

Mostovi i ćuprije

SISTEM NEPORESKIH I PARAFISKALNIH FORMI U SRBIJI

Popis, analiza efekata, preporuke za reformu

Ova analiza predstavlja pokušaj da se prvi put da sveobuhvatan pregled neporeskih nameta koje plaća privreda u Republici Srbiji, da se daju inicijalne procene efekata tih nameta, kao i da se stručnoj javnosti i kreatorima našeg sistema javnih finansija ponude neki mogući pravci reforme. Studiju je uradio tim domaćih i stranih stručnjaka okupljen oko Nacionalne alijanse za lokalni ekonomski razvoj (NALED), uz podršku USAID Projekta za bolje uslove poslovanja (USAID BEP).

Šta su bili osnovni razlozi za ovakav istraživački poduhvat? Pre svega učestalost navoda o prevelikom broju neporeskih nameta, o broju novouvedenih nameta i o uvećanju obaveza privrede po osnovu nekih od tih nameta za više stotina procenata. Ovo naročito imajući u vidu da se ova situacija javlja u vreme kada je uspostavljen društveni konseznus o potrebi značajnog unapređenja ambijenta za privlačenje novih investicija, stranih i domaćih, kao i za poboljšanje uslova poslovanja postojećim privrednim subjektima.

U Srbiji volimo da naglasimo kako je naša stopa poreza na dobit jedna od najnižih u Evropi. Ono što manje naglašavamo je ogroman i stalno rastući sistem raznih neporeskih nameta i plaćanja, koji se u poslednje vreme sve više „otima“ bilo kakvoj kontroli. Nalazi ove analize svedoče da je zahvaljujući tim neporeskim plaćanjima, efektivno opterećenje privrede znatno veće nego što se to može zaključiti na osnovu postojećih poreskih oblika. **U Srbiji privreda plaća i na mostu i na ćupriji.**

Stabilnost i predvidivost nisu manje važni od iznosa poreskih obaveza

USAID BEP anketa 1,000 privrednika pokazuje da je posle fiskalnog opterećenja zarada najviše privrednika navelo parafiskalna davanja kao faktor koji negativno utiče na njihovo poslovanje. Više nego sama visina nameta, potencijalne investitore brine to što na pitanja kolike će im biti obaveze po osnovu taksi i naknada, najčešće dobijaju odgovor i od državnih organa i od konsultanata da to niko ne može da im kaže.

Nalazi analize

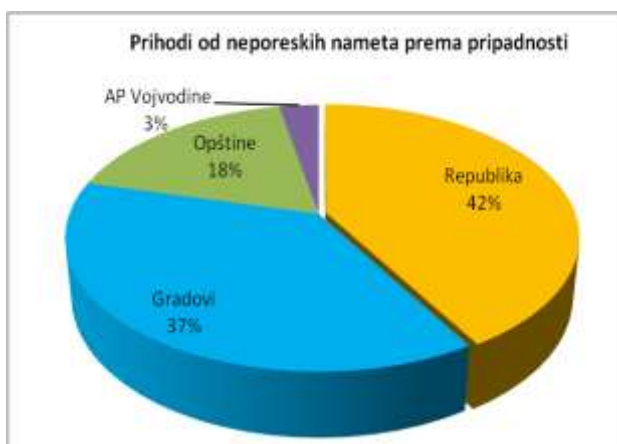
1. Identifikovano je **370 neporeskih davanja** koje plaća privreda. Poređenja radi, sličan registar u Hrvatskoj došao je do broja od 245 neporeznih prihoda. Broj od 370 neporeskih davanja:

- a) **nije sveobuhvatan** jer ne obuhvata neke namete kao što su administrativne takse (koje su gotovo neprebrojive), kazne i penale i
- b) **nije konačan**, jer je sva prilika da smo neke namete jednostavno prevideli, a znamo i da su neki novi nameti u procesu uvođenja u trenutku dok završavamo ovu analizu. Zato će se ovaj projekat nastaviti tako što ćemo periodično raditi ažuriranje ovog inventara i davati pregled da li su neki postojeći nameti ukinuti ili su neki novi uvedeni i kakav je neto efekat na privredu.

2. Među ovih 370 neporeskih nameta, identifikovali smo **najmanje 179 parafiskalnih nameta** pod kojima podrazumevamo sve one forme, bez obzira na njihov naziv, koje u određenoj meri finansijski i/ili administrativno opterećuju privredne subjekte, a za koje oni

ne dobijaju nikakvo pravo, uslugu ili dobro ili dobijaju neko pravo, uslugu ili dobro, ali čija je objektivna vrednost (odnosno trošak javnog tela koji pruža tu uslugu) značajno manja od iznosa plaćanja po tom osnovu. Ostalih 191 naknada predstavlja kombinaciju različitih davanja – od onih za koje smatramo da su apsolutno legitimna, kao što su nakande za korišćenje javnih površina (npr. naknada za korišćenje obale u poslovne svrhe) do mnoštva nakanada za upise u razne registre kod kojih je često problematičan ne samo iznos naknade, već i sama potreba za postojanjem registra.

3. Dok je pažnja javnosti usmerena uglavnom na praksu lokalnih samouprava u vezi sa taksama i naknadama, **realnost je da je za više od tri četvrtine nameta nadležna Republika**. Pri tome, smatramo da su u nadležnosti lokalne samouprave samo ona davanja kod kojih gradovi i opštine utvrđuju visinu stope ili na neki drugi način presudno utiču na visinu tih obaveza.



4. Ukupan iznos naplaćenih sredstava u 2011. godini od 77 neporeskih nameta za koje postoje podaci trezora je bio **oko 730 miliona evra**. Napominjemo da se ovde radi samo o naplaćenim iznosima, budući da je iznos obaveza privrede po osnovu ovih prihoda sigurno i znatno veći. Imajući u vidu da je u 2011. godini u privredi bilo zaposleno 1,27 miliona ljudi, proizilazi da je **finansijsko opterećenje po osnovu ovih 77 nameta oko 570 evra godišnje po jednom zaposlenom u privredi**. Udeo Republike u ovim neporeskim nametima je gotovo polovina. Podaci govore i da gradovima odlazi dvostruko više prihoda od neporeskih nameta nego opštinama.

5. Kako je napomenuto, podaci iz prethodne tačke važe za 77 nameta koji prolaze kroz sistem trezora. Ta napomena je važna jer **mnogi neporeski nameti nisu u sistemu trezora**. To znači da se prihodi od tih nameta uplaćuju na posebne račune u komercijalnim bankama, tako da njihove efekte nismo mogli da analiziramo. Tu ne mislimo samo na prihode organizacija za zaštitu autorskih i srodnih prava kao što je SOKOJ, već i na prihode Agencije za energetiku od izdavanja licence za obavljanje energetskih delatnosti, na primer, ili na prihode Direkcije za železnice, Agencije za poštanske usluge, Agencije za osiguranje depozita, Direktorata civilnog vazduhoplovstva, javnih preduzeća...

6. Neporeski nameti su se od početka svetske finansijske krize značajno povećali. Efekti ovih povećanja su analizirani na uzorku 6 preduzeća različite veličine, regionalne raspoređenosti i delatnosti. Budući da se radi o skromnom uzorku, koji ne uključuje sredstva naplaćena od preduzetnika, ovi podaci se unekoliko razlikuju od podataka dobijenih od Uprave za trezor, ali su i dalje indikativni. Ukupna neporeska davanja ovih 6



preduzeća su u 2011. godini iznosila skoro 270 miliona dinara, što je za **22% više nego u 2009. godini**. Obaveze po osnovu nameta koje kontroliše lokalna samouprava su se povećale za 38%, a za namete koje utvrđuje Republika su porasle za 13%.

7. Država (u značenju svih nivoa vlasti) nametima opterećuje pre svega ulazak privrednih subjekata na tržište. Analiza je identifikovala **najmanje 104** naknade za upise u različite registre, za proveru uslova za obavljanje delatnosti, za izdavanje licenci, za stručne ispite itd. Jedan aspekt je sam broj naknada, a drugi je problematična praksa utvrđivanja njihovog iznosa. U ovom segmentu, upisi u registre zaslužuju posebnu pažnju. Troškovi upisa u registar proizvođača aktivnih supstanci koje ulaze u sastav leka su 10.000 dinara. Sitnica prema 16.501.316,88 dinara naknade za upis u registar proizvođača duvanskih proizvoda. Neke može da čudi kako se došlo do ovih 16 miliona dinara, druge će čuditi samo otkud tih 88 para.

Naknada za utvrđivanje ispunjenosti uslova za obavljanje međunarodnog javnog prevoza u drumskom saobraćaju iznosi 19.200 dinara, a kod provere uslova za javni prevoz putnika i stvari iznosi 8.000 dinara. Izgleda da je međunarodni aspekt ove prve naknade signal za dvostruko veću naknadu nego kada se radi o prevozu ljudi.

Kod naknade za utvrđivanje ispunjenosti uslova za proizvodnju i promet iz oblasti poljoprivredne i prehrambene industrije, situacija je posebno zanimljiva. Tu troškovi postupka „nisu unapred poznati, već se naknadno utvrđuju, nakon prijema zahteva, i formalizuju se zaključkom za svaki pojedinačni slučaj, ukoliko su realno predvidivi i izvesni“. Možda zbog ovakvih naknada mnogi tvrde da svi koji u Srbiji pokrenu sopstveni biznis zaslužuju orden.

Ako neko hoće da stekne neku od projektantskih licenci, to će ga koštati između 30.000 i 250.000 dinara, zavisno od šifre licence. Da li ovi iznosi služe nečemu drugom sem da destimulišu potencijalne projektante da konkurišu postojećim, teško je reći.

Nešto su manji troškovi za polaganje usmenog (teorijskog) dela stručnog ispita za turističkog vodiča – 18.000 dinara. Ako vam je i to mnogo, troškovi dodele naziva primarijus iznose 8.990 dinara.

Ako ste u prilici da mladoj osobi predložite neku zaista unosnu karijeru, a da je u Srbiji, razmislite da joj preporučite da se bavi akreditacijom zdravstvenih ustanova. **Naše zdravstvene ustanove plaćaju Agenciji za akreditaciju zdravstvenih ustanova 30.000 dinara na dan edukatora za samoocenjivanje.** Tolika je i dnevica edukatora za izradu planova za unapređenje kvaliteta zdravstvene zaštite. Spoljašnjeg ocenjivača moraju da plaćaju 55.000 dinara na dan, a redovnog ocenjivača samo 50.000 dinara na dan. Sada znamo kome možemo da zahvalimo za visoki kvalitet našeg zdravstva.

Da svi dođemo do ovako lukrativnih zanimanja, pomoći će nam agencije za zapošljavanje, ali samo ako izvrše uplate Ministarstvu ekonomije i regionalnog razvoja **naknade od 15.000 dinara za izdavanje „dozvole za rad agenciji za zapošljavanje“.**

8. Zahvatanja iz prihoda preduzeća ili iz sredstava za investicije su jedna od najproblematičnijih praksi u vezi sa neporeskim nametima. Ovo su slučajevi kada država, koja bi trebalo da bude partner privredi, nema strpljenja da sačeka da preduzeće ostvari profit, već poseže u kasu i iz nje uzima čim ima nekog prihoda, ne brinući o tome koliki su rashodi i da li će preduzeće na kraju ostvariti pozitivne ili negativne poslovne rezultate. **Ukupan broj neporeskih davanja kod kojih je osnovica prihod ostvaren iz privredne delatnosti je 25.** Najpoznatiji primer je naknada za opštekorisnu funkciju šuma, koju plaćaju svi privredni subjekti, bez obzira da li se nalaze na Tari ili na Terazijama, i to u iznosu od 0,025% ukupnih prihoda. Ovde se očigledno radi o jednom skrivenom porezu koji je neselektivan u smislu da ne uzima u obzir kakvu korist neko preduzeće ima od šuma, odnosno da li neka privredna delatnost pozitivno ili negativno utiče na šume, ali je selektivan jer naročito pogađa delatnosti koje operišu na bazi velikog prometa, a male marže.

Sličan primer su prihodi **Budžetskog fonda za vanredne situacije:** sredstva od osiguravajućih društava u visini 5% od naplaćene premije osiguranja od požara i drugih opasnosti, kao i od prihoda od obaveznog osiguranja

transporta opasnih materija. Ne samo da nije jasno zašto bi finansiranje Budžetskog fonda za vanredne situacije bilo obaveza osiguravajućih društava, nego se ovim rešenjem poskupljuje osiguranje od požara i tako destimuliše ponašanje koje inače treba podsticati. Država poseže za prihodima privrede u korist Budžetskog fonda za vanredne situacije i kroz naknadu u iznosu od **1% prihoda od prodatih ulaznica za sportske događaje** i od **0,5% maloprodajne cene zapaljivih sredstava, gasa i eksplozivnih sredstava** koja se skladište. Ministarstvo unutrašnjih poslova je očigledno ocenilo da preko osiguravajućih kompanija može da reši i druga finansijska pitanja pa je predvidelo i naknadu za video nadzor na putevima i to u iznosu od 1,2% bruto premije osiguranja od autoodgovornosti.

Među ostalim naknadama kod kojih je osnovica prihod preduzeća je i pet naknada iz oblasti elektronskih komunikacija kod kojih se stopa kreće od 0,08% do 0,5%. Ova sredstva su prihod Republičke agencije za elektronske komunikacije.

Prvi primer kada država poseže u budžet preduzeća za investicije su sredstva od **2% od vrednosti građevinskih radova** koji se plaćaju prilikom izgradnje objekata na ime nadoknade za izgradnju i održavanje javnih i blokovskih skloništa u korist Javnog preduzeća za skloništa. Zašto se ovako velika nadoknada plaća nije jasno kada imamo u vidu da godinama nije izgrađeno ni jedno novo sklonište, a da Javno preduzeće za skloništa ne može imati neke značajne troškove za održavanje kad se veliki broj tih skloništa daje u zakup za teretane, prodavnice i sl. Jedini razlog je da država procenjuje da će onaj ko ima za 100% vrednosti investicije, imati i za dodatnih 2% za državu.

Ovde treba pomenuti i **naknadu za uređivanje građevinskog zemljišta** koja se plaća bez obzira da li na nekoj lokaciji postoji sva potrebna infrastruktura ili ne. Istini za volju, ako investitor sam izgradi nedostajuću infrastrukturu, ima pravo na umanjenje iznosa naknade, ali samo do iznosa od 60%. Logika je ista – ko ima novca da gradi, ima i za bonus za državu – u ovom slučaju, za lokalnu samoupravu. **Vrednost tog bonusa je u 2011. bila oko 10,5 milijardi dinara.**

„Svoj“ deo u investicijama prisvajaju i sudovi prilikom overe ugovora. Ako se overava ugovor vrednosti do 10.000 dinara, plaća se taksa od 980 dinara, a ako je vrednost veća od milion dinara **sudska taksa ide do 39.000 dinara**, iako je posao službenika koji overava ugovore uvek isti. I kod **upisa hipoteke** naknada koja se plaća je vezana za vrednost hipoteke i može iznositi od 865 dinara do 156.457 dinara. **Vrednost investicije, odnosno transakcije je osnovica kod još najmanje 10 taksi i naknada.**

9. Kako to izgleda **kada je privreda pojava koju država suzbija**? Radi se o praksi da država propisuje posebne, veće stope za pojedine naknade kada ih plaća privreda u odnosu na ono što plaćaju fizička lica, odnosno domaćinstva. Klasičan primer je naknada za korišćenje građevinskog zemljišta, kod koje privreda plaća višestruko veće iznose za istu osnovicu nego fizička lica. Istini za volju, zakonom je predviđeno ukidanje ove naknade najkasnije 1. januara 2014. godine, kada će je zameniti komunalna naknada. Još očigledniji primer su cene komunalnih usluga. Iako cene usluga javnih preduzeća nisu bile centralni predmet ove analize, budući da se one administrativno utvrđuju i da se njima diskriminiše privreda, odlučili smo da i njih uvrstimo u ovaj dokument.

Cene komunalnih usluga u 5 lokalnih samouprava (u din.)

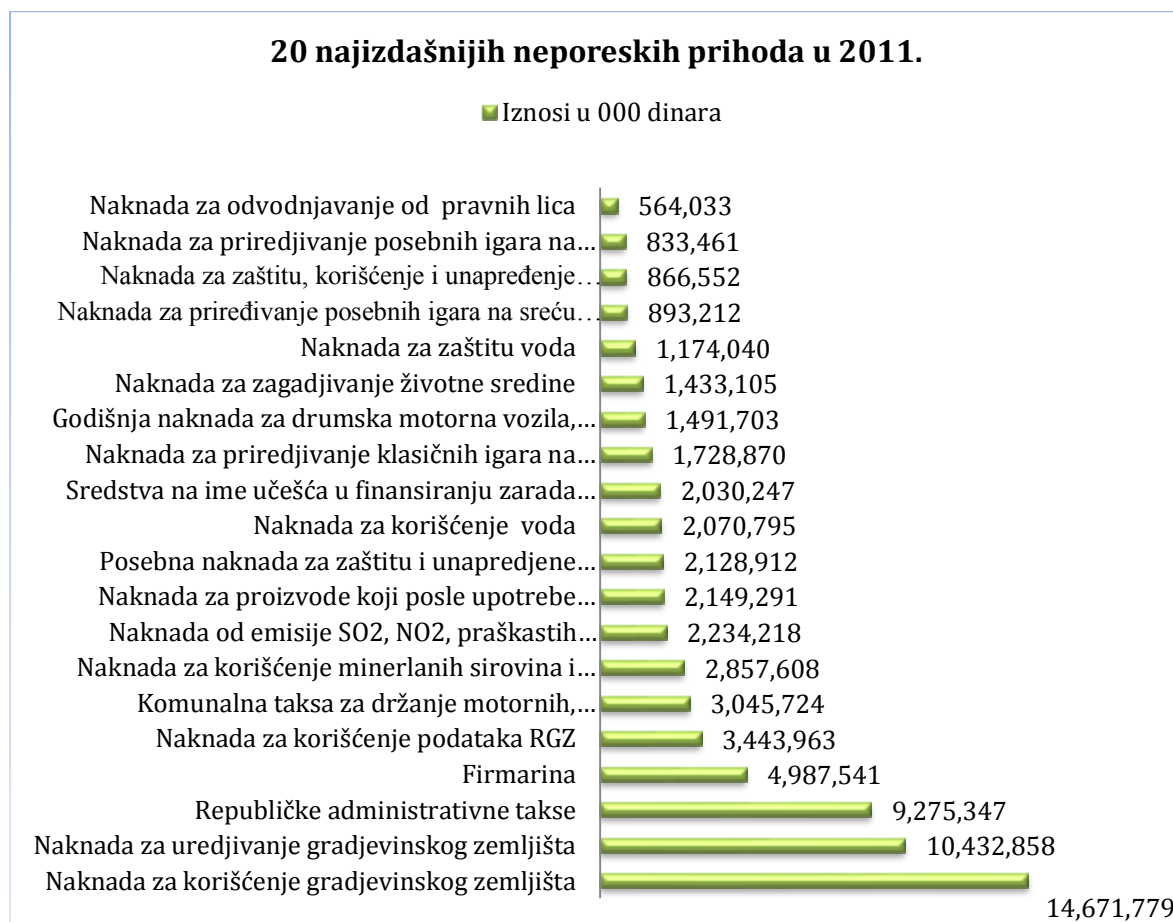
R. br.	Lokalna samouprava	Voda – po m3		Kanalizacija		Smeće – po m2		Grejanje – po m2	
		građani	privreda	građani	privreda	građani	privreda	građani	privreda
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1.	Opština "A"	18.40	59.78	7.35	65.04	2.25	10.51	-	-
2.	Grad "B"	42.50	170.03	Zajedno sa vodom		4.35	17.40	79.80	159.60
3.	Grad "C"	23.99	62.38	11.99	32.39	3.21	9.91	79.48	181.81
4.	Grad "D"	37.60	107.50	Zajedno sa vodom		5.73	8.99 po iznošenju	63.45	190.45
5.	Grad "E"	32.12	59.04	9.42	16.07	2.23	2 – 10.84	60.00	259.00

Kako se vidi iz tabele, privreda plaća cene koje su najčešće između tri i četiri puta veće od onoga što za istu uslugu plaćaju domaćinstva. Za ovo ne postoji nikakvo ekonomsko opravdanje, a nasuprot uvreženom mišljenju, ne postoji ni socijalno, jer svoje troškove privreda na kraju prevale na građane, a od subvencioniranja cena najviše koristi imaju najveći potrošači tih usluga, što svakako nisu siromašni građani.

10. Kakve su razlike među jedinicama lokalne samouprave u iznosima nameta na privredu? To smo analizirali poredeći merila za utvrđivanje visine tri izdašna lokalna izvora prihoda (firmarine, naknade za korišćenje građevinskog zemljišta i naknade za zaštitu i unapređenje životne sredine) u pet gradova i opština iz uzorka, polazeći od karakteristika šest preduzeća iz istraživanja. Očigledno je da su razlike značajne:

	Grad A	Grad B	Grad C	Grad D	Grad E
1. Proizvodnja proizvoda od gume	3.518.050	5.843.129	2.112.258	1.984.505	918.493
2. Bežična telekomunikacija	575.000	1.000.000	163.560	1.850.000	96.000
3. Proizvodnja osvžavajućih pića, mineralne vode i ostale vode	2.222.200	3.489.144	1.251.660	1.462.565	536.397
4. Proizvodnja ambalaže od lakih metala	1.748.910	2.410.189	1.333.293	1.142.208	1.550.256
5. Trgovina na veliko otpacima i ostacima	106.050	137.832	50.506	136.775	289.800
6. Trgovina na veliko metalima i metalnim rudama	602.360	758.784	330.424	510.584	1.135.673

11. Koji nameti „namaknu“ najviše sredstava?



Šta je rešenje za izazov neporeskih davanja?

Sistem javnih prihoda u Republici Srbiji mora biti strogo uređen i uvek pod ključnom nadzornom ulogom Ministarstva finansija. Ima osnova za razmatranje reforme kompletnog zakonskog i podzakonskog okvira, uključujući i procedure donošenja podzakonskih akata kojima se uređuju finansijske obaveze privrede, u cilju obezbeđivanja transparentnosti i predvidivosti regulatornog okvira. Cilj je da ni jedno novo zahvatanje nije moguće uvesti, niti menjati njegove osnovne elemente aktom Vlade bez aktivnog učešća Ministarstva finansija. Time bi se značajno ograničila danas rasprostranjena praksa da različiti organi ili nosioci javnih ovlašćenja mogu diskreciono da utiču na broj i osnovne elemente određenih zahvatanja.

Iako se ova analiza nije bavila rashodnom stranom javnih budžeta, pojedine mere čije sprovođenje ovde predlažemo mogu značajno unaprediti i transparentnost i odgovornost pri trošenju budžetskih sredstava.

Treba razmotriti mogućnost posebnog zakona (nekada je to bio Zakon o javnim приходima i javnim rashodima) kojim bi bila utvrđena sva zahvatanja u određenom vremenskom periodu. Ovim zakonom bi se definisali osnovni instituti sistema oporezivanja (obveznik, predmet oporezivanja, osnovica i stopa za svaku formu). Zatim, mogli bi se dati limiti

zahvatanja i to u apsolutnim iznosima ili procentualno. Time bi se obezbedila predvidivost i relativna ujednačenost uslova poslovanja na teritoriji cele Republike.

Neophodna je i precizna klasifikacija i razvrstavanje svih fiskalnih formi koje postoje u sistemu – porezima se moraju nazvati sva ona zahvatanja koja imaju karakter poreza i nemaju prirodu koju bi po svojoj definiciji trebalo da imaju naknade i takse za određena dobra, usluge ili prava.

Mora se prestati sa praksom postojanja različitih formi (i porez i naknada, ili taksa) za istu osnovicu, isto dobro, istu uslugu ili pravo, što je takođe slučaj u praksi.

Potrebno je izvršiti analizu svrsishodnosti postojanja nameta koji već sada pokazuju da ne poseduju značajniji fiskalni kapacitet, a predstavljaju značajan trošak kako za administraciju koja ga utvrđuje i naplaćuje tako i za obveznike koji ga plaćaju. Pri tome treba poći od podataka o visini naplate u 2011. godini.

Potrebno je zatim izvršiti integraciju sličnih nameta. Postoje i slučajevi u kojima treba preispitati zakonitost utvrđivanja određenih nameta ili elemenata koji se koriste pri njihovom utvrđivanju. Potrebno je izvršiti i neku vrstu ujednačavanja visine nameta za iste ili slične vrste administrativnih ili drugih usluga za koje se vrše plaćanja.

Treba ukinuti najveći broj naknada i sličnih davanja koje se plaćaju sa upise, potvrde, dozvole, uverenja, licence i sl, kada te radnje sprovode zaposleni u ovim organima. Naime, većina njih bi morala biti finansirana iz opštih poreza tj. budžeta. Takse i naknade kao njihov sopstveni izvor prihoda samo motivišu te organe da im procedure budu što komplikovanije, a naknade i davanja kao plaćanja za te procedure što brojnije i finansijski značajnije. S druge strane, značajno unapređenje u postupke registracije privrednih subjekata od osnivanja Agencije za privredne registre može bit argument u korist finansijske samostalnosti makar nekih javnih agencija.

Neophodno je najveći broj, ako ne i sve javne entitete “vratiti” pod okrilje budžeta i njihovo finansiranje direktno vezati za budžet tj. za prihode koji dolaze po osnovu opštih poreza. Svi dosadašnji sopstveni prihodi državnih organa, ograna uprave i lokalne samouprave, agencija, direkcija i sl, treba da postanu prihodi budžeta, a sve te entitete treba uvesti u sistem konsolidovanog računa trezora. Sadašnja praksa postojanja posebnih računa tih entiteta u poslovnim bankama predstavlja ekstremni slučaj urušavanja sistema javnih finansija.

Određeni nameti imaju svoju opravdanost i svakako ih treba ostaviti na snazi (pre svega kada govorimo o naknadama iz domena zaštite životne sredine, ili korišćenja prirodnih bogastava). Međutim, ono što treba razmotriti kao generalnu preporuku jeste da se neke naknade i davanja prevedu u režim poreza (komunalna taksa za isticanje firme u lokalni porez za obavljanje poslovne delatnosti; ili, naknade za motorna vozila u porez na motorna vozila) upravo iz razloga transparentnosti, predvidivosti i zakonske zasnovanosti sistema javnih finansija.