovica veća od tržišne vrednosti. Problematika koja je vezana za odnos između osnovice poreza na imovinu i tržišne vrednosti se tiče samih osnova pravičnosti ovog poreza. Naime, kako smo to utvrdili ranije, ako su svi predmeti oporezivanja proporcionalno potcenjeni ili precenjeni, sama pravičnost ne mora biti ugrožena.

Momenat u kome diskrepanca između tržišne vrednosti i obračunate osnovice počinje ozbiljno da nagrizava pravičnost čitavog sistema je onaj u kome sistem utvrđivanja osnovice favorizuje, odnosno diskriminiše, pojedine nepokretnosti, ili pojedine kategorije nepokretnosti. Jedan od ključnih zadataka dobro postavljenog sistema oporezivanja imovine je upravo da spreči javljanje tih situacija, odnosno da obezbedi da procena vrednosti nepokretnosti za potrebe oporezivanja imovine proizvede rezultate koji su bliski tržišnim vrednostima, ili su makar na sličnom nivou udaljenosti od nje. Kao što smo već pokazali, i kao što će postati još jasnije na primeru Srbije, ovo je lakše reći nego ostvariti.

Na značajno zaostajanje osnovice poreza na imovinu za osnovicom poreza na prenos apsolutnih prava u Srbiji ukazano je još 2004. godine u publikaciji „Reforma poreskog sistema 2“ u izdanju Centra za liberalno-demokratske studije (Begović et al, 2004). Tada su podaci o 809 nepokretnosti<sup>83</sup>, koje su bile predmet transakcija tokom 2003. godine i za koje je utvrđena osnovica poreza na prenos apsolutnih prava, primenjeni na 40.394 nepokretnosti koje su bile u bazi podataka za porez na imovinu. U navedenom istraživanju je pretpostavljeno da je procena osnovice za potrebe oporezivanja prenosa apsolutnih prava veoma bliska tržišnoj vrednosti nepokretnosti. Na osnovu te pretpostavke, korišćenjem statističkog softvera za primenu nelinearnog regresionog modela, se došlo do aproksimacije tržišne vrednosti svih tih 40.394 nepokretnosti. Ključni rezultati tog istraživanja za našu temu su sledeći:

- Osnovica poreza na imovinu za stanove je oko 3,7 puta manja od tržišne vrednosti;
- U slučaju poslovnog prostora, osnovica poreza na imovinu je potcenjena 1,8 puta;
- Osnovica poreza na imovinu za kuće je potcenjena 2,9 puta, uz napomenu da je ova procena dobijena na osnovu najmanjeg uzorka, koji se sastojao od samo 14 kuća (Begović i ostali, 2004, str. 13).

Ovi nalazi sadrže upravo ono čega se plašimo da ćemo naći pri analizi određenog sistema oporezivanja imovne: a) veliku razliku između tržišne vrednosti i obračunate osnovice poreza na imovinu i b) neravnomernost te razlike, što znači da su jedne kategorije nepokretnosti (a time i

<sup>83</sup> Odnosno 1.700 nepokretnosti sa kojima se krenulo u analizu, da bi se taj broj više nego prepolovio odbacivanjem podataka za koje je ocenjeno da nisu dovoljno pouzdani.



obveznika) favorizovane, a druge diskriminisane.

Iako jako indikativni, prethodno navedeni rezultati imaju nekoliko značajnih nedostataka. Pored pomenutog, malu zastupljenost kuća u uzorku, treba navesti da se svi korišćeni podaci odnose samo na tri najveća grada – Beograd, Novi Sad i Niš. Ovo ostavlja prostor za pitanje da li je tendencija odnosa između dve osnovice ista i u drugim jedinicama lokalne samouprave, u kojima je vrednost nepokretnosti generalno niža, i u kojima je dostupno mnogo manje podataka o cenama koje se postižu pri prometovanju nepokretnosti. Pored toga, istraživanje je bilo fokusirano na stambeni prostor, pa se postavlja pitanje specifičnosti drugih kategorija nepokretnosti – poslovnog prostora, proizvodnih objekata i zemljišta.

U nastavku predstavljamo nalaze nekoliko skorijih empirijskih istraživanja o odnosu osnovice poreza na imovinu i tržišne vrednosti nepokretnosti.

## **7.1 Odnos osnovice poreza na imovinu i tržišne vrednosti prema vrstama nepokretnosti**

Tačno 10 godina nakon što je Centar za liberalno-demokratske studije (CLDS) objavio prethodno navedene rezultate, sprovedeno je istraživanje u okviru Fondacije za razvoj ekonomske nauke (FREN) koje je imalo sličan cilj – da utvrdi odnos između osnovice poreza na imovinu i tržišne vrednosti nepokretnosti. Metodologija koja je primenjena ima dosta sličnosti sa onom koju je primenio CLDS, s tim da nekoliko razlika zaslužuju da budu istaknute:

- podaci sa kojima se raspolagalo u istraživanju iz 2014. godine su manjeg obima od obima podataka korišćenih 10 godina ranije;
- u pogledu geografske pokrivenosti, primenjen je značajno širi pristup, čija dodatna prednost je i to što uključuje i manje jedinice lokalne samouprave;
- što se vrsta nepokretnosti tiče, kuće su zastupljene u većem broju nego u prvom istraživanju – tačnije, sa 23 kuće, njihov broj je gotovo dvostruko veći nego u prethodnom istraživanju;
- za razliku od prvog istraživanja, pored stambenih i poslovnih objekata, uključeno je bilo i poljoprivredno i šumsko zemljište, kao i industrijski objekti;
- pretpostavka iz prve studije, da je osnovica poreza na prenos apsolutnih prava bliska tržišnoj vrednosti nepokretnosti nije uzeta kao polazna osnova u drugoj studiji, već je, naprotiv, kako će se videti posebno testirana u sklopu istraživanja.

Osnovni rezultati drugog istraživanja su predstavljeni 2014. godine (Arsić et al, 2014). U nastavku dajemo više podataka o primenjenoj metodologiji u tom istraživanju, a zatim i rezultate, sa naglaskom na nalaze koji ranije nisu publikovani.

Sprovedeno istraživanje se sastoji iz dva segmenta: prvi se tiče odnosa između procena do kojih se dolazi za potrebe oporezivanja prenosa apsolutnih prava i procena za potrebe godišnjeg poreza na imovinu; drugi segment istraživanja se tiče poređenja vrednosti do kojih se dolazi pri individualnim procenama od strane ovlašćenih procenitelja sa procenama vrednosti pri oporezivanju imovine. Oba segmenta istraživanja se zasnivaju na poređenju konkretno identifikovanih nepokretnosti. Da bi se to uspelo, bilo je potrebno u prvom koraku pribaviti podatke o obračunatoj osnovici za porez na prenos apsolutnih prava za veći broj nepokretnosti. Konkretno, pribavljeni su podaci za 286 nepokretnosti koje su bile predmet transakcija tokom 2012. i 2013. godine.

Ovih 286 nepokretnosti su raspoređene na način da u uzorku budu zastupljeni i gradovi, opštine i gradske opštine, odnosno da se u njima nalaze različite vrste nepokretnosti koje su predmet analize. U pogledu broja opština, dominiraju one sa teritorije grada Beograda (Barajevo, Grocka, Savski Venac, Stari Grad, Voždovac i Zvezdara – ukupno šest) u odnosu na osam JLS van Beograda: Arandelovac, Čajetina, Indija, Knjaževac, Niš, Pirot, Subotica i Vranje. Ovo nije slučajno, imajući u vidu dominaciju grada Beograda u pogledu broja nepokretnosti i još više u pogledu broja transakcija. Podaci o iznosima obračunatih osnovica poreza na prenos apsolutnih prava su bili praćeni podacima potrebnim da bi se te nepokretnosti identifikovale u bazama podataka lokalnih poreskih uprava, da bi se iz njih pribavili podaci o obračunatim osnovicama za godišnji porez na imovinu<sup>84</sup>.

U drugom koraku se radilo na pronalaženju ovih 268 nepokretnosti u evidencijama odgovarajućih lokalnih poreskih uprava. Za dobar deo nepokretnosti nije bilo moguće nesumnjivo utvrditi da se podaci u evidencijama osnovica poreza na prenos apsolutnih prava i periodičnog poreza na imovinu odnose na istu nepokretnost. Po tom osnovu je eliminisano 125 nepokretnosti iz uzorka. Sledeći korak je bilo utvrđivanje da li je razlika u evidentiranim površinama u dve evidencije takvog obima da bi poređenje njihovih procenjenih vrednosti bilo bespredmetno. Po tom osnovu je isključeno još 18 nepokretnosti iz uzorka, i to onih kod kojih se površina u dve evidencije razlikuje za 20 ili više procenata. Kao rezultat ovog „prečišćavanja“ uzorka, ostale su 126 nepokretnosti za koje smo procenili da imamo poklapanje u dve evidencije i za koje smo došli do osnovice na osnovu koje je obračunat porez na imovinu za 2012. godinu i do osnovice poreza na prenos apsolutnih prava po osnovu transakcije koja je ostvarena u 2012. ili 2013. godini.

Osnovni nalazi pri poređenju vrednosti dve osnovice kod ovih 126 nepokretnosti su sledeći:

- ukupan zbir osnovice za porez na imovinu iznosi 79,7% osnovice za porez na prenos apsolutnih prava (što je u isto vreme i ponderisani prosek).
- u pogledu medijane, vidi se da je iznos osnovice za porez na imovinu samo 55% osnovice za porez na prenos apsolutnih prava;
- neponderisani prosek odnosa osnovice za porez na imovinu i osnovice za porez na prenos apsolutnih prava je 69% (Arsić i ostali, 2014, str. 18).

Ono što primećujemo je da su ove diskrepance između osnovice poreza na imovinu i osnovice poreza na prenos apsolutnih prava dosta blaže od onih koje su utvrđene u studiji CLDS-a. Iako moramo pretpostaviti da je makar jednim delom to rezultat različitih metodologija primenjenih u dva istraživanja, razlike u uočenom zaostajanju osnovice poreza na imovinu za osnovicom poreza na prenos apsolutnih prava su takve da možemo pretpostaviti da je vremenom došlo do približavanja poreske osnovice tržišnoj vrednosti nepokretnosti. Ovde je posebno potrebno napomenuti da je pravni okvir za obračun iznosa osnovice poreza na imovinu koji je bio na snazi 2004. godine značajno izmenjen i u vreme izrade studije u okviru FREN-a, da bi nakon toga bio dodatno unapređen. Ipak, smatramo da su nalazi koji slede i dalje značajni i da ukazuju na neke sistemske osobine modela utvrđivanja osnovice poreza na imovinu, a pre svega na neujednačenost stepena potcenjenosti osnovice poreza na imovinu u odnosu na tržišnu vrednost nepokretnosti između različitih vrsta nepokretnosti.

---

<sup>84</sup> Podaci koji su dobijeni i u vezi sa osnovicom za porez na prenos apsolutnih prava i u vezi sa osnovicom za porez na imovinu su pribavljeni u takozvanom „depersonalizovanom obliku“, tako da su nam bili dostupni podaci samo o samim nepokretnostima, ali ne i o nosiocima prava na njima.

U trećem koraku, što je ujedno i ključna dodata vrednost ovog istraživanja u odnosu na prethodna, a pre svega u odnosu na ono koje je sproveo CLDS, poredili smo procene dve osnovice (za porez na prenos apsolutnih prava i periodični porez na imovinu) sa najboljom aproksimacijom tržišne vrednosti imovine do koje je moguće doći: individualnim procenama tržišne vrednosti nepokretnosti od strane ovlašćenog sudskog veštaka<sup>85</sup>. S obzirom na veliku zahtevnost ovog metoda, odnosno visoke troškove sprovođenja individualnih procena od strane ovlašćenih procenitelja<sup>86</sup>, na ovaj način je procenjen značajno manji broj nepokretnosti u odnosu na onaj broj za koji su postojale podaci o iznosima dve osnovice – tačnije individualno su procenjene 23 nepokretnosti<sup>87</sup>, raspoređene u tri jedinice lokalne samouprave (Arandelovcu, Inđiji i Beogradu, odnosno sledećim beogradskim opštinama: Voždovac, Novi Beograd, Grocka i Stari Grad). Procena tržišne vrednosti je sprovedena u oktobru 2013. godine, polazeći od sledećih elemenata:

- hipotetičko pravo vlasništva bez pravnih prepreka u slobodnom transferu,
- najbolja i najisplativija upotreba nekretnina koje su predmet procene<sup>88</sup>.

Iako se radi o uzorku koji je očigledno daleko od reprezentativnosti, ovaj deo istraživanja je proizveo rezultate koji dovode u sumnju preovlađujući stav (i pretpostavku sadržanu u istraživanju CLDS-a) o tome da osnovice poreza na prenos apsolutnih prava verno odražava tržišnu vrednost nepokretnosti. Ne samo da nesaglasnost u tim vrednostima postoji, već se, u meri u kojoj o tome možemo govoriti s obzirom na malu veličinu uzorka, ta nesaglasnost razlikuje prema vrstama nepokretnosti, što je još problematičnije.

### 7.1.1 Kuće

Za ukupno 23 kuće smo uspešno uparili podatke o poreskim osnovicama za porez na prenos apsolutnih prava i porez na imovinu. Prvo što možemo da uočimo iz spektra podataka koji su dati u narednoj tabeli je veliki raspon odnosa ove dve osnovice. Na jednoj strani imamo slučaj da je osnovica poreza na imovinu više od osam puta manja od osnovice poreza na prenos apsolutnih prava, a na drugoj je situacija osnovica poreza na imovinu veća, i to za solidnih 33%, u odnosu na osnovicu preza na prenos apsolutnih prava. Nijedna od ove dve vrednosti nije usamljena ekstremna vrednost, ali ćemo, radi veće pouzdanosti nalaza, u nastavku koristiti i podatke o trimovanom proseku<sup>89</sup>, i to tako što ćemo za te potrebe isključiti po 10% ekstremnih vrednosti na svakom kraju niza podataka.

---

<sup>85</sup> Vredi napomenuti da je za ovaj zadatak bila angažovana predsednica Nacionalnog udruženja procenjivača Srbije, Danijela Ilić, kojoj se i ovim putem zahvaljujemo.

<sup>86</sup> Ovaj deo istraživanja je omogućen zahvaljujući razumevanju i interesu za ovu temu od strane Linkoln instituta za zemljišnu politiku (Lincoln Institute of Land Policy). Zahvaljujući toj podršci, bilo je moguće identifikovati, obići spolja, i proceniti 19 nepokretnosti iz kategorije stambenih i poslovnih objekata za koje postoje podaci o obe osnovice. Tri planirane nepokretnosti nije bilo moguće identifikovati od strane procenitelja pa su, umesto njih, individualno procenjene tri nepokretnosti najbližijih karakteristika u istim zonama.

<sup>87</sup> Radi se o 10 jedinica poslovnog prostora, pet parcela poljoprivrednog zemljišta, tri stana, tri kuće i dve parcele šumskog zemljišta.

<sup>88</sup> Iz Izveštaja o proceni tržišne vrednosti Nacionalnog udruženja procenjivača Srbije.

<sup>89</sup> Trimovani prosek (eng. *trimmed mean*, *truncated mean*) je aritmetička veličina do koje se dolazi kada se iz određenog niza, pre izračunavanja proseka, isključi određeni manji deo ekstremnih vrednosti, sa oba kraja niza. Uobičajeno je da se pri izračunavanju trimovanog proseka isključi 10% vrednosti (po 5% na svakom kraju niza), ili 20% vrednosti (po 10% na svakom kraju niza), ali se u određenim slučajevima primenjuje isključenje i do 50% vrednosti. Trimovani prosek se primenjuje sa sličnim ciljem kao i medijana, da bi se izbeglo da nekoliko ekstremnih vrednosti dominantno odredi iznos proseka.

Kod ukupno 14 vrednosti je nivo osnovice poreza na imovinu za 20 ili više procenata ispod nivoa osnovice za porez na prenos apsolutnih prava, a kod tri vrednosti je za 20 ili više procenata iznad tog nivoa. Kod šest kuća se odnos dve osnovice nalazi u rasponu od plus ili minus 20%, što čini samo četvrtinu našeg uzorka. Što se koeficijenta na nivou ukupnog uzorka tiče, on iznosi 0,71, što znači da je u proseku osnovica porez na imovinu u slučaju kuća potcenjena za 29% u odnosu na osnovicu poreza na prenos apsolutnih prava. Zanimljivo je da je trimovani prosek (ukupno 20% trimovanja) u procenat identičan sa netrimovanim prosekom. Koeficijent varijacije, koji se dobija kao količnik standardne devijacije uzorka i njegovog proseka, i ukazuje na nivo odstupanja svih pojedinačnih vrednosti u odnosu na prosečnu, iznosi od 0,51, što je, kako ćemo videti kada ga uporedimo sa vrednostima za druge kategorije imovine, relativno visok iznos neujednačenosti vrednosti.

Napominjemo da se svi ovi obračuni odnose na poreske osnovice, onako kako su obračunate za date uparene nepokretnosti. Međutim, s obzirom da za istu nepokretnost mogu biti zabeležene različite površine u dve evidencije koje su predmet našeg bavljenja, bilo je moguće da to utiče na naše nalaze. Zato smo najpre izračunali zbir površina za sve kuće iz uzorka u dve evidencije i došli do razlike od 2,3% procenta, što bi se moglo smatrati više nego prihvatljivim. Međutim, daljom proverom smo utvrdili da zbir apsolutnih vrednosti razlika u površinama pojedinačnih kuća (čime se sprečava da se razlike suprotnih predznaka međusobno potiru) u površinama čini čak 37% u odnosu na površinu u evidenciji za periodični porez na imovinu<sup>90</sup>. U nastavku smo uzeli i tu činjenicu u obzir i obračunali za svaku nepokretnost vrednost osnovice jednog poreza po metru kvadratnom, a zatim i vrednost osnovice drugog poreza po metru kvadratnom, i na kraju smo te dve vrednosti stavili u odnos, i izračunali prosek tih pojedinačnih odnosa. Tako dobijen koeficijent odnosa dve osnovice je isti kao i u slučaju kada su direktno poređene osnovice – 0,71.

Svi prethodno izneti podaci se odnose na neponderisani prosek. Do ponderisanog proseka dolazimo stavljajući u odnos zbir svih osnovica poreza na imovinu iz uzorka sa zbirom svih osnovica poreza na prenos apsolutnih prava. Ovde nas čeka iznenađenje, budući da je odnos u korist osnovice poreza na imovinu, doduše za skromnih 4%. Razlog za to je pre svega to što je u slučaju daleko najvrednije nepokretnosti u uzorku (kuće na Savskom Vencu koja je za potrebe poreza na imovinu procenjena na 385 miliona dinara), procena za potrebe oporezivanja prenosa apsolutnih prava procenjena na nivou nižem za 27%. Kada bi ovu nepokretnost isključili iz uzorka, dolazimo do bitno drugačijih podataka: naime, tada ponderisani prosek pokazuje da osnovica poreza na imovinu zaostaje za 45% u odnosu na osnovicu za porez na prenos apsolutnih prava.

---

<sup>90</sup> Iz podataka o razlikama evidentiranih površina u dve evidencije, koji pokazuju razlike i od više od 100 m<sup>2</sup>, ili čak više stotina kvadratnih metara, je očigledno da su u nekim slučajevima čitavi spratovi (ako ne i čitave kuće na parceli) ostale van evidencije jednog od dva poreza koja su nam bila u fokusu. Interesantno je da postoji gotovo potpuna ravnoteža između dve evidencije, u smislu da ni jedna nema prednost u pogledu obuhvaćenih površina.

Tabela 27 – Odnos dve osnovice kod kuća

Opština (A)	Ulica (B)	Površina u m <sup>2</sup> (C)	Osnovica poreza na prenos aps. prava (D)	Osnovica poreza na imovinu (E)	E/D
Arandelovac	Grčka	208	6,656,000	7,212,122	1.08
Arandelovac	Kačerska	71.28	1,568,160	2,082,840	1.33
Barajevo	Bačevac, Milorada Brkića Icinog	50	1,028,675	504,274	0.49
Barajevo	Šiljakovac, Marka Todorovića	69	1,257,326	824,027	0.66
Barajevo	Stara Lipovica	58	1,549,461	1,357,712	0.88
Barajevo	Stara Lipovica	115	2,312,645	2,069,939	0.90
Voždovac	Adm. Vukovića	43	3,420,064	1,093,986	0.32
Voždovac	Bul. oslobođenja	125	18,480,000	6,685,468	0.36
Voždovac	Nikšićka	131.24	9,239,296	3,685,432	0.40
Vranje	Prol. brigada	29.00	1,450,000	702,520	0.48
Grocka	Pudarački put	45.28	815,040	456,025	0.56
Grocka	Vinča, Ozrenska	66.22	1,919,916	1,485,573	0.77
Grocka	Vrčin, Bul. revolucije	127.83	2,986,109	3,267,785	1.09
Zvezdara	Marka Oreškovića	71.4	14,645,718	1,792,921	0.12
Zvezdara	Braće Ribnikar	64	7,327,800	1,754,935	0.24
Zvezdara	Paje Jovanovića	44	4,840,000	2,709,894	0.56
Indija	Kordunaška	55	1,320,000	1,351,396	1.02
Niš	Ozrenska	180	4,225,000	2,989,822	0.71
Pirot	Jovana Skerlića	114.58	3,063,700	2,031,297	0.66
Savski Venac	Dr. Milutina Ivkovića	684.8	303,232,583	385,616,372	1.27
Subotica	Ivana Meštovića	129.00	4,228,070	4,228,070	1.00
Subotica	Patrisa Lumumbe	78.00	2,184,000	2,652,578	1.21
Čajetina	I partizanske bolnice	271.09	28,900,634	5,216,058	0.18

Izvor: podaci istraživanja i kalkulacije autora

Značajnu razliku između ponderisanog i neponderisanog proseka možemo tumačiti kao tendenciju da osnovica kod vrednijih kuća još više zaostaje za osnovicom poreza na prenos apsolutnih prava u odnosu na ono na šta nailazimo kod kuća manje vrednosti. Ovo indirektno potvrđuje i nalaz da medijana dva odnosa (netrimovanog niza) iznosi 0,66, što je vrednost koja se nalazi između ponderisanog i neponderisanog proseka i koju ćemo kao relevantnu koristiti u nastavku istraživanja. Uz ponovljenu napomenu da se svi ovi rezultati zasnivaju na relativno malom uzorku, prelazimo na aspekt istraživanja koji se zasniva na još manjem, ali izuzetno vrednom, obimu podataka: individualnim procenama tržišne vrednosti kuća sprovedenim od strane ovlašćenih procenitelja.

Cilj ovog dela istraživanja je bio da poređenjem individualnih procena tržišne vrednosti i procena republičke Poreske uprave za potrebe oporezivanja prenosa apsolutnih prava proverimo tezu o bliskosti ove dve vrednosti.

Tabela 28 - Odnos osnovice za porez na prenos apsolutnih prava i procenjene tržišne vrednosti

JLSJLS	Vrsta	Republička Poreska uprava			NUPS			B/A
		Ulica	Površina (m <sup>2</sup> )	A: Poreska osnovica (din.)	Površina (m <sup>2</sup> )	Približna godina izgradnje	B: Procenjena tržišna vrednost (din.)	
Beograd	Stan	Braće Jerkovića	27.5	3,119,169	27.5	1970.	3,420,000	1.10
Arandelovac	Kuća	Grčka	208	6,656,000	180	1970.	6,840,000	1.19
Arandelovac	Stan	Knjaza Miloša	34.16	2,391,200	34.16	2000.	2,850,000	1.19
Beograd	Kuća	Braće Ribnikar	64	7,327,800	64	1995.	9,462,000	1.29
Indija	Stan	Novosadska	50	4,250,000	50	2009.	4,230,210	1.00
Indija	Kuća	Omladinska, Beška	68	1,088,000	80	1970.	3,876,000	3.03

Izvor: podaci istraživanja i kalkulacije autora

Kako pokazuje Tabela 28, raspoložemo sa individualnim procenama za samo tri kuće, pa smo ih zato u daljoj analizi tretirali zajedno sa individualnim procenama stanove (raspolagali smo podacima za takođe tri stana), tako da se ovaj deo analize odnosi na stambeni prostor. Kao što se iz tabele vidi, podaci o površinama objekata dobijeni prilikom individualnih procena se ne poklapaju uvek sa površinama iz evidencije republičke Poreske uprave. Zato smo, kod utvrđivanja odnosa te dve vrednosti, koristili ne ukupne iznose, već iznose po kvadratnom metru. Sem u jednom slučaju, kada je odnos dve vrednosti više od tri puta u korist procene tržišne vrednosti od strane ovlašćenog procenitelja, i u jednom slučaju kada osnovica poreza na prenos apsolutnih prava zanemarljivo zaostaje za procenjenom tržišnom cenom, u ostalim slučajevima se odnos procenjene tržišne vrednosti i osnovice poreza na prenos apsolutnih prava kreće između 1,1 i 1,29. Kada iz ukupno dostupnih šest vrednosti isključimo najmanju i najveću, dobijamo trimovani prosek dva odnosa od 1,19. S obzirom na to da je medijana odnosa osnovice poreza na imovinu u odnosu na osnovicu poreza na prenos apsolutnih prava bila 0,66, dolazimo do zaključka da za svakih 100 dinara tržišne vrednosti kuća, osnovica Poreske uprave iznosi 84 dinara, a osnovica poreza na imovinu iznosi 55 dinara, odnosno 45% manje u odnosu na tržišnu vrednost nepokretnosti.

### 7.1.2 Stanovi

Podaci kojima smo raspolagali u slučaju stanova značajno su bogatiji u odnosu na kuće, budući da smo uspeali da uparimo podatke za 48 stanova. Rezultati do kojih smo došli pokazuju bitna odstupanja od tendencija koje smo uočili u pogledu kuća.

Tabela 29 – Odnos dve osnovice kod stanova

Opština	Ulica	Površina (m <sup>2</sup> )	Osnovica poreza na prenos AP	Osnovica poreza na imovinu	Odnos dve osnovice
Arandelovac	Kneza Miloša	34.16	2,391,200	1,422,248	0.59
Arandelovac	Kneza Mihaila	34	1,870,000	1,277,046	0.68
Barajevo	Brajevo, Cara Lazara	27.53	1,550,049	646,590	0.42
Barajevo	Vranić, Đure Mitrovića	45	1,262,244	874,376	0.69
Voždovac	Splitska	29	4,805,061	1,445,277	0.30
Voždovac	Crnotravska	75	9,597,260	3,988,489	0.42
Voždovac	Vojvode Stepe	62.5	9,615,829	4,299,698	0.45
Voždovac	Debarska	74.26	14,332,180	6,637,978	0.46
Grocka	Vinča, Svetosavska	50.17	4,849,303	1,401,854	0.29
Grocka	Vrčin, Save Kovačevića	78.93	3,160,357	1,040,647	0.33
Grocka	KaludERICA, Mirijevska	31.4	3,214,371	1,126,309	0.35
Grocka	Leštane, Zabranska	43	2,580,000	1,116,766	0.43
Zvezdara	Bul. K. Aleksandra	92.5	15,725,000	5,009,036	0.32
Zvezdara	Vojvode Brane	40.31	6,410,045	2,123,396	0.33
Zvezdara	Mirijevski venac	48	5,898,921	2,242,671	0.38
Zvezdara	Dragoslava Đ. Goše	40.31	4,945,293	2,058,811	0.42
Zvezdara	Vojvode Vlahovića	28.12	3,374,400	1,420,433	0.42
Indija	Kneza Lazara	36	2,520,000	775,902	0.31
Indija	Beogradska	40	3,400,000	1,680,725	0.49
Indija	Novosadska	50	4,250,000	2,243,027	0.53
Indija	Jug Bogdana	59.5	5,057,500	2,784,648	0.55
Niš	Bulevar Medijana	37.9	7,300,000	1,438,037	0.20
Niš	Stojana Novakovića	49.62	9,005,640	2,338,571	0.26
Pirot	Nikole Tesle	39.34	6,665,200	1,822,789	0.27
Pirot	Vuka Karadžića	48	3,867,100	1,191,543	0.31
Savski Venac	Ljutice Bogdana	37.15	6,668,954	1,444,655	0.22
Savski Venac	Svetozara Markovića	160	33,957,413	10,538,266	0.31
Savski Venac	Kneza Miloša	25	5,423,149	1,846,403	0.34
Savski Venac	Gavrila Principa	25	4,018,561	1,540,338	0.38
Savski Venac	Sarajevska	54	9,989,092	4,249,172	0.43
Savski Venac	Durmitorska	89	16,463,503	7,186,859	0.44
Savski Venac	Stjepana Filipovića	64	10,799,146	4,846,964	0.45
Savski Venac	Vučitrnska	73	13,515,074	6,906,123	0.51
Savski Venac	Baje Pivljanina	194.71	44,365,285	40,325,439	0.91
Stari Grad	Drinčićeva	68	10,200,000	2,640,043	0.26
Stari Grad	Maršala Birjuzova	38	6,764,000	2,155,597	0.32
Stari Grad	Zmaja od Noćaja	63	14,773,500	4,889,525	0.33
Stari Grad	Svetogorska	72	13,320,000	5,227,511	0.39
Stari Grad	Gospodar Jovanova	56	11,200,000	4,433,871	0.40
Stari Grad	Majke Jevrosime	74	14,060,000	5,903,198	0.42
Stari Grad	Kralja Petra	101.18	23,878,480	11,004,060	0.46
Stari Grad	Tadeuša Koščuška	72.04	14,047,800	7,256,259	0.52
Stari Grad	Pančićeva	41	7,380,000	3,849,281	0.52
Stari Grad	Mike Alasa	40	6,400,000	3,838,849	0.60
Subotica	Cara Dušana	34.00	2,705,812	1,438,132	0.53
Subotica	Aleja Maršala Tita	22.00	1,300,000	877,412	0.67
Subotica	Beogradski put	64.00	3,052,191	2,912,288	0.95
Čajetina	Đurkovac I zona	40.49	6,823,779	3,207,507	0.47

Izvor: podaci istraživanja i kalkulacije autora

Prvo što Tabela 29 pokazuje je da su vrednosti odnosa dve osnovice značajno ujednačeniji nego kod kuća i da bez izuzetka osnovica poreza na imovinu zaostaje za osnovicom poreza na prenos apsolutnih prava. Prosečan odnos dve osnovice iznosi 0,44, dok je trimovani prosek 0,42. Mala razlika između ove dve vrednosti ukazuje da ekstremi ni na jednoj strani ne utiču presudno na rezultat. Pomenuti ekstremi su na jednoj strani 0,20 (osnovica poreza na prenos imovine je pet puta manja u odnosu na osnovicu poreza na prenos apsolutnih prava), a na drugoj strani 0,95 (kada osnovica poreza na imovinu zaostaje za skromnih 5% u odnosu na osnovicu poreza na prenos apsolutnih prava). Već je ovaj sam nalaz značajan kada se uporedi sa situacijom kod kuća, gde su ekstremni odnosi uključivali i vrednosti kod kojih je obračunata osnovica poreza na imovinu bila veća od osnovice poreza na prenos apsolutnih prava. Medijana se u procenat poklapa sa trimovanim prosekom. Takođe, koeficijent varijacije za ove vrednosti je 0,36, što je značajno manje nego što smo imali u slučaju kuća (0,51), i što predstavlja još jednu statističku potvrdu veće ujednačenosti vrednosti koje se dobijaju kada se u odnos stave dve različite osnovice za individualne nepokretnosti kod stanova, nego što je to bio slučaj kod kuća.

Budući da se prethodne vrednosti odnose na takozvani neponderisani prosek, u kome svi pojedinačni odnosi jednako učestvuju u zbirnom rezultatu, proverili smo ove nalaze i za ponderisani prosek, odnosno za količnik zbira svih osnovica poreza na imovinu i svih osnovica poreza na prenos apsolutnih prava. Rezultat do koga smo došli, i koji iznosi 0,46 je u skladu sa ostalim gore iskazanim vrednostima, a u isto vreme značajno manji od vrednosti istog pokazatelja kod kuća (1,04 za sve vrednosti iz uzorka, odnosno 0,55 kada se isključi jedna ekstremna vrednost).

Pri tumačenju ovih rezultata, treba imati u vidu okolnost da površine evidentirane za potrebe obračuna dve osnovice nisu uvek iste. Ipak, ta razlika u dve evidencije je relativno mala. Kada se gledaju zbrovi površina, evidencija za potrebe periodičnog oporezivanja je zanemarljivo veća od površine u evidenciji Poreske uprave – za manje od trećine jednog procenta. Zbir apsolutnih iznosa razlika u površinama (čime se sprečava da se razlike suprotnih predznakova međusobno potiru) je, ipak, nešto veći i iznosi 4,1% površine u evidenciji poreza na imovinu. Zato smo, pored jednostavnog poređenja dve poreske osnovice, koje smo sproveli u prethodnom koraku, proverili i odnose po metru kvadratnom, čime se eliminiše efekat različitih podataka o površini objekta. Međutim, rezultati su ostali identični kao i u prethodnom koraku, sa vrednošću prostog proseka od 0,44 i trimovanog proseka od 0,42, koji se poklapa i sa vrednošću medijane.

Pored važnih implikacija ovih nalaza koje se odnose na potencijal za veću naplatu prihoda od poreza na imovinu, važni su i zaključci koji se odnose na pravičnost ukupnog sistema oporezivanja imovine. Dva važna zaključka možemo izvući u tom pogledu poređenjem nalaza vezanih za odnos dve osnovice kod kuća i stanova. Prvi se tiče diskriminisanosti kuća kao kategorije nepokretnosti, i temeljimo ga na manjem zaostajanju osnovice poreza na imovinu u slučaju kuća u odnosu na stanove. Drugi zaključak se temelji na velikoj volatilnosti u odnosima dve osnovice kod kuća (podsećamo na identifikovane slučajevima u kojima je čak osnovica poreza na imovinu veća od osnovice poreza na prenos apsolutnih prava), čiji rezultat je to da pojedinačni obveznici poreza na imovinu po osnovu vlasništva nad kućama plaćaju neproporcionalno visok iznos poreza u odnosu na druge vlasnike kuća i, kao što smo videli, naročito u odnosu na vlasnike stanova.

Na ovom mestu vredi podsetiti na radnu pretpostavku o potcenjenosti osnovice poreza na prenos



apsolutnih prava u odnosu na tržišnu vrednost nepokretnosti od 16% (trimovani prosek količnika procenjenih tržišnih vrednosti i osnovica poreza na prenos apsolutnih prava iznosi 1,19). Pri tome treba naglasiti da se i na onako malom uzorku od samo šest nepokretnosti (Tabela 28) uočava tendencija ujednačenosti vrednosti kod stanova (vrednosti odnosa su 1,00, zatim 1,10 i 1,19, sa prosekom od 1,09), dok su kod kuća odnosi 1,19, zatim 1,29 i 3,03, sa prosekom od 1,84). Dakle, vrednost kod kuća su i u pogledu odnosa procenjenih tržišnih vrednosti i osnovice poreza na prenos apsolutnih prava izrazito volatilnije nego u slučaju stanova. Verujemo da ova volatilnost u pogledu kuća ima za uzrok manji broj dostupnih podataka o prometu kuća u odnosu na stanove.

### 7.1.3 Poslovni prostor

Kod poslovnog prostora smo raspolagali sa podacima za relativno veliki broj nepokretnosti, i to u pogledu osnovice poreza na prenos apsolutnih prava i poreza na imovinu, kao i u pogledu procena tržišne vrednosti od strane ovlašćenih procenitelja. Naime, za ukupno 55 jedinica poslovnog prostora smo uspeli da uparimo podatke o osnovicama dva poreza, dok je za 10 objekata poslovnog prostora u tri jedinice lokalne samouprave individualno procenjena njihova tržišna vrednost. Tabela 30 u nastavku sadrži podatke o odnosima dve osnovice. Pre nego što se pozabavimo njenim sadržajem, napomenućemo da su i u pogledu poslovnog prostora iz dalje analize isključeni podaci o nepokretnostima kod kojih je razlika u površini u dve evidencije veća od 20%. Pre nego što je to učinjeno, raspolagali smo sa podacima za 61 nepokretnost, pri čemu je ukupna površina u evidenciji republičke Poreske uprave iznosila 4.034m<sup>2</sup>, a u evidenciji lokalnih poreskih uprava 4.156m<sup>2</sup>, što čini razliku od 3% u korist lokalnih evidencija. Međutim, zbir apsolutnih vrednosti razlika je veći i iznosi 14% površine evidentirane za potrebe oporezivanja prenosa apsolutnih prava.

Tabela 30 – Odnos dve osnovice kod poslovnog prostora

Opština	Ulica	Površina	Osnovica poreza na prenos aps. prava	Osnovica poreza na imovinu	Odnos dve osnovice
Voždovac	Kumodraška	23.05	3,688,000	918,639	0.25
Voždovac	Ustanička	53.25	9,585,000	2,683,454	0.28
Niš	Trg Kralja Milana	16.77	4,164,877	1,332,559	0.32
Niš	Sindelićev trg	100	18,584,000	6,051,908	0.33
Arandelovac	Knjaza Miloša	37	5,329,406	1,826,991	0.34
Savski Venac	Kralja Milutina	91.46	18,586,100	7,102,423	0.38
Stari grad	Višnjićeva	29	8,700,000	3,531,664	0.41
Vranje	K.S. Prvovenč.	13.79	965,300	403,181	0.42
Voždovac	Bulevar oslobođenja	20	5,113,625	2,147,651	0.42
Subotica	Trg Cara Jovana Nenada	22.33	2,235,099	970,467	0.43
Voždovac	Paunova	15.06	2,236,410	1,007,749	0.45
Voždovac	Zaplanjska	28	5,180,000	2,475,449	0.48
Zvezdara	Bul. K.A.	34.01	7,652,250	3,922,676	0.51

Vranje	Cara Dušana	16.49	2,315,608	1,267,972	0.55
Zvezdara	Ulofa Palmea	15.6	2,184,000	1,199,840	0.55
Stari Grad	Dobračina	94	24,628,000	13,613,517	0.55
Savski Venac	Zvečanska	33	5,996,586	3,371,778	0.56
Zvezdara	Braće Srnić	16.06	2,000,000	1,171,333	0.59
Zvezdara	Ćirila i Metodija	43.33	8,666,000	5,107,647	0.59
Zvezdara	Ustanička	30	5,610,000	3,444,898	0.61
Barajevo	Svetosavska	29.15	934,462	585,078	0.63
Subotica	Vladimira Nazora	27.00	3,157,623	2,060,463	0.65
Indija	Novosadska	28.11	3,132,410	2,129,914	0.68
Subotica	Somborski put	13.08	953,924	654,866	0.69
Zvezdara	Ulcinjnska	10.89	1,812,096	1,259,925	0.70
Zvezdara	Golubačka	34.2	7,551,740	5,279,077	0.70
Zvezdara	Vojvode Bogdana	40	7,680,000	5,451,191	0.71
Subotica	Aleja Maršala Tita	32.00	2,347,136	1,742,646	0.74
Pirot	Nikole Pašića	60	5,620,300	4,474,606	0.80
Savski Venac	Nemanjina	31	7,259,890	5,801,876	0.80
Vranje	K.S. Prvovenč.	54.00	6,301,368	5,051,377	0.80
Pirot	Trg Republike	24.05	2,372,100	1,906,707	0.80
Barajevo	Svetosavska	31.95	1,368,509	1,126,797	0.82
Arandelovac	Kralja Petra Prvog	13.48	748,490	619,223	0.83
Indija	Maršala Tita	70	2,940,000	2,461,558	0.84
Subotica	Šandora Petefija	86.00	5,105,872	4,289,944	0.84
Vranje	Partizanska	19.00	2,087,150	1,761,800	0.84
Stari Grad	Skenderbegova	21.62	5,837,400	5,101,171	0.87
Stari Grad	Tadeuša Košćuška	271.9	105,738,514	99,514,245	0.94
Savski Venac	Zagrebačka	224	43,727,958	41,216,166	0.94
Stari Grad	Generala Mahina	34.85	7,590,330	7,179,509	0.95
Arandelovac	Kneza Mihaila	120	6,470,700	6,175,680	0.95
Savski Venac	Koste Glavinića	29.25	5,120,341	4,985,569	0.97
Zvezdara	Dimitrija Tucovića	24.51	5,254,135	5,193,065	0.99
Zvezdara	Milana Rakića	153.82	31,379,280	31,359,668	1.00
Stari Grad	Knez Mihailova	42	134,999,970	139,020,000	1.03
Savski Venac	Karadorđeva	57	9,012,002	10,331,188	1.15
Stari Grad	Topličin venac	16	4,800,000	5,887,713	1.23

Niš	Topličin	21	1,605,502	2,003,468	1.25
Barajevo	Obršinska	37.21	584,603	874,205	1.50
Barajevo	Svetosavska	38.32	1,235,983	2,044,879	1.65
Barajevo	Svetosavska	96.62	3,116,407	5,196,294	1.67
Barajevo	Solunska	388.74	15,774,478	29,269,997	1.86
Pirot	Vojvode Mišića	192	1,848,200	3,871,665	2.09
Indija	Novosadska	12	133,392	847,818	6.36

Izvor: podaci istraživanja i kalkulacije autora

Neponderisani prosek svih koeficijenata odnosa dve osnovice je 0,90, u korist osnovice za porez na prenos apsolutnih prava. Ponderisani prosek, odnosno odnos zbirova pojedinačnih osnovica iznosi nešto manje – 0, 87. Trimovani neponderisani prosek iznosi 0,76 (sa 20% trimovanja), čemu je bliska i vrednost medijane od 0,74. Iako su ove vrednosti prilično ujednačene, u ovom uzorku podataka imamo značajnu raspršenost vrednosti – ekstremne vrednosti su na jednoj strani 0,25, a na drugoj čak 6,36. Od 55 nepokretnosti, samo se kod 19 vrednosti odnos dve osnovice nalazi u rasponu od plus ili minus 20%. Potvrdu ove raspršenosti odnosa nalazimo i u koeficijentu varijacije od 0,94, koji je veći od onih do kojih smo dolazili u slučaju kuća i u slučaju stanova.

U nastavku ćemo pogledati rezultate poređenja individualnih procena tržišne vrednosti 10 jedinica poslovnog prostora u Beogradu, Aranđelovcu i Indiji.

Tabela 31 – Odnos osnovice za porez na prenos apsolutnih prava i procenjene tržišne vrednosti kod poslovnog prostora

	Poreska uprava			NUPS			B/A (m2)
	Ulica	Površina (m2)	A: Osnovica poreza na prenos AP (din)	Površina	Približna godina izgradnje	B: Procenjena tržišna vrednost (din)	
Beograd	Knez Mihailova	42	134,999,970	42	1960.	46,284,000	0.34
Arandelovac	Knjaza Miloša	37	5,329,406	37	1950.	3,078,000	0.58
Beograd	Vojvode Stepe	50	9,100,000	50	2010.	6,612,000	0.73
Indija	Novosadska	28.11	3,132,410	50	2009.	4,218,000	0.76
Beograd	Višnjiceva	29	8,700,000	29	1960.	7,638,000	0.88
Indija	Novosadska	113.61	13,121,955	113.61	2009.	15,162,000	1.16
Arandelovac	Kneza Mihaila	120	6,470,700	102	2000	8,094,000	1.47
Arandelovac	Kralja Petra Prvog	13.48	748,490	13.48	1990	1,710,000	2.28
Indija	Maršala Tita, Stari Slankamen	70	2,940,000	70	1970.	7,752,000	2.64
Indija	Novosadska	12	133,392	12	2008.	1,482,000	11.11

Izvor: podaci istraživanja i kalkulacije autora

Tabela 31 pokazuje široku lepezu vrednosti odnosa individualnih procena tržišne vrednosti poslovnog prostora i osnovica poreza na prenos apsolutnih prava. Pri tome napominjemo da su, s obzirom da u dva slučaja postoji razlika između površina koje su bile u evidenciji republičke Poreske uprave za potrebe oporezivanja prenosa apsolutnih prava i površina koje se zabeležili nezavisni procenitelji, odnosi dve vrednosti obračunati prema metru kvadratnom. Na taj način obezbeđujemo da posmatramo razlike u procenama koje ne zavise od površine objekta na koje se odnose.

Raspon se kreće od toga da je individualna procena tri puta manja, do toga da je više nego 11 puta veća od osnovice poreza na prenos apsolutnih prava. U proseku, vrednosti osnovice poreza na prenos apsolutnih prava su 2,19 puta manje od vrednosti do kojih se dolazi individualnim procenama. (Napominjemo da se ovde radi o neponderisanom proseku. Kod ponderisanog proseka, razlika je nešto manja, pa odnos iznosi 1,81.) Budući da su ekstremne vrednosti jako izražene, proverili smo i prosek sa trimovanjem od 20%. Odnos dve vrednosti koji tada dobijamo je znatno manji i pokazuje da su vrednosti do kojih su došli ovlašćeni procenitelji za 31% veći od osnovice poreza na prenos apsolutnih prava. Dok ovi iznosi pokazuju visok nivo disperzije, vrednost medijana je na gotovo idealnom nivou od 1,02, što znači da je iznos do kojih su došli ovlašćeni procenitelji samo 2% iznad nivoa osnovice poreza na prenos apsolutnih prava. Nažalost, malo je vrednosti koje su bliske medijani. Od deset nepokretnosti u ovoj seriji podataka, samo kod dve

nalazimo da je razlika između dve posmatrane vrednosti manja od 20%. Ovu „raštrkanost“ uzorka potvrđuje i izuzetno veliki koeficijent varijacije od 1,47.

#### 7.1.4 Poljoprivredno i šumsko zemljište

Što se tiče zemljišta, u sklopu istraživanja odnosa tri vrednosti (procene lokanih poreskih uprava, republičke Poreske uprave i ovlašćenih procenitelja), raspolažemo sa značajno manjim obimom podataka nego što je bio slučaj u vezi sa stambenim i poslovnim objektima. Budući da se tokom perioda na koje se podaci odnose zemljište oporezivalo polazeći od katastarskog prihoda kao osnovice, a da je procena katastarskog prihoda bila ekstremno depresirana<sup>91</sup>, poređenje osnovica poreza na imovinu i poreza na prenos apsolutnih prava ne bi imalo svrhu. Zato se u ovom delu istraživanja oslanjamo isključivo na poređenje osnovice poreza na prenos apsolutnih prava i procene tržišne cene zemljišta od strane ovlašćenih procenitelja.

U sklopu istraživanja su pribavljeni podaci o ukupno sedam parcela šumskog i poljoprivrednog zemljišta – tačnije dve parcele šumskog i pet parcela poljoprivrednog. Kako Tabela 32 pokazuje, raspon odnosa dve vrednosti se kreće od 0,72 do 3,55.

Tabela 32 – Odnos osnovice za porez na prenos apsolutnih prava i procenjene tržišne vrednosti kod poljoprivrednog i šumskog zemljišta

JLS	Lokacija	Površina (m2)	Osnovica poreza na prenos apsolutnih prava (din)	NUPS - procenjena tržišna cena (din)	Odnos NUPS procene i osnovice porezna na PAP
Beograd	491/1	1,103	220,600	159,600	0.72
Arandelovac	Brezovac, kp.br.1558/2	6,694	401,640	752,400	1.87
Indija	KO Indija, k.p.6924/47	9,500	1,054,500	2,394,000	2.27
Indija	K.O. Stari Slankamen, k.p.1106/4	5,500	330,000	843,600	2.56
Indija	K.O. Krčedin, k.p. 4158	6,100	457,500	1,288,200	2.82
Beograd	K.O. Umčari k.p.br. 20/1	11,069	553,450	1,744,200	3.15
Arandelovac	Selo Garaši, kp.br.910/2	5,517	137,925	490,200	3.55

Izvor: podaci istraživanje i kalkulacije autora.

Prosečan odnos procena ovlašćenih procenitelja i osnovice poreza na prenos apsolutnih prava iznosi 2,42 – toliko puta je procena nezavisnih procenitelja veća od osnovice poreza na prenos apsolutnih prava. Trimovani prosek iznosi nešto samo malo više – 2,53 – i to nakon trimovanja samo po jedne

<sup>91</sup> Poreska rešenja za zemljište najčešće nisu ni izrađivana, budući da bi njihovo dostavljanje često koštalo više od iznosa poreske obaveze.

ekstremne vrednosti na oba kraja. Ovoj vrednosti je bliska i medijana od 2,56. Odnos zbira svih sedam vrednosti procena ovlašćenih procenitelja naspram sedam osnovica poreza na prenos apsolutnih prava je 2,43, dakle za nijansu veći od prostog neponderisanog proseka.

### 7.1.5 Zbirni pregled zaostajanja osnovice poreza na imovinu za procenjenom tržišnom vrednošću prema vrstama nepokretnosti

Pre nego što pređemo na zaključna razmatranja u vezi sa ovim delom istraživanja, treba naglasiti da njime nisu bile obuhvaćene određene vrste nepokretnosti. Što se proizvodnih objekata tiče, nismo bili u mogućnosti da uporedimo osnovicu poreza na prenos apsolutnih prava sa osnovicom poreza na imovinu, pre svega zbog toga što kod proizvodnih objekata u praksi ne nailazimo na promet prava svojine. Podsećamo da je u vreme sprovođenja ovog istraživanja, osnovica poreza na imovinu za ovu vrstu nepokretnosti bila njihova knjigovodstvena vrednost. Takođe, u sklopu ovog istraživanja nije posebno obrađivano ni građevinsko zemljište, budući da je kao takvo relativno retko predmet transakcija, odnosno oporezivanja imovine. Kao možda i najvažnije ograničenje u vezi sa zaključcima koji slede, treba ponovo naglasiti da se oni ne temelje na veličini uzorka koji se sme smatrati reprezentativnim, pa i zaključke treba shvatiti kao indikativne, a ne definitivne.

U nastavku dajemo zbirni pregled odnosa dve osnovice za tri vrste nepokretnosti: kuće, stanove i poslovni prostor.

Tabela 33 – Sumarna tabela odnosa osnovice poreza na imovinu naspram osnovice poreza na prenos apsolutnih prava

Vrsta nepokretnosti	Broj nepokretnosti	Medijana	Prosek	Trimovani prosek	Ponderisani prosek
Kuće	23	0.66	0.71	0.71	1.04
Stanovi	48	0.42	0.44	0.42	0.46
Poslovni prostor	61	0.74	0.9	0.76	0.87

Kalkulacije autora

Prvo što uočavamo je izrazita ujednačenost ključnih parametara (medijane, običnog, trimovanog i ponderisanog proseka) kod stanova, gde se sve vrednosti nalaze u rasponu od 0,42 do 0,46. Kod poslovnog prostora i, naročito, kod kuća, situacija je nešto drugačija, pa su tu rasponi između obračunatih parametara veći. Izbor vrednost koju bismo smatrali najrelevantnijim pokazateljem odnosa dve osnovice je više stvar intuicije, a manje nauke. Rekli bismo da ćemo najmanje pogrešiti ako se opredelimo da uprosečimo sva četiri pokazatelja. Vrednosti odnosa osnovice poreza na imovinu naspram osnovice poreza na prenos apsolutnih prava do kojih tako dolazimo su sledeće:

- kuće: 0,78;
- stanovi: 0,44;
- poslovni prostor: 0,82.

Zaključak koji se na osnovu ovoga nameće je da su vlasnici stanova kao obveznici poreza na imovinu favorizovani u odnosu na vlasnike kuća i, naročito, vlasnike poslovnog prostora. Reklo bi se da ove vrednosti u skladu sa pretpostavkom da su poreske osnovice neravnomerno utvrđuju u

odnosu na tržišnu vrednost nepokretnosti, i da ukazuju na subjektivnost u praksi utvrđivanja osnovice poreza na imovinu.

Sada ćemo sagledati odnose procena tržišne vrednosti nepokretnosti i osnovice poreza na prenos apsolutnih prava. Zbog malog obima podataka kojima smo u ovom delu analize raspolagali, nekretne smo grupisali na stambene objekte, poslovni prostor i zemljište (poljoprivredno i šumsko).

Tabela 34 – *Sumarna tabela odnosa procena tržišne vrednosti i osnovice poreza na prenos apsolutnih prava za nepokretnosti iz uzorka*

<b>Vrsta nepokretnosti</b>	<b>Medijana</b>	<b>Prosek</b>	<b>Trimovani prosek</b>	<b>Ponderisani prosek</b>
Kuće i stanovi	1.19	1.47	1.19	1.24
Poslovni prostor	1.02	2.19	0.76	1.81
Njive i šume	2.56	2.42	2.53	2.43

Izvor: podaci istraživanja i kalkulacije autora

Situacija koju ovde uočavamo je donekle različita u odnosu na onu koju smo imali kada smo poredili dve poreske osnovice – sada su vrednosti različitih parametara kod njiva i šuma vrlo ujednačene (sve se nalaze u rasponu od 2,42 do 2,56), dok su vrednosti kod kuća i stanova i, pogotovo poslovnog prostora, izrazito raznolike. I u ovom slučaju ćemo pribeći uprosečavanju sve četiri vrednosti, čime dobijamo sledeće odnose odnosa procena tržišne vrednosti i osnovice poreza na prenos apsolutnih prava za nepokretnosti iz uzorka:

- kuće i stanovi: 1,27;
- poslovni prostor: 1,45;
- poljoprivredno i šumsko zemljište: 2,49.

Donekle iznenađuje da je zastajanje osnovice poreza na prenos apsolutnih prava za procenom tržišne vrednosti nepokretnosti kod poslovnog prostora veća nego kod stambenog prostora. Da podsetimo, u pogledu odnosa dve osnovice je suprotno bilo slučaj, što je u skladu sa očekivanjima da vođenje socijalne politike prebacivanjem tereta oporezivanja sa stanovništva na privredu ima svoju primenu i kod oporezivanja imovine. Ne iznenađuje uslovno rečeno blag tretman koji uživaju vlasnici poljoprivrednog i šumskog zemljišta kod oporezivanja prenosa apsolutnih prava – seoska domaćinstva su primer obveznika koji izazivaju najveću samilost poreskih vlasti.

U nastavku ćemo ukrstiti ove dve vrste nalaza – jednu koja se tiče zaostajanja osnovice poreza na prenos apsolutnih prava za procenom tržišne vrednosti, i drugu koja se odnosi na zaostajanje osnovice poreza na imovinu za osnovicom poreza na prenos apsolutnih prava. Ovde smo na naročito klizavom terenu, budući da deriviramo određene zaključke ukrštanjem nalaza dobijenih iz dve, obe nereprezentativne, serije podataka, ali je teško odupreti se izazovu da se približimo odgovoru na pitanje o tome koliko je osnovica poreza na imovinu daleko od tržišne vrednosti nepokretnosti koje su predmet oporezivanja.

Tabela 35 – Sumarna tabela: zaostajanje dve osnovice za procenjenom tržišnom vrednosti za nepokretnosti iz uzorka

Referentne vrednosti (u dinarima)	Kuće	Stanovi	Poslovni prostor	Njive i šume
Procenjena tržišna vrednost	100	100	100	100
Osnovica poreza na prenos AP	79	79	69	40
Osnovica poreza na imovinu	61	34	57	/

Izvor: podaci istraživanja i kalkulacije autora

Tabela 35 ukazuje da su, sa stanovišta oporezivanja imovine, u najnepovoljnijem položaju vlasnici kuća, dok su u nešto malo boljem položaju obveznici koji imaju odgovarajuće pravo na poslovnom prostoru. Vlasnici poljoprivrednog i šumskog zemljišta i stanova su favorizovani obveznici poreza na imovinu.

Akadske opreznosti radi, ovde treba ponoviti neke činjenice koje upućuju na posebnu pažnju u korišćenju i interpretaciji prethodno navedenih podataka. Najpre, korišćeni podaci o iznosu osnovice poreza na imovinu su iz 2012. godine, dakle iz perioda pre nego što su stupile na snagu izmene propisa u oblasti oporezivanja imovine koje su se najviše ticale upravo metodologije utvrđivanja poreske osnovice. Pored toga, navedeni nalazi se zasnivaju na uzorku koji se ni izbliza ne bi mogao smatrati reprezentativnim (naročito u pogledu odnosa procene tržišne vrednosti nepokretnosti i osnovice poreza na prenos apsolutnih prava), pa se i nezavisno od promena koje su u međuvremenu sprovedene u načinu utvrđivanja osnovice poreza na imovinu, moraju uzimati više kao indikativni nego kao definitivni.

## 7.2 Adekvatnost osnovice poreza na imovinu u svetlu podataka Registra prometa nepokretnosti Republičkog geodetskog zavoda

RGZ, na osnovu ovlašćenja sadržanog u Zakonu o državnom premeru i katastru<sup>92</sup>, vodi evidenciju tržišnih cena nepokretnosti (Registar prometa nepokretnosti – RPN). To se čini prikupljanjem podataka o tržišnim cenama ostvarenim u prometu prava na nepokretnostima, na određeni datum, za određenu nepokretnost. Podaci se pribavljaju na osnovu obaveze, najpre sudova, a zatim i javnih beležnika, da primerak kupoprodajnog ugovora dostave RGZ-u. Koristeći ovu evidenciju, RGZ sprovodi i određenu, rekli bismo rudimentarnu, masovnu procenu vrednosti nepokretnosti. Taj postupak se vrši na osnovu Pravilnika o proceni vrednosti nepokretnosti<sup>93</sup> koji propisuje postupak, način i metodologiju za procenu vrednosti nepokretnosti. Tačnost i kompletnost podataka sadržanih u kupoprodajnim ugovorima na suštinski način određuje pouzdanost masovne procene tržišne vrednosti nepokretnosti koju vrši RGZ<sup>94</sup>.

<sup>92</sup> "Službeni glasnik RS", br. 72/09, 18/10 i 65/13.

<sup>93</sup> "Službeni glasnik RS", br. 113/14.

<sup>94</sup> Imali smo prilike da vidimo podatke iz evidencije RGZ-a u kojima se za određene nepokretnosti konstatuje da u dostavljenom kupoprodajnom ugovoru nije bila navedena cena (sic). Za dobar broj nepokretnosti (naročito kada se radi o kućama), nije moguće razdvojiti deo kupoprodajne cene koji se odnosi na objekat, a koji na zemljište. Pri tome se pojam zemljišta ne mora odnositi na okućnicu – često je predmet prometa kuća sa okućnicom, ali i sa šumom, odnosno njivom, koja se može nalaziti i u drugoj katastarskoj opštini. Slično tome, sa stanom se često prometuje i garaža (najčešće u istoj zoni, ali ne neophodno).



Za potrebe RPN-a, republička Poreska uprava je dostavila podatke za oko 685.000 transakcija iz perioda 2007-2011. godina. Međutim, za čak oko polovinu tih transakcija su nedostajali i tako elementarni podaci kao što su opština i adresa nepokretnosti (za 40% transakcija su nedostajali podaci o katastarskoj parceli nepokretnosti). Posle probnog perioda unosa (za period 2012-2013. prikupljeno je podataka o 71.000 transakcija), sa stalnim unosom podataka u evidenciju cena je otpočeto 1. oktobra 2013. godine. U 2014. godini, RPN je pribavio ugovore o 110.000 transakcija (Grover et al, 2015, str. 15), ali ih je, kako Tabela 36 pokazuje, registrovano 84.745.

Tabela 36 – Broj registrovanih ugovora o prometu nepokretnosti u evidenciji RPN u 2014. godini prema vrsti pravnog posla i vrstama nepokretnosti

<i>Prema vrsti pravnog posla</i>		
<b>Ukupno</b>	<b>84,745</b>	
Kupoprodaje	65,650	77%
Zakup	1,131	1%
Ostali (poklon, otkup, razmena i ostalo)	17,964	21%
<i>Prema vrsti nepokretnosti</i>		
<b>Zemljište</b>	<b>33,051</b>	<b>39%</b>
Građevinsko zemljište	4,297	13%
Poljoprivredno zemljište	26,771	81%
<b>Posebni delovi objekata</b>	<b>32,203</b>	<b>38%</b>
Stanovi	27,695	86%
Poslovni prostor	2,576	8%
<b>Objekti (kuće, poslovni i drugi)</b>	<b>9,322</b>	<b>11%</b>
Stambeni objekti	8,203	88%
Poslovni objekti	373	4%
<b>Mešoviti ugovori</b>	<b>10,169</b>	<b>12%</b>

Izvor: Izveštaj o stanju na tržištu nepokretnosti za 2014. godinu, 2015.

Do sada je RGZ stigao do faze uspostavljanja masovne procene tržišne vrednosti nepokretnosti koju karakteriše formiranje vrednosnih zona i vrednosnih nivoa nepokretnosti. Vrednosni nivoi se definišu kao srednja vrednost ostvarenih cena za karakteristične nepokretnosti u okviru vrednosnih zona, a karakteristična nepokretnost je najčešće zastupljena nepokretnost u skupu prometovanih nepokretnosti. Parametri koji se primenjuju pri masovnoj proceni tržišne vrednosti stanova su površina, sprat i struktura stana. U nastavku dajemo podatke jednog od prvih istraživanja objavljenih na Internet strani Republičkog geodetskog zavoda, koje daje rezultate primene masovne procene vrednosti nepokretnosti na primeru tri jedinice lokalne samouprave (Smederevo, Smederevsku Palanku i Veliku Planu) i poredi ih sa vrednostima prosečnih cena nepokretnosti koje su utvrdile po zonama (Trifunović et al, 2015, str. 8).

Tabela 37 – Poređenje prosečnih cena po zonama koje utvrđuje lokalna samouprava i vrednosnih nivoa RGZ za stanove (u EUR/m<sup>2</sup>)

Zona	Smederevo		Smederevska Palanka		Velika Plana	
	Lokalna samouprava	RGZ	Lokalna samouprava	RGZ	Lokalna samouprava	RGZ
1	450	650	370	350	450	500
2	375	500	250		400	350
3	300	350	280		350	
4	210		280		300	
5					250	
6					200	
7					180	
8					150	
9					120	
10						
11						
12					250	

Izvor: Trifunović i ostali, 2015, str. 8.

Prvo što uočavamo je izrazito različit broj zona koje utvrđuju jedinice lokalne samouprave u odnosu na RGZ. Najmanja je razlika u Smederevu, gde je grad utvrdio četiri zone, a RGZ ih razlikuje tri. Najveća razlika je u Velikoj plani, koja je utvrdila 12 zona (od toga u dve nema vrednosti za stanove), dok RGZ razlikuje samo dve. Posebno privlači pažnju to što je RGZ za Smederevsku Palanku utvrdio samo jednu vrednosnu zonu za stanove, naspram četiri koje je utvrdila opština. Ova uniformnost vrednosti stanova, odnosno činjenica da je definisana samo jedna vrednosna zona za celu opštinu, ne uliva poverenje. Zato smo proverili i broj transakcija za koje postoje podaci u bazi Registra prometa nepokretnosti i našli da ih je tokom cele 2014. godine u Smederevskoj Palanci, što se stanova tiče, bilo 53. Međutim, pažljiviji pogled otkriva da se, od tog broja, podaci za sve sem tri transakcije, odnose na stanove koji su locirani uz sam magistralni put koji vodi kroz centar grada, kako to pokazuje **Error! Reference source not found.** Ako pretpostavimo da se stanovi nalaze i u drugim delovima opština, ali da su ti delovi manje atraktivni i ređe predmet transakcija, pitanje adekvatnosti primene ovog uzorka od 53 transakcije na sve stanove u opštini ostaje otvoreno.

Pored pitanja lokacija iz kojih dolaze podaci o transakcijama, oslanjanje na vrednosne nivoe do kojih je došao RGZ bi značilo prihvatiti još jednu upitnu pretpostavku: da je najvrednija zona, što se stanova tiče, u Smederevskoj Palanci, koja ima oko 60.000 stanovnika, podjednako vredna kao najmanje atraktivna zona u Velikoj Plani, koja ima oko 16.000 stanovnika, budući da obe vrednosti iznose 350 evra po kvadratnom metru.

Sam rezultat poređenja prosečnih cena koje utvrđuje samouprava i vrednosti do kojih je došao RGZ daje sledeće rezultate: osnovica poreza na imovinu u najatraktivnijoj zoni u Smederevu zaostaje za procenom RGZ-a za najskuplju zonu za 31%, a u najjeftinijoj za 40%. Budući da je RGZ u Smederevskoj Palanci utvrdio samo jednu vrednosnu zonu za stanove, ta procena je za 5% manja od opštinske procene za prvu zonu, ali je i za 25% veća od opštinske procene za poslednju, četvrtu

zonu. Velika Plana, najmanja JLS u ovom uzorku, je utvrdila najviše zona, čak 12, od čega je u 10 utvrđena i prosečna cena za stanove. Opštinska procena za najvredniju zonu zaostaje 10% za procenom RGZ-a, dok u najmanje vrednoj zoni (koja je, treba i to primetiti, deveta, a ne 12-ta), zaostaje za čitavih 66%.

Koliko god procene RGZ-a bile upitne u pogledu zona niže vrednosti, smatramo da se moraju smatrati veoma relevantnim za najvrednije zone, u kojima se zasnivaju na najbrojnijim podacima o transakcijama. Upravo u tom pogledu smo uočili veliko zaostajanje prosečne cene stanova utvrđene od strane lokalne samouprave za procenom RGZ-a u Smederevu, daleko najvećoj jedinici lokalne samouprave u ovom uzorku. Pri tome treba napomenuti da prosečne cene po zonama još ne čine osnovicu (po kvadratnom metru) poreza na imovinu, budući da se te vrednosti naknadno umanjuju za iznos amortizacije, pa je zaostajanje osnovice poreza na imovinu po kvadratnom metru za vrednosnim zonama RPN- još i veće od prethodno navedenih vrednosti.

### **7.3 Prosečne vrednosti građevinskog zemljišta prema evidenciji republičke Poreske uprave naspram prosečnih cena građevinskog zemljišta kod lokalnih samouprava**

U ovom delu istraživanja koristimo podatke republičke Poreske uprave iz aprila 2015. godine koji sadrže prosečne cene građevinskog zemljišta u jedinicama lokalne samouprave, a koji su pripremljeni za potrebe izrade Nacrta zakona o pretvaranju prava korišćenja u pravo svojine uz naknadu<sup>95</sup>. Prosečne tržišne cene građevinskog zemljišta su utvrđene na osnovu pravosnažnih rešenja donetih u postupku utvrđivanja poreza na prenos apsolutnih prava. Te podatke poredimo sa prosečnim cenama građevinskog zemljišta koje, po zonama, jedinice lokalne samouprave utvrđuju za potrebe godišnjeg oporezivanja imovine.

Najpre treba napomenuti da Poreska uprava u pojedinim slučajevima prosečne cene takođe iskazuje po zonama, ali se te zone ne poklapaju sa zonama koje utvrđuje lokalna samouprava. Poreska uprava kod većine opština ne razlikuje zone, a tamo gde postoje, najčešće razlikuje dve, mada ima primera, kao što je Kragujevac, gde razlikuje šest zona, ili čak i sedam (gradska opština u Beogradu Palilula). Podaci Poreske uprave su takvi da se nekada ne daju prosečne cene za jedinicu lokalne samouprave, već raspon (tako se za, na primer, Staru Pazovu navodi: „Od 1.500,00 dinara do 3.467,00 dinara“).

Od devet opština iz uzorka, šest je sa teritorije grada Beograda, pri čemu smo u uzorak uključili i centralne i prigradske opštine. Među ostale tri jedinice lokalne samouprave smo uključili jedan grad (Kragujevac), jednu opštinu iz centralne Srbije koja je po mnogim svojim karakteristikama prosečna opština (Paraćin), i jednu vojvođansku malu opštinu koju karakteriše relativno dinamično tržište građevinskog zemljišta, zahvaljujući geografskom položaju duž auto-puta (Pećinci). S obzirom da nije moguće tačno upariti područja procene iz dve serije podataka, kao i to da se ovaj deo analize oslanja na uzorak od ukupno devet opština, gradova i gradskih opština, rezultate možemo koristiti samo kao indikaciju određenih tendencija u odnosima prosečnih tržišnih cena na osnovu rešenja republičke Poreske uprave i prosečnih cena koje utvrđuje lokalna samouprava. Posebno napominjemo da na osnovu Odluke o izmeni i dopuni odluke o određivanju zona i

<sup>95</sup> Zakon o pretvaranju prava korišćenja u pravo svojine na građevinskom zemljištu uz naknadu je donet 16. jula 2015. godine.

najopremljenijih zona na teritoriji grada Beograda za utvrđivanje poreza na imovinu<sup>96</sup> nije uvek bilo moguće nedvosmisleno utvrditi koje zone postoje na teritoriji koje gradske opštine.

Na teritoriji Novog Beograda, republička Poreska uprava razlikuje dve zone (Novi Beograd 1 i Novi Beograd 2), dok grad Beograd razlikuje čak pet zona (prvu, prvu zonu ekstra poslovanja, drugu, treću i četvrtu). Prosečna cena građevinskog zemljišta koju je grad Beograd utvrdio za prvu zonu ekstra poslovanja (72,300 dinara) je za 87% viša od proseka cena koje je utvrđivala Poreska uprava (38.667 dinara). Ovaj nalaz svakako privlači pažnju. Ali, pre nego što bi se požurilo sa zaključcima o tome da lokalna samouprava arbitrarno utvrđuje prosečne cene nepokretnosti (a naročito građevinskog zemljišta), trebalo bi da imamo u vidu da se procena Grada odnosi na uže, visoko-atraktivno područje (uključujući i prvu ekstra zonu poslovanja), dok područje koja Poreska uprava označava Prvom zonom verovatno obuhvata i područja prve, a moguće je, i delove druge zone, prema zonskom planu lokalne samouprave.

Tabela 38 – Poređenje prosečnih cena građevinskog zemljišta na teritoriji gradske opštine Novi Beograd: republička Poreska uprava i grad Beograd (podaci za 2015. god, u dinarima po m<sup>2</sup>)

Poreska uprava	Novi Beograd 1		Novi Beograd 2		
	38,667		35,748		
Lokalna samouprava	49,500 Prva	72,300 Prva ekstra zona poslovanja	21,500 Druga	8,100 Treća	3,500 Četvrta

Izvor: podaci Poreske uprave i Odluka grada Beograda

S druge strane, prosečna cena koju je grad Beograd utvrdio za četvrtu, najjeftiniju zonu prisutnu na teritoriji Novog Beograda (3.500 dinara), je više od 10 puta manja od prosečne cene u evidenciji Poreske uprave za drugu zonu na Novom Beogradu (35.748 dinara). Opravdano je pretpostaviti da je ova drastična razlika rezultat činjenice da se podaci Poreske uprave dominantno odnose na atraktivnija područja, u kojima ima više transakcija, što utiče na veću prosečnu vrednost kvadratnog metra građevinskog zemljišta, iako možemo pretpostaviti da na Novom Beogradu zaista postoje područja u kojima je vrednost građevinskog zemljišta bliža najnižoj vrednosti koju procenjuje Grad nego proceni Poreske uprave za manje vredan deo te gradske opštine.

Gradska opština Voždovac je slična Novom Beogradu utoliko što u oba slučaja imamo dve različite zone koje razlikuje republička Poreska uprava i sličan broj zona utvrđenih od strane lokalne samouprave (pet u slučaju Novog Beograda i četiri u slučaju Voždovca). Važna razlika je u tome što je vrednost građevinskog zemljišta u skupljoj zoni koju je utvrdila Poreska uprava više od pet puta veća od vrednosti utvrđene od strane grada Beograda za treću, najvredniju, zonu u toj opštini. I u jeftinijoj zoni je prosečna vrednost prometovanog građevinskog zemljišta prema evidenciji Poreske uprave značajno veća od prosečne cene koju je za najjeftiniju zonu na teritoriji opštine Voždovac (šesta zona) utvrdio grad Beograd.

<sup>96</sup> Službeni list grada Beograda broj 87/2014.

Tabela 39 – Poređenje prosečnih cena građevinskog zemljišta na teritoriji gradske opštine Voždovac: republička Poreska uprava i grad Beograd (podaci za 2015. godinu, u dinarima po m<sup>2</sup>)

Poreska uprava	Voždovac 1		Voždovac 2	
	41,000		3,832	
Lokalna samouprava	8,100 Treća	3,500 Četvrta	2,600 Peta	1,600 Šesta

Izvor: podaci Poreske uprave i Odluka grada Beograda

Sledeće poređenje smo sprovedli na primeru gradske opštine Rakovica. Značajna razlika u odnosu na novobeogradski i voždovački primer je ta da republička Poreska uprava ne razlikuje vrednosne zone za građevinsko zemljište na teritoriji ove opštine, dok ih grad Beograd razlikuje tri: treću, četvrtu i petu.

Tabela 40 – Poređenje prosečnih cena građevinskog zemljišta na teritoriji gradske opštine Rakovica: republička Poreska uprava i grad Beograd (podaci za 2015. godinu, u dinarima po m<sup>2</sup>)

Poreska uprava	Rakovica		
	5,000		
Lokalna samouprava	8,100 Treća	3,500 Četvrta	2,600 Peta

Izvor: podaci Poreske uprave i Odluka grada Beograda

Poređenjem dolazimo do zaključka da je prosečna vrednost koju je iskazala Poreska uprava od 5.000 dinara na nivou sličnom proseku tri vrednosti koje je utvrdio grad Beograd za ovu opštinu (4.733 dinara). Intuitivno bi se očekivalo da prosek Poreske uprave bude nešto viši, odnosno bliži iznosima koji se utvrđeni za najatraktivniju zonu u Rakovici, i to na osnovu pretpostavke da su transakcije češće u vrednijim zonama.

Savski Venac je, posle Vračara (108.254 dinara), gradska opština za koju je Poreska uprava evidentirala najveću prosečnu cenu građevinskog zemljišta od 83.694 dinara. Na teritorije te opštine postoji i najskuplja zona u pogledu građevinskog zemljišta prema Odluci grada Beograda (prva ekstra zona stanovanja, za područje Dedinja), u iznosu od 72.300 dinara. Dakle, prosečna cena prema evidenciji Poreske uprave je za 16% veća od prosečne cene koju je utvrdio grad Beograd za vredniju zonu na toj opštini i za čak 69% od prosečne cene koju je Beograd utvrdio za manje vrednu, prvu zonu.

Tabela 41 – Poređenje prosečnih cena građevinskog zemljišta na teritoriji gradske opštine Savski Venac: republička Poreska uprava i grad Beograd (podaci za 2015. god, u dinarima po m<sup>2</sup>)

Poreska uprava	Savski Venac	
	83,694	
Lokalna samouprava	49,500 Prva	72,300 Prva ekstra zona stanovanja

Izvor: podaci Poreske uprave i Odluka grada Beograda

Primer gradske opština Zemun je interesantan utoliko što Poreska uprava na teritoriji te opštine u svojoj evidenciji prosečnih cena građevinskog zemljišta ne razlikuje različite vrednosne zone, dok ih Odluka grada Beograda razlikuje čak pet – od druge do šeste zone.

Tabela 42 – Poređenje prosečnih cena građevinskog zemljišta na teritoriji gradske opštine Zemun: republička Poreska uprava i grad Beograd (podaci za 2015. godinu, u dinarima po m<sup>2</sup>)

Poreska uprava	Zemun 20,000				
Lokalna samouprava	21,500 Druga	8,100 Treća	3,500 Četvrta	2,600 Peta	1,600 Šesta

Izvor: podaci Poreske uprave i Odluka grada Beograda

Raspon prosečnih cena koje utvrđuje lokalna samouprava na teritoriji gradske opštine Zemun se kreće od 1.600 dinara po metru kvadratnom do 21.500 dinara, što je odnos od 1:13. Za to vreme, prosečna vrednost kvadratnog metra prema evidenciji Poreske uprave je 20.000 dinara – dakle na nivou na kome bismo i očekivali da bude – znatno bliže iznosima za atraktivnije zone (u kojima su transakcije češće) nego iznosima za manje atraktivne zone.

Poslednji primer na teritoriji grada Beograda je opština Barajevo, koja spada u red takozvanih prigradskih opština. I za područje opštine Barajevo Poreska uprava ne razlikuje različite vrednosne zone. Odluka grada Beograda ih razlikuje tri: šestu, sedmu i osmu.

Tabela 43 – Poređenje prosečnih cena građevinskog zemljišta na teritoriji gradske opštine Barajevo: republička Poreska uprava i grad Beograd (podaci za 2015. godinu, u dinarima po m<sup>2</sup>)

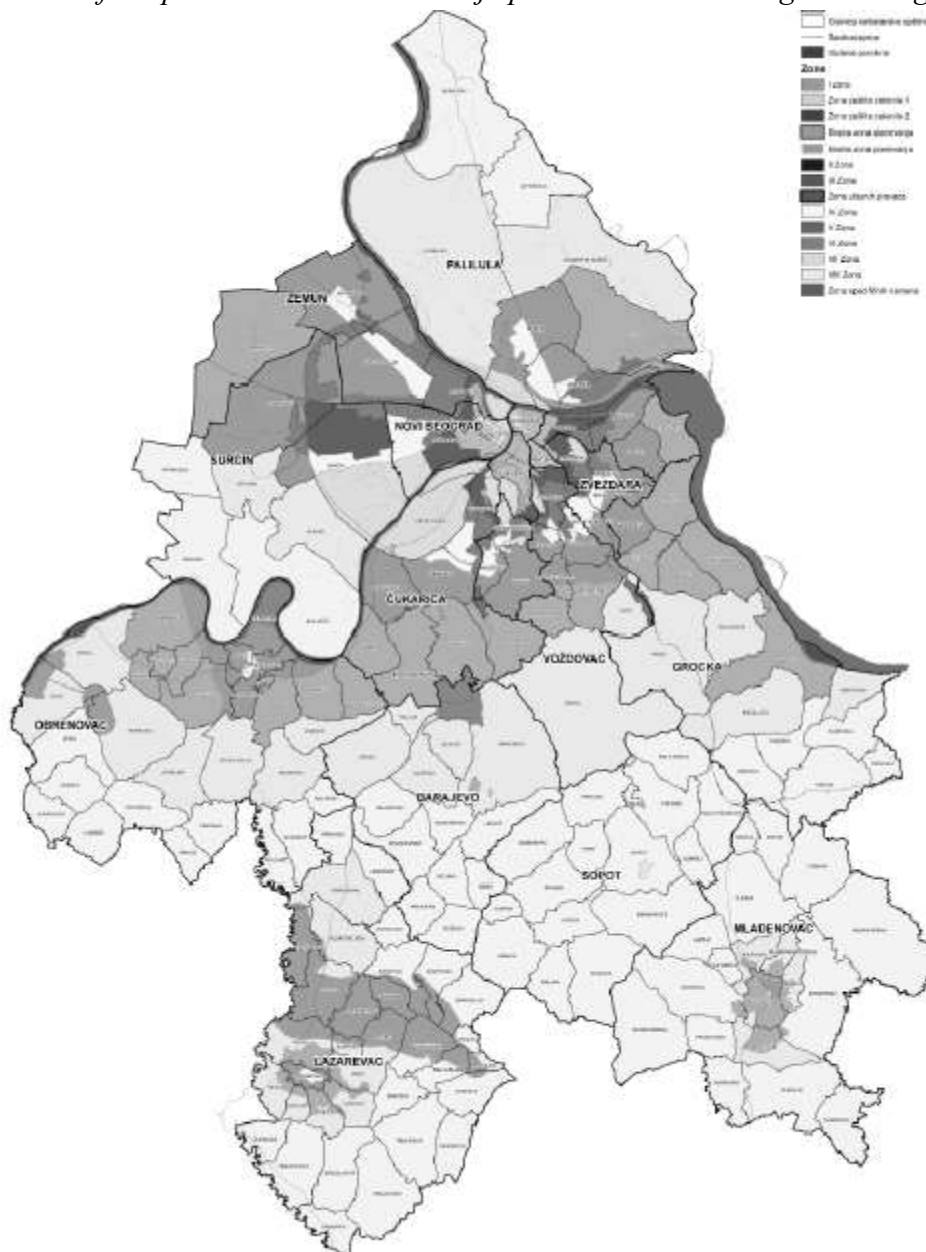
Poreska uprava	Barajevo 500		
Lokalna samouprava	1,600 Šesta	1,100 Sedma	900 Osmu

Izvor: podaci Poreske uprave i Odluka grada Beograda

Prosečna cena na osnovu evidencije Poreske uprave (500 dinara) je gotovo dvostruko manja od prosečne cene koju je grad Beograd utvrdio za najmanje atraktivnu, osmu zonu (900 dinara). U odnosu na šestu, najskuplju zonu koju je lokalna samouprava utvrdila na teritoriji Barajeva (1.600 dinara), prosek cena evidentiranih u Poreskoj upravi zaostaje više od tri puta. Ovo je prvi slučaj u kome je prosečna vrednost evidentirana od strane Poreske uprave niža i od najniže prosečne cene koju za tu opštinu utvrđuje lokalna samouprava. Ovakav nalaz nameće pitanje na osnovu čega je lokalna samouprava utvrdila prosečne cene kakve je utvrdila, kada imamo u vidu da osnova za te prosečne cene moraju biti iznosi koji se postižu u prometu odgovarajuće vrste nepokretnosti. Možemo pretpostaviti da se uzrok nelogičnosti nalazi u činjenici da se zone u gradu Beogradu ne utvrđuju po gradskim opštinama, već da granice zona presecaju granice gradskih opština, i to tako da nekada imaju oblik tigrovog krzna, što znači da zone nisu kontinuirane, već su tačkasto (tačnije,

„flekasto“), raspoređene u prostoru. Na osnovu toga je moguće (makar teorijski) da je grad Beograd prosečne cene koje se primenjuju u odgovarajućim zonama u Barajevu utvrdio bez ijednog prometa evidentiranog u toj opštini, na osnovu podataka o prometu na područjima koja su takođe kategorizovana kao druga zona, a nalaze se u gradskim opštinama koje ne moraju ni da budu susedne (na primer, utvrđivanje prosečne cene u Šestoj zoni na osnovu podataka iz gradske opštine Grocka ili Surčin).

Slika 1 – Grafički prikaz zona za utvrđivanje poreza na imovinu u gradu Beogradu



Izvor: Službeni list grada Beograda, broj 87/2014, str. 11.

Sa ovim nalazima prelazimo na jedinice lokalne samouprave van Beograda, sa istim ciljem – da uporedimo prosečne vrednosti građevinskog zemljišta u evidenciji Poreske uprave sa prosečnim cenama građevinskog zemljišta koje po zonama svojim odlukama utvrđuju gradovi i opštine. Prvo ćemo pažnju usmeriti na Kragujevac, koji je, uz Beograd, Novi Sad i Niš, jedan od samo četiri

grada koji su taj status imali još davno pre nego što ga je 2007. godine dobilo još 19 opština.

Specifičnost Kragujevca je da je to jedini grad za koji se u evidenciji Poreske uprave razlikuje jednak broj vrednosnih zona koliko ih je utvrdila i JLS za građevinsko zemljište – i to čak šest. U isto vreme, Kragujevac je i jedina JLS za koju je Poreska uprava izvestila o prosečnoj ceni građevinskog zemljišta u industrijskoj zoni. Poseban kuriozitet je da su prosečne cene u zonama Kragujevac 1 i Kragujevac 2 niže u odnosu na proseke u zonama Kragujevac 3 i Kragujevac 4.

Tabela 44 – Poređenje prosečnih cena građevinskog zemljišta na teritoriji grada Kragujevca: republička Poreska uprava i grad Kragujevac (podaci za 2015. godinu, u dinarima po m<sup>2</sup>)

Poreska uprava	Ekstra zona 35,000	Industrijska zona 6,000	KG 1 5,000	KG 2 2,000	KG 3 6,000	KG 4 6,000
Lokalna samouprava	17,350 Ekstra zona	17,350 Prva	5,190 Druga	1,156 Treća	350 Četvrta	238 Peta

Izvor: podaci Poreske uprave i Odluka grada Kragujevca

Poredeći prosečne cene u dve evidencije u pogledu najskupljih zona, vidimo da vrednost koju je utvrdila lokalna samouprava (17.350 dinara) zaostaje više nego dvostruko za prosekom u evidenciji Poreske uprave (35.000 dinara). Na donjem kraju spektra vrednosti, razlika je još izrazitija: prosečna cena građevinskog zemljišta od 238 dinara po kvadratnom metru u poslednjoj, petoj zoni, zaostaje više od osam puta za prosečnom cenom od 2.000 dinara koju je Poreska uprava evidentirala u svojoj zoni najmanje vrednosti na teritoriji grada Kragujevca (Druga zona). Vrednosti koje je utvrdila lokalna samouprava u tri od ukupno šest zona su manje od prosečne vrednosti koju je Poreska uprava evidentirala u svojoj zoni najmanje vrednosti. Ovi nalazi daju opšti utisak o značajnoj potcenjenosti prosečnih cena građevinskog zemljišta u Odluci grada Kragujevca u odnosu na podatke koje u svojoj evidenciji prometa nepokretnosti ima Poreska uprava.

Sledeća lokalna samouprava za koju smo u prilici da uporedimo odgovarajuće vrednosti u evidencijama dva nivoa poreskih vlasti je opština Paraćin, za koju smo već naveli da se prema nekim od ključnih karakteristika uklapa u profil prosečne opštine u Srbiji. U Paraćinu, Poreska uprava ne razlikuje vrednosne zone za građevinsko zemljište, dok se odlukom lokalne samouprave razlikuju četiri zone – od prve do četvrte.

Tabela 45 – Poređenje prosečnih cena građevinskog zemljišta na teritoriji opštine Paraćin: republička Poreska uprava i opština Paraćin (podaci za 2015. godinu, u dinarima po m<sup>2</sup>)

Poreska uprava	Paraćin 8,400			
Lokalna samouprava	8,000 Prva	5,800 Druga	3,800 Treća	700 Četvrta

Izvor: podaci Poreske uprave i Odluka opštine Paraćin

Paraćin spada u one sredine u kojima je prosečna vrednost građevinskog zemljišta u evidenciji Poreske uprave veća od prosečne cene koju je JLS utvrdila i za najskuplju, prvu zonu, i to za 5%.



Utvrđena prosečna cena građevinskog zemljišta u poslednjoj, četvrtoj zoni, je 12 puta manja od prosečne tržišne cene građevinskog zemljišta prema podacima Poreske uprave, a prosek za sve četiri zone, u iznosu od 4.575 dinara, čini samo 54% prosečne tržišne cene prema evidenciji Poreske uprave.

Situacija u Pećincima, opštini koja, zahvaljujući tome što se nalazi uz auto-put, ima relativno dinamično tržište zemljišta, je slična sa onoj u Paraćinu samo u pogledu zona.

Tabela 46 – Poređenje prosečnih cena građevinskog zemljišta na teritoriji opštine Pećinci: republička Poreska uprava i opština Pećinci (podaci za 2015. godinu, u dinarima po m<sup>2</sup>)

Poreska uprava	Pećinci			
	520			
Lokalna samouprava	1,898	1,200	440	300
	Prva	Druga	Treća	Četvrta

Izvor: podaci Poreske uprave i Odluka opštine Pećinci

Kao i u Paraćinu, i u Pećincima Poreska uprava ne primenjuje različite zone u evidentiranju proseka tržišnih cena, dok lokalna samouprava razlikuje četiri zone. Rekli bismo da tu sličnosti između dve opštine uglavnom prestaje, budući da je prosečna cena građevinskog zemljišta u evidenciji Poreske uprave značajno manja od prosečnih cena građevinskog zemljišta koje je lokalna samouprava utvrdila u prve dve zone – više nego dvostruko u odnosu na drugu zonu i gotovo četiri puta u odnosu na prvu zonu. Sa 520 dinara po kvadratnom metru, prosečna cena u evidenciji Poreske uprave je mnogo bliža nivou četvrte (320 dinara) i naročito treće zone (440 dinara).

Ne samo da iznenađuje odnos između evidencija Poreske uprave i lokalne samouprave, već i horizontalno poređenje, sa drugim opštinama daje neočekivane rezultate. Prosečna cena u Paraćinu prema podacima Poreske uprave od 8.400 dinara je 16 puta veća nego u Pećincima. Poredeći vrednosti u zonama koje utvrđuje lokalna samouprava, prva zona u Pećincima zaostaje za prvom zonom u Paraćinu više nego četiri puta, druga gotovo pet, treća više od osam puta i četvrta više nego dvostruko.

### **Pregled poređenja podataka republičke Poreske uprave i lokalne samouprave u pogledu građevinskog zemljišta**

Prethodno analizirani podaci za devet opština, gradova i gradskih opština ne ukazuju na postojanje čvrstog pravila o odnosu dve vrste podataka. Štaviše, reklo bi se da je pravilo da nema pravila. Na jednoj strani su opštine u kojima je prosečna evidentirana cena građevinskog zemljišta veća od cene koju je lokalna samouprava utvrdila za najskuplju zonu. Tu spadaju Savski Venac i Paraćin. Na drugoj strani je opština Barajevo, u kojoj je prosek cena građevinskog zemljišta u evidenciji Poreske uprave ispod prosečne cene utvrđene za najjeftiniju zonu. Kod ostalih šest opština imamo logičniju situaciju – da je procena (ili procene) Poreske uprave između najskuplje i najjeftinije zone utvrđenih od strane lokalne samouprave.

Posebnu pažnju smo posvetili poređenju prosečnih cena u evidenciji Poreske uprave i lokalne samouprave u zonama najviše i najniže vrednosti. (Za opštine u kojima Poreska uprava ne razlikuje vrednosne zone za građevinsko zemljište, jedinstvenu prosečnu vrednost koja je evidentirana smo

koristili kao podatak i za najskuplju i najjeftiniju zonu.) Za najskuplje zone, prosečan odnos dve vrednosti kod 9 opština iz uzorka je 1,55, što znači da su vrednosti koje utvrđuje lokalna samouprava za 55% više od vrednosti koje je evidentirala lokalna samouprava. Budući da se ovde radi o neponderisanom proseku, proverili smo i iznos ponderisanog proseka, i došli do bitno drugačijeg iznosa, od 0,91. To znači da je zbir svih vrednosti u evidenciji devet opština i gradova za 9% manji od zbira vrednosti evidentiranih od strane Poreske uprave. Medijana dva odnosa iznosi 1,08 dok trimovani prosek (do koga smo došli tako što je eliminisana po jedna ekstremna vrednost na svakom kraju, pa je u uzorku ostalo sedam vrednosti) iznosi 1.44. Kada sva ove četiri rezultata (ponderisani, neponderisani i trimovani prosek i medijanu) uprosečimo, dolazimo do odnosa od 1,24 – dakle, indikativni odnos dve evidencije za najvrednije zone je 24% u korist lokalne samouprave.

Tabela 47 – Odnos prosečnih cena lokalne samouprave naspram evidentiranih cena Poreske uprave u zonama najviše i najniže vrednosti

Opština	Najskuplja zona			Najjeftinija zona		
	Poreska uprava	Samouprava	Odnos prosečnih cena lokalne samouprave i Poreske uprave	Poreska uprava	Samouprava	Odnos prosečnih cena lokalne samouprave i Poreske uprave
Novi Beograd	38,667	72,300	187%	35,748	3,500	10%
Rakovica	5,000	8,100	162%	5,000	2,600	52%
Voždovac	41,000	8,100	20%	3,832	1,600	42%
Savski Venac	83,694	72,300	86%	83,694	49,500	59%
Zemun	20,000	21,500	108%	20,000	1,600	8%
Barajevo	500	1,600	320%	500	900	180%
Kragujevac	35,000	17,350	50%	2,000	238	12%
Paraćin	8,400	8,000	95%	8,400	700	8%
Pećinci	520	1,898	365%	520	300	58%
Prosek	25,865	23,461	155% / 91%	17,744	6,771	48% / 38%
Medijana	20,000	8,100	108%	5,000	1,600	42%
Trimovani prosek	21,227	19,607	144%	10,786	1,600	34%

Izvor: podaci Poreske uprave i odluke opština i gradova

Kod najmanje vrednih zona, situacija je dijametralno suprotna. Takođe neponderisani prosek dva odnosa je 0,48, što znači da prosečna cena koju utvrđuje lokalna samouprava čini manje od polovine prosečne cene evidentirane od strane Poreske uprave, dok ponderisani prosek (količnik zbira vrednosti koje je iskazala lokalna samouprava i onih koje je evidentirala Poreska uprava) iznosi 0,38. Medijana je još manja, i iznosi 42%, a zaostajanje je najveće kada se isključi po jedna ekstremna vrednost na svakom kraju, jer tada prosečne cene lokalne samouprave čine samo 34% vrednosti koje evidentira Poreska uprava. Uprosečavanjem ova četiri odnosa dolazimo do vrednosti od 0,4 što možemo smatrati samo indikacijom zaostajanja prosečnih cena u najmanje vrednim zonama prema iznosima koje utvrđuje lokalna samouprava za iznosima koje je evidentirala Poreska

uprava.

Da zaključimo ovaj deo analize: na jednoj strani imamo indikaciju da prosečne cene građevinskog zemljišta koje utvrđuje lokalna samouprava u najvrednijim zonama iznose 24% više od prosečnih vrednosti koje je Poreska uprava evidentirala za najvredniju zonu u toj opštini, a na drugoj indikaciju da prosečne cene lokalne samouprave za najmanje vredne zone iznosi samo 40% vrednosti evidentiranih od strane Poreske uprave. Ovi nalazi ukazuju na značajan nivo arbitrarnosti u praksi najmanje jednog od ova dva nivoa poreskih vlasti, a najverovatnije u praksi oba nivoa – republičke Poreske uprave i lokalnih poreskih uprava.

#### **7.4 Prosečne cene stambenih objekata NKOSK naspram prosečnih cena koje utvrđuje lokalna samouprava**

Nacionalna korporacija za osiguranje stambenih kredita (NKOSK) postoji od 2004. godine, kada je osnovana Zakonom o nacionalnoj korporaciji za osiguranje stambenih kredita<sup>97</sup>. U sklopu svojih delatnosti, NKOSK vodi evidenciju o cenama postignutim pri prometu stambenog prostora (stanova i kuća). NKOSK ima uvid u ostvarene kupoprodajne vrednosti rezidencijalnih nepokretnosti – stanova i kuća prometovanih posredstvom osiguranih stambenih kredita – i raspolaže podacima o tipu nepokretnosti, kvadraturi, opštini na kojoj se nepokretnost nalazi, kao i u kom trenutku je izvršen promet. Korporacija ne objavljuje podatke koji se odnose na individualne transakcije, već agregatne podatke o prosečnim cenama stambenih nepokretnosti po metru kvadratnom, po kvartalima i gradovima, opštinama i gradskim opštinama.

Od početka 2007. godine, od kada vodi evidenciju o prosečnoj ceni kvadratnog metra stambenog prostora, NKOSK je prikupila podatke o prometu 76.136 stambene nepokretnosti, od čega se 30.188 odnosi na nepokretnosti na teritoriji grada Beograda, 24.338 na Vojvodinu, dok se podaci o 21.602 stambene nepokretnosti odnose na ostatak Srbije. Za 2014. godinu su evidentirani podaci o prometu za 5.492 nepokretnost, od toga 2.554 na teritoriji grada Beograda. Smatramo da je baza podataka ove organizacije dovoljno reprezentativna da je možemo koristiti kao jedan od izvora za ocenu adekvatnosti utvrđivanja prosečnih cena stanova od strane lokalnih samouprava. Naime, koristeći kao referentne podatke Registra prometa nepokretnosti Republičkog geodetskog zavoda o 27.695 evidentiranih ugovora o prometu stanova u 2014. godini, ako na taj broj primenimo odnos prema kome kupoprodajni ugovori čini 77% svih ugovora o prometu (pri čemu poklon, otkup, razmena, zakup i dr. čine ostatak od 23%<sup>98</sup>), dolazimo do toga da je tokom 2014. registrovan 21.325 ugovor o prometu stanova. Budući da smo ranije videli da je ukupan broj dostavljenih ugovora o prometu (111.028) veći od broja registrovanih ugovora (84.745) za 31%, zaključujemo da je tokom 2014 dostavljeno oko 28.000 ugovora o prometu stanova. Prema tome, 5.492 nepokretnosti u evidenciji NKOSK čine tačno jednu petinu tog broja.

Budući da NKOSK kod objavljivanja podataka ne pravi razliku između stanova i kuća, u nastavku ćemo pretpostaviti da se ti podaci dominantno odnose na stanove, budući da ta kategorija nepokretnosti značajno više učestvuje u strukturi prometovanih nepokretnosti. Tu tvrdnju takođe možemo potkrepiti podacima RPN o tipu prometovanih nepokretnosti, prema kojima u strukturi

<sup>97</sup> Službeni glasnik RS br. 55/204.

<sup>98</sup> U izveštajima RPN-a razlikuju se tri kategorije pravnih poslova: kupoprodaja, zakup i ostalo, pri čemu zakup ukupno učestvuje sa samo 1% u strukturi svih pravnih poslova. Kategoriju ostalo čine poklon, otkup, razmena i drugo.

stambenih objekata i posebnih delova objekata, stanovi čine 77% ukupnog broja, a kuće 23%.

Tabela 48 – Odnos prosečne vrednosti kvadratnog metra stambenog prostora prema evidenciji NKOSK i prosečnih cena stanova prema odlukama o porezu na imovinu izabranih opština i gradova

Novi Bgd	NKOSK	149,512				
	Samouprava	160,500	160,500	126,700	89,940	78,900
		Prva	1. ekstra poslovanja	Druga	Treća	Četvrta
Rakovica	NKOSK	112,203				
	Samouprava	89,940	78,900	70,640		
		Treća	Četvrta	Peta		
Voždovac	NKOSK	145,932				
	Samouprava	89,940	78,900	70,640	67,000	
		Treća	Četvrta	Peta	Šesta	
Savski Venac	NKOSK	176,112				
	Samouprava	160,500	210,000			
		Prva	1. ekstra stanovanja			
Zemun	NKOSK	129,353				
	Samouprava	126,700	89,940	78,900	70,640	67,000
		Druga	Treća	Četvrta	Peta	Šesta
Barajevo	NKOSK	42,189				
	Lokalna samouprava	67,000	55,000	40,000		
		Šesta	Sedma	Osma		
Kragujevac	NKOSK	102,962				
	Samouprava	100,826	93,725	72,329	69,329	69,329
		Ekstra zona	Prva	Druga	Treća	Četvrta
Paraćin	NKOSK	72,888				
	Samouprava	66,699	61,035	45,072	17,780	
		Prva	Druga	Treća	Četvrta	
Pećinci	NKOSK	55,661				
	Samouprava	50,347	32,650	25,000	20,000	
		Prva	Druga	Treća	Četvrta	

Izvor: podaci NKOSK i odluke JLSJLS; podaci NKOSK se odnose na transakcije iz 2014. godine, a prosečne cene lokalne samouprave su utvrđene krajem 2014. godine za 2015. godinu.

Intuitivno očekivanje u vezi sa vrednostima evidentiranim u NKOSK je da bi one trebalo da budu u blizini nivoa cena stanova u najatraktivnijoj zoni određene jedinice lokalne samouprave (budući da se najviše transakcija dešava u najskupljim zonama), odnosno na nešto nižem nivou od te vrednosti, imajući u vidu da podaci NKOSK uključuju i podatke o prometu stanova od kojih se ne nalaze svi u centru opštine ili grada. I zaista, prosečan odnos prosečne cene stanova prema evidenciji NKOSK i

prosečne cene za potrebe oporezivanja imovine u prvoj zoni iznosi 1,09. U pet od devet posmatranih opština slučajeva razlika između prosečne vrednosti koju je evidentirala NKOSK i prosečne cene utvrđene u najskupljoj zoni iznosi manje od 10%. Tačnije, prosečna cena koju je evidentirala NKOSK kod pet opština čini između 93% i 109% najskuplje cene stanova koju je utvrdila lokalna samouprava. U još jednom primeru (Pećinci) situacija je slična, sa tom razlikom da je prosečna cena NKOSK za 11% veća od prosečne cene koju je opština Pećinci utvrdila za prvu zonu. U preostala tri slučaja, razlike između dve vrednosti su osetnije, i to tako da prosečna cena koju je evidentirala NKOSK čini 63, 125 odnosno 162% cene koju je JLS utvrdila za najskuplju zonu.

U sledećem koraku smo stavili u odnos vrednosti iz evidencije NKOSK i prosečne cene stanova koju su lokalne samouprave utvrdile za sve zone. Prvi nalaz do koga dolazimo je da je prosečna cena koju je evidentirala NKOSK je za 37% veća od proseka koje su svih devet opština i gradova utvrdili u svim zonama.

Na osnovu ovih rezultata, čini se da je moguće izvesti nekoliko zaključaka:

- Prosečne cene stanova u evidenciji NKOSK su mnogo bliže prosečnim cenama u najskupljim zonama nego proseku za sve zone koje su utvrdile lokalne samouprave.
- Bliskost dva proseka nije rezultat potiranja pojedinačnih odnosa sa različitim predznacima. U pet od devet slučajeva je razlika između dve vrednosti manja od 10%, a u jednom slučaju je situacija granična (11%).
- U čak sedam od devet slučajeva je prosečna cena u evidenciji NKOSK veća od prosečne cene koju je JLS utvrdila za najskuplju zonu. Ovaj rezultat je donekle kontraintuitivan, jer smo očekivali da prosečne cene koje je evidentirao NKOSK budu bliske cenama koje je lokalna samouprava utvrdila za najskuplje zone, ali nešto manje od njih, zahvaljujući tome što se u evidenciji NKOSK nalaze i podaci o transakcijama u manje atraktivnim zonama koje moraju oboriti prosek. Činjenica da prosek evidentiran od strane NKOSK prednjači i u odnosu na prosečne cene utvrđene za najatraktivniju zonu jedinice lokalne samouprave najverovatnije ukazuje na najmanje jednu od dve mogućnosti: a) da lokalne samouprave utvrđuju svoje prosečne cene po zonama na nivou koji je niži od nivoa na kome se nepokretnosti prometuju ili b) da je obuhvat najskupljih zona takav da uključuje i neke manje atraktivne delove, što utiče na snižavanje prosečne cene najatraktivnije zone.

Ovi rezultati, naročito kada ih uporedimo sa rezultatima poređenja vrednosti Poreske uprave i lokalnih samouprava u pogledu građevinskog zemljišta, pokazuju mnogo više predvidljivost i konzistentnosti. Smatramo da je razlog za to mnogo veći broj dostupnih podataka o prometu stanova nego što je slučaj kod građevinskog zemljišta.

## 7.5 Zaključna razmatranja o odnosu osnovice poreza na imovinu i tržišne cene nepokretnosti

Načinu utvrđivanja osnovice poreza na imovinu, a naročito odnosu između utvrđene osnovice poreza na imovinu i tržišne vrednosti nepokretnosti, smo posvetili veliku pažnju u ovom istraživanju. Razlog za to je ocena da adekvatnost sistema utvrđivanja iznosa poreske osnovice najdirektnije utiče ne samo na iznos naplaćenih sredstava od poreza na imovinu, već i na opštu pravičnost sistema oporezivanja imovine. U nastavku dajemo pregled rezultata ovih istraživanja i ukazujemo na određene opšte zaključke koje bi trebalo imati u vidu kada se daje ocena funkcionisanja sistema oporezivanja imovine i kada se razmatraju mogućnosti za njegovo unapređivanje:

1. Početna tačka u našem istraživanju su bili rezultati Centra za liberalno demokratske studije iz 2004. godine, koje i ovde ponavljamo u najsazetijem obliku: osnovica poreza na imovinu za stanove je oko 3,7 puta manja od tržišne vrednosti, za poslovni prostor 1,8 puta, dok je za kuće osnovica poreza na imovinu potcenjena 2,9 puta (Begović et al, 2004, str. 13).
2. Deset godina kasnije, istraživanje Fonda za razvoj ekonomske nauke daje nešto drugačije rezultate: ukupan zbir osnovice za porez na imovinu za 126 nepokretnosti iz uzorka iznosi 79,7% osnovice za porez na prenos apsolutnih prava. U pogledu medijane, iznos osnovice za porez na imovinu čini samo 55% osnovice za porez na prenos apsolutnih prava, dok je neponderisani prosek odnosa osnovice za porez na imovinu i osnovice za porez na prenos apsolutnih prava 69% (Arsić et al, 2014, str. 18). Osnovica poreza na imovinu naspram tržišne vrednosti nepokretnosti čini 61% u pogledu kuća, 34% u pogledu stanova i 57% u pogledu poslovnog prostora. Kada se radi o poljoprivrednom i šumskom zemljištu, osnovica poreza na prenos apsolutnih prava činila je samo 40% tržišne vrednosti tog zemljišta (osnovica poreza na imovinu za poljoprivredno i šumsko zemljište je bila toliko potcenjena da taj porez najčešće nije bio ni obračunavan).
3. Osnovica poreza na imovinu u najatraktivnijoj zoni u Smederevu zaostaje za procenom RGZ-a za najskuplju zonu za 31%, a u najjeftinijoj za 40%. Budući da je RGZ u Smederevskoj Palanci utvrdio samo jednu vrednosnu zonu za stanove, prosečna cena iz te evidencije je za 5% manja od prosečne cene koju je opština utvrdila za prvu zonu, ali je i za 25% veća od utvrđene cene za poslednju, četvrtu zonu. U Velikoj Plani prosečna cena koju je utvrdila opština za najvredniju zonu zaostaje 10% za prosekom cene iz evidencije RGZ-a, dok u najmanje vrednoj zoni zaostaje za čitavih 66%.
4. Poređenje iznosa koje su JLS utvrdile za građevinsko zemljište sa podacima republičke Poreske uprave o prosečnim cenama građevinskog zemljišta na uzorku devet opština, gradova i gradskih opština nije ukazao na postojanje čvrstog pravila, već više na arbitrarnost utvrđivanja ovih iznosa i u slučaju Poreske uprave i u slučaju JLS.
5. Vrednosti u evidenciji NKOSK su mnogo bliže prosečnim cenama lokalne samouprave u najskupljim zonama nego proseku za sve zone..

U svetlu ovih nalaza smatramo da imamo dovoljno osnova da sugerišemo sledeće zaključke:

Osnovica poreza na imovinu zaostaje za tržišnom vrednošću nepokretnosti. Obim zaostajanja prosečnih cena lokalne samouprave za aproksimacijom tržišnih cena je značajan. Iako podaci

ukazuju da se to zaostajanje u poslednjih 10 godina smanjilo, a donošenje suda o opštem obimu zaostajanja zbog razlika po osnovu vrsta nepokretnosti i zona nije moguće, prethodne analize ukazuju na to da se procena o opštem nivou zaostajanja prosečnih cena po zonama za utvrđivanje poreza na imovinu od 20% teško može nazvati preteranom. Na ovo zaostajanje utvrđenih prosečnih cena po zonama treba dodati i amortizaciju koja se naknadno primenjuje na prosečne cene da bi se došlo do osnovice poreza na imovinu.

Zaostajanje vrednosti koje utvrđuje lokalna samouprava za tržišnom vrednošću nepokretnosti je neujednačeno i po zonama i po vrstama nepokretnosti. Ovim se najdirektnije podriva načelo horizontalne pravičnosti oporezivanja – da imovina iste vrednosti treba da bude oporezovana u jednakom iznosu, odnosno načelo vertikalne pravičnosti - da se na imovinu veće vrednosti plaća veći iznos poreza. Podaci iz više izvora i različitih vremenskih perioda ukazuju da su stanovi kao vrsta nepokretnosti kontinuirano favorizovani, i to ne samo u odnosu na ne-rezidencijalne nepokretnosti, već i u odnosu na kuće. Građevinsko zemljište je primer vrste nepokretnosti kod koje prosečne cene koje utvrđuje lokalna samouprava ne samo da zaostaju za tržišnim cenama manje nego što je slučaj kod stanova, već imamo situacije kod kojih su cene koje utvrđuje lokalna samouprava iznad aproksimirane tržišne cene.

Dakle, imamo dovoljno dokaza za zaključak o značajnom opštem zaostajanju osnovice poreza na imovinu za tržišnom vrednošću kao i o neravnomernosti tog zaostajanja, naročito prema različitim kategorijama nepokretnosti, pri čemu se javljaju i slučajevi u kojima osnovica poreza na imovinu prevazilazi tržišnu vrednost nepokretnosti. To su karakteristike sistema oporezivanja imovine koje moramo okarakterisati kao izrazito nepovoljne. Na samom kraju ovog dela istraživanja treba ponoviti da se on odnosi na utvrđivanja osnovice poreza na imovinu za obveznike koji ne vode poslovne knjige u skladu sa načelom fer vrednosti.

## 8. Praksa utvrđivanja stopa poreza na imovinu i stope amortizacije

Prema Zakonu o porezima na imovinu odluku o stopi poreza na imovinu utvrđuje skupština JLS (član 11. stav 2) u okvirima koje utvrđuje Zakon. Kod poreskih obveznika koji ne vode poslovne knjige (fizičkih lica), stopa poreza na zemljište iznosi 0,3%. Za ostale nepokretnosti čija je poreska osnovica do 10 miliona dinara, stopa poreza na imovinu iznosi do 0,4%. Progresija kod poreskih obveznika koji ne vode knjige nastupa za vrednosti poreske osnovice preko 10 miliona dinara, i to čak do 2%, za deo poreske osnovice preko 50 miliona dinara. Poreska progresija se ne primenjuje u slučaju obveznika koji vode poslovne knjige i u pogledu zemljišta. U pogledu nepokretnosti poreskog obveznika koji vodi poslovne knjige, najviša dozvoljena stopa je uvek 0,4%, uključujući i za zemljište, što znači da se progresivno oporezivanje se ne primenjuje.

Tabela 49 – poreska progresija na primeru poreske osnovice utvrđene na nivou od 64 miliona dinara

Poreska osnovica	Iznos	Stopa	Iznos obaveze
<b>Do 10 miliona din.</b>	10,000,000	0,4%	40,000
<b>Od 10 do 25 miliona din.</b>	15,000,000	0,6%	90,000
<b>Od 25 do 50 miliona din.</b>	25,000,000	1%	250,000
<b>Preko 50 miliona din.</b>	14,000,000	2%	280,000
<b>Ukupno: 64 miliona din.</b>	<b>64,000,000</b>	<b>1.03%</b>	<b>660,000</b>

Izvor: obračun autora

Tabela 50 – Broj opština i gradova prema utvrđenom iznosu stope poreza na imovinu u 2015. godini

	Za obveznika koji vodi poslovne knjige	Prava na zemljištu kod obveznika koji NE vodi poslovne knjige	Za obveznika koji NE vodi knjige, sem na zemljište, na osnovicu < 10 miliona RSD	Progresivne stope, za obveznika koji NE vodi knjige, sem na zemljište		
				Na osnovicu od 10 do 25 miliona RSD	Na osnovicu od 25 do 50 miliona RSD	Na osnovicu preko 50 miliona RSD
Ukupno	88	88	88	87	87	87
Zakonski maksimum	78	42	46	74	76	76
Manje od zakonskog maksimuma	10	46	42	13	11	11
Procenat ispod zakonskog maksimuma	11%	52%	48%	15%	13%	13%

Izvor: podaci SKGO i kalkulacije autora



Tabela broj 52. ukazuje na nekoliko interesantnih činjenica. Najpre, jedinice lokalne samouprave u značajnom broju slučajeva utvrđuju poreske stope u iznosu koji je manji od zakonskog maksimuma. Da se ne radi o malim umanjnjima stope (mada ima i takvih, kada su stope utvrđene na nivou od 0,37 i 0,38%, dok je zakonski maksimum 0,4%), treba reći da je više od 36% JLS utvrdilo stope poreza na imovinu za obveznike koji ne vode poslovne knjige na nivou od 0,3% ili manjem, što je umanjnje od 25 ili više procenata u odnosu na zakonski maksimum.

Druga činjenica koja je očigledna iz ove tabele je da su JLS mnogo „bolećivije“ prema fizičkim licima (obveznicima koji ne vode poslovne knjige) u odnosu na pravna lica. Čak četiri puta više opština je utvrdilo manje stope od zakonskog maksimuma za fizička (48%) nego za pravna lica (11%). Takođe, vidimo i da naše lokalne samouprave najmekše srce imaju za vlasnike zemljišta, budući da je 52% gradova i opština utvrdilo stope ispod zakonskog maksimuma za ovu vrstu nepokretnosti. Ovaj broj je značajno veći nego u 2014. godini, kada je 45% opština i gradova utvrdio manje stope za zemljište od zakonom utvrđenog najvišeg iznosa. Za ovakvu praksu u pogledu zemljišta možemo pretpostaviti da postoji dve vrste motivacije: prva je da se radi o vrsti socijalne politike, budući da su poreski obveznici često staračka domaćinstva sa malom platežnom sposobnošću; drugi, verovatno važniji razlog, je uvid lokalnih samouprava u haotičnost rezultata do kojih dovodi primena zakonskih rešenja u pogledu oporezivanja zemljišta, i, kao rezultat toga, njihov pokušaj da se ublaže potencijalni negativni efekti po obveznike.

U prilog ovome govori i broj opština koje su utvrdile stope amortizacije na nivou manjem od zakonom dozvoljenog maksimuma (1% u toku jedne godine, odnosno ukupno do 40%). Procenat opština koje su iskoristile zakonsko ovlašćenje da umanje stopu amortizacije ispod 1% godišnje je ispod 38%. Od opština koje su to učinile, skoro sve su smanjile stopu na 0,8%, što je veoma umereno smanjenje. Samo tri jedinice lokalne samouprave (manje od 4% gradova i opština iz uzorka) su se opredelile za veće smanjenje, utvrđujući stope amortizacije na nivou od 0,4 do 0,6. Nijedna JLS iz uzorka nije umanjila maksimalni kumulativni iznos amortizacije ispod 40%.

## 9. Poreski krediti

Zakon o porezima na imovinu u članu 13. utvrđuje poreske kredite. Najznačajnije umanjeње poreza na imovinu po ovom osnovu je to da se utvrđeni porez na stanu ili zgradi u kojoj stanuje obveznik umanjuje za 50%. Kao apsolutni maksimum ovog umanjeње utvrđen je iznos od 20.000 dinara. Dakle, ovde se radi u poreskom kreditu koji se ne odnosi na zemljište (čak i kada su na njemu izgrađeni objekti namenjeni stanovanju), niti za objekte koji nisu namenjeni stanovanju.

Tabela 51 – *Efekti poreskog kredita na primeru tri različite visine poreske osnovice*

<b>Utvrđena vrednost nepokretnosti</b>	6,000,000	10,000,000	64,000,000
<b>Utvrđeni porez pre primene poreskog kredita</b>	24,000	40,000	660,000
<b>Efektivna stopa pre primene poreskog kredita</b>	0.40%	0.40%	1.03%
<b>Iznos poreskog kredita</b>	12,000	20,000	20,000
<b>Iznos poreske obaveze</b>	12,000	20,000	640,000
<b>Efektivna poreska stopa nakon primene poreskog kredita</b>	0.20%	0.20%	1.00%

Izvor: obračun autora

Tabela 51 pokazuje efekte poreskog kredita na primeru osnovica u visini od 6, 10 i 64 miliona dinara. Poreski kredit je dat u skladu sa pretpostavkom da obveznik stanuje u nepokretnosti koja je predmet oporezivanja. Kako se vidi, utvrđeni porez se umanjuje za polovinu za osnovice do 10 miliona dinara, tako da je efektivna poreska stopa uvek 0,2%, odnosno dvostruko niža od nominalne. Međutim, na primeru poreske osnovice u visini od 64 miliona dinara efektivna stopa od 1% je za samo 0,03 procentna poena niža u odnosu na efektivnu stopu pre primene poreskog kredita (1,03%). Dakle, efektivna poreska stopa za sve iznose osnovice do 10 miliona dinara iznosi 0,2%, što je čak 5,15 puta manje od efektivne stope za osnovicu u iznosu od 64 miliona dinara.

Pored poreskog kredita koji se primenjuje za zgrade, odnosno stanove, u kojima stanuje obveznik, drugo, manje značajno, umanjeње utvrđenog poreza se odnosi na zgrade i stanove površine do 60 m<sup>2</sup>, koji nisu na zemljištu u građevinskom području i ne daju se u zakup, a u kojima stanuju samo lica starija od 65 godina. Za te objekte Zakon utvrđuje umanjeње utvrđenog poreza za 75%.

Relativno usko definisan obim poreskih kredita u Zakonu o porezima na imovinu bi mogao da ukaže da je namera zakonodavca bila da se i druga umanjeња mogu utvrditi odgovarajućim aktom lokalne samouprave. Međutim, ovo nije slučaj. Kako je Ministarstvo finansija svojim mišljenjem potvrdilo, utvrđivanje poreskih umanjeња je zakonski prerogativ na koji lokalne samouprave nemaju pravo. Naime, odredbom člana 2. tačka 22) Zakona o budžetskom sistemu, uređeno je da se poreski rashodi, odnosno olakšice i oslobođenja od standardne poreske strukture, mogu uvoditi samo zakonima kojima se uvodi odgovarajući porez<sup>99</sup>. Budući da Zakon o porezima na imovinu ne sadrži osnov da JLS može propisati oslobođenja od poreza na imovinu na svojoj teritoriji, ne postoji pravni osnov da grad, odnosno opština, svojim aktom utvrdi dodatne olakšice, odnosno oslobođenja<sup>100</sup>.

<sup>99</sup> Prema odredbi člana 15. stav 2. Zakona o budžetskom sistemu, poreskim zakonom moraju biti utvrđeni predmet oporezivanja, osnovica, obveznik, poreska stopa ili iznos, sva izuzimanja i olakšice od oporezivanja, kao i način plaćanja poreza.

<sup>100</sup> Mišljenje Ministarstva finansija, br. 011-00- 00202/2015-04 od 26.5.2015.

Ova nemogućnost da dodatno utiču na smanjivanje poreskih obaveza za pojedine kategorije obveznika, odnosno nepokretnosti, iako sprečava verovatne pojave voluntarizma i demagoškog pristupa upravljanju porezom na imovinu, pojedinim lokalnim samoupravama dolazi kao značajan ograničavajući faktor u vođenju politike javnih prihoda, jer su im opcije ograničene na izbor između nižih stopa za sve obveznike, odnosno najviših dozvoljenih stopa, takođe za sve obveznike. Ovaj suženi izbor je utoliko nezgodniji za lokalne samouprave kada se ima u vidu niz reformi koje su sprovedene u prethodnih nekoliko godina, a koje su kao rezultat imale značajno povećanje poreskih obaveza najvećeg broja obveznika. Već je izmenama Zakona o porezima na imovinu 2010. godine učinjen značajan korak u tom pravcu smanjenjem stope amortizacije sa 1,5 na 0,8% i maksimalne amortizacije sa 70% na 40%, kao i smanjivanjem poreskog kredita sa 70% na 50% (ali ne više od 20.000 dinara). Da bi se ublažio šok povećanja poreskih obaveza, tada je predviđeno da povećanje poreza na imovinu fizičkih lica za 2011. godinu u odnosu na 2010. godinu ne može biti veće od 60%. Za 2012-tu (izbornu) godinu, propisano je bilo da poreska obaveza ne može biti veća od iznosa poreza za 2011. godinu. Kako u 2013. godini ovakvo ograničenje nije postojalo, došlo je do relativno značajnog povećanja poreskih obaveza za lica koja ne vode poreske knjige i do snažnijih negativnih reakcija javnosti u pogledu poreza na imovinu. Lokalne samouprave na raspolaganju nisu imale mnogo drugih instrumenata sem da utvrde niže poreske stope za sve obveznike koji ne vode poslovne knjige, što je veći broj gradova i opština i učinio.

Sledeći impuls za istu meru (utvrđivanje stopa na nivou nižem od najviše dozvoljenog) došao je izmenama Zakona iz 2013. godine, kojima je propisano utvrđivanje iznosa poreske osnovice na osnovu prosečnih cena nepokretnosti po zonama i ukidanje koeficijenta kvaliteta objekta, čiji rezultat je dalje uvećanja iznosa utvrđenih poreskih osnovica. U isto vreme, upravljanje poreskim stopama je ostalo jedini, na zakonu zasnovani, način na koji lokalna samouprava može da pokuša da ublaži problematične efekte promene važećeg sistema oporezivanja imovine. Ograničenje pristupa prema kome se zakonska obaveza utvrđivanja vrednosti osnovice za određene kategorije nepokretnosti na nivou očigledno višem od tržišne balansira utvrđivanjem niže stope poreza je pre svega u tome što on ne omogućava lokalnim samoupravama da svojim merama adekvatno ciljaju one vrste nepokretnosti, odnosno kategorije obveznika, koji su više od drugih neopravdano pogođeni primenom propisa o oporezivanju imovine. Tako pogođenost određenih nepokretnosti višim efektivnim stopama u odnosu na druge nepokretnosti ostaje, a ukupan obim prihoda lokalne samouprave se smanjuje.

Utisak na osnovu ovog pregleda i ranijih razmatranja je da je nivo nedoslednosti u pogledu poreske politike republičkih vlasti u prethodnom periodu bio takav da se verovatno stalo na stanovište da bi omogućavanje lokalnoj samoupravi da sa svoje strane doprinese toj nedoslednosti samostalnim uvođenjem poreskih rashoda otvorilo Pandorinu kutiju iz koje niko ne zna šta bi moglo da se izrodi. Ovo bismo mogli smatrati i srećnom okolnošću, jer ograničavanje lokalne samouprave da samostalno uvodi poreske rashode utiče na motivaciju gradova i opština da učine ono što je u njihovoj moći da sistemski uredi odnose u vezi sa porezom na imovinu, umesto da parcijalnim merama, kao što je uvođenje poreskih olakšica za pojedine kategorije obveznika ili nepokretnosti, ublažavaju nepovoljne efekte opšteg modela oporezivanja imovine.

## 10. Izazovi naplate poreza na imovinu

Otpor plaćanju direktnih poreza je po pravilu veći nego u pogledu indirektnih, pre svega zbog veće vidljivosti direktnih poreza. Ovo je naročito slučaj kod poreza na imovinu. Za mnoge građane je ovo jedini porez čijeg plaćanja su zaista svesni. To dovodi do neprijateljskog stava prema porezu na imovinu, čime se umanjuje efikasnost njegove naplate). Ovi zaključci su u skladu sa istraživanjima koja ukazuju na takozvanu fiskalnu iluziju, odnosno pojavu da obveznici potcenjuju iznose poreza koje plaćaju ako su oni manje vidljivi, a time i omogućavaju da se nivo tih poreza podigne više nego što bi obveznici kao birači bili spremni da podrže kada bi znali prave iznose koje plaćaju<sup>101</sup>.

Sem značaja za bilansnu izdašnost poreza, stepen naplate najdirektnije utiče na pravičnost sistema oporezivanja imovine. Naime, sistemi u kojima su gotovo sve nepokretnosti evidentirane od strane poreske administracije i procenjene u skladu sa njihovom tržišnom vrednošću ne mogu proći test poreske pravičnosti ako nije obezbeđena gotovo potpuna naplata poreza<sup>102</sup>. Pored toga, istraživanja pokazuju i da ažurnost procene vrednosti nepokretnosti ima veliki značaj za efikasnost, efektivnost i pravičnost oporezivanja imovine (Gayer i Mourre, 2012, str. 4).

Prema odredbi člana 2a stav 1. Zakona o poreskom postupku i poreskoj administraciji, postupak koji utvrđuje ovaj zakon primenjuje se i na izvorne javne prihode JLS koje te jedinice utvrđuju, naplaćuju i kontrolišu u javnopravnom odnosu, kao i na sporedna poreska davanja po tim osnovama<sup>103</sup>. Sistem utvrđivanja obaveze po osnovu poreza na imovinu je u Srbiji prevashodno baziran na institutu poreske prijave. Poreski obveznici koji ne vode poslovne knjige imaju obavezu da poresku prijavu (na obrascu PPI-2) podnose prilikom nastanka i prestanka poreske obaveze (u roku od 30 dana) i ukoliko na prijavljenoj imovini dođe do promene (do 31. januara poreske godine za promene iz prethodne godine). Poreski obveznici koji vode poslovne knjige, budući da plaćanje poreza vrše samooporezivanjem, poresku prijavu podnose svake godine (na obrascu PPI-1), najkasnije do 31. marta poreske godine, sa utvrđenim porezom za tu godinu. (Treba primetiti da je poresku prijavu obveznik dužan da podnese i za imovinu za koju ispunjava uslove za poresko oslobođenje<sup>104</sup>.)

Podnošenje poreskih prijava od strane obveznika svakako nije jedini osnov za utvrđivanje poreske obaveze. Kako Ministarstvo finansija svojim mišljenjem podučava JLS, „ako je za objekat nastala

---

<sup>101</sup> Da ovo nije samo pretpostavka potvrđuje istraživanje koje su sproveli Cabral i Hoksbi poredeći sredine u kojima je porez na imovinu vidljiviji obveznicima u odnosu na one sredine u kojima je manje vidljiv. Ovo poređenje je omogućila okolnost da je u pojedinim sredinama raširena praksa da se porez na imovinu plaća putem posebnih računa (eng. *escrow account*) koje korisnici kredita obezbeđenih zalogom (hipotekom) drže za potrebe plaćanja poreza na imovinu i osiguranja nepokretnosti koja je predmet oporezivanja, dok je u drugim sredinama ta praksa značajno manje zastupljena. Poređenja tih različitih sredina pokazuju da su obveznici koji porez na imovinu plaćaju putem posebnih računa (dakle ne plaćaju taj porez sami, već im se sredstva automatski prebacuju sa njihovog računa) manje svesni visine poreza koji plaćaju, dok su jedinice lokalne samouprave u kojima je plaćanje poreza na imovinu putem posebnih računa rašireno sklonije da utvrđuju više stope poreza nego one jedinice lokalne samouprave u kojima obveznici samostalno plaćaju porez na imovinu (Cabral, Hoxby, 2015, str. 30 ). Ovi nalazi su u skladu sa istraživanjima koja ukazuju na takozvanu fiskalnu iluziju, odnosno pojavu da obveznici potcenjuju iznose poreza koje plaćaju ako su oni manje vidljivi, a time i omogućavaju da se nivo tih poreza podigne više nego što bi kao birači bili spremni da podrže kada bi znali prave iznose koje plaćaju.

<sup>102</sup> U tom smislu je jako ilustrativan primer Nemačke u kojoj je Savezni ustavni sud oglasio neustavnom odredbu zakona kojom je predviđeno oporezivanje prihoda od kamata, uz obavezu samih obveznika da prijave te prihode. Budući da veliki broj obveznika nije ispunjavao ovu zakonsku obavezu, a da nije postojao efikasan kontrolni mehanizam, Savezni ustavni sud je utvrdio da takav režim poreza narušava pravo na jednaki tretman onih obveznika koji plaćaju porez i proglasio zakon u tom delu neustavnim. Videti detaljnije u Popović, 2007, str. 116.

<sup>103</sup> Mišljenje Ministarstva finansija, br. 07-00-00456/2014-04 od 28.5.2014.

<sup>104</sup> Mišljenje Ministarstva finansija, br. 011-00-01031/2015-04 od 24.9.2015.

poreska obaveza, a obveznik nije podneo poresku prijavu ili je poresku prijavu podneo nepotpisanu, organ jedinice lokalne samouprave nadležan za utvrđivanje, naplatu i kontrolu poreza na imovinu ovlašćen je da poresku obavezu utvrdi na drugi propisani način (u postupku kontrole, na osnovu evidencija nadležnih organa, pribavljanjem informacija od konkretnog fizičkog lica ...)“<sup>105</sup>. Dakle, lokalna poreska uprava može utvrditi obavezu i bez podnete poreske prijave, na osnovu terenske kontrole, ili čak samo na osnovu kancelarijske kontrole<sup>106</sup>. Pri tome treba imati u vidu da je teret dokazivanja činjenica na kojima se zasniva postojanje poreske obaveze na nadležnom poreskom organu<sup>107</sup>, ali i to da, prema članu 45. Zakona o poreskom postupku i poreskoj administraciji, poreski obveznik i druga lica imaju obavezu davanja informacija od značaja za oporezivanje, a da nepružanje traženih informacija predstavlja poreski prekršaj.

Naplata utvrđenih poreskih obaveza može biti redovna ili vanredna (naplata koja se vrši ako dospela poreska obaveza nije plaćena do isteka roka iz opomene). Ako obveznik dospelu obavezu ne plati (odnosno ne plati je u celosti), lokalna poreska uprava mu izdaje opomenu, sa rokom plaćanja od pet dana od dana prijema. Sledeći korak je donošenje rešenja o prinudnoj naplati, za šta je takođe nadležna lokalna poreska uprava.

Iskustvo pokazuje da su pravna lica kao poreski obveznici uredniji u plaćanju porez na imovinu. Podaci o stepenu naplate ovu sliku mogu donekle da zamagle, zbog činjenice da značajan deo nenaplaćenih potraživanja kod pravnih lica čine dugovanja privrednih subjekata koja su praktično prestala sa delatnošću, ili su u nekom postupku koji često dovodi do prestanka postojanja poreskog obveznika kao takvog (stečaja, likvidacije, privatizacije, restrukturiranja i sl). U ovom slučaju, po pravilu se radi o nenaplativim dugovanjima.

## 10.1 Stepen naplate poreza na imovinu

U ovom delu istraživanja se oslanjamo na relativno ograničene izvore podataka. Na jednoj strani su podaci donatorskih projekata koji sprovode aktivnosti unapređivanja administracije poreza na imovinu (pre svega ranije pominjani EU Progres i KWD projekti<sup>108</sup>), a na drugoj strani su podaci na osnovu ankete predstavnika lokalnih poreskih uprava u sklopu istraživanja o efektima prvih pet godina decentralizovanog oporezivanja imovine (Arsić et al, 2012).

Podaci koje je su Arsić i drugi prikupili anketirajući predstavnike 92 poreske uprave gradova i opština u novembru 2012. godine, ukazuju da je poreska disciplina u pogledu poreza na imovinu (merena stepenom naplate, tj. odnosom naplaćenih i utvrđenih iznosa poreza na imovinu) relativno niska.

---

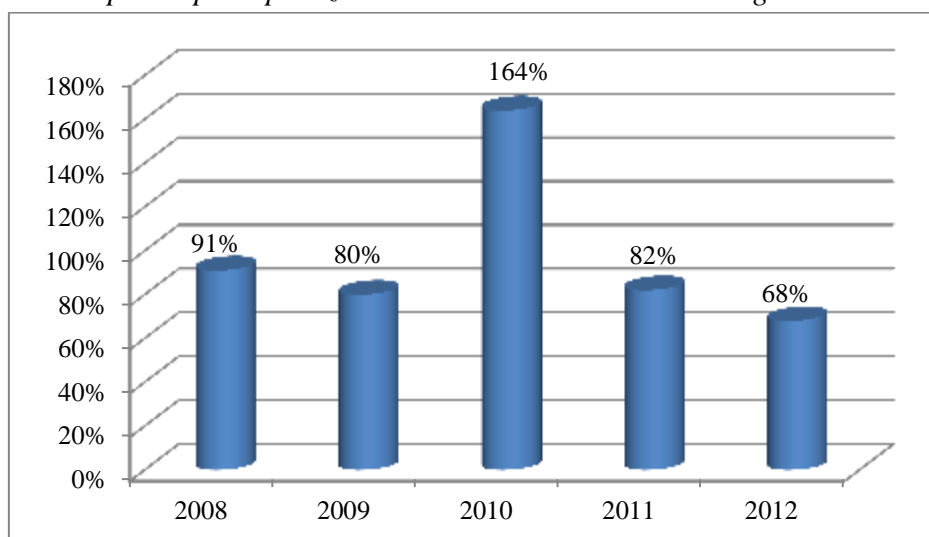
<sup>105</sup> Mišljenje Ministarstva finansija, br. 011-00-000929/2015-04 od 31.8.2015.

<sup>106</sup> Kancelarijska kontrola se vrši u prostorijama nadležnog poreskog organa, po pravilu nakon dostavljenog poziva obvezniku da dostavi poresku prijavu, odnosno druge podatke od značaja za utvrđivanje poreske obaveze. Kancelarijska kontrola se može obaviti sa ili bez prisustva stranke, a njen ishod je najčešće rešenje o utvrđivanju poreza na imovinu.

<sup>107</sup> Za činjenice od uticaja na smanjenje ili ukidanje poreza, teret dokazivanja je na poreskom obvezniku.

<sup>108</sup> U ovom delu istraživanja, oslanjamo se na javno dostupne periodične izveštaje ovih projekata, kao i na, od njih pribavljene, detaljnije podatke koji se tiču poreza na imovinu.

Grafik 4 – *Stepen naplate poreza na imovinu od 2008. do 2012. godine*



Izvor: Arsić et al, 2012, str. 38.

Interesantan je podatak o tome da je najviši stepen naplate poreza na imovinu bio u 2010. godini. Dve su okolnosti ključno doprinele ovakvom ishodu: značajan pad prihoda lokalne samouprave iz transfera i drugi izvora, zbog globalne finansijske krize, što je primoralo lokalne samouprave da veću pažnju posvete izvorima prihoda kojima samostalno upravljaju; druga okolnost je da je 2010. godina bila tačno na polovini intervala između dva izborna ciklusa (2008. i 2012. godine), što je snažnije angažovanje na kontroli naplate izvornih prihoda lokalne samouprave činilo politički prihvatljivijim.

U pogledu EU Progres projekta, raspoložemo sa podacima o iznosima obračunatog i naplaćenog poreza na imovinu u 2012. i 2010. godinu.

Tabela 52. – *Podaci o utvrđenom i naplaćenom porezu na imovinu u 11 opština južne i jugozapadne Srbije*

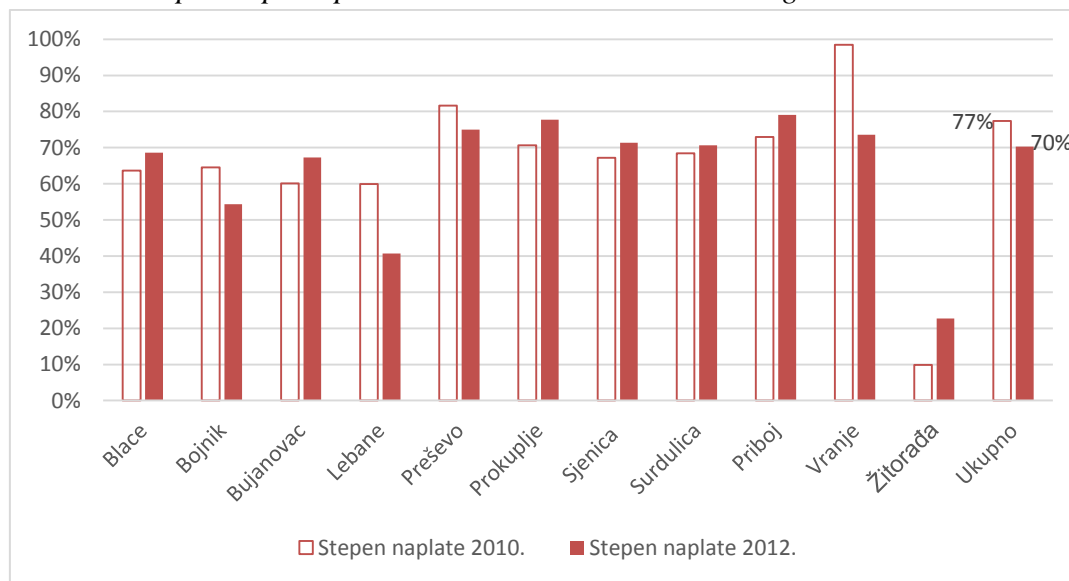
Opština	Utvrđeno 2010.	Utvrđeno 2012.	Naplaćeno 2010.	Naplaćeno 2012.
Blace	7,603,228	10,846,371	4,841,405	7,442,324
Bojnik	4,048,529	6,612,607	2,613,795	3,592,989
Bujanovac	14,299,000	17,137,626	8,599,000	11,526,076
Lebane	6,075,000	12,722,000	3,642,000	5,174,700
Preševo	7,487,063	9,233,000	6,113,333	6,926,000
Prokuplje	23,354,151	38,941,959	16,508,395	30,287,838
Sjenica	8,556,323	6,996,980	5,748,616	4,992,000
Surdulica	22,541,000	31,136,000	15,417,000	22,000,000
Priboj	16,642,000	25,427,000	12,139,552	20,100,000
Vranje	76,628,000	102,576,000	75,426,000	75,481,000
Žitorađa	9,010,000	7,768,000	889,000	1,768,000
<b>Ukupno</b>	<b>196,244,294</b>	<b>269,397,543</b>	<b>151,938,096</b>	<b>189,290,927</b>

Izvor: LTA Baseline vs Outcomes, 2014.

Tabela 52. pokazuje jedan solidan rast i utvrđenih i naplaćenih iznosa poreza u 2012. u odnosu na 2010. godinu. Iz navedenih podataka proizlazi da je ukupan iznos utvrđenog poreza u 2012. godini u odnosu na 2010. povećan za 37%. Što je još važnije, povećana je i naplata, i to ukupno za 25%. Ovaj rezultat bi bio i upečatljiviji da obim naplaćenih sredstava u Vranju, na koji otpada gotovo polovina naplaćenih sredstava u ovoj grupi opština, nije u 2012. godini ostao na gotovo istom nivou kao u 2010. Ovo potvrđuje i činjenica da je iznos naplaćenih sredstava od poreza na imovinu u 2012. u proseku povećan za 42% u odnosu na 2010.

U nastavku ćemo razmotriti da li je, i u kojoj meri, povećanje ukupno naplaćenih sredstava posledica i bolje naplate poreza na imovinu.

Grafik 5 – Stepennaplate poreza na imovinu u 2010. i 2012. godini i odnos 2012/2010.



Izvor: LTA Baseline vs Outcomes, 2014.

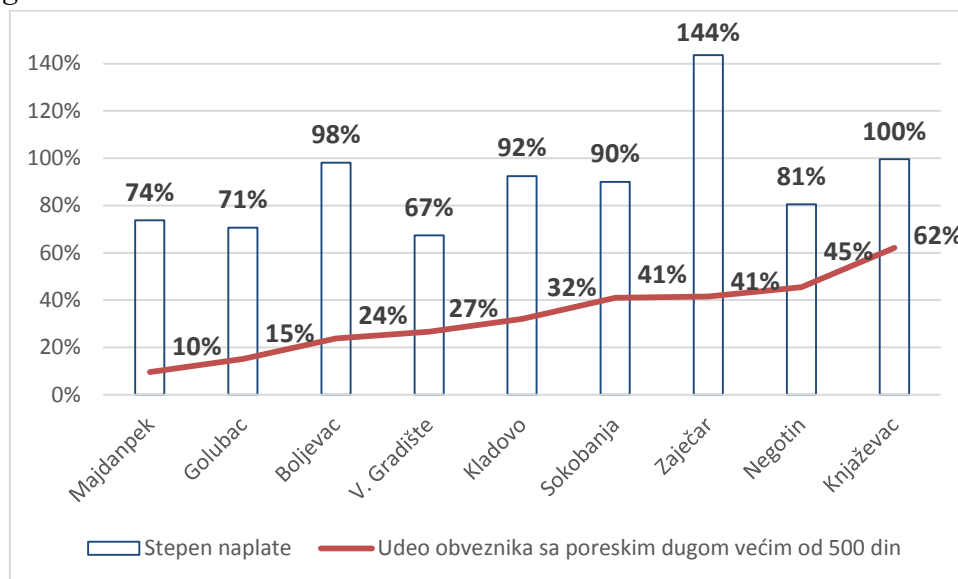
Kako vidimo, stepennaplate je relativno skroman i izrazito neravnomeran. U 2010. godini, stepennaplate poreza na imovinu u Vranju je iznosio 98%, a u Žitораđi samo 10%. Gledajući ukupno obračunat i naplaćen porez za svih 11 opština, stepennaplate je solidan – naročito u 2010. godini, kada je iznosio 77%, ali i u 2012. sa 70%. Ovi rezultati su pod velikim uticajem Vranja, kao daleko najveće jedinice lokalne samouprave u ovoj grupi, koja ujedno ima izrazito visoki stepennaplate u 2010, i vrlo solidan stepennaplate u 2012. Međutim, kada pogledamo rezultate prema pojedinačnim jedinicama lokalne samouprave, slika izgleda manje svetla: medijana u 2010. iznosi 67%, a u 2012. godini 71%. Slično tome, prosečan stepennaplate poreza na imovinu u 2010. je 65%, a u 2012. samo 64%. Ako uporedimo odnose stepena naplate po pojedinačnim jedinicama lokalne samouprave u 2012. i 2010. godini, naći ćemo blago poboljšanje – medijana stepena naplate u 2012. godini naspram stepena naplate u 2010. godini je 1,06. Ipak, ovakav rezultat sigurno ne može biti u većoj meri odgovoran za povećanje obima naplaćenih sredstava od poreza na imovinu, tako da taj efekat moramo pripisati povećanju obuhvata i izmenama u načinu utvrđivanju iznosa poreske osnovice.

Jedan od razloga zbog koga podatke o stepenu naplate poreza na imovinu moramo uzeti sa oprezom je taj da nam ti podaci ne govore koji deo obračunatog poreza na imovinu za određenu godinu je plaćen u toj godini, već samo daje odnos ukupno obračunatog i naplaćenog poreza na imovinu u



određenoj godini. U praksi se dešava da porez obračunat u jednoj godini biva plaćen u sledećoj, ili nekoj od narednih godina. Zbog toga je moguće da se u jednoj godini naplati više sredstava od poreza na imovinu od ukupnog iznosa poreskih rešenja donetih za tu godinu, odnosno da stepen naplate bude veći od 100%. Upravo na tu situaciju se naišlo prilikom realizacije projekta KWD u devet opština istočne Srbije. Da bi se taj problem uzeo u obzir, prikupljeni su podaci o još jednom indikatoru poreske discipline u toj opštini – o udelu obveznika sa poreskim dugom većim od 500 dinara u odnosu na ukupan broj obveznika.

Grafik 6 – Stepen naplate poreza na imovinu u 2104. godini i procenat obveznika sa poreskim dugom većim od 500 dinara



Izvor: KWD indikatori, 2015.

Grafik 6 pokazuje da mogu koegzistirati relativno visoki iznosi stepena naplate i vrlo visoki procenti obveznika poreza sa značajnijim poreskim dugom. Ovo ukazuje da potreba za unapređenjem poreske discipline i te kako postoji. U tom smislu, jako su indikativni podaci koje je FREN prikupio krajem 2012. godine o aktivnostima na obezbeđivanju naplate obaveza po osnovu poreza na imovinu. Ključni pokazatelji koji su korišćeni su broj izdatih poreskih opomena i broj pokrenutih prinudnih naplata.



Tabela 53 - Opomene, prinudna naplata i stepen naplate poreza na imovinu

Godina		2009.	2010.	2011.	2012.
Broj izdatih opomena na 1.000 poreskih rešenja	Fizička lica	315	223	117	181
	Pravna lica	410	487	446	406
Broj pokrenutih prinudnih naplata na 1.000 poreskih rešenja	Fizička lica	4.1	5.4	5.0	4.8
	Pravna lica	169	220	230	158
Naplaćena sredstva u odnosu na zaduženje	Fizička lica	77%	81%	72%	64%
	Pravna lica	88%	88%	87%	77%

Izvor: Arsić i drugi, 2012, str. 39.

Tabela 53 pokazuje koliko varira agilnost lokalnih poreskih vlasti u naplati sopstvenih prihoda i kako to utiče na stepen naplate. Vidimo kako je 2010. godina bila godina najveće agilnosti lokalnih poreskih administracija, što se reflektovalo i na stepen naplate u toj godini. Najmanju aktivnost beležimo u 2012, koja je, da podsetimo, bila izborna godina. Efekti nisu izostali i te godine, koja je i u kategoriji fizičkih i kategoriji pravnih lica bila najslabija od posmatrane četiri u pogledu stepena naplate poreza na imovinu.

Smatramo da je i u ovom pogledu korisno ukazati na značajnu razliku u tretmanu fizičkih i pravnih lica od strane lokalnih poreskih uprava. I u broju izdatih opomena i u broju pokrenutih prinudnih naplata, fizička lica su u privilegovanom položaju u odnosu na pravna, odnosno ređe su predmet pažnje lokalnih poreskih vlasti. Teško je reći da li je ovo više posledica lakše sprovodivosti prinudne naplate u slučaju pravnih lica u odnosu na fizička, ili se radi o političkoj neuputnosti pokretanja takvih postupaka spram fizičkih lica. Šta god bio uzrok, kao rezultat takve prakse lokalnih poreskih uprava, stepen naplate kod fizičkih lica je znatno niži nego kod pravnih – razlika je čak 13 procentnih poena.

## 10.2 Kapaciteti lokalnih samouprava za naplatu poreza na imovinu

Lokalne poreske uprave u potpunosti administriraju (utvrđuju, kontrolišu i naplaćuju) porez na imovinu i lokalne komunalne takse, a u pojedinim slučajevima i samodoprinos i naknadu za zaštitu i unapređenje životne sredine<sup>109</sup>.

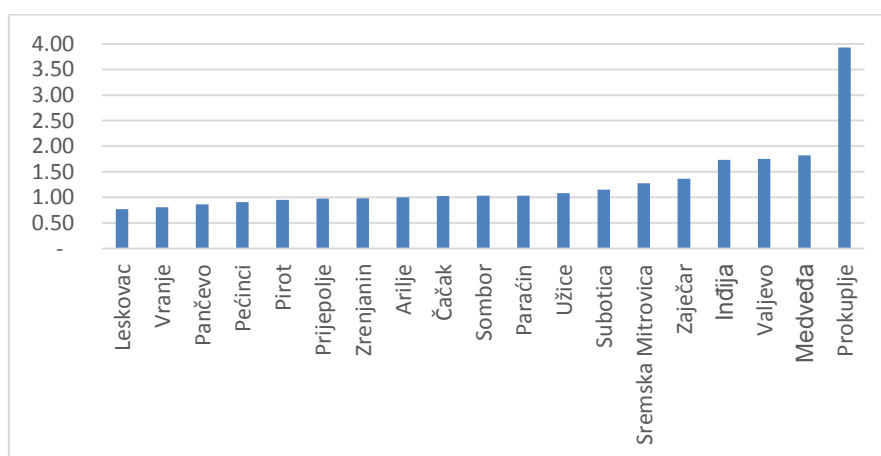
Za obavljanje ovih poslova, formiraju se organizacione jedinice u okviru uprave opštine, odnosno grada, u formi uprave, odeljenja ili odseka za utvrđivanje i naplatu javnih prihoda, odnosno kao jedinice lokalne poreske administracije. Kao varijacija u pogledu naziva ovih organizacionih jedinica, javlja se i izraz „služba“. Kada je lokalna poreska uprave deo šire organizacione jedinice unutar opštinske, odnosno gradske uprave, najčešće je organizovana kao deo uprave (ili odeljenja) za finansije i lokalnu poresku administraciju. U manjim opštinama, lokalna poreska administracija je često deo odeljenja za privredu i finansije.

<sup>109</sup> Do kraja 2013. godine (a u manjoj meri i kasnije, zbog zaostalih obaveza), gradovi i opštine su naplaćivali i naknadu za korišćenje građevinskog zemljišta.

Jedan od ključnih izazova za lokalne samouprave pri preuzimanju nadležnosti za naplatu poreza na imovinu je bilo obezbeđivanje odgovarajućeg kadra za izvršavanje poslova koji su sa tim povezani. Gradovi i opštine su i pre preuzimanja ove nadležnosti imali organizacione jedinice koje su se bavile naplatom izvornih prihoda, ali je preuzimanje odgovornosti za naplatu poreza na imovinu bila nova vrsta izazova. Problem obezbeđivanja odgovarajućeg kadra je u većini opština rešavan preuzimanjem određenog broja do tada zaposlenih u republičkoj Poreskoj upravi.

Prema rezultatima izveštaja Projekta ekonomskog razvoja opština koji je tokom 2009. i 2010. godine pružao podršku većem broju gradova i opština (22 jedinice lokalne samouprave) za unapređenje administriranja poreza na imovinu, broj zaposlenih u lokalnim poreskim upravama se kretao od 2 do 17.

Grafik 7 – Broj zaposlenih na 10.000 stanovnika u 19 partnerskih opština MEGA projekta u 2010. godini

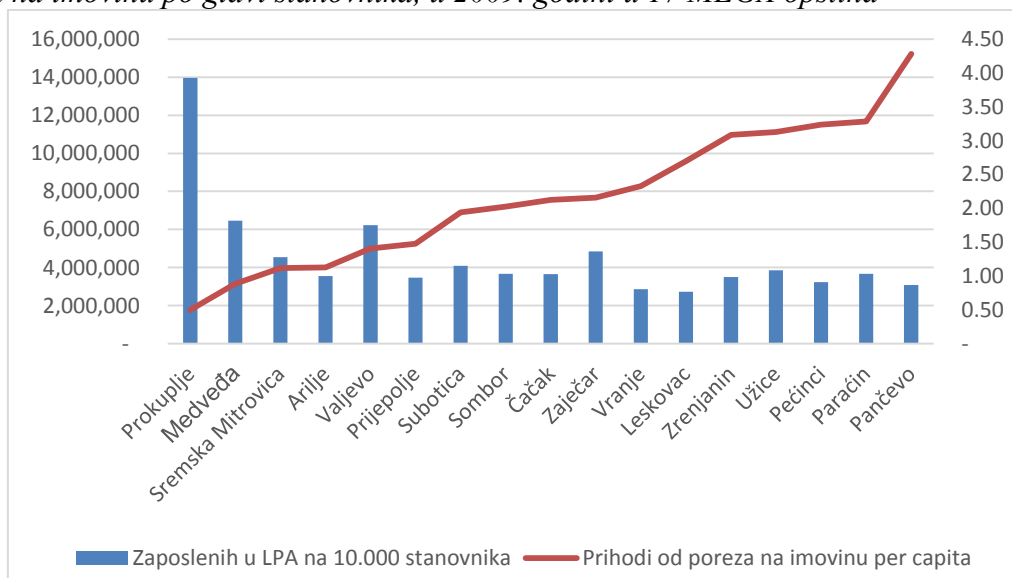


Izvor: Development of Property Registers, 2010, str. 63.

Prosečan broj zaposlenih u lokalnim poreskim upravama je iznosio 1,29 na 10.000 stanovnika, dok je medijana bila 1,03 zaposlenih na 10. 000 stanovnika. Ovaj pokazatelj je prilično ujednačen kod velike većine opština i gradova iz uzorka. Naime, kod više od 40% opština iz ove grupe je broj zaposlenih u lokalnim poreskim upravama na 10.000 stanovnika u rasponu od plus ili minus 10% u odnosu na medijanu.

Na uzorku od 17 opština i gradova, bili smo u prilici i da uporedimo odnos naplaćenih sredstava od poreza na imovinu po glavi stanovnika i broja zaposlenih u lokalnim poreskim upravama.

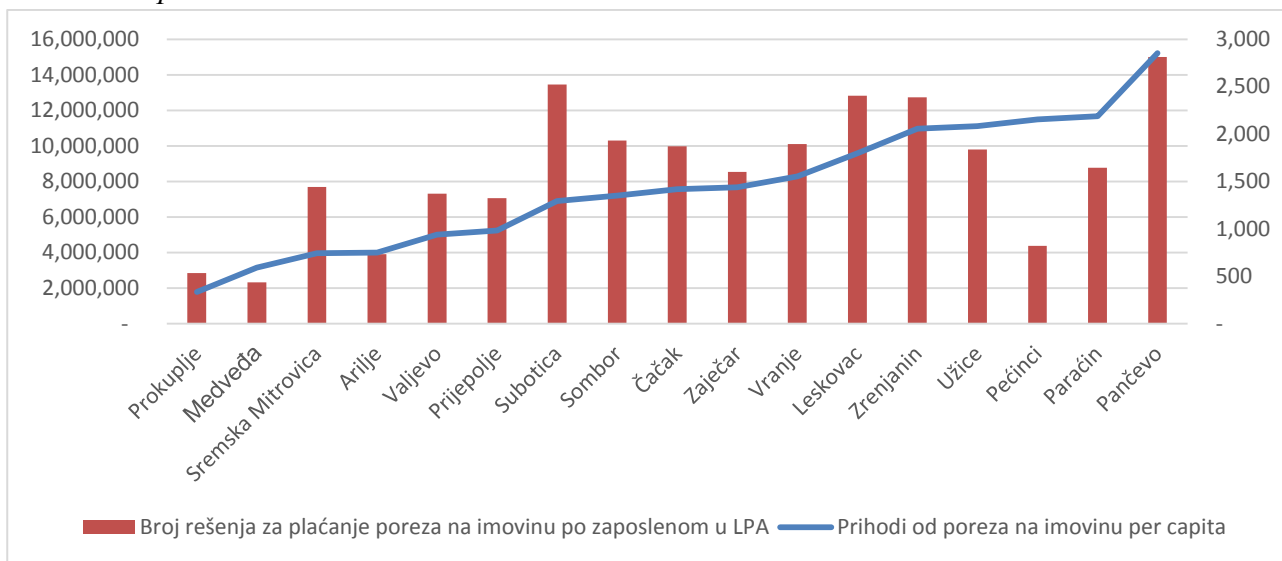
Grafik 8 – Broj zaposlenih u lokalnim poreskim upravama na 10.000 stanovnika i prihodi od poreza na imovinu po glavi stanovnika, u 2009. godini u 17 MEGA opština



Izvor: Development of Property Registers, 2010, str. 63.

Grafik 8 ukazuje na obrnutu srazmeru između broja zaposlenih u lokalnim poreskim upravama i naplaćenih prihoda od poreza na imovinu prema broju stanovnika. Kako nema osnova da verujemo da veći broj zaposlenih u lokalnim poreskim upravama dovodi do manje naplaćenih prihoda, možemo zaključiti da načelo ekonomije obima i u ovom pogledu ima primenu, pa najnepovoljniji odnos između broja zaposlenih u lokalnim poreskim upravama i obima naplaćenih sredstava imaju opštine sa malim brojem obveznika, u kojima su „fiskni troškovi“ poreskih organa relativno visoki. Drugi zaključak koji se nameće je da veće i ekonomski razvijenije opštine imaju veće prihode od poreza na imovinu po glavi stanovnika zahvaljujući snažnijoj poreskoj osnovici, bez obzira što se možda ne ističu u broju zaposlenih u lokalnim poreskim upravama. Zaključak o značaju ekonomije obima potvrđuje i sledeći grafik.

Grafik 9 – Broj rešenja po zaposlenom u LPA i prihodi od poreza na imovinu per capita u 17 MEGA opština



Izvor: Development of Property Registers, 2010, str. 63.

Kako se vidi, lokalne samouprave u kojima su zaposleni u lokalnoj poreskoj upravi opterećeni najmanjim brojem predmeta nisu one koje uspevaju da naplate najviše sredstava od poreza na imovinu po glavi stanovnika. Tačnije, obrnuto je slučaj – Pančevo, u kome su zaposleni u lokalnoj poreskoj upravi proporcionalno najviše opterećeni, ima najbolje rezultate u pogledu iznosa naplaćenih sredstava po glavi stanovnika; i obratno – u Prokuplju, u kome su zaposleni u lokalnoj poreskoj administraciji posle Medveđe opterećeni najmanjim brojem predmeta, ukupan iznos naplaćenih sredstava po glavi stanovnika je najmanji u posmatranoj grupi opština. Vredi naglasiti i razlike koje uočavamo u pogledu broja predmeta po jednom zaposlenom u lokalnoj poreskom administraciji. U Medveđi taj broj iznosi samo 436, a u Pančevu 2.812. Prosek i medijana ovog odnosa su vrlo bliski i iznose nešto više od 1.600 predmeta (odnosno rešenja o utvrđivanju obaveze plaćanja poreza na imovinu) po zaposlenom u lokalnoj poreskoj upravi.

Pitanjem kapaciteta lokalnih poreskih uprava za naplatu poreza na imovnu se bavilo i istraživanje FREN-a iz 2012. godine. Podaci o broju zaposlenih u lokalnim poreskim upravama na 10.000 stanovnika do kojih se došlo u ovom istraživanju na osnovu ankete među predstavnicima lokalnih poreskih vlasti su se kretali od 1,13 (u Beogradu) do preko pet (u opštinama Čičevac, Veliko Gradište i Trgovište). Prosečan broj zaposlenih u LPA koje su odgovorile na anketu iznosi 1,67 na 10.000 stanovnika (Arsić et al, 2012, str. 40). To je nešto veći broj nego što su pokazali podaci projekta MEGA (naročito kada imamo u vidu da je medijana kod MEGA opština 2010. bila 1,03, dok je medijana na osnovu podataka iz ankete FREN-a 2,3). Pretpostavljamo da je ovo makar delom rezultat protoka perioda od dve godine između dva istraživanja, tokom koga se određeni broj opština kadrovski ojačao za potrebe oporezivanja imovine. Istraživanje FREN-a takođe ukazuje na nepostojanje značajne veze između broja zaposlenih u LPA i iznosa prihoda od poreza na imovinu. Posebno je interesantan podatak iz ovog istraživanja prema kome je u malim i nerazvijenim opštinama naplaćeni prihod od poreza na imovinu po jednom zaposlenom u lokalnoj poreskoj upravi oko 200.000 dinara godišnje (manje od njegove godišnje bruto zarade), dok u velikim gradovima iznosi i po nekoliko desetina miliona dinara. Prosek za opštine koje su odgovorile na anketu u ovom delu je iznosio gotovo 14 miliona dinara (Arsić et al, 2012, str. 42). Ovakvo stanje je

posledica postojanja značajnih fiksnih troškova administriranja poreza na imovinu, kao i činjenice da je poreska osnovica u velikim jedinicama lokalne samouprave značajno vrednija u odnosu na male i nerazvijene opštine.

FREN se posebno bavio efektima privremenog i povremenog angažovanja lica u sklopu sprovođenja posebnih kampanja usmerenih na registrovanje neevidentiranih nepokretnosti i unapređenje naplate poreza na imovinu. Kako se navodi u istraživanju, „Dok su prihodi u 2011. u odnosu na 2006. realno veći za 22% za sve jedinice lokalne samouprave bez Beograda, u ovih 8 opština koje su privremeno angažovale dodatna lica prosečan rast prihoda od poreza na imovinu iznosi 54%“ (Arsić et al, 2012, str. 41). Prema podacima istog istraživanja, pored osam opština iz uzorka koje su angažovale lica za popis nepokretnosti za potrebe oporezivanja imovine u 2011. godini, još 10 anketiranih opština je taj metod primenilo u 2012, što je i dalje bilo manje od jedne četvrtine ukupnog broja anektiranih opština. Zato vredi navesti nalaz iz izveštaje EU Progres projekta o tome da je tokom samo dve godine sprovođenja ovog projekta, između ostalog zahvaljujući proširenju poreske osnovice angažovanjem popisivača na principu obavljanja privremenih i povremenih poslova, na osnovu investicije od 129.000 evra, povećan obim naplaćenih sredstava za 690.880 evra, odnosno za 47% (EU Progres, 2014, str. 27). Među rezultatima koji se navode u završnom izveštaju tog projekta je i povećanje obima obračunatog poreza na imovinu za 45% kao i povećanje obima naplaćenog iznosa poreza na imovinu za 52% (EU Progres, 2014, str. 94). Ovo ukazuje da agilnije popisivanje nepokretnosti ima efekte i na smanjenje poreske evazije, odnosno povećanje naplate poreza na imovinu – između ostalog i zahvaljujući kampanjama obaveštavanja javnosti o važnosti ovog poreza i o namenama za koje se koriste sredstva naplaćena od njega.

Drugo ključno pitanje u pogledu kapaciteta lokalne samouprave za administriranje poreza na imovinu, pored kadrovske opremljenosti, je bilo pitanje informatičke opremljenosti. U ovom trenutku, sve lokalne samouprave imaju određenu softversku platformu za administriranje lokalnih prihoda. Oko 85% gradova i opština koriste rešenje koje je sredstvima Nacionalnog investicionog plana razvio Institut „Mihajlo Pupin“, samo tri-četiri opštine koriste samostalna informatička rešenja, dok ostatak lokalnih samouprava koristi softver kompanije MEGA (Nićiforović i Holcinger, 2014, 2014, str. 8). Ova solidna informatička opremljenost čini rezultate koje postižu lokalne poreske uprave značajno boljim nego što bi bili inače.

## 11. Rezultati decentralizacije poreza na imovinu u Srbiji od 2006. godine

Porez na imovinu je dobio karakter lokalnog poreza nakon 2006, kada je donet Zakon o finansiranju lokalne samouprave. Taj zakon je utvrdio nadležnost jedinice lokalne samouprave za određivanje poreske stope (do zakonom propisanog najvišeg iznosa) i za naplatu ovog poreza. Možemo slobodno reći da je početkom primene ovih odredbi otvorena nova era za porez na imovinu u Srbiji. Ipak, taj prelaz sa centralnog na lokalni porez nije bio ni brz ni jednostavan, jer je izmenu zakonskog okvira tek trebalo da prati stvaranje kapaciteta na lokalnom nivou za administriranje ovog poreza. Možda još važnije, odluka da se „prigrli“ nadležnost za naplatu poreza na imovinu je za opštinska rukovodstva podrazumevala i spremnost da se prihvati politički teret odgovornosti za utvrđivanje i sprovođenje politike oporezivanja imovine, za šta svi gradonačelnici nisu bili podjednako spremni. Reklo bi se da se, na primeru načina na koji su upravljali preuzimanjem nadležnosti za upravljanje porezom na imovinu, da je postojao značajan broj lokalnih rukovodstava koja bila sklonija da im najveći deo prihoda dolazi od ustupljenih poreza i transfera, makar i po cenu manjeg obima prihoda, nego da moraju sami da oporezuju svoje sugrađane.

### 11.1 Prenošnje jedinicama lokalne samouprave nadležnosti za upravljanje porezom na imovinu

Kao jedan od prvih zadataka po utvrđivanju nadležnosti lokalne samouprave za naplatu poreza na imovinu, trebalo je utvrditi organizacionu strukturu za izvršavanje tih poslova. Za mnoga opštinska rukovodstva ovo je bila prva prilika da se upoznaju sa tim šta sve obuhvataju poslovi naplate poreza na imovinu. Kada je ova etapa završena, mogla se videti raznolikost organizacionih oblika u ovoj oblasti, koja se, kako smo to već naveli, zadržala i do danas, tako da je u nekim jedinicama lokalne samouprave moguće sresti uprave javnih prihoda, a negde odeljenja lokalne poreske administracije ili odseke, u okviru odeljenja za finansije, koji su nadležni za naplatu izvornih prihoda lokalne samouprave. Vremenom su svi ti organizacioni oblici poprimili neformalni generički naziv „lokalne poreske administracije“.

Angažovanje lokalnih službenika na poslovima naplate poreza na imovinu je bilo poseban izazov, jer je trebalo da u opštinske, odnosno gradske, organe uprave budu delom preuzeti iz organizacionih jedinica republičke Poreske uprave koje su se do tada bavile tim porezom, a delom iz drugih javnih službi čiji je osnivač lokalna samouprava. Kako su opštine i gradovi prevazilazili problem popunjavanja svojih novih organizacionih jedinica zaposlenima, tako ih je sačekivao novi – izrada baze podataka koja bi služila za naplatu poreza na imovinu. U tom trenutku republički organi nisu imali ni dovoljno jasno utvrđenu obavezu, a pogotovo nisu imali praksu, dostavljanja lokalnim poreskim upravama podataka neophodnih za utvrđivanje obaveze plaćanja poreza. U tim mesecima, ključno je bilo angažovanje Stalne konferencije gradova i opština na zastupanju interesa lokalnih samouprava, čijim angažovanjem je obezbeđeno da se sredstvima Nacionalnog investicionog plana finansira izrada jedinstvenog informacionog sistema za administriranje izvornih prihoda lokalne samouprave.

Sve je to dovelo do činjenice da su lokalne samouprave neravnomernom dinamikom preuzimale poslove naplate poreza na imovinu i da je u prvom periodu postojala podela na opštine koje su težile da što pre preuzmu ovu nadležnost i one kojima nije smetalo da republička Poreska uprava nastavi da obavlja taj posao za njih, makar još neko vreme. (U tom pogledu, treba napomenuti da su

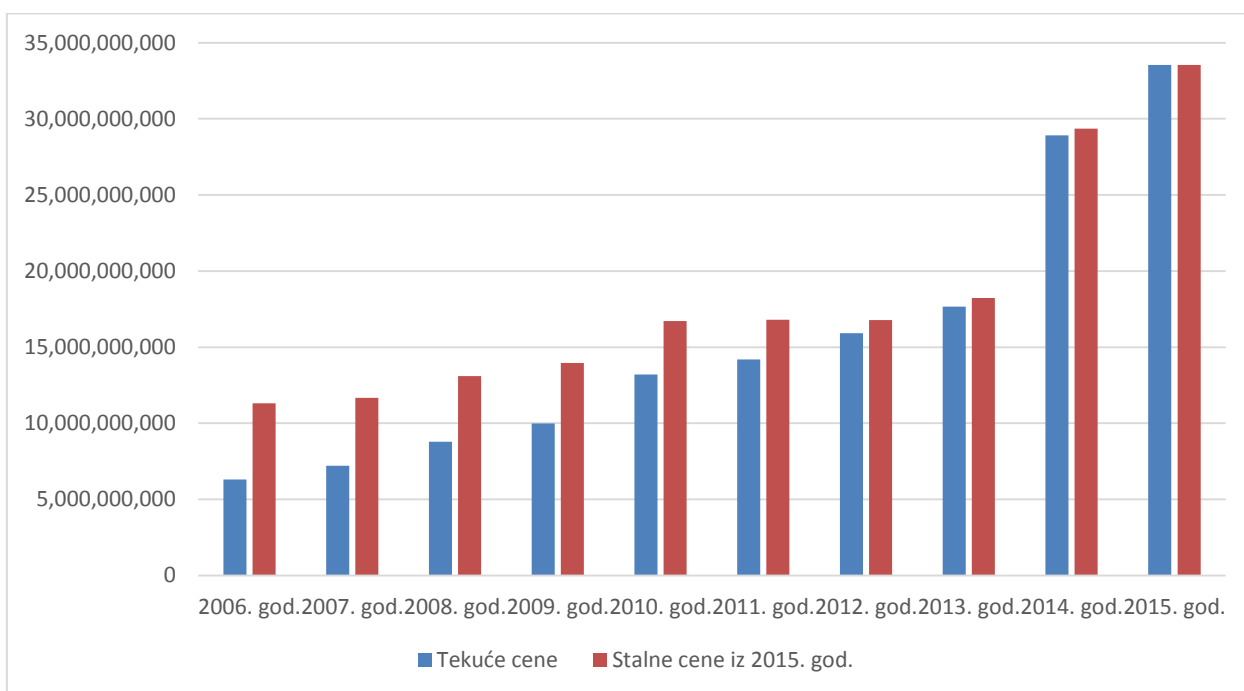
na kraju svi gradovi i opštine u zakonskom roku preuzeli posao naplate poreza na imovinu od Republike.)

U 2007. godini je samo pet lokalnih samouprava (Beograd, Kragujevac, Vranje, Vrnjačka Banja i Žabari) preuzelo naplatu poreza na imovinu, a i one su to učinile tek krajem godine. Razlog za to je kasno ustupanje baza podataka obveznika (u septembru) lokalnim samoupravama od strane Poreske uprave. Kao posledica toga, većina poreskih rešenja u ovih pet gradova i opština uručena je obveznicima tek 2008. godine (Arsić et al, 2012, str. 24). Takođe, treba imati u vidu da je i u toku 2008. godine samo 42 jedinice lokalne samouprave preuzelo nadležnost za naplatu poreza na imovinu. Zato smatramo opravdanim da se 2008. godina smatra prvom godinom decentralizovanog poreza na imovinu.

### 11.1.1 Finansijski efekti decentralizacije poreza na imovinu

Poznata krilatica o krivi učenja, koja ukazuje da je rezultat uvođenja temeljnih reformi u neki sistem najčešće pad efikasnosti u početnom periodu sprovođenja, po pravilu je tačna i u pogledu reformi naplate javnih prihoda. Ipak, u pogledu poreza na imovinu, ovog početnog pada efikasnosti nije bilo. Kako podaci pokazuju, prihodi od poreza na imovinu od 2006. godine neprekidno rastu, i to ne samo u tekućim, već i u stalnim cenama. (Izuzetak je samo 2012. godina, kada je takođe zabeležen rast prihoda u tekućim cenama, ali u stalnim cenama nije održan nivo iz 2011. godine.)

Grafik 10 – Prihodi od poreza na imovinu od 2006. do 2015. godine

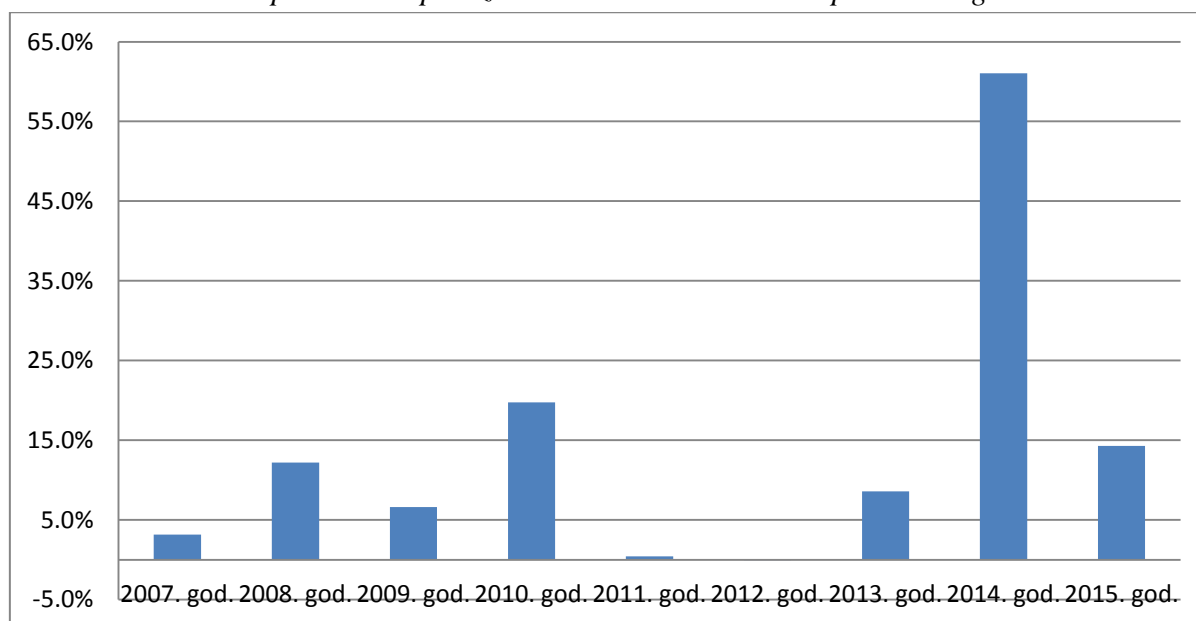


Izvor: Podaci Uprave za trezor

Kako Grafik 10 pokazuje, za devet godina su se prihodi od poreza na imovinu realno uvećali gotovo tri puta. Iako je najveći deo tog rasta vezan za početak primene novog načina obračuna poreske osnovice u 2014. godini, performanse ovog poreza su i pre ove reforme bile više nego

respektabilne. Naime, između 2006. i 2013. godine, ostvaren je realni rast od 61%. Dakle, i u tih sedam godina je prosečan rast prihoda realno iznosio gotovo 9%. Kada se u obzir uzme i impresivan rast iz 2014. godine (realno povećanje od 61% u odnosu na prethodnu godinu), koji je, smanjenim intenzitetom, nastavljen i u 2015. godini (realni rast od 14%), prosečno godišnje uvećanje prihoda od poreza na imovinu u posmatranom devetogodišnjem periodu iznosi čak 21,8%. Ovi rezultati su utoliko značajniji kada imamo u vidu da koincidiraju sa periodom globalne ekonomske krize koja je, kao jedan od efekata, imala i osetno smanjenje vrednosti nepokretnosti u našoj zemlji. Zato ćemo u nastavku najpre videti kako se kretao međugodišnji rast prihoda od poreza na imovinu, a zatim ćemo predstaviti prihode od poreza na imovinu u funkciji bruto domaćeg proizvoda.

Grafik 11 – Realni rast prihoda od poreza na imovinu u odnosu na prethodnu godinu



Izvor: podaci Uprave za trezor

Grafik 11 jasno pokazuje neravnomernost rasta prihoda od poreza na imovinu. Objašnjenja za to ima više i sigurno je da se ona razlikuju od godine do godine. Izmene pravnog okvira objašnjavaju neka kretanja (pre svega nagli skok prihoda u 2014. godini). Ostala objašnjenja imaju veze sa kretanjima u opštem obimu prihoda gradova i opština, kako ćemo videti kasnije, sa stanjem javnih finansija i obimom ekonomskih aktivnosti i tako dalje. Iako vremenske serije kojima raspolažemo nisu dovoljne za donošenje definitivnih zaključaka, podaci koje predstavljamo ukazuju da i izborni ciklusi verovatno utiču na obim naplaćenih prihoda, pre svega tako što tokom izbornih, odnosno predizbornih godina, opadaju poreski napori JLS.

Sada ćemo pažnju posvetiti kretanju odnosa između naplaćenih prihoda od poreza na imovinu i bruto domaćeg proizvoda, od decentralizacije poreza na imovinu 2006. godine, do 2015. godine.

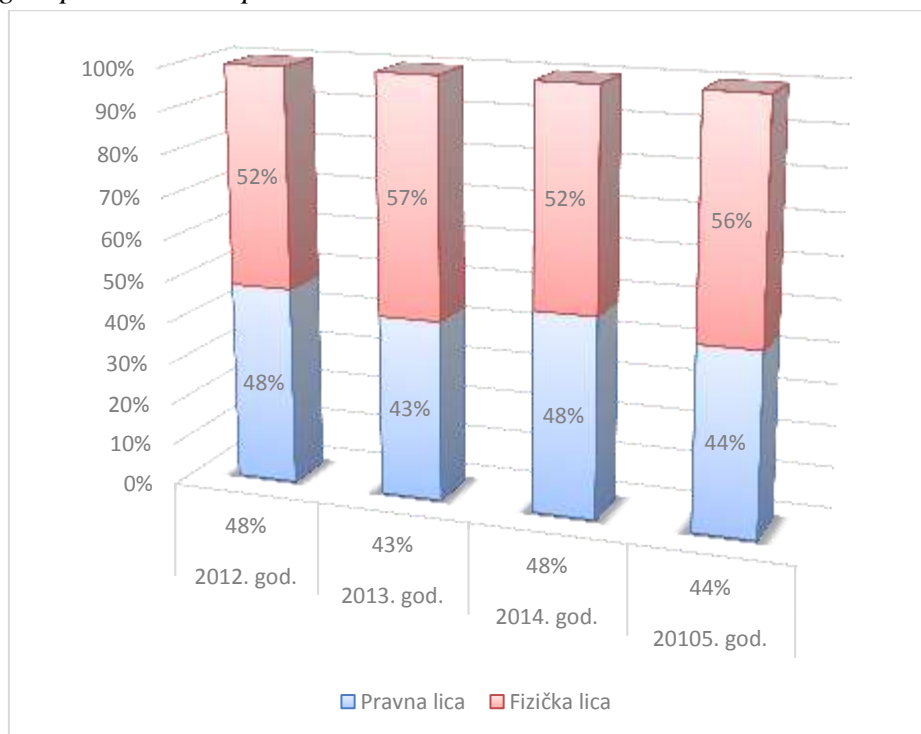
Porez na imovinu je za devet godina prešao veliki put u poređenju sa kretanjem bruto domaćeg proizvoda. Dok je BDP u tom periodu realno porastao za 7,7%, porez na imovinu je uvećan za 196%. Udeo poreza na imovinu u BDP-u se povećao sa 0,31% u 2006. godini na 0,84% u 2015-oj, što je povećanje od 2,75 puta. Međutim, i ovde treba podsetiti na prosečno učešće prihoda od



poreza na imovinu u BDP-u zemalja OECD-a od oko jednog procenta. Dakle, i sa rastom od 0,31% do 0,84% za osam godina, još uvek ima prostora za rast prihoda od ovog poreza, a da se ne izađe iz okvira reda razvijenih zemalja.

Jedno od važnih pitanja za razumevanje ovog značajnog uvećanja iznosa prihoda od poreza na imovinu se tiče toga na čiji račun je to povećanje postignuto. Ovo naročito u kontekstu prakse za koju smo videli da je raširena i u razvijenim zemljama, da se pokušava prebaciti teret obezbeđivanja javnih prihoda sa građana (fizičkih lica) na privredu (pravna lica). Ni Srbija u ovom pogledu nije bila izuzetak. Prema podacima za 2002. godinu, prihodi od poreza na imovinu od pravnih lica su činila 58% prihoda, a od fizičkih 42% (Begović et al, 2003, str. 127). Trinaest godina kasnije, stanje je gotovo dijametralno suprotno.

Grafik 12 – Učešće obveznika koji vode poslovne knjige naspram obveznika koji ne vode poslovne knjige u prihodima od poreza na imovinu



Izvor: Podaci Uprave za trezor

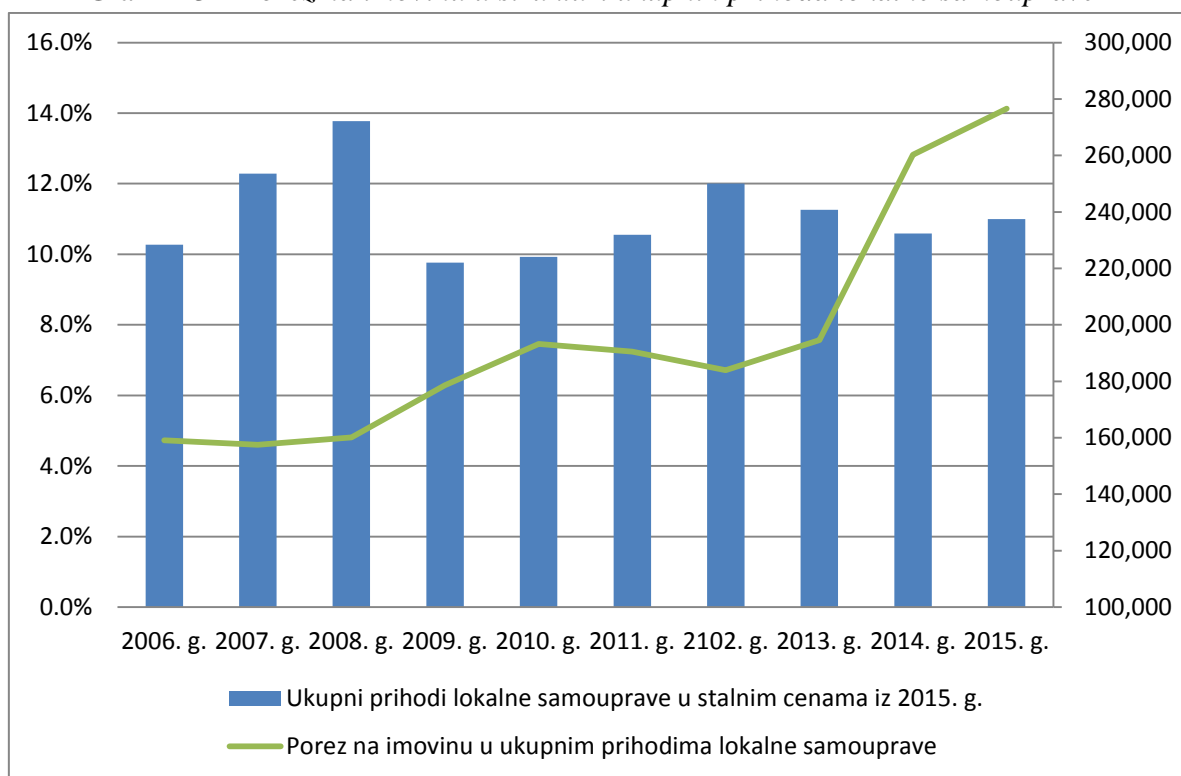
Izuzetno je važan nalaz da u strukturi prihoda od poreza na imovinu fizička lica danas učestvuju sa većim udelom od pravnih lica, iako je, ne tako davno, suprotno bilo slučaj. To znači da su domaćinstva podnela značajno veći deo tereta ukupnog povećanja prihoda od poreza na imovinu. Ako pretpostavimo da je i u 2006. godini odnos naplaćenih prihoda od poreza na imovinu između fizičkih i pravnih lica bio sličan kao i u 2012. godini (42 prema 58%), dolazimo do toga da je u periodu između 2006. i 2014. godine poreska obaveza fizičkih lica povećana 3,4 puta, a pravnim licima samo 2,3 puta.

Sledeće pitanje koja nas interesuje se tiče učešća poreza na imovinu u ukupnim prihodima sektora lokalne samouprave<sup>110</sup>. Sa značajnim rastom prihoda od poreza na imovinu u apsolutnim iznosima, očekujemo da raste i njihov značaj u strukturi ukupnih prihoda lokalne samouprave, sem ako

<sup>110</sup> Podaci koji slede se odnose na ukupne prihode lokalne samouprave, ali ne i na ukupna primanja. Razlika se odnosi na primanja od zaduživanja i od prodaje finansijske imovine.

ukupni prihodi lokalne samouprave rastu brže od prihoda od poreza na imovinu.

Grafik 13 – Porez na imovinu u strukturi ukupnih prihoda lokalne samouprave



Izvor: Podaci iz Biltena javnih finansija za ukupne prihode lokalne samouprave i Uprave za trezor za prihode od poreza na imovinu

Grafik 13 nudi nekoliko važnih uvida. Prvi je očigledan i tiče se značajnog povećanja učešća poreza na imovinu u prihodima lokalne samouprave. Sa 4,7%, koliko je porez na imovinu učestvovao u prihodima lokalne samouprave u 2006, došlo se na 14,1% u 2015. godini<sup>111</sup>.

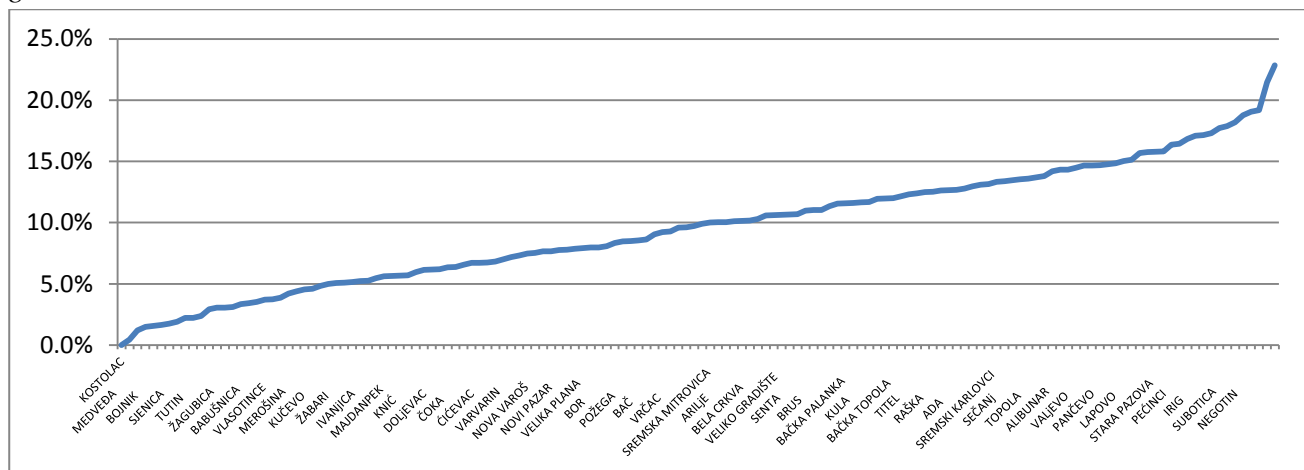
Drugi uvid koji proizilazi iz gornjeg grafika je samo malo manje očigledan, a radi se o oscilirajućem karakteru realnog iznosa ukupnih prihoda lokalne samouprave. On je sam po sebi značajan kao faktor koji ukazuje na nedovoljnu predvidljivost prihodne strane budžeta lokalnih samouprava, sa svim posledicama koje to nosi, ali to pitanje nije u fokusu ovog rade. Za našu temu je posebno značajan trend koji se uočava, da prihodi od poreza na imovinu naročito rastu kada ukupni prihodi lokalne samouprave realno padaju i da slabije rastu (ili čak u realnim iznosima stagniraju) kada su dobre performanse ostalih prihoda. Ovo ukazuje da jedinice lokalne samouprave koriste porez na imovinu kao stabilizujući mehanizam, koji treba da obezbedi nedostajuće prihode u periodima finansijske oskudice. U tom smislu je naročito ilustrativan rast učešća prihoda od poreza na imovinu u ukupnim prihodima između 2008. i 2010. godine, koje su za samoupravu bile izuzetno teške, zbog finansijske krize i smanjenja transfera republičkog nivoa vlasti. Na osnovu toga bi se moglo zaključiti i da smanjenje prihoda od poreza na imovinu u 2012. ima veze sa solidnim punjenjem lokalnih budžeta u toj godini, mada deo objašnjenja za to možda leži i u činjenici da je 2012. godina bila izborna (što bi moglo da, makar delimično, objasni i skroman realan rast poreza

<sup>111</sup> Podaci Uprave za trezor o ukupnim prihodima lokalne samouprave koje smo koristili u nekim ranijim analizama se marginalno razlikuju od podataka objavljenih u Biltenu javnih finansija. Otud razlika između ranije iznetog podatka o udelu poreza na imovinu u ukupnim prihodima sektora lokalne samouprave u 2015. godini od 14,3% i ovde iznetog podatka od 14,1%.

na imovinu u 2011. godini).

U nastavku ćemo posvetiti pažnju tome koliko se značaj poreza na imovinu u strukturi ukupnih prihoda lokalne samouprave razlikuje među pojedinačnim gradovima i opštinama.

Grafik 14 – Učešće poreza na imovinu u ukupnim prihodima pojedinačnih JLS u 2015. godini



Izvor: Podaci Uprave za trezor i kalkulacije autora

Grafik 14 rangira sve opštine i gradove prema učešću poreza na imovinu u ukupnim prihodima jedinice lokalne samouprave u 2015. godini. Prosečno učešće iznosi 9,6%, a medijana za svih 145 JLS je 9,8%. Ovi nalazi ukazuju na to da mora postojati manji broj velikih JLS koji odlučujuće utiču na ukupno učešće poreza na imovinu u prihodima sektora samouprave. I zaista, Beograd, kao najveći grad, koji je sam odgovoran za impresivnih 46% svih prihoda od poreza na imovinu, upravo iz ovog poreza ubere 18,4% svog budžeta, dok Novi Sad obezbedi 17,3% svojih prihoda.

Varijacije među pojedinačnim samoupravama su i u ovom pogledu izražene. Kod 8 opština porez na imovinu čini manje od 2% ukupnih tekućih prihoda (kod jedne opštine samo 0,8%). Dodatnih 19 opština ne prelazi 5% učešća poreza na imovinu. S druge strane, 20 gradova i opština ima učešće poreza na imovinu od više od 15 ukupnih tekućih prihoda, uključujući i grad Beograd, kao i dve opštine kod kojih je to učešće veće od 20%: Negotin sa 21,5% i Svilajnac sa 22,8%.

Dobre performanse poreza na imovinu ne smeju se posmatrati izdvojeno iz konteksta, a bitan element konteksta je ukidanje naknade za korišćenje građevinskog zemljišta. U nastavku ovog istraživanja ćemo pažnju posvetiti pitanju koliko je uvećanje prihoda od poreza na imovinu uspeo da nadomesti gubitak prihoda od naknade za korišćenje građevinskog zemljišta.

## 11.2 Porez na imovinu i ukidanje naknade za korišćenje građevinskog zemljišta

Naknada za korišćenje građevinskog zemljišta je tradicionalno bila jedan od omiljenih izvornih prihoda lokalnih samouprava. Teško je reći da li im je više odgovarala bilansna izdašnost ovog prihoda ili činjenica da u utvrđivanju iznosa naknade opštine i gradovi gotovo da ničim nisu bili sputani sem propisima koje su samostalno donosili. Tako su, tokom globalne ekonomske krize, prihodi od naknade za korišćenje građevinskog zemljišta značajno porasli, pa su 2010. godine, u realnim iznosima, bili za 60% veći u odnosu na 2007. godinu (Arsić et al, 2014, str. 12). Iz istih razloga iz kojih bila omiljena kod lokalnih samouprava, ova naknada je sa stanovišta obveznika, a pre svega privrednih subjekata, bila jedan od najomraženijih nameta.

Nasuprot svom nazivu, naknada za korišćenje građevinskog zemljišta nije imala zemljište kao jedinu osnovicu. Ključna okolnost u pogledu ove naknade je da je ona bila još jedan namet na imovinu i da je sa porezom na imovinu u velikoj meri delila poresku osnovicu. Moglo bi se reći da je naknada za korišćenje bila dvostruki, netransparentni porez na imovinu. S druge strane, naknada za korišćenje je u određenom smislu prethodila porezu na imovinu, budući da je tokom perioda socijalizma služila, između ostalog, da nadomesti konceptualne teškoće u vezi sa oporezivanjem imovine u društvu koje je privatnu svojину smatralo za sistemsku anomaliju. Tako je porez na imovinu, onakav kakvim ga danas poznajemo u Srbiji, došao kao uljez na osnovicu na koju se do tada oslanjala naknada za korišćenje građevinskog zemljišta. Vremenom se porez na imovinu, regulatornim intervencijama od strane ministarstva nadležnog za poslove finansija, profilisao kao moderan porez, dok se naknada za korišćenje građevinskog zemljišta, koja je ostala u nadležnosti ministarstva nadležnog za poslove građevinarstva, dalje deformisala u sve kontroverzniji namet. Jedna od ključnih karakteristika naknade za korišćenje je bilo da najveći deo prihoda dolazi od pravnih lica<sup>112</sup>; naročito su poslovne delatnosti koje se smatraju za profitabilnije bile naročito pogođene ovom naknadom.

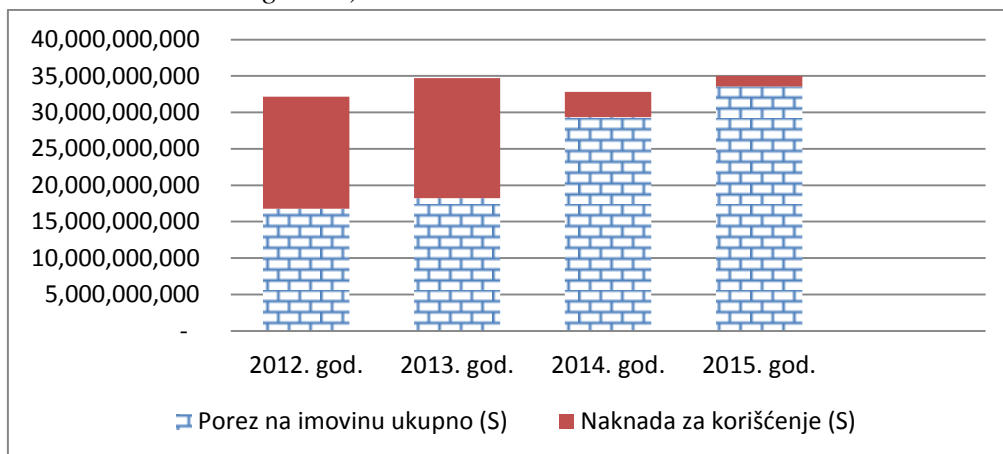
Pravna lica, koja su naknadom za korišćenje građevinskog zemljišta bila neuporedivo više pogođena u odnosu na fizička lica, su često protestovala, ne samo zbog iznosa svojih obaveza, već i zbog nepredvidljivosti, odnosno velikih povećanja iznosa obaveze između dva obračunska perioda, kao i zbog činjenice da su kriterijumi za utvrđivanje iznosa često bili netransparentni i nelogični. Nakon više godina žestokih protesta od strane privrede, naknada je ukinuta počev od 1. januara 2014. godine, odnosno od tog dana su jedinice lokalne samouprave su izgubile pravo da obračunavaju naknadu za korišćenje građevinskog zemljišta. (Kako ćemo kasnije videti, prihodi od naknade su nastavili da se slivaju u budžete lokalnih samouprava zahvaljujući zakasnelim uplatama – naravno u mnogo manjem obimu nego do 31. decembra 2013. godine.)

U poslednjoj godini pred ukidanje, naknada za korišćenje građevinskog zemljišta je, sa naplaćenih oko 16 milijardi dinara, činila 7,1% ukupnih prihoda lokalne samouprave, što je za 0,6 procentnih poena više u odnosu na 2012. godinu (Arsić i dr, 2014, str. 13). Pitanje koje se postavlja je da li je veliki skok prihoda od poreza na imovinu u 2014. godini uspeo da nadomesti prestanak utvrđivanja naknade za korišćenje građevinskog zemljišta.

---

<sup>112</sup> Za razliku od poreza na imovinu, naknada za korišćenje građevinskog zemljišta se nije uplaćivala na različite uplatne račune u zavisnosti da li je obveznik fizičko ili pravno lice. Zato je moguće samo orijentaciono proceniti ovu strukturu prihoda. Procena je da je udeo pravnih lica bio oko 80% ukupnih prihoda od naknade za korišćenje građevinskog zemljišta.

Grafik 15 – Prihodi od poreza na imovinu i naknade za korišćene građevinskog zemljišta (u mlrd. din, stalne cene iz 2015. godine)



Izvor: podaci Uprave za trezor

Grafik 15 daje jako važnu sliku ukupnog kretanja prihoda od poreza na imovinu i naknade za korišćenje građevinskog zemljišta u periodu pre i neposredno nakon ukidanja naknade. Prvo što vidimo je da se određeni nivo prihoda od naknade za korišćenje zadržao i nakon prestanka utvrđivanja obaveze plaćanja naknade 1. januara 2014. godine. Kako je već napomenuto, radi se o zaostalim uplatama po rešenjima iz prethodnih godina.

Ukupni prihodi iz ova dva izvora su, u stalnim cenama iz 2015. godine, sa 32,1 milijardi u 2012. godini skočili na 34,7 milijardi u 2013-oj, pali na 32,8 milijarde u 2014. godini, da bi došli na nivo od 35 milijardi dinara u 2015. godini. Dakle, ukupni prihodi iz ova dva izvora su u 2015. godini bili realno veći za 213 miliona dinara u odnosu na 2013. godinu, poslednju godinu pune naplate naknade za korišćenje građevinskog zemljište. Radi se o skromnom povećanju od manje od jednog procenta.

I dok su ovi podaci veoma ohrabrujući, jer otkrivaju tendenciju uspešnog korišćenja potencijala poreza na imovinu, pitanje koje se nameće je kako su pojedinačni gradovi i opštine prošli u ovom procesu. Dakle, nakon što smo videli da je na nivou čitavog sektora lokalne samouprave ova reforma imala približno prihodno neutralne rezultate, težište pažnje prebacujemo na pitanje dobitnika i gubitnika među pojedinačnim jedinicama lokalne samouprave.

Prosečni odnos ukupnih prihoda od poreza na imovinu i naknade za korišćenje građevinskog zemljišta u 2014. i 2013<sup>113</sup>. godini iznosi 1,15, što ukazuje da je veći broj JLSJ već tada izašao kao dobitnik iz ove reforme, a da je manji broj opština i gradova pretrpeo veće gubitke. Ovo potvrđuje i medijana ovog odnosa, koja iznosi 1,07. Ukupno je 83 opštine i grada u 2014. ostvarilo realno veće prihode od poreza na imovinu u odnosu na 2013. godinu, a 62 opštine su zabeležile određeni gubitak.

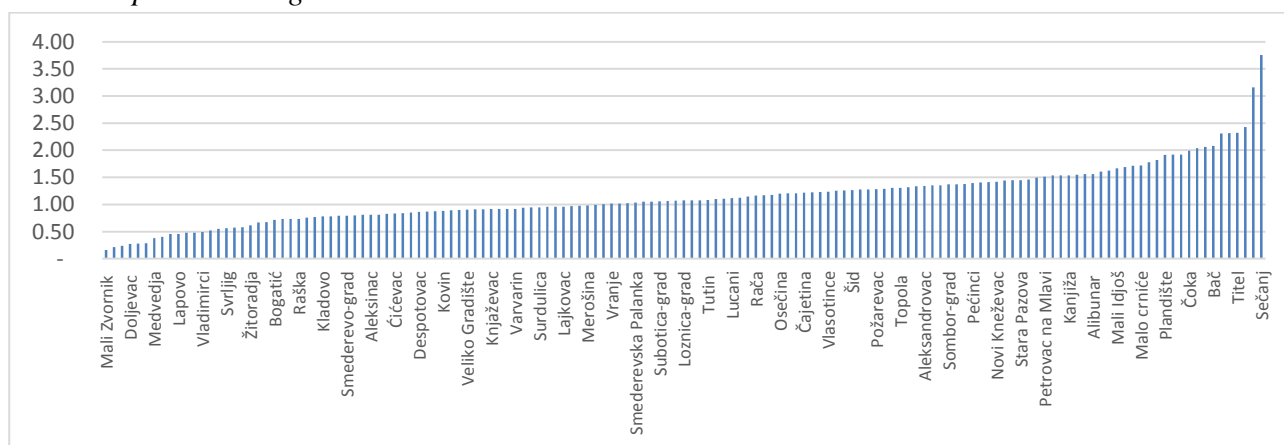
Grafik 16 daje pregled odnosa ukupnih prihoda iz ova dva izvora u 2014. i 2013. godini po pojedinačnim jedinicama lokalne samouprave. Ono što je vidljivo je da su ekstremi jako izraženi. Na jednoj strani imamo jedinicu lokalne samouprave u kojoj prihodi u 2014. godini čine samo 16% prihoda iz 2013. godine, a na drugoj opštinu u kojoj su prihodi u 2014-oj 275% veći nego u 2013<sup>114</sup>.

<sup>113</sup> U ovom delu analize se oslanjamo na podatke iz 2014. i 2013. godine, jer za 2015. godinu ne raspoložemo podacima o iznosima naplaćene naknade za korišćenje građevinskog zemljišta po jedinicama lokalne samouprave.

<sup>114</sup> Ovakvi rezultati bi izazivali podozrenje da ranija istraživanja nisu pokazala ogromne raspone u značaju naknade za

godini. Kako Grafik 16 pokazuje, ni jedna od te dve opštine nije usamljeni slučaj.

Grafik 16 – *Prihodi od poreza na imovinu i naknade za korišćenje građevinskog zemljišta u 2014. naspram 2013. godine*



Izvor: podaci Uprave za trezor

Čak 13 JLS je u 2014. godini izgubilo više od polovine sredstava naplaćenih u 2013. po osnovu poreza na imovinu i naknade za korišćenje. Dok je 54 jedinice lokalne samouprave unutar raspona od plus ili minus 20% u odnosu na prihode iz 2013. godine, 28 gradova i opština je u 2014. godini ostvarilo za 50 ili više procenata veće prihode u odnosu na 2014. godinu.

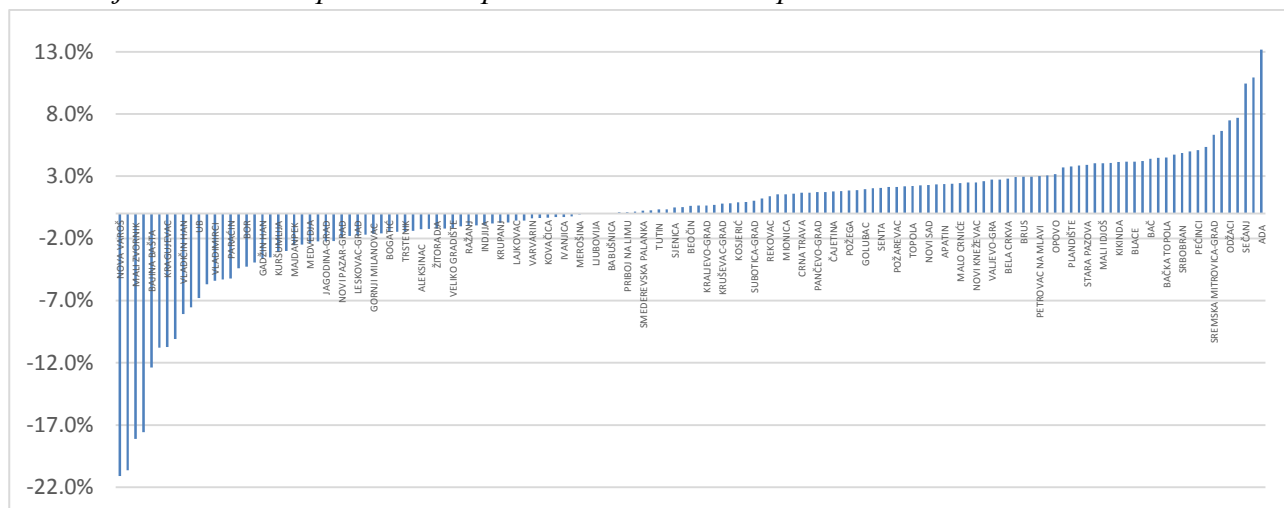
Pogledaćemo i kako su se neke od najvažnijih JLS snašle u ovom procesu. Beograd je u 2014. bio na nivou od 90% prihoda iz 2013. godine. Gubitak koji je ostvario Beograd iznosi gotovo 1,6 milijardi dinara i da nije bilo tog gubitka, čitav sektor lokalne samouprave bi u zbiru realno više nego nadoknadio u 2014. sredstva naplaćena po osnovu poreza na imovinu i naknade za korišćenje građevinskog zemljišta u 2013. godini. Što se ostala tri velika grada tiče, Novi Sad je ostvario uvećanje prihoda od 15%, Niš od 7%, dok je Kragujevac među 20 najvećih gubitnika, budući da je u 2014. naplatio za 43% manje sredstava po osnovu ova dva izvora prihoda nego u 2013. godini.

Dok prethodni deo analize daje pregled uspešnosti pojedinačnih opština i gradova da nadomeste gubitak naknade za korišćenje građevinskog zemljišta kroz uvećanje prihoda od poreza na imovinu, u nastavku ćemo razmotriti kako se uspeh, odnosno neuspeh u tome odrazio na ukupne prihode lokalne samouprave. Da bismo to pokazali, primenili smo sledeći pristup: ukupne prihode svake jedinice lokalne samouprave u 2013. godini od poreza na imovinu i naknade za korišćenje građevinskog zemljišta smo oduzeli od prihoda od poreza na imovinu u 2014. godini (uključujući i zaostale prihode od naknade za korišćenje građevinskog zemljišta). Time smo došli do neto dobitka, odnosno gubitka po jedinicama lokalne samouprave u prvoj godinu po ukidanju naknade za korišćenje građevinskog zemljišta. Zatim smo taj neto rezultat stavili u odnos sa ukupnim tekućim prihodima jedinice lokalne samouprave u 2014. godini, da bi došli do relativnog neto efekta. Rezultat je predstavljen na grafiku koji sledi.

korišćenje u prihodima lokalne samouprave – od opština u kojima taj prihod nije postojao, do onih u kojima je činio više od 30% ukupnih prihoda (vidi: Arsić i dr, 2014, str. 13).



Grafik 17 – Razlika 2014. i 2013. godine: prihodi od poreza na imovinu i naknade za korišćenje kao udeo ukupnih tekućih prihoda lokalne samouprave



Izvor: podaci Uprave za trezor i kalkulacije autora

Kako Grafik 17 pokazuje, kod velike većine JLS, neto efekat ukidanja naknade za korišćenje građevinskog zemljišta je bio relativno skroman. Naime, kod čak 67 JLS neto efekat (pozitivan ili negativan) iznosi manje od 2% ukupnih prihoda, a kod 95 gradova i opština neto efekat je u rasponu od plus ili minus 3% ukupnih prihoda iz 2014. godine.

Međutim, ono što možda i pre privlači pažnju na grafiku od velikog broja opština koji nije osetio veliku razliku po osnovu ukidanja naknade za korišćenje su izraženi ekstremni rezultati. Kod dve opštine uočavamo neto gubitke u iznosu većem od 20%, a kod još šest su gubici veći od 10% ukupnih prihoda ostvarenih u 2014. godini. U ovoj grupi je samo jedan grad, Kragujevac, koji je u 2014. godini pretrpeo gubitak od 10,7% prihoda, zahvaljujući tome što je u 2013. godini imao prihode od naknade za korišćenje koji su iznosili više od 16%, dok je povećanje prihoda od poreza na imovinu u 2014. godini u odnosu na 2013. bilo manje od 3%. Za ovom grupom velikih „gubitnika“, sastavljenom od osam JLS, sledi još 15 opština koje su ostvarile neto gubitak veći od 5%.

Na strani „dobitnika“, ekstremne vrednosti su nešto slabije izražene. Samo tri opštine (i nijedan grad) su ostvarile neto dobitak veći od 10%. Dodatnih sedam JLS je ostvarilo rast od pet ili više procenata (među njima Sremska Mitrovica kao jedini grad).

Ovaj pregled predstavlja još jednu potvrdu činjenice da rezultati koji na agregatom nivou čitavog sektora lokalne samouprave ukazuju na odsustvo značajnijih poremećaja mogu, na nivou pojedinačnih subjekata (gradova i opština), davati sliku koja mnogo više zabrinjava. Okolnost da je reforma u okviru koje je ukinuta naknada za korišćenje građevinskog zemljišta ostavila osam gradova i opština sa gubitkom između 10 i 20% ukupnih prihoda svakako nije poželjna. S druge strane, ona je očigledno rezultat prethodne izrazito problematične prakse upravljanja naknadom za korišćenje građevinskog zemljišta, koja je omogućavala tako visok nivo prihoda od te naknade.

Ono što baca jedno sveukupno pozitivno svetlo na ovu sliku je činjenica na koju smo već ukazali – da su JLS, za samo dve godine po ukidanju naknade za korišćenje građevinskog zemljišta, uspele, isključivo zahvaljujući povećanju prihoda od poreza na imovinu, da u potpunosti nadoknade taj gubitak i da su već u drugoj godini ostvarile neto pozitivan rezultat.

## 12. Zaključak

Porez na imovinu ima dugu i bogatu prošlost. Njegova budućnost možda i najviše zavisi od toga koliko će opšti cilj poreskih vlasti biti da se, kako je to rekao Kolber (Jean-Baptiste Colbert<sup>115</sup>), uz najmanje gakanja iščupa najviše perja, ili će se težiti pravičnosti u poreskom sistemu, izbegavanju negativnih uticaja na privredno okruženje i podsticanju demokratskih procesa. U meri u kojoj ova druga opcija prevlada, ovaj porez može steći još važniju ulogu, pre svega kao izvor prihoda lokalne samouprave i kao agens lokalne demokratije.

Porez na imovinu ima nekoliko nesumnjivih prednosti u odnosu na većinu drugih poreza. Ovde ćemo se podsetiti nekih važnijih:

- Osnovica koju nije lako prikriti, i koja je nemobilna, što znači da seljenje obveznika iz jedne poreske jurisdikcije u drugu da bi se izbegla ili smanjila poreska obaveza nije moguće.
- Relativno mali balast alokativne neefikasnosti, odnosno jedan od najmanjih negativnih efekata na poslovno okruženje.
- Veza između nivoa oporezivanja imovine, kvaliteta lokalnih javnih usluga i vrednosti nepokretnosti, koja podsticajno deluje na uključivanje građana u procese demokratskog donošenja odluka na nivou lokalne samouprave.
- Stabilnost prihoda od poreza na imovinu, koja je proizvod više faktora. Najpre, predmet oporezivanja je prilično konstantan u vremenu, u smislu da ne dolazi do naglog pojavljivanja, a naročito ne nestajanja, većeg broja nepokretnosti iz poreske evidencije. Dalje, vrednosti nepokretnosti su otporne na nagle promene. Ovo je naročito tačno kada se tržište nepokretnosti posmatra na nacionalnom nivou, ali važi i na nivou većih JLS. Na kraju, kada i dođe do značajnog skoka ili pada cena nepokretnosti na jednom širem području, potrebno je i po nekoliko godina da se ta promena odrazi na utvrđenim iznosima poreskih osnovica. Ovo vremensko zaostajanje utvrđenih osnovica za tržišnim cenama nepokretnosti, uz mogućnost lokalnih vlasti da relativno jednostavno koriguju poreske stope, doprinosi tome da prihodi od poreza na imovinu budu relativno stabilni u dužim vremenskim intervalima.

Kako je već navedeno, porez na imovinu nije bez svojih nedostataka, pa ovde navodimo one značajnije:

- Velika vidljivost ovog poreza, koja proizlazi iz načina njegovog plaćanja (ne radi se o porezu po odbitku, niti o porezu koji se „sakriven“ u cenama roba i usluga, već ga obveznik najčešće neposredno plaća), čini da po nepopularnosti umnogome nadilazi druge poreze sličnog, pa i znatno višeg stepena finansijskog opterećenja građana.
- Budući da se radi o porezu na stanje bogatstva, obveznici koji su tokom života akumulirali znatno bogatstvo u nepokretnostima, a onda došli u period života kada su im prihodi niski (pre svega penzioneri), porez na imovinu osećaju kao poseban teret. Ovo je aspekt regresivnosti poreza na imovinu, koji, zahvaljujući neposrednoj prirodi ovog poreza, može biti, i najčešće jeste, u velikoj meri ublažen, ili čak potpuno poništen, merama kao što su utvrđivanje poreskih oslobođenja, kredita i sl.

---

<sup>115</sup> Ministar finansija pod francuskim kraljem Lujem XIV.



- Vrednost imovine nije lako proceniti, što utiče na troškove administriranja ovog poreza, kao i na njegovu pravičnost – percipiranu i stvarnu. Procenjena vrednost imovine za potrebe godišnjeg poreza na imovinu je gotovo uvek ispod tržišne vrednosti, ali to ne garantuje pravičnost, s obzirom na to procene jednih nepokretnosti mogu zaostajati više, a drugih manje, za tržišnom vrednošću.

*Značaj poreza na imovinu.* U razvijenim ekonomijama, značaj poreza na imovinu je u dužem vremenskom periodu stabilan. Već nekoliko decenija porez na imovinu čini oko 1% bruto društvenog proizvoda u zemljama članicama OECD-a. U zemljama u našem regionu, naročito onima koje su od pada Berlinskog zida prolazile, odnosno i dalje prolaze, kroz tranziciju, ovaj porez u poslednjih četvrt veka dobija na značaju. Razlozi za to su višestruki: sastavni deo uvođenja načela pravne države u zemljama u tranziciji je bila reafirmacija koncepta privatne svojine, uz koju je išlo i ustanovljavanje pouzdanijih svojinskih evidencija, što su dva preduslova da bi se moglo govoriti o porezu na imovinu kakvim ga mi danas poznajemo; jačanju uloge poreza na imovinu su pogodovali i procesi decentralizacije, kao jednog od ključnih elemenata procesa tranzicije. Decentralizacija podrazumeva potrebu da se nižim nivoima vlasti obezbedi i određeni nivo finansijske autonomije, za šta je porez na imovinu jedan od najboljih instrumenata. Među skorijim podsticajima, globalna ekonomska kriza je dovela do velikih fiskalnih izazova, što je aktuelizovalo nastojanja da se osnaži uloga nekih zanemarenih poreskih oblika, a pre svega poreza na imovinu.

### **Neka ključna pitanja koncipiranja poreza na imovinu**

*Centralni ili lokalni porez.* Porez na imovinu je u međunarodnoj praksi gotovo univerzalno lokalni porez. Tu se pre svega misli na nadležnost lokalne samouprave da utvrđuje stopu poreza, često u okviru granica koje postavljaju viši nivoi vlasti.

*Opšti ili namenski porez.* Iako u teoriji javnih finansija postoji dosta širok konsenzus o tome da su opšti porezi poželjniji od namenskih, davanje namenskog karaktera porezu na imovinu je praksa koja se relativno široko primenjuje. S jedne strane, imamo namenjivanja prihoda od poreza na imovinu za finansiranje školstva u SAD, a sa druge, namenjivanje ukupnih, ili dela prihoda sa određene teritorije, tokom dužeg perioda za finansiranje investicija u tačno određenim područjima koje utvrđuju lokalne samouprave. Ipak, porez na imovinu je dominantno opšti porez, i nema naznaka spremnosti da se ovo dovede u pitanje.

*Proporcionalna ili progresivna stopa.* Pitanju proporcionalnosti, odnosno progresivnosti, stopa poreza na imovinu se, slično kao i kod drugih poreza, pristupa i sa ideoloških pozicija. Piketi je, predlažući porez na kapital sa progresivnim stopama od 0,1 do 10%, dao poseban podsticaj ovim raspravama (Piketi, 2015, str. 560). Sa stanovišta ekonomske efikasnosti, možemo konstatovati da progresivne stope pojačavaju remetilačko (distorzivno) dejstvo ovog poreza, jer povećavaju motivaciju obveznika i proširuju mogućnosti koje im stoje na raspolaganju da se ponašaju na način da umanje iznos svoje poreske obaveze. Pored toga, progresivnost poreza na imovinu usložnjavaju poreskim vlastima njegovo administriranje. Progresivnost u oporezivanju imovine ugrožava i horizontalnu i vertikalnu pravičnost ovog poreza, jer dovodi do toga da su obveznici čija imovina se nalazi u samo jednoj JLS opterećeni višim poreskim stopama od obveznika čija imovina se nalazi u više JLS.

*Način utvrđivanja poreske osnovice.* Utvrđivanje poreske osnovice je najslabiji aspekt

oporezivanja imovine. Utvrđivanje osnovice na osnovu tržišne vrednosti nepokretnosti je cilj kome treba težiti. S druge strane, skromniji pristupi, koji se temelje na utvrđivanju jediničnih cena prema kvadratnom metru nepokretnosti, uz koeficijente za zonu i namenu objekta, imaju svoje opravdanje u sistemima u kojima nedostaju mnogi aspekti potrebni za administriranje poreza na imovinu zasnovanog na tržišnim cenama.

### **Najvažnije pouke iz predstavljenih međunarodnih iskustava**

*Podela nadležnosti centralnih i lokalnih vlasti u utvrđivanju poreske obaveze.* Jedna od najvažnijih pouka iz predstavljenih međunarodnih iskustava je da je raspodela nadležnosti između centralnih i lokalnih vlasti<sup>116</sup> jedan od kritičnih aspekata arhitekture sistema oporezivanja imovine. Pouka koja za njom sledi je da nema jednog, univerzalno prihvaćenog, modela ove raspodele nadležnosti. Najmanje varijacija postoji u pogledu principa da državni nivo utvrđuje najviše dozvoljene stope, a da JLS donosi odluku o stopama. Kod svih drugih elemenata, postoji različitija praksa. Naročito treba imati u vidu da postoje različiti modeli učešća nivoa vlasti iznad lokalne samouprave u utvrđivanju osnovice. To može ići od relativno „meke“ uloge, kao što je utvrđivanje metodologije, preko staranja o ujednačavanju postupanja lokalnih poreskih administracija, između ostalog i sudskom praksom, pa do potpunog preuzimanja nadležnosti za utvrđivanje osnovice od strane državnih vlasti.

*Korišćenje različitih metoda za utvrđivanje vrednosti različitih vrsta nepokretnosti.* Međunarodna praksa sugerise primenu pragmatičnog pristupa, prema kome se vrednost svake vrste nepokretnosti procenjuje na osnovu metodologije koja odgovara njenim specifičnostima. Najšire primenjivan pristup je onaj u kome vrednosti stambenih objekata utvrđuju korišćenjem metode poređenja cena koje se postižu u transakcijama, komercijalnih objekata koristeći podatke o iznosu zakupa i industrijskih kompleksa na osnovu zbira vrednosti zemljišta i amortizovane nabavne vrednosti objekata. Tamo gde tržište ne nudi dovoljno podataka, kao što je vrednost infrastrukturnih vodova, opravdana je primena jediničnih cena prema dužnom metru linijske infrastrukture, eventualno i u skladu sa površinom poprečnog preseka voda.

*Poreska oslobođenja i krediti.* Opseg oslobođenja i poreskih kredita treba da bude što uži. Šira primena ovih instrumenata generise potrebu za utvrđivanjem izuzetaka, prelaznih perioda, privremenih primena itd. Sve ovo nepovoljno deluje na predvidljivost poreskog sistema, obveznicima otežava snalaženje i ispunjavanje obaveza, a poreskim vlastima otežava administriranje poreza na imovinu.

### **Ključne osobine postojećeg režima oporezivanja imovine u Srbiji**

*Značaj poreza na imovinu u Srbiji.* Značaj poreza na imovinu u Srbiji od 2006. godine, kada je ovaj porez prenet u nadležnost lokalne samouprave, a naročito od 2014. godine, od kada se ne obračunava naknada za korišćenje građevinskog zemljišta, je značajno porastao. U 2015. godini, prihodi od poreza na imovinu čine 0,84% BDP. Prema tom pokazatelju, Srbija je ispred 18 od 28 država članica Evropske unije. Jačanje značaja poreza na imovinu je omogućilo da se fiskalni položaj lokalne samouprave manje zasniva na mnoštvu para-poreskih nameta, a više na ovom

---

<sup>116</sup> U sistemima u kojima postoji i nivo vlasti između državnog i lokalnog, i taj nivo vlasti često ima nadležnosti u vezi sa porezom na imovinu.

izvoru prihoda. U 2015. godini je porez na imovinu činio 14,3% ukupnih prihoda opština i gadova. Pored fiskalnog značaja, porez na imovinu je i na primeru Srbije pokazao značaj kao katalizator lokalnih demokratskih procesa. Veći potencijal poreza na imovinu motiviše lokalne vlasti na pokretanje kampanja obaveštavanja javnosti o važnosti plaćanja tog poreza, a građane da češće traže objašnjenja o visini poreza i načinu korišćenja naplaćenih sredstava. Veće oslanjanje na porez na imovinu daje više osnova lokalnim samoupravama za vođenje samostalne razvojne politike u odnosu na više nivoe vlasti.

*Stanje evidencije.* Stanje evidencije je aspekt oporezivanja imovine koji je u Srbiji značajno unapređen od decentralizacije tog poreza počev od 2006. godine. Ipak, taj napredak nije ujednačen – neki gradovi i opštine su se zaustavili na ukrštanju podataka različitih evidencija koje su im bile dostupne, drugi su koristili i rad na terenu. Na osnovu podataka predstavljenim u ovom istraživanju, možemo pretpostaviti da je i dalje oko 15% nepokretnosti van evidencija poreskih vlasti. Ti podaci pokazuju i da je taj procenat veći kod kuća, nego kod stanova. Poseban izazov u pogledu stanja evidencije predstavlja tačnost podataka o nosiocima određenih prava na nepokretnostima. Veliki udeo takozvanog „vanknjižnog prometa“ nepokretnosti, teškoće u utvrđivanju nosilaca prava na objektima izgrađenim bez građevinske dozvole, kao i dugo trajanje ostavinskih procesa pred sudovima i neažurnost u dostavljanju podataka o ishodima tih procesa lokalnim poreskim upravama, samo su neki od generatora nepotpunosti evidencija za potrebe oporezivanja imovine. Nemogućnost da se nepokretnost upari sa ažurnim podatkom o nosiocu prava značajno otežava naplatu poreza.

*Stepen opterećenja građana.* Sa naplaćenih 33,5 milijardi dinara, porez na imovinu čini oko 0,84% bruto domaćeg proizvoda u Srbiji. Imajući u vidu da oko 56% tih prihoda, odnosno 18,8 milijardi dinara, čine sredstva naplaćena od fizičkih lica, to znači da je neposredno poresko opterećenje (ne računajući porez na imovinu koji se utvrđuje za pravna lica, a koji u krajnjoj konsekvenci posredno plaćaju fizička lica), poreska obaveza po domaćinstvu iznosi 7.550 dinara. Imajući u vidu da je prosečna potrošačka korpa u februaru 2016. godine iznosila 67.150,62 dinara (Kupovna moć stanovništva, 2016, str. 1), što na nivou od 12 meseci daje iznos od 805.812 dinara, iznos poreza na imovinu po domaćinstvu čini 0,9% prosečne potrošačke korpe.

*Izazovi utvrđivanja poreske osnovice.* Sistem utvrđivanja poreske osnovice u Srbiji ni normativno ne počiva na utvrđivanju tržišne vrednosti nepokretnosti, već na konceptu „vrednosti nepokretnosti utvrđenoj u skladu sa Zakonom o porezima na imovinu“ za nepokretnosti obveznika koji ne vodi poslovne knjige, odnosno prema iskazanoj fer vrednosti vrednost za obveznika koji u poslovnim knjigama iskazuje tu vrednost u skladu sa međunarodnim računovodstvenim standardima. Ovim pristupom je značajno olakšano administriranje ovog poreza, pre svega zbog toga što organ koji je utvrdio osnovicu, u slučaju eventualnog prigovora obveznika, nema obavezu da dokazuje da je utvrđeni iznos u skladu sa tržišnom vrednosti nepokretnosti, već samo da su na odgovarajući način primenjene odredbe zakona.

Ono što olakšava obračun osnovice poreza lako može da ugrozi njegovu pravičnost, i porez na imovinu je primer koji to potvrđuje. Najpre, osnovica poreza na imovinu je različita u zavisnosti od vrste obveznika, zbog toga što podatak o fer vrednosti, kao vrednosti za koju se pretpostavlja da najviše odgovara tržišnoj vrednosti nepokretnosti, nije dostupan u slučaju obveznika koji ne vode poslovne knjige, odnosno koji vrednosti nepokretnosti u svojom poslovnim knjigama ne iskazuju u skladu sa tim metodom.

Kod obveznika koji vrednost nepokretnosti ne iskazuju u skladu sa metodom fer vrednosti, osnovni elementi u utvrđivanju osnovice su zona u kojoj se nepokretnost nalazi kao i vrsta i površina nepokretnosti. Ključni problemi koji su se pojavili u dosadašnjoj praksi u pogledu ovih elemenata su sledeći:

- Postojećih sedam grupa nepokretnosti predstavlja previše krut okvir u koji treba uklopiti najrazličitije nepokretnosti. Tako sa stanovišta poreza na imovinu, ako se nalaze u istoj zoni, isti tretman imaju tržni centar i veterinarska ambulanta, magacin i poslovna zgrada, kuće i vikendice, itd.
- Postojeći model ne pravi razliku između nepokretnosti u zavisnosti od toga da li imaju ili ne priključak na vodovodnu, kanalizacionu, odnosno elektro-mrežu, da li se nalaze u suterenu ili na prvom spratu zgrade za kolektivno stanovanje itd. Takođe, sve parcele građevinskog zemljišta, bez obzira na konfiguraciju terena ili pristup javnom putu, imaju isti poreski tretman. Isto važi i kod poljoprivrednog zemljišta, bez obzira na njegovu plodnost.
- Ove cene se utvrđuju na osnovu podataka o malom broju transakcija (dovoljno je tri). Ukoliko je podatak o jednoj od tih transakcija bitno različit od preovlađujućeg stanja za zonu, on će dovesti do deformacije utvrđene vrednosti osnovice poreza na imovinu za sve nepokretnosti iste vrste u celoj zoni. Još je nepovoljnija situacija kada u zoni nema podataka ni o tri transakcije za jednu vrstu nepokretnosti. Tada se kao relevantne uzimaju podaci o transakcijama u susednim zonama, što još više udaljava tako utvrđeni iznos osnovice od tržišne vrednosti, i to, kako smo pokazali, po pravilu na štetu obveznika. Na ovu vrstu problema imune su samo one vrste nepokretnosti koje su relativno često predmet transakcija u određenim zonama<sup>117</sup>.

*Amortizacija.* Osnovica kod objekata je neopravdano umanjena zahvaljujući činjenici da se amortizacija praktično dva puta obračunava. Najpre je sadržana u prosečnoj vrednosti kvadratnog metra određene grupe nepokretnosti, budući da taj prosek najvećim delom obuhvata objekte koji nisu novi i čija cena postignuta u transakciji odražava nivo njihove amortizovanosti. Na tako utvrđenu prosečnu cenu kvadratnog metra se primenjuje koeficijent amortizacije čiju visinu utvrđuje lokalna samouprava, i koji se množi sa brojem godina objekta. Mogućnost lokalne samouprave da odluči da li će se primenjivati koeficijent amortizacije i, ako da, koliki će on biti (u okvirima koje utvrđuje zakon), izgleda kao neopravdani element diskrecije koji dovodi do poreske nejednakosti obveznika, budući da vrednost nepokretnosti svakako zavisi od starosti objekta.

*Stope.* Dok teorija sugerše da bi zemljište trebalo da bude oporezovano stopom višom u odnosu na objekte, u Srbiji je praksa upravo suprotna, pa je stopa na objekte (sem za obveznike koji vode poslovne knjige) 0,4%, a za zemljište 0,3%. Sledeći važan aspekt je progresivnost poreza kod obveznika koji ne vodi poslovne knjige (sem za zemljište). Opređenje da se mogućnost da stope idu do nivoa od čak 2% ne može primeniti na subjekte koji vode poslovne knjige je ispravno, a verovatno i neophodno, jer bi u protivnom veliki deo privrednih subjekata bio pogođen jako visokim stopama poreza na imovinu. S druge strane, postavlja se pitanje opravdanosti da se diferencijacija vrši prema tome da li se radi o obvezniku koji vodi poslovne knjige ili ne, umesto

---

<sup>117</sup> Za preporuke: razmotriti isplatljivost prelaska na utvrđivanje tržišnih vrednosti nepokretnosti, uz periodično re-evaluiranje i godišnje usklađivanje vrednosti, korišćenjem CAMA. Alternativno, možda vraćanjem koeficijenta kvaliteta objekta i uvođenjem koeficijenta mikro-lokacije unaprediti sistem utvrđivanja iznosa poreske osnovice, ili te elemente ugraditi u CAMA.

prema tome da li se radi o nepokretnosti koja je namenjena obavljanju delatnosti ili ne. Sistem oporezivanja imovine bi svakako bio jednostavniji i alokativno neutralniji kada bi se ukinule progresivne stope poreza na imovinu.

*Poreska oslobođenja i krediti.* Obim poreskih oslobođenja u Srbiji se u dobroj meri poklapa sa praksom na koju smo nailazili u sklopu komparativnog dela ovog istraživanja. Naravno, i u ovom pogledu Srbija ima svoje specifičnosti, čija opravdanost je u najmanju ruku upitna: porez na imovinu se ne plaća na zemljište pod objektom, kao i na zemljište površine ispod 10 ari; ne plaća se porez na imovinu na pravo zakupa građevinskog zemljišta (koje može biti uspostavljeno i na rok od 99 godina); porez na imovinu ne plaća ni obveznik kad ukupna osnovica za sve njegove nepokretnosti na teritoriji jedne lokalne samouprave ne prelazi iznos od 400.000 dinara.

Što se poreskih kredita tiče, napravljen je veliki iskorak kada je kredit za obveznika koji stanuje u zgradi koja je predmet oporezivanja smanjena na 50% (prethodno je najviši iznos kredita po osnovu toga da obveznik sa dva člana porodice stanuje u predmetu oporezivanja bio do 70%) a još je važnije da je maksimalna iznos kredita ograničen i u apsolutnom iznosu, i to na 20.000 dinara. Ovde treba primetiti da nije predviđen poreski kredit za zemljište, što u izvesnom smislu može da deluje kao balans činjenici da se za zemljište ne mogu primenjivati progresivne stope poreza.

*Naplata.* Podaci iz ovog istraživanja pokazuju da naplata poreza na imovinu značajno varira od jedne do druge jedinice lokalne samouprave. Nejednaki poreski naponi koje lokalne vlasti ulažu pokazuju određene pravilnosti: naplata se poboljšava u periodima kada finansijska pozicija lokalne samouprave biva ugrožena, a pogoršava se u periodima koji prethode održavanju izbora. Takođe, uočavamo veću agilnost lokalnih samouprava u pogledu prinudne naplate kod pravnih, u odnosu na fizička lica.

## **Određenje prema postavljenim hipotezama**

Na osnovu nalaza istraživanja možemo izvući i sledeće zaključke o tačnosti hipoteza postavljenim na početku rada:

*1. Porez na imovinu je pogodan mehanizam da se kroz politički proces kalibrira obim i kvalitet lokalno pruženih usluga naspram nivoa oporezivanja.*

Smatramo da je ova hipoteza delimično potvrđena. Međunarodna iskustva pokazuju da porez na imovinu može biti pogodan mehanizam da se kroz politički proces kalibrira obim i kvalitet lokalno pruženih usluga naspram nivoa oporezivanja. S druge strane, ograničenost ovako snažno definisane uloge poreza na imovinu prevashodno na anglo-saksonske zemlje ukazuje da treba biti oprezan sa ovako ambicioznim očekivanjima u sistemima kao što je ovaj u Srbiji. Najpre, da bi se obim lokalnih usluga i investicija definisao u funkciji utvrđivanje stope poreza na imovinu, kako međunarodno iskustvo pokazuje, potrebno je da fiskalni značaj tog poreza bude značajno veći nego što je slučaj sada u velikoj većini poreskih sistema – verovatno oko 2% BDP-a, ili veći. Tek na tom nivou prihoda moguće je da glavni element budžetskog procesa u lokalnoj samoupravi bude utvrđivanje obima rashoda koje je potrebno finansirati iz poreza na imovinu i izvođenje poreske stope na osnovu toga, uz eventualno naknadno usaglašavanje nivoa rashoda u skladu sa prihvatljivošću stope do koje se tako došlo. Na nižim nivoima prihoda od poreza na imovinu, smatramo da nije moguće očekivati promenu preovlađujuće prakse – da se stope poreza na imovinu retko menjaju, a da se uravnoteženje budžeta vrši na strani rashoda, kao i na strani drugih lokalnih

prihoda.

*2. Porez na imovinu u Srbiji predstavlja potencijalni izvor dodatnih prihoda lokalne samouprave koji se mogu ubrati, a da se pravičnost poreskog sistema dodatno unapredi.*

Smatramo da je ova hipoteza potvrđena. Podaci o naplaćenim prihodima od poreza na imovinu komparativno i u Srbiji pokazuju da, i pored značajnog rasta prihoda u Srbiji, i dalje postoji prostor za uvećanje. Taj prostor, međutim, nije veliki, i smatramo da dalji rast ne bi morao da bude veći od 0,3% BDP-a, što bi Srbiju dovelo na nivo proseka zemalja OECD-a, ili čak na nešto viši nivo. Međutim, smatramo da eventualne mere u tom pravcu ne bi trebalo da sadrže povećanje stope poreza, barem ne u prvoj fazi, već pre svega treba da obezbede pun obuhvat poreske osnovice i revidiranje određenih poreskih oslobođenja, uz dalje unapređenje adekvatnosti utvrđivanja vrednosti nepokretnosti za potrebe oporezivanja. Tek nakon što se ovi elementi podignu na jedan viši nivo, može biti opravdano i razmatranje eventualnog povećanja poreske stope.

*3. Efekti reforme poreza na imovinu u Srbiji počev od 2007. godine opravdavaju decentralizaciju ovog poreza i daju osnov za razmatranja o daljoj fiskalnoj decentralizaciji, omogućavajući, između ostalog, i razmatranje ukidanja određenih oblika javnih prihoda, ili njihovo vezivanje za vrednost stvarno izvršenih javnih usluga (naknade za korišćenje građevinskog zemljišta, odnosno komunalne naknade koja treba da je zameni, eventualno i deo naknade za uređivanje građevinskog zemljišta).*

Smatramo da je ova hipoteza potvrđena. Što se efekata decentralizacije poreza na imovinu nakon 2006. godine tiče, smatramo da oni više nego opravdavaju tu meru. Ne samo da su obezbeđeni veći prihodi lokalne samouprave, već je unapređena i poreska jednakost, pre svega većim angažovanjem lokalne samouprave na evidentiranju poreske osnovice i boljom procenom vrednosti nepokretnosti. Decentralizacija poreza na imovinu i bolje performanse ovog poreza koje su iz toga proizašle, su omogućile i ukidanje naknade za korišćenje građevinskog zemljišta – jednog od najproblematičnijih lokalnih prihoda, naročito u pogledu uticaja na uslove za poslovanje. Decentralizacija poreza na imovinu je delovala i kao podsticaj za praktikovanje lokalne demokratije i veću interakciju između lokalnih vlasti i građana, kroz kampanje obaveštavanja javnosti o potrebi plaćanja poreza na imovinu, javne rasprave o stopama poreza i slično.

*4. U uslovima decentralizacije poreza na imovinu, odnosno kada se imovina oporezuje u okviru jedinice lokalne samouprave, progresivno oporezivanje imovine narušava horizontalnu pravičnost ovog poreza.*

Smatramo da je ova hipoteza potvrđena. Progresivne stope dovode do toga da efektivna poreska stopa kojom je opterećen obveznik čija se sva imovina se nalazi na teritoriji jedne lokalne samouprave može biti značajno veća od efektivne stope kojom je opterećen vlasnik imovine iste vrednosti koja je raspoređena u nekoliko JLS. Na taj način, progresivnost nužno vodi i horizontalnoj i vertikalnoj nepravičnosti, i to u svim situacijama kada predmet oporezivanja nije ukupna imovina obveznika, gde god se ona nalazila. Jedan inovativan model za prevazilaženje ovog problema bi podrazumevao da svaka JLS nastavi da ostvaruje prihode od proporcionalne stope, a da državnom budžetu pripadaju sredstva naplaćena od progresivnih stopa. U ovom modelu, utvrđivanje obaveze

plaćanja poreza na imovinu bi verovatno moralo da bude nadležnost državnog nivoa vlasti<sup>118</sup>, a faktički bi se smanjio i manevarski prostor lokalne samouprave da utvrđuje stopu, što bi dovelo u pitanje izvorni karakter ovog poreza.

### **Mogući pravci dalje evolucije poreza na imovinu u Srbiji**

Pravičan i izdašan sistem oporezivanja imovine zahteva solidan pravni i institucionalni sistem, koji u idealnom slučaju obuhvata armiju kompetentnih procenitelja, sofisticirani geografsko-informacioni sistem, funkcionalnu administraciju i efikasno sudstvo.

Nema prečeg zadatka niti većeg prioriteta od evidentiranja svih nepokretnosti. Svaka mera na unapređenju sistema oporezivanja imovine koja se preduzme pre sveobuhvatnog evidentiranja nepokretnosti nosi rizik da u suštini produbi nepravličnost tog sistema dalje favorizujući one koji su ostali van evidencije. To što se insistiranje na adekvatnom popisu nepokretnosti ponavlja već godinama, ne znači da je izgubilo na aktuelnosti. Sve što je urađeno na popisu evidentiranju imovine u prethodnom periodu samo dodatno govori, i iz razloga povećanja poreskih prihoda i unapređenja pravičnosti, u prilog potrebi da se ovaj posao obavi do kraja, uz uspostavljanje funkcionalnog sistema za uvođenje u evidenciju novoizgrađene imovine.

U vezi sa ovim, smatramo da treba napomenuti da nema opravdanja za neoporezivanje prava svojine i prava korišćenja zemljišta površine do 1.000m<sup>2</sup>. Ovim se često izuzetno vredno zemljište izuzima od oporezivanja što nepovoljno deluje i na obim naplaćenih prihoda i na pravičnost sistema oporezivanja.

Najbolja međunarodna praksa sugeriše da svaka parcela zemljišta, svaki objekat, makar sa podacima o spoljnim gabaritima i pripadajućim zemljištem, treba biti u evidenciji poreske osnovice. U sledećem koraku treba proceniti vrednost svih evidentiranih nepokretnosti. Čak i ako se radi od imovini za koju se zna da je oslobođena poreza, treba proceniti njenu vrednost i uvesti je u evidenciju. Ovo možda nije prvi zadatak po hitnosti, ali bi trebalo da bude dugoročno opredeljenje poreskih vlasti.

Izrazito raznolika praksa JLS u utvrđivanju vrednosti poreske osnovice ukazuje da bi trebalo razmotriti ujednačavanje prakse u primeni propisane metodologije za procenu vrednosti nepokretnosti, eventualno kroz veće uključivanje republičkog nivoa vlasti u ovaj postupak. Od republičkog nivoa se očekuje da obezbedi i kompetentno i efikasno odlučivanje po žalbama u drugom stepenu.

Utvrđivanje vrednosti stambenih objekata korišćenjem metode poređenja cena koje se postižu pri

---

<sup>118</sup> Pomenuti Piketi se zalaže za progresivni, godišnji porez na globalno neto bogatstvo koje određuje kao tržišnu vrednost svih finansijskih aktiva (uključujući depozite i bankovne račune, obveznice, udele u privrednim subjektima itd.) i nefinansijskih aktiva (pre svega nepokretnosti), umanjenu za iznos dugovanja. Odrednica globalni označava ideju da je potrebno oporezovati celokupnu imovinu obveznika, gde god u svetu se ona nalazila, iako Piketi ukazuje na nivo kontinenta ili regiona kao okvir u kome bi za početak trebalo uspostaviti zajednički mehanizam razmene informacija o kapitalu poreskih obveznika. Piketi ukazuje da pri oporezivanju ukupnog neto bogatstva treba imati u vidu da veće bogatstvo ima tendenciju generisanja prinosa na kapital prema višoj stopi u odnosu na manja bogatstva, idući do nivoa od 6-7% prinosa na kapital, pa i više, u slučaju najvećih bogatstava. Ovo je kod Piketija ujedno i najznačajnije opravdanje za progresivno oporezivanje kapitala. Da bi se sprečila akumulacija kapitala od strane malog broja najbogatijih pojedinaca, progresivno oporezivanja bogatstva bi, prema Piketiju, trebalo da podrazumeva stope od 5 ili 10% (ili čak i više) za najveća bogatstva (Piketi, 2015, str. 559-576). Imajući u vidu da stopu povraćaja na kapital najveće vrednosti Piketi procenjuje na 6-7%, to bi značilo da bi se u tim slučajevima porez na kapital plaćao iz supstance, a ne iz prihoda.

prodaji, komercijalnih objekata koristeći podatke o iznosu zakupa i industrijskih kompleksa zbrajajući vrednost zemljišta i amortizovanu vrednost objekata koristeći metodu nabavne cene su principi koji mogu da vode dalju evoluciju poreza na imovinu. Kod onih kategorija nepokretnosti kod kojih postoji veći broj transakcija (prodaja ili davanja u zakup), treba kontinuirano pratiti kako se iznosi osnovica utvrđenih na osnovu knjigovodstvene vrednosti (u skladu sa metodologijom fer vrednosti) odnose spram iznosa do kojih se dolazi primenom metodologije koja je propisana za obveznike koji ne vode poslovne knjige u skladu sa metodologijom fer vrednosti.

Sistem zasnovan na prosečnim cenama nepokretnosti po zonama treba temeljno preispitati za one vrste nepokretnosti za koje, po pravilu, ne postoji dovoljan broj pouzdanih podataka o transakcijama da bi se na osnovu njih pouzdano utvrdila prosečna cena određene vrste nepokretnosti za datu zonu. Posebno je problematično preuzimanje cena u zone u kojima nije bilo prometa iz zona u kojima je tog prometa bilo. Ovo naročito u zbog toga što ovo u praksi znači prenošenje cena iz atraktivnijih u manje atraktivne zone.

Jedan od najznačajnijih nedostataka sadašnjeg sistema utvrđivanja vrednosti poreske osnovice za potrebe oporezivanja imovine se tiče nepostojanja integracije sa sistemom utvrđivanje vrednosti osnovice poreza na prenos apsolutnih prava. Kako je pokazala uporedna analiza vrednosti osnovica poreza na imovinu i poreza na prenos apsolutnih prava za iste nepokretnosti, ova druga vrednost je mnogo bliža tržišnoj vrednosti nepokretnosti i, naravno, po pravilu značajno veća od utvrđenih osnovica poreza na imovinu (Arsić i drugi, 2014).

Oslanjanje na podatke iz kupoprodajnih ugovora je upitno između ostalog i iz sledećih razloga:

- cene u ugovorima su često nerealno iskazane<sup>119</sup>;
- veliki broj ugovora sadrži zbirnu cenu za celu nepokretnost na određenoj lokaciji (zemljište sa kućom, garažom, pomoćnim objektom), što ne pomaže pri utvrđivanju prosečnih cena svake od tih nepokretnosti u zoni,
- poreskim vlastima je često teško da na osnovu ugovora odrede da li se radi o poljoprivrednom ili građevinskom zemljištu, što može da dovede do iskrivljeno utvrđenih prosečnih cena zemljišta po zonama.

Za problem sadašnjeg dvostrukog obračunavanja amortizacije moguće je razmotriti relativno jednostavno rešenje: da se cene ostvarene u prometu nepokretnosti, koje se koriste za potrebe utvrđivanja prosečne cene odgovarajućih nepokretnosti po zonama, uvećaju za iznos amortizacije, koristeći utvrđene stope i podatke o starosti objekta. Na taj način bi sve cene ostvarene u prometu (a time i prosečne cene po zonama) odražavale vrednost novih nepokretnosti, a amortizacija bi se obračunavala samo pri utvrđivanju vrednosti konkretne nepokretnosti, na osnovu podatka o njenoj starosti, a ne, kao sada, dva puta. Pored toga, treba razmotriti i da se stopa amortizacije utvrdi jednoobrazno za celu Republiku, sa eventualnim razlikovanjem prema vrstama nepokretnosti.

Prethodno predloženo anuliranje efekta amortizacije u sklopu obračuna prosečnih cena nepokretnosti bi omogućilo i da se predvidi umanjeње vrednosti poreske osnovice primenom amortizacije i za obveznike koji vode poslovne knjige, a kod kojih se osnovica ne utvrđuje na osnovu fer vrednosti iz poslovnih knjiga, radi izjednačavanja u tretmanu obveznika koji vode poslovne knjige i onih koji to ne čine.

---

<sup>119</sup> Možemo pretpostaviti da je ovo danas manje slučaj nego ranije, između ostalog i zbog uloge koju javni beležnici imaju u prometu nepokretnosti.



Potrebno je razmotriti postojanje samo sedam vrsta nepokretnosti, budući da se to u praksi pokazuje kao suviše krut i neadekvatan okvir imajući u vidu razlike koje mogu postojati unutar pojedinačnih vrsta nepokretnosti. Potrebno je i vratiti razlikovanje između različitih delova nepokretnosti u okviru jedne vrste – podrumi, sutereni, potkrovlja i sl. u okviru stanova, odnosno kuća za stanovanje. Tretiranje ovih delova na isti način kao da se radi o glavnim delovima objekta se u praksi pokazalo kao kontroverzno.

Smatramo da treba ukinuti progresivno oporezivanje imovine. Time bi se administriranje poreza na imovinu pojednostavilo, a alokativna neefikasnost poreza na imovinu smanjila. Takođe, uklonio bi se preferencijalni tretman zemljišta, koje, za razliku od objekta, sada ne može biti predmet progresivnih stopa.

Smatramo da je potrebno u narednom periodu ojačati svest lokalnih samouprava da je naplata poreza na imovinu, uključujući i prinudnu naplatu, kada je to neophodno, važna ne samo zbog prihodne izdašnosti poreza na imovinu, već i zbog poreske jednakosti i pravičnosti poreskog sistema prema licima koja uredno izmiruju svoje obaveze. Pri tome je povoljna okolnost da pojedina naše opštine imaju dosta iskustva i pozitivne rezultate u korišćenju „mekih mera“ za podizanje stepena naplate poreza na imovinu, koje uključuju i kampanje uključivanja građana u donošenje odluka i obaveštavanja javnosti o značaju plaćanja poreza i svrsi za koju se koriste naplaćena sredstva.

U vezi sa naplatom poreza na imovinu, treba razmotriti opravdanost postojećeg modela prema kome obveznik ima obavezu da za tekuću godinu akontativno plati prvu ratu poreza na osnovu rešenja za prethodnu godinu. Ovo se može smatrati neopravdanim teretom administriranja za obveznike.

Na kraju, imajući u vidu fluidnost i česte izmene pravnog okvira za oporezivanje imovine (koje su u velikoj meri opravdane, imajući u vidu potrebe za stalnim doradama tog sistema), smatramo da treba razmotriti vraćanje na snagu ograničenja najvišeg dozvoljenog uvećanja poreske obaveze za određenu nepokretnost, sem u slučaju kada se radi o utvrđivanju promena fizičkih karakteristika, odnosno nosilaca prava na toj nepokretnosti. Time bi se izbegli slučajevi drastičnog povećanja iznosa poreske obaveze i unapredila predvidljivost poreskog sistema i za obveznike i za lokalne samouprave<sup>120</sup>.

U celini uzev, u Srbiji bi, za unapređenje pravičnosti, a time i prihvaćenosti ovog poreskog oblika, najvažnije bilo 1) obezbediti potpun obuhvat predmeta oporezivanja, 2) unaprediti pravni okvir i ujednačiti praksu utvrđivanja vrednosti poreske osnovice i 3) ojačati administrativne kapacitete lokalnih poreskih administracija tako da, pored efikasnije kontrole i naplate, mogu pružiti i svu potrebnu pomoć i objašnjenja poreskim obveznicima u izvršavanju njihovih obaveza.

---

<sup>120</sup> Naravno, svaka ovakva mera ima za rezultat povećanje nepravičnosti sistema, budući da su obveznici koji se štite od naglih povećanja opterećeni nižom efektivnom poreskom stopom u odnosu na obveznike kod kojih te zaštite nema – bilo da se radi o novim poreskim obveznicima, ili o obveznicima kod kojih povećanje poreske obaveze ne prelazi najviše dozvoljeni nivo.

## Literatura

*ABC of Taxes, 2011 Edition*, Berlin: German Federal Ministry of Finance.

Alm, J. (1998). „Tax Compliance and Administration“, University of Colorado, Center for Economic Analysis, Discussion Papers in Economics, Working Paper No. 98-12.

Almy, R. (2014). “Valuation and Assessment of Immovable Property”, OECD Working Papers on Fiscal Federalism, No. 19, Paris: OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5jz5pzvr28hk-en>, pristupljeno 4. maja 2016. godine.

Andelković, M. (2008). „Fundamentalna prava poreskih obveznika i njihova zaštita u savremenim informaciono-tehnološkim uslovima“, *Strani pravni život*, Vol. 52, No. 3, Beograd: Institut za uporedno pravo.

Arnold, J. (2008). „Do Tax Structures Affect Aggregate Economic Growth? Empirical Evidence from a Panel of OECD Countries“, Economics Department Working Papers No. 643, Paris: OECD.

Arsić, M., Vasiljević, D., Bučić, A., Randelović, S. (2014). Analiza mogućnosti za kompenzaciju prihoda od naknade za korišćenje građevinskog zemljišta kroz porez na imovinu, Beograd: Stalna konferencija gradova i opština – Savez gradova i opština Srbije.

Arsić, M., Randelović, S., Bučić, A., Vasiljević, D. (2012). Reforme poreza na imovinu u Srbiji: Rezultati i perspektive, Beograd: Fondacija za razvoj ekonomske nauke.

Atkinson, A., Stiglitz, J. (1976) „The Design of Tax Structure: Direct Versus Indirect Taxation“, *Journal of Public Economics*, No. 6, North-Holland Publishing Company.

Babić, I. (2007). *Osnovi imovinskog prava: uvod u građansko pravo i stvarno pravo*, Beograd: Javno preduzeće „Službeni glasnik“.

Bahl, R., Bird, R. (2008). „Subnational Taxes in Developing Countries: The Way Forward“, Public Financial Publications, Inc, Public Budgeting & Finance, No. 28.

Baker, T., Cook, I., McCann, E., Temenos, C., Ward, K. (2015) „Policies on the move: The transatlantic travels of Tax Increment Financing“, *Association of American Geographers, Annals*, Volume 106, Issue 2, 459-469.

Becker, G. (1968). „Crime and Punishment: An Economic Approach“, *Essays in the Economics of Crime and Punishment*, National Bureau of Economic Research, 1-54.

Begović, B., Bisić, M., Ilić-Popov, G., Mijatović, B., Popović, D. (2004). *Reforma poreskog sistema (2)*, Beograd: Centar za liberalno-demokratske studije.

Begović, B., Ilić-Popov, G., Mijatović, B., Popović, D. (2003). *Reforma poreskog sistema*, Beograd: Centar za liberalno-demokratske studije.

*Bilten javnih finansija* (2016), broj 138, februar 2016. Beograd: Ministarstvo finansija Republike Srbije.

Bird, R., M., Slack, E., Tassonyi, A. (2012). *Property Tax Reform in Ontario*, Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.

- Blagojević, M. (2011). „Soće – osnovni porez srednjevekovne Srbije“, *Glas Srpske akademije nauka i umetnosti*, Beograd: Odeljenje istorijskih nauka SANU, CCCXC, knj. 11 – 2001.
- Boek, J. (2008). *Taxation in the Later Roman Empire*, MPhil Thesis, Leiden: Institute of History, Leiden University.  
[https://openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/18524/Taxation\\_in\\_the\\_later\\_Roman\\_Emp.pdf?sequence=1](https://openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/18524/Taxation_in_the_later_Roman_Emp.pdf?sequence=1), pristupljeno 27. juna 2015 .
- Briffault, R. (2010). „The Most Popular Tool: Tax Increment Financing and the Political Economy of Local Government“, *The University of Chicago Law Review*, Volume 77, Issue 1, Chicago: the University of Chicago, pp. 65-95.
- Brzeski, J. (2013). „Property Taxation in Poland“, Prezentacija na seminaru Market Value-Based Taxation of Real Property, Ljubljana, april 2013.
- Burg, D. (2004). *A World History of Tax Rebellions*, New York, London: Routledge.
- Cabral, M., Hoxby, C. (2015) „The Hated Property Tax: Salience, Tax Rates and Tax Revolts“, Working Paper 18514, National Bureau of Economic Research, November 2012 (revised in 2015).
- Carlson, R. (2014). „A Brief History of Property Tax“, *Fair&Equitable*, Volume 12, IAAO.
- Charlot, S., Paty, S., Visalli, M. „Assessing the impact of local taxation on property prices: a spatial matching contribution“, Working Paper 2008/3, CESEAR.
- Ćorović, V. (2005). *Istorija Srba*, Podgorica, Rijeka: Oktoih, Nova knjiga, Leo komerc.
- Current Value Assessment (CVA) and Tax Policy Reference Manual (2013). Halton Region, <http://docplayer.net/372392-Current-value-assessment-cva-and-tax-policy-reference-manual.html>, pristupljeno 10. marta 2014. godine.
- Cvetana Cvjetković, C. (2015). „Evazija poreza na imovinu u Republici Srbiji“, *Finansije*, godina LXX, broj 1-6, Beograd: Ministarstvo finansija.
- Del Carpio, L. (2013). „Are the Neighbors Cheating? Evidence from a Social Norm Experiment on Property Taxes in Peru“, Job Market Paper, November 2013.
- Deskins J., Fox, W. (2008). „Measuring Behavioural Responses to the Property Tax“, Working Paper No. 16, Atlanta: Andrew Young School of Policy Studies.
- Dye, R., England, R. (2009). *Land Value Taxation: Theory, Evidence, and Practice*, Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- Dye, R. and Merriman, D. (2006). „Tax Increment Financing: A Tool for Local Economic Development“, *Land Lines*, January 2006, Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- Ellen, I., Schwartz A., and Voicu, I. (2007). „The Impact of Business Improvement Districts on Property Values: Evidence from New York City“, Working Paper 07-01, 2007, New York: New York University, Furman Center for Real Estate & Urban Policy.
- European Commission (2015). „Tax Reforms in EU Member States: Tax policy challenges for economic growth and fiscal sustainability“, Institutional Paper 008, September 2015.
- EU Progres (2014). „Final Report: May 2010 – March 2014“, European Partnership with Municipalities Programme, <http://www.euprogres.org/biblioteka.php?id=605>, pristupljeno 10. juna 2015. godine.

- Farris, S. and Horbas, J. (2009). „Creation vs. Capture: Evaluating the True Costs of Tax Increment Financing“, IAAO, the Journal of Property Tax Assessment and Administration, Volume 6, Issue 4, 2009.
- Fischel, W., Wallace, O., Youngman, J. (2011). „Are Local Property Taxes Regressive, Progressive, or What?“, Unpublished manuscript, College Park, MD, University of Maryland,.
- Fisher, G. (1996). *The Worst Tax? A History of the Property Tax in America*, Lawrence: the University Press of Kansas.
- Follain, J., Giertz, S. (2016). „US House Price Bubbles and Busts: Implications for Property Taxation“, *Public Finance Review*, Vol. 44(1) 132-159.
- Franzsen, R. (2009). „International Experience“, *Land Value Taxation: Theory, Evidence, and Practice*, Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- French Tax System* (2011). Public Finances General Directorate, Tax Policy Directorate.
- Gayer, C., Mourre, G. (2012). „Property taxation and enhanced tax administration in challenging times“, European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Economic Papers 463, October 2012.
- George, H. (1881). *Progress and Poverty* (reprint 1932), London: The Henry George Foundation.
- Giannitsis, T., Zografakis, S. (2015). „Greece: Solidarity and Adjustment in Times of Crisis“, Macroeconomic Policy Institute, Study No. 38, March 2015.
- Godišnji izveštaj 2015: maj 2014 – jun 2015*. (nacrt) (2015). Evropski progres, [http://www.europeanprogres.org/dokumenti/47\\_623602\\_evropski-progres-lista-projekata-decembar-2015.pdf](http://www.europeanprogres.org/dokumenti/47_623602_evropski-progres-lista-projekata-decembar-2015.pdf), pristupljeno 22. decembra 2015. godine.
- Grover, R., Törhönen, M., Munro-Faure, str., Anand, A., „Property Valuation and Taxation for Fiscal Sustainability and Improved Local Governance: Case Studies from the ECA Region“, Paper prepared for presentation at the “2015 World Bank Conference on Land and Poverty” The World Bank - Washington DC, March 23-27, 2015. <http://katastar.rgz.gov.rs/masovna-procena/Files/Property%20Valuation%20and%20Taxation%20for%20Fiscal%20Sustainability%20and%20Improved%20Local%20Governance%20Final%20Formatted-20150319.pdf>, pristupljeno 8. novembra 2015.
- Gudat, R. (2011). „Going West or going East – Fundamental Changes in the German Property Tax System“, In: FIG (Hg.): Proceedings of the FIG Working Week 2011. Bridging the Gap between Cultures. Marrakech, Morocco, 18.-22.05.2011, [https://www.fig.net/resources/proceedings/fig\\_proceedings/fig2011/papers/ts08g/ts08g\\_gudat\\_5026.pdf](https://www.fig.net/resources/proceedings/fig_proceedings/fig2011/papers/ts08g/ts08g_gudat_5026.pdf), pristupljeno 5. maja 2016.
- Guide to Property Assessment in Ontario* (2003). Municipal Property Assessment Corporation (MPAC).
- Hallsworth, M., List, J., Metcalfe, R., Vlaev, I. (2014) „The Behavioralist as Tax Collector: Using Natural Field Experiments to Enhance Tax Compliance“, National Bureau of Economic Research, Working Paper 20007.
- Hemmelgarn, T., Nicodeme G., Zangari, Z. (2011). „The Role of Housing Tax Provisions in the 2008 Financial Crisis“, European Union, Taxation Papers, Working Paper No. 27.

- Hoyt, L., Gopal-Agge, D. (2007). „The Business Improvement District Model: A Balanced Review of Contemporary Debates“, *Geography Compass* 1-4, 2007, pp. 946–958.
- Hoyt, L. (2004). "The Business Improvement District: An Internationally Diffused Approach to Revitalization", Cambridge: MIT.
- Ilić, J. (2008). „Zemunsko stanovništvo prema popisu iz 1776. godine“, *Istorijski časopis*, knjiga 57, Beograd: Istorijiski institut.
- Izveštaj o stanju na tržištu nepokretnosti za 2014. godinu*, Republički geodetski zavod, februar 2015, <http://katastar.rgz.gov.rs/masovna-procena/Files/Godisnji%20izvestaj%20E2%80%93%20Trziste%20nepokretnosti%202014.pdf>, pristupljeno 10. novembra 2015.
- Jezdimirović, M. (2011). *Efikasnost budžetskog sistema Srbije*, Beograd: Univerzitet Singidunum.
- Karl, M. (2012). „The Fiscal Reform of Land Tax in Germany“, paper presented at the FIG Working Week 2012, Knowing to manage the territory, protect the environment, evaluate the cultural heritage, Rome, Italy, 6-10 May 2012, [https://www.fig.net/resources/proceedings/fig\\_proceedings/fig2012/papers/ts05g/TS05G\\_karl\\_5766.pdf](https://www.fig.net/resources/proceedings/fig_proceedings/fig2012/papers/ts05g/TS05G_karl_5766.pdf), pristupljeno 5. maja 2016.
- Krstić, S. (2006). *Izvorni prihodi u sistemu finansiranja lokalne samouprave u Republici Srbiji*, Beograd: PALGO centar i Stalna konferencija gradova i opština.
- Kupovna moć stanovništva (2016). Beograd: Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija. <http://mtt.gov.rs/download/potrosacka-korpa/februar2016korpa.pdf>, Pristupljeno 25. maja 2016. godine.
- Levitas, T., Vasiljević, D., Bučić, A. (2010). „Porez na imovinu: analiza stanja i perspektive reformi“, *Poreska Politika u Srbiji: pogled unapred*, Beograd: USAID Segal projekat.
- Levitt, S., Dubner, S. (2005) *Freakonomics: a rogue economist explores the hidden side of everything*. New York: William Morrow.
- Local Property Taxes in France*, <http://www.french-property.com/guides/france/finance-taxation/taxation/local-property-taxes/#9.1.>, pristupljeno 10. maja 2013.
- Local property taxes: taxe foncière and taxe d'habitation*, Paris: FrenchEntrée <http://www.frenchentree.com/fe-legal/DisplayArticle.asp?ID=41113>, pristupljeno 10. maja 2013.
- Lutz, B., Molloy, R., Shan, H. (2010). „The Housing Crisis and State and Local Government Tax Revenue: Five Channels“, Finance and Economics Discussion Series, Washington, D.C: Divisions of Research & Statistics and Monetary Affairs, Federal Reserve Board.
- Lutz, B. (2009). „Fiscal amenities, school finance reform and the supply side of the Tiebout market“, Working Paper 18/2009, Washington: Federal Reserve Board.
- Marshall A. (1890). *Principles of Economics*, 8th ed. London: MacMillan.
- McCluskey, W., Bell, M. (2008). „Rental Value versus Capital Value: Alternative Bases for the Property Tax“, International Studies program Working Paper 08-18, Atlanta: Andrew Young School of Political Studies, Georgia State University.
- McDonald, J. (2002). „Tax Fairness in Eleventh Century England“, *Accounting Historians Journal*,

No. 29, the Academy of Accounting Historians.

Mijatović, B. (2013). „Ukidanje naknade za korišćenje građevinskog zemljišta“, Beograd: Srpska asocijacija menadžera.

Mikesell, J., Zorn, K. (2009). „Implementing a Market Value Property Tax“, *Making the Property Tax Work*, Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.

Miljković-Katić, B. (2008). „Poreska politika ustavobranitelja“, *Istorijski časopis*, knjiga 57, 2008.

Mišić, S. (2015). „Srpska porodica u poznom Srednjem Veku“, *Etnoantropološki problemi*, n. s. god. 10 sv. 2, Beograd: Filozofski fakultet Univerziteta u Beogradu, Odeljenje za etnologiju i antropologiju.

Muller, A. (2000). „Property Taxes and Valuation in Denmark“, rad predstavljen na OECD Seminaru o reformi poreza na imovinu i proceni vrednosti nepokretnosti, Beč, 19-21. septembar 2000. <http://www.andywrightman.com/docs/muller.pdf>, pristupljeno 10. maja 2015. godine.

*Development of Property Registers - For Property Tax and Public Property Inventories* (2010). MEGA – Municipal Economic Growth Activity, neobjavljeni izveštaj.

*Municipal Property Tax Tools* (2016). Government of Saskatchewan, <https://www.saskatchewan.ca/government/municipal-administration/taxation-and-service-fees/municipal-property-tax-tools>, pristupljeno 4. maja 2016. godine.

Nićiforović, V., Holcinger, J. (2014). „Vodič za unapređenje baza podataka za porez na imovinu: kako povećati obuhvat oporezivanja“, Beograd: Stalna konferencija gradova i opština – Savez gradova i opština Srbije, Beograd.

Nikšić, S. (2012). „Imovina u građanskom pravu“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, No. 62, Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu.

Novaković, N. (2005). „Teorije o nastanku i strukturi porodičnih zadruga“, *Stanovništvo* 1-4, Beograd: Centar za demografska istraživanja Instituta društvenih nauka.

Oates, W. (1969). „The Effects of Property Taxes and Local Public Spending on Property Values; An Empirical Study of Tax Capitalization and the Tiebout Hypothesis“, *Journal of Political Economy*, 77, 957-71.

OECD (2016). Baza podataka. <http://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=21699#>, pristupljeno 28. aprila 2016. godine.

*Personal Property Tax* (2012). Washington State Department of Revenue, [http://dor.wa.gov/docs/pubs/prop\\_tax/persprop.pdf](http://dor.wa.gov/docs/pubs/prop_tax/persprop.pdf), pristupljeno 3. avgusta 2015.

Pigou, A. (1969). *A Study in Public Finance*, London: Macmillan.

Piketi, T. (2015). *Kapital u 21. veku*, Novi Sad, Akademska knjiga.

Popović, D. (1997). *Nauka o porezima i poresko pravo*, Budimpešta i Beograd: Institut za otvoreno društvo/Institut za ustavnu i zakonodavnu politiku i Savremena administracija.

Popović, D. (2015). *Poresko pravo*, Beograd: Univerzitet u Beogradu – Pravni fakultet.

Popović, D. (2007). „Princip jednakosti građana u poreskom pravu“, *Razvoj pravnog sistema Srbije i harmonizacija sa pravom EU, Prilozi projektu 2006*, Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u



Beogradu.

Prammer, D. (2011). „Quality of Taxation and the Crisis: Tax Shifts from a Growth Perspective“, Taxation Papers, Working Paper No. 29/2011, European Union.

*Predlozi u vezi realizacije „pilot“ projekta organizacije i funkcionisanja lokalne poreske administracije u opštinama Inđija i Loznica*, neobjavljeni izveštaj, Poreska uprava, Podtim za organizaciju i poslovne procese lokalne poreske administracije, jul 2006. godine.

*Property Tax Fairness in Saskatchewan*, (2012). Canadian Federation of Independent Businesses.

*Property Tax Rate Analysis* (2012). REAL PAC, [http://c.ymcdn.com/sites/www.realpac.ca/resource/resmgr/home\\_page/property\\_tax\\_2012.pdf](http://c.ymcdn.com/sites/www.realpac.ca/resource/resmgr/home_page/property_tax_2012.pdf), pristupljeno 8. maja 2013.

*Oporezivanje imovine u Republici Srbiji* (2011). Beograd: Računovodstvo.

Radzimski, A. (2012). „Real Estate Taxation in Poland and its Influence on Spatial Development“, [http://www.corp.at/archive/CORP2012\\_144.pdf](http://www.corp.at/archive/CORP2012_144.pdf), pristupljeno 5. maja 2016.

Raičević, B. (2007). *Javne finansije*, Beograd: Ekonomski fakultet.

Reulier, E., Rocaboy, Y. (2009). „Regional tax competition: Evidence from French Regions“, *Regional Studies*, 2009, Vol. 43, issue 7, Taylor & Francis Journals.

*Revenue from Taxes* (2012). National League of Cities, <http://www.nlc.org/build-skills-networks/resources/cities-101/revenue-from-taxes>, pristupljeno 19. maja 2012.

Rosen, H., Gayer, T. (2008). *Public Finance*, New York, McGraw Hill.

Slemrod, J. (2007). „Cheating ourselves: The economics of tax evasion“, *Journal of Economic Perspectives*, 21 (1), 25-48, 2007.

Smart, M. (2012). „The Reform of Business Property Tax in Ontario: An Evaluation“, Toronto: Institute on Municipal Finance & Governance, Munk School of Global Affairs, University of Toronto.

Snyder, T., de Brey, C., Dillow, S. (2016). *Digest of Education Statistics 2014*, Washington, DC, National Center for Education Statistics, Institute of Education Sciences, U.S. Department of Education.

Stojanović, D. (2013): „Unfinished capital – unfinished state: how the modernization of Belgrade was prevented, 1890–1914“, *Nationalities Papers: The Journal of Nationalism and Ethnicity*, 41:1.

*The Briefing Book* (2016). Tax Policy Center, Urban Institute and Brookings Institution, <http://www.taxpolicycenter.org/briefing-book/what-are-sources-revenue-local-governments>, pristupljeno 29. aprila 2016. godine.

Tiebout, C. (1956). „A Pure Theory of Local Expenditures“, *The Journal of Political Economy*, Vol. 64, No. 5, Chicago: the University of Chicago Press (Oct., 1956), pp. 416-424.

Tiits, T. (2008). „Land Taxation Reforms in Estonia“, *Making Property Tax Work*, Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.

Trifunović, M, Trifunović, M., Milenković, Ž. (2015) „Primena masovne procene u lokalnim samoupravama u Republici Srbiji“, Beograd: Republički geodetski zavod,

<http://katastar.rgz.gov.rs/masovna-procena/Files/Primena%20masovne%20procene%20u%20lokalnim%20samoupravama%20FINAL,%202015-20150604.pdf> , pristupljeno 8. novembra 2015. godine.

Vasiljević, D. (2012). *Lokalni ekonomski razvoj: Zašto su jedne opštine dobitnici, a druge gubitnici tranzicije*, Beograd: PALGO centar.

*Who Pays?: A Distributional Analysis of the Tax Systems in All 50 States* (2015). Institute on Taxation & Economic Policy.

Youngman, J. (2009). „The Property Tax in Development and in Transition“, *Making the Property Tax Work*, Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.

Youngman, J., Malme, J. (1994). *International Survey of Taxes on Land and Buildings*, Kluwer, Law and Taxation Publishers.

Youngman, J. (1994). *Legal Issues in Property Valuation and Taxation: Cases and Materials*, Chicago: The International Association of Assessing Officers.

Zodrow, G., Mieszkowski, str. (1986). „Pigou, Tiebout, Property Taxation, and the Underprovision of Local Public Goods“, Elsevier: *Journal of Urban Economics*, No. 19.

## **Propisi**

Ustav Republike Srbije, "Službeni glasnik Republike Srbije", br. 98/2006.

Zakon građevinski za varoš Beograd, od 11. decembra 1896. godine.

Zakon o državnom premeru i katastru, "Službeni glasnik Republike Srbije", br. 72/09, 18/10 i 65/13.

Zakon o finansiranju lokalne samouprave, "Službeni glasnik Republike Srbije", br. 62/2006, 47/2011 i 93/2012.

Zakon o javnoj svojini, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 72/2011, 88/2013 i 105/2014.

Zakon o nacionalnoj korporaciji za osiguranje stambenih kredita, „Službeni glasnik Republike Srbije“ br. 55/204.

Zakon o osnovama svojinsko pravnih odnosa, „Sl. list SFRJ“, br. 6/80 i 36/90, "Sl. list SRJ", br. 29/96 i "Sl. glasnik RS", br. 115/2005 - dr. zakon.

Zakon o planiranju i izgradnji, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 72/09, 81/09 - ispravka, 64/10 - US, 24/11, 121/12, 42/13 - US, 50/13 - US, 98/13 - US, 132/14 i 145/14.

Zakon o poljoprivrednom zemljištu, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 62/2006 i 41/2009, 65/2008 - drugi zakon i 112/2015.

Zakon o poreskom postupku i poreskoj administraciji, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 80/2002, 84/2002, 23/2003, 70/2003, 55/2004, 61/2005, 61/2007, 20/2009, 53/2010, 101/2011, 2/2012, 93/2012, 47/2013, 108/2013, 68/2014, 105/2014, 85/2005 - drugi zakon, 62/2006 - drugi zakon, 72/2009 - drugi zakon, 112/2015 i 15/2016.

Zakon o porezima na imovinu, "Službeni glasnik Republike Srbije", br. 26/2001, "Sl. list SRJ", br.



42/2002 - odluka SUS i "Sl. glasnik RS", br. 80/2002, 80/2002 - dr. zakon, 135/2004, 61/2007, 5/2009, 101/2010, 24/2011, 78/2011, 57/2012 - odluka US, 47/2013 i 68/2014 - dr. zakon.

Zakon o porezima na imovinu, "Službeni glasnik Republike Srbije", br. 76/91, 9/92, 20/92, 76/92, 20/93, 22/93, 29/93, 67/93, 28/94.

Zakon o porezima na imovinu, "Službeni glasnik Republike Srbije", br. 43/94, 53/95, 54/96, 42/98, 18/99, 33/99, 48/99, 54/99.

Zakon o porezima na upotrebu, držanje i nošenje dobara, "Službeni glasnik Republike Srbije", br. 26/2001, 80/2002, 43/2004, 31/2009, 101/2010, 24/2011 i 112/2015.

Zakon o stanovanju, "Službeni glasnik Republike Srbije", br. 50/92, 76/92, 84/92, 33/93, 53/93 - drugi zakon, 67/93 - drugi zakon, 46/94, 47/94, 48/94 - drugi zakon, 44/95 - drugi zakon, 49/95, 16/97, 46/98, 26/2001, 101/2005 - drugi zakon i 99/2011.

Zakon o šumama, "Službeni glasnik Republike Srbije", br. 30/2010, 93/2012 i 89/2015.

Zakon o zaštiti životne sredine, „Službeni glasnik Republike Srbije", br. 135/2004, 36/2009, 36/2009 - drugi zakon, 72/2009 - drugi zakon, 43/2011 - Odluka US RS i 14/2016. Uredba o kriterijumima za utvrđivanje naknade za zaštitu i unapređivanje životne sredine i najvišeg iznosa naknade, "Službeni glasnik Republike Srbije", br. 111/2009.

Pravilnik o klasifikaciji objekata, "Službeni glasnik Republike Srbije", br. 22/2015.

Pravilnik o načinu utvrđivanja osnovice poreza na imovinu na prava na nepokretnostima, "Službeni glasnik Republike Srbije", br. 38/2001, 45/2004 i 27/2011.

Pravilnik o obrascima poreskih prijava za utvrđivanje poreza na imovinu, "Službeni glasnik Republike Srbije", br. 108/2013 i 118/201.

Pravilnik o proceni vrednosti nepokretnosti, "Službeni glasnik Republike Srbije", br. 113/14.

Odluka o naknadi za zaštitu i unapređivanje životne sredine na teritoriji Grada Beograda, "Službeni list grada Beograda", br. 96/2014.

## **Baze podataka**

Eurostat: [http://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-datasets/-/GOV\\_10A\\_TAXAG](http://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-datasets/-/GOV_10A_TAXAG).

Evropska komisija:

[http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/taxation/gen\\_info/economic\\_analysis/data\\_on\\_taxation/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/gen_info/economic_analysis/data_on_taxation/index_en.htm).

KWD indikatori (2015), neobjavljeni podaci KWD projekta o efektima sprovođenja projekta pružanja podrške za unapređivanje oporezivanja imovine u devet opština istočne Srbije.

LTA Baseline vs Outcomes (2014), neobjavljeni podaci EU Progres projekta o sprovedenim aktivnostima u 11 opština južne i jugo-zapadne Srbije.

OECD: <http://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=21699#>.

Republički zavod za statistiku: <http://webrzs.stat.gov.rs/WebSite/public/ReportView.aspx>.