

UDK: 336.232:352(497.113)

UDK: 351.713(497.113)

ПРЕГЛЕДНИ
НАУЧНИ РАД

Рад примљен: 08.07.2024.

Рад прихваћен: 06.12.2024.

Др Цвјетана Цветковић Иветић,*

Доцент,

Правни факултет, Универзитет у Новом Саду

Др Лука Батуран,*

Доцент,

Правни факултет, Универзитет у Новом Саду

DOI: 10.5937/zgrfn1-52042

ЛОКАЛНЕ КОМУНАЛНЕ ТАКСЕ КАО ИЗВОРНИ ПРИХОД ЈЕДИНИЦА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ НА ТЕРИТОРИЈИ АУТОНОМНЕ ПОКРАЈИНЕ ВОЈВОДИНЕ**

Апстракт: Тренд ка фискалној децентрализацији, који је присутан у савременим државама, подразумева постојање изворних прихода јединица локалне самоуправе. За ову категорију прихода својствено је да локалне власти одређују њихову висину, потпуно самостално, или пак придржавајући се законских ограничења. У изворне приходе јединица локалне самоуправе у Републици Србији спадају и локалне комуналне таксе. У раду се аутори баве финансијском аутономијом јединица локалне самоуправе управо кроз призму локалних комуналних такса, тј. њиховом издашношћу, с тим да ће истраживање бити ограничено само на јединице локалне самоуправе које се налазе на територији АП Војводине. Такође, аутори ће настојати и да идентификују факторе који утичу на њихову висину, односно на њихову издашност.

Кључне речи: локалне комуналне таксе, такса за истицање фирме на пословном простору, такса за држање моторних друмских и прикључних возила, такса за држање средстава за игру.

* c.cvjetkovicivetic@pf.uns.ac.rs, ORCID 0000-0003-0000-8099

* l.baturan@pf.uns.ac.rs, ORCID 0000-0002-0315-2486

** Рад је настао као резултат рада на пројекту „Припадност и расподела јавних прихода и јавних примања у оквирима система финансирања јединица локалне самоуправе у Републици Србији и Републици Српској“, који се финансира од стране АП Војводине (Покрајинског секретаријата за високо образовање и научноистраживачку делатност).

1. Увод

Фискална децентрализација, под којом се подразумева преношење јавних функција и јавних прихода са виших на ниже нивое власти, веома је важан механизам путем којег се обезбеђује демократичност једног друштва. Захваљујући фискалној децентрализацији јединице локалне самоуправе бивају у прилици да одлучују о приходној и расходној страни својих буџета, што је и оправдано, пошто ће њихови резиденти бити погођени наведеним одлукама (Цвјетковић, 2015: 30). И у Европској повељи о локалној самоуправи наглашено је да један део средстава локалних власти мора потицати од локалних фискалитета, чије стопе, у границама закона, имају право да одреде саме јединице локалне самоуправе.¹ Дакле, ова повеља полази од тога да би аутономија локалних власти била угрожена уколико би се оне финансирале искључиво путем уступљених прихода и трансфера.

Уређивање фискалних односа између различитих нивоа власти спада у једно од кључних уставно-политичких питања, и у великој мери зависи од специфичности сваке државе. Када је у питању Република Србија, пореским реформама, започетим још током деведесетих година 20. века, настојала се ојачати финансијска аутономија локалних заједница (Анђелковић, 2008: 42, 48). У основи тих реформи лежали су превасходно економски, али и политички и други разлози (Алексић, 2018: 243–245). Што се тиче економских разлога за ширење фискалних овлашћења локалних нивоа власти, они се свде на вођење политике јавних прихода која најбоље одговара потребама и интересима локалних резидената, подстицање „хоризонталне“ конкуренције између локалних власти у погледу обезбеђивања локалних јавних добара, уз што је могуће ниже трошкове, подстицање иновација и експеримената на локалном нивоу и сл. (Arends, 2020: 602–604).

Значајан корак у правцу даљег јачања фискалне децентрализације представљало је доношење Закона о финансирању локалне самоуправе,² и то из разлога јер је овим законом повећан број изворних прихода локалних власти (прихода које уводе, односно које утврђују и којима слободно располажу јединице локалне самоуправе).³ Наиме, управо су изворни

1 Art. 9. of European Charter of Local Self-Government, Council of Europe, *European Treaty Series*, No. 122/1985.

2 Закон о финансирању локалне самоуправе, *Службени гласник РС*, бр. 62/06, 47/11, 93/12, 99/13, 125/14, 95/15, 83/16, 91/16, 104/16, 96/17, 89/18, 95/18, 86/19, 126/20, 99/21, 111/21, 124/22, 97/23.

3 Закон о финансирању локалне самоуправе дефинише изворне приходе као приходе чију стопу, односно начине и мерила за утврђивање висине износа, утврђују јединице локалне самоуправе, при чему се законом може ограничити висина пореске стопе,

приходи од суштинске важности за обезбеђивање аутономије локалних власти, која даље води ка повећању, како политичке, тако и економске одговорности, тј. одговорности носилаца локалне власти за економске услове унутар локалне заједнице (Кристић, 2006: 65). Треба истаћи и да су пре доношења овог закона локалне комуналне таксе биле изворни приход општина и градова, с тим да се њихов број временом смањивао,⁴ а све како би се растеретио привредни сектор и поједноставио фискални систем. Видимо да управо код локалних комуналних такса долази до изражаја конфликт између потребе локалних власти за што већим изворним приходима, тј. потребе за обезбеђивањем финансијске аутономије, с једне стране, и потребе да привредни субјекти буду конкурентни, с друге стране.

Циљ овог рада је да се утврди фискални значај локалних комуналних такса, с тим да ће истраживање бити ограничено само на јединице локалне самоуправе које се налазе на територији АП Војводине.⁵ До података о њиховој издашности доћи ће се анализом одлука о завршним рачунима буџета за 2022. годину. Како би се утврдило да ли правна регулатива утиче на издашност локалних комуналних такса, биће анализирани и одлуке којима се уводе ове дажбине, и то у укупно 20 јединица локалне самоуправе.⁶ У раду смо настојали и да утврдимо да ли постоји корелација између развијености јединица локалне самоуправе и висине прихода прикупљених од таксе за истицање фирме на пословном простору. Као показатељ развијености користили смо бруто домаћи производ по глави становника, односно систематизацију јединица локалне самоуправе на

односно утврдити највиши и најнижи износ накнаде, односно таксе. Вид. чл. 1, ст. 1, тач. 1) Закона о финансирању локалне самоуправе.

4 Својевремено је у српском фискалном систему постојало чак 16 локалних комуналних такса. Губитак прихода локалних власти, услед њиховог укидања, компензовао се повећањем уступљених прихода.

5 Реч је о 45 јединица локалне самоуправе, и то: Сомбор, Апатин, Оџаци, Кула, Суботица, Бачка Топола, Мали Иђош, Кањижа, Сента, Ада, Чока, Нови Кнежевац, Кикинда, Нови Бечеј, Нова Црња, Житиште, Зрењанин, Сечањ, Опово, Ковачица, Панчево, Ковин, Бела Црква, Вршац, Алибунар, Пландиште, Шид, Ириг, Рума, Сремска Митровица, Пећинци, Инђија, Стара Пазова, Бач, Бачка Паланка, Бачки Петровац, Врбас, Србобран, Бечеј, Темерин, Нови Сад, Тител, Сремски Карловци, Жабал и Беочин.

6 Биће анализирани одлуке о локалним комуналним таксама у десет јединица локалне самоуправе у којима су оне најиздашније и десет јединица локалне самоуправе у којима ове таксе имају најскромније учешће у укупним буџетским средствима. Ово се не односи на локалну комуналну таксу за држање средстава за игру, с обзиром на то да је њен фискални значај приказан у свега неколико јединица локалне самоуправе које се налазе на територији АП Војводине.

територији Републике Србије по овом критеријуму, а која је спроведена у Уредби о утврђивању јединствене листе развијености региона и јединица локалне самоуправе.⁷ Наиме, у овој уредби, на основу развијености, све јединице локалне самоуправе разврстане су у пет група. Када су у питању јединице локалне самоуправе које се налазе на територији АП Војводине, у првој групи (оне чији је степен развијености изнад републичког просека) налази се њих 11, у другој (оне чији је степен развијености у распону од 80% до 100% републичког просека) њих 15, у трећој (недовољно развијене јединице локалне самоуправе, тј. оне чији је степен развијености у распону од 60% до 80% републичког просека) њих 18, а у четвртој (изразито недовољно развијене јединице локалне самоуправе, тј. оне чији је степен развијености испод 60% републичког просека) само једна јединица локалне самоуправе. Јединице локалне самоуправе из прве групе означаћемо као „развијене“, из друге као „средње развијене“, а из треће и четврте групе као „неразвијене“.⁸

2. Појам и врсте локалних комуналних такса

Таксе представљају врсту јавних прихода којим држава од лица под њеном пореском влашћу принудно узима новчана средства, као цену за конкретну услугу коју му пружају њени органи (Поповић, 1997: 870). Висина таксене обавезе би требало да зависи од укупних трошкова пружања услуга, користи коју има таксени обвезник од учињених услуга, као и од постојања општег интереса за конкретну услугу или радњу (Радичић, Раичевић, 2008: 168). Међутим, таксени обвезник не би требало у потпуности да сноси трошкове пружене јавне услуге, већ би један део тих трошкова требало да се финансира и из осталих јавних прихода, првенствено пореза.

Закон о буџетском систему таксе дефинише као врсту јавних прихода која се наплаћује за непосредно пружену јавну услугу, спроведени поступак или радњу, коју је пружио, односно спровео корисник јавних средстава. Прописано је и да се таксе могу уводити само законом, да се њихова висина може прописати у самом закону, односно да се законом могу овластити органи локалне власти да утврде њихову висину. Закон о буџетском систему прописује и то да висина таксе мора да буде примерена трошковима пружања јавне услуге, односно спровођења поступка или

7 Уредба о утврђивању јединствене листе развијености региона и јединица локалне самоуправе за 2014. годину, *Службени гласник РС*, бр. 104/2014.

8 Од 19 јединица локалне самоуправе из девестираних подручја (пета група), ниједна се не налази на територији АП Војводине.

радње, да се такса, по правилу, утврђује у апсолутном износу, као и то да се за једну јавну услугу може наплаћивати само једна такса.⁹

У финансијској литератури таксе се класификују по различитим критеријумима. За предмет овог рада релевантна је подела на републичке, покрајинске и локалне таксе, као и подела на административне, судске и комуналне. Прва подела као критеријум разликовања узима ниво власти који уводи таксу, односно ниво власти којем припадају наплаћени приходи, а друга врсту органа који врши захтевану услугу (Поповић, 1997: 873).

Теоретски, под локалне комуналне таксе могле би се подвести само оне таксе које утврђују и наплаћују локалне власти за пружање неке јавне услуге, али суштински, тј. у пракси оне веома често нису у директној вези са одређеном јавном акцијом или услугом (Radvan, 2019: 151). Имајући то у виду, локалне комуналне таксе нису ништа друго него порези схваћени у најужем смислу речи. Наиме, њихово плаћање није директно повезано са коришћењем јавног добра или чињењем конкретног облика јавне услуге, већ је њихов основ „само пуко заснивање пословне активности, односно обављање одређене делатности, с једне стране, или, пак, поседовање одређеног добра које је предмет таксирања, с друге стране” (Кристић, 2006: 88). Руководећи се тиме, локалне комуналне таксе можемо поделити на оне које по својим карактеристикама представљају: а) порезе на пословне активности, и то: на обављање пословних активности уопште или на обављање само одређених облика пословних активности; б) порезе на поседовање појединачних облика имовине; в) накнаде за коришћење јавних површина (Кристић, 2006: 87).¹⁰

Закон о финансирању локалне самоуправе локалне комуналне таксе одређује као врсту дажбина, односно фискалитета које уводе скупштине јединица локалне самоуправе за коришћење права, предмета и услуга.¹¹ У Републици Србији јединице локалне самоуправе могу да уведу локалне комуналне таксе за: 1) истицање фирме на пословном простору; 2) држање моторних друмских и прикључних возила, осим пољопривредних возила и машина; 3) држање средстава за игру („забавне игре”).

Обвезник локалне комуналне таксе је корисник права, предмета и услуга за чије је коришћење прописано плаћање локалне комуналне таксе. Обавеза плаћања таксе настаје даном почетка коришћења права, предмета или услуге за чије је коришћење прописано плаћање локалне

9 Чл. 17 Закона о буџетском систему, *Службени гласник РС*, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13, 108/13, 142/14, 68/15, 103/15, 99/16, 113/17, 95/18, 31/19, 72/19, 149/20, 118/21, 118/21, 138/22, 92/23.

10 У српском фискалном систему тренутно нема локалних комуналних такса са карактеристикама накнаде за коришћење јавних површина.

11 За коришћење тих права, предмета и услуга не може да се уводи посебна накнада.

комуналне таксе и траје све док траје коришћење права, предмета или услуге.¹²

Ако се по страни остави одредба која ограничава висину таксе за истицање фирме на пословном простору и таксе за држање моторних друмских и прикључних возила, као и одредба која установљава ослобођење од плаћања таксе за коришћење права, предмета и услуга од стране државних, покрајинских и локалних органа и организација, Закон о финансирању локалне самоуправе оставља велики простор локалним властима приликом уређења основних елемената локалних комуналних такса. Томе у прилог говори и решење да јединице локалне самоуправе могу утврдити локалне комуналне таксе у различитој висини, зависно од врсте делатности, површине и техничко-употребних карактеристика објеката, величине правног лица, и по деловима територије, односно у зонама у којима се налазе објекти, предмети или врше услуге за које се плаћају таксе.¹³ Што се тиче јединица локалне самоуправе које се налазе на територији АП Војводине, неке од њих су „искористиле” ову одредбу, и то приликом утврђивања таксе за истицање фирме на пословном простору и таксе за држање средстава за игру.

2.1. Такса за истицање фирме на пословном простору (фирмарина)

Такса за истицање фирме на пословном простору (фирмарина) уведена је од стране свих јединица локалне самоуправе које се налазе на територији АП Војводине. Фирма је сваки истакнути назив или име које упућује на то да правно или физичко лице обавља одређену делатност. Закон о финансирању локалне самоуправе предвиђа да ће се такса плаћати само за једну фирму у ситуацијама када се на једном пословном објекту налази више истакнутих фирми истог обвезника, као и да ће се за сваку фирму истакнуту ван пословног објекта такса плаћати за сваку истакнуту фирму.¹⁴ Пошто се њеним плаћањем не добија никаква специјална услуга заузврат, ова такса није ништа друго него порез на обављање пословних активности.

Године 2012. српски законодавац је значајно реформисао ову локалну комуналну таксу. Циљ ових реформи био је да се ограниче могућности за произвољности, које су се састојале, пре свега, у прописивању јако високих износа фирмарина од стране појединих јединица локалне самоуправе, посебно оних већих и развијенијих. Такође, тим реформама

¹² Чл. 14–15 Закона о финансирању локалне самоуправе.

¹³ Чл. 17 Закона о финансирању локалне самоуправе.

¹⁴ Чл. 16 Закона о финансирању локалне самоуправе.

настојали су се заштитити обвезници „мале“ економске снаге. Сходно томе, предузетници и мала правна лица која имају годишњи приход до 50.000.000 динара ослобођени су плаћања фирмарине, с тим да се то ослобођење не односи на предузетнике и мала правна лица која обављају делатности: банкарства; осигурања имовине и лица; производње и трговине нафтом и дериватима нафте; производње и трговине на велико дуванским производима; производње цемента; поштанских, мобилних и телефонских услуга; електропривреде; казина, коцкарница, кладионица, бинго сала и пружања коцкарских услуга и ноћних барова и дискотека (у даљем тексту: законом изузете делатности).¹⁵

Када су у питању мала и средња правна лица, као и предузетници који имају годишњи приход преко 50.000.000 динара (осим предузетника и правних лица који обављају законом изузете делатности), јединице локалне самоуправе могу увести фирмарину на годишњем нивоу највише до две просечне зараде, док за велика правна лица (осим правних лица која обављају законом изузете делатности) тај лимит износи три просечне зараде. Када су у питању мала, средња и велика правна лица, као и предузетници који обављају законом изузете делатности, максимални износ фирмарине коју могу увести јединице локалне самоуправе је десет просечних зарада.¹⁶ Важно је истаћи да лимит од три, односно десет просечних зарада може бити прекорачен, али само уз претходну сагласност министарства надлежног за послове финансија¹⁷

У погледу издашности фирмарине, постоје значајне разлике између јединица локалне самоуправе које се налазе на територији АП Војводине. Тако, на једном полу се налази Бачки Петровац, у којем је ова такса у 2022. години у укупним буџетским средствима учествовала са 2,29%, а на другом Житиште и Мали Иђош, у којима је то учешће износило свега 0,29%. Ако се имају у виду подаци о издашности фирмарине у свих 45 јединица локалне самоуправе које се налазе на територији АП Војводине, долазимо до тога да је њено просечно учешће у укупним буџетским средствима у 2022. години износило 0,91%.¹⁸ Пре него што су постављена

15 Када су у питању поједине делатности, јасно је зашто се налазе у овој групи (нпр. јер је реч о друштвено непожељним делатностима), док код неких других делатности мотиви сврставања у ову групу нису најјаснији.

16 Под просечном зарадом, у овом контексту, сматра се просечна зарада по запосленом остварена на територији јединице локалне самоуправе у периоду јануар–август године која претходи години за коју се утврђује фирмарина, према подацима републичког органа надлежног за послове статистике.

17 Чл. 15а Закона о финансирању локалне самоуправе.

18 Прво је утврђен фискални значај фирмарине у свакој јединици локалне самоуправе која се налази на територији АП Војводине, а онда је утврђен „просечни проценат“.

ограничења у погледу висине фирмарине, њен удео у укупним средствима локалних власти на територији Републике Србије износио је око 1,8%, с тим да су у том погледу, као и сада, постојале значајне разлике између јединица локалне самоуправе (Levitas, 2009: 15).

Имајући у виду податке о издашности фирмарине у општинама и градовима на територији АП Војводине, све јединице локалне самоуправе смо поделили у две групе: оне у којима је издашност ове таксе испод просека и оне у којима је издашност изнад просека (0,91%). У првој групи се налазе 23 локалне самоуправе (Апатин, Суботица, Бачка Топола, Мали Иђош, Нови Кнежевац, Сента, Нова Црња, Житиште, Зрењанин, Сечањ, Опово, Ковачица, Ковин, Бела Црква, Алибунар, Пландиште, Шид, Ириг, Србобран, Темерин, Тител, Нови Сад и Сремски Карловци), а у другој 22 (Сомбор, Кула, Кањижа, Оџаци, Чока, Ада, Кикинда, Нови Бечеј, Панчево, Вршац, Сремска Митровица, Рума, Пећинци, Инђија, Стара Пазова, Бач, Бачка Паланка, Бачки Петровац, Врбас, Бечеј, Жабалъ и Беочин).

У групи јединица локалне самоуправе у којима је издашност фирмарине испод просека доминирају „неразвијене“ јединице локалне самоуправе (њих 14 (13 из треће групе – Мали Иђош, Нова Црња, Житиште, Сечањ, Пландиште, Ковачица, Ковин, Бела Црква, Алибунар, Шид, Ириг, Србобран и Тител, као и једна из четврте групе – Опово), тј. 60,87%), док су развијене“ (њих три – Суботица, Сента и Нови Сад, тј. 13,04%) више изузетак. „Средње развијених“ у овој групи има шест (Апатин, Бачка Топола, Нови Кнежевац, Зрењанин, Темерин и Сремски Карловци, тј. 26,09%).

Када се посматрају јединице локалне самоуправе у којима је издашност фирмарине изнад просека, међу њима има много више „развијених“ (њих осам – Кањижа, Панчево, Вршац, Пећинци, Стара Пазова, Беочин, Бачка Паланка и Врбас, тј. 36,36%), а мање „неразвијених“ (њих пет – Оџаци, Чока, Нови Бечеј, Жабалъ и Бач, тј. 22,73%). Што се тиче „средње развијених“, њих у овој групи има девет (Кула, Сомбор, Ада, Кикинда, Сремска Митровица, Рума, Инђија, Бачки Петровац и Бечеј, тј. 40,91%).

Следећи корак је био да утврдимо да ли је увођење највиших законом допуштених износа фирмарине својствено за обе групе јединица локалне самоуправе, те је у том смислу пажња била усмерена на подзаконске акте десет локалних самоуправа у којима је фирмарина у 2022. години била најиздашнија (Бачки Петровац (2,29%), Инђија (1,80%), Врбас (1,79%), Ада (1,62%), Сремска Митровица (1,36%), Сомбор (1,34%), Нови Бечеј (1,29%), Стара Пазова (1,28%), Бач (1,27%) и Жабалъ (1,24%)), и на десет јединица локалне самоуправе у којима је учешће фирмарине у укупним средствима било најниже (Житиште (0,29%), Мали Иђош (0,29%), Сечањ (0,39%), Нови

Кнежевац (0,39%), Опово (0,42%), Апатин (0,43%), Сремски Карловци (0,46%), Бела Црква (0,49%), Нова Црња (0,52%) и Суботица (0,54%).

Анализа подзаконских аката десет локалних власти у којима је фирмарина била најиздашнија показала је следеће: а) само једна јединица локалне самоуправе (Врбас) је прекорачила највише законом допуштене износе фирмарине. Наиме, за велика правна лица и привредне субјекте који обављају законом изузете делатности прекорачен је законски лимит од три, односно десет просечних зарада, с тим да је за то добијена сагласност надлежног министарства; б) само једна јединица локалне самоуправе (Бач) је прописала највише законом допуштене износе фирмарине од две, три, односно десет просечних зарада; в) износи фирмарине за предузетнике, мала и средња правна лица чији је укупан приход већи од 50.000.000 динара крећу се у распону од 11.727 динара (у Сомбору у насељеним местима ван града Сомбора у трећој зони) до 110.000 динара (у Врбасу, и то за средња правна лица);¹⁹ г) за велика правна лица најнижи износ фирмарине се среће у Сомбору (17.590 динара у трећој зони у насељеним местима ван града Сомбора), а највиши у Врбасу (751.480 динара), и то за велика правна лица која обављају делатност производње уља и масти. Из наведеног видимо да се у одабраном узорку јединица локалне самоуправе среће и решење да се велика правна лица која обављају тачно одређене делатности (производња шећера, прерада и конзервисање меса, саобраћај, итд.) издвајају из општег режима, и то на начин да се за њих прописују прилично високи износи фирмарине. Не можемо се отети утиску да је то издвајање било мотивисано настојањем да се оптерете тачно одређени привредни субјекти „велике“ економске снаге; д) код привредних субјеката који обављају законом изузете делатности заиста је широк распон у којем се креће висина фирмарине. Оно што се може уочити код њих јесте да се неретко јединице локалне самоуправе опредељују за одређивање различитих износа у зависности од врсте делатности која потпада под ову категорију, односно у зависности од врсте и величине правног лица које обавља законом изузету делатност (нпр. у Жабљу мала правна лица и предузетници који обављају делатност дискотека, поштанских, мобилних и телефонских услуга плаћају фирмарину у износу од 10.000 динара, док за средња и велика правна лица која обављају наведене делатности фирмарина износи 25.000 динара, односно 490.000 динара); ђ) поред врсте делатности (нпр. у Врбасу) и величине правног лица (нпр. у Ади), од „додатних“ критеријума приликом одређивања висине фирмарине користи се и зона у којој се делатност обавља (нпр. у Инђији и Новом Бечеју); е) што се тиче олакшица, поред

19 Релативно високи износи фирмарина срећу се и у Сомбору (98.077 динара у екстра зони), Бачу (две просечне зараде), итд.

оних законом установљених, срећу се и пореска ослобођења за уметничке и старе занате, послове домаће радиности, као и порески кредит за новоосноване привредне субјекте (нпр. у Сомбору).

Анализа подзаконских аката десет локалних власти у којима су приходи од фирмарине најскромнији показала је следеће: а) ниједна од њих није увела највише законом допуштене износе фирмарина; б) у једној од њих (Опово) правна лица и предузетници који први пут оснивају предузеће, односно радњу, ослобођени су плаћања фирмарине у трајању од једне године рачунајући од дана регистрације делатности. Штавише, у једној од њих (Мали Иђош), током 2017. и 2018. године фирмарина није ни наплаћивана; в) што се тиче фирмарине за предузетнике, мала и средња правна лица која имају укупан приход већи од 50.000.000 динара, она се креће у распону од 10.000 динара (толико износи у Апатину за предузетнике у последњој, четвртој зони) до просечне зараде у Сремским Карловцима;²⁰ г) када су у питању велика правна лица, фирмарина се креће у распону од 34.200 динара (у Суботици у четвртој зони) до две просечне зараде у Сремским Карловцима; е) код привредних субјеката који обављају законом изузете делатности, фирмарина се креће у распону од 10.000 динара (у Новој Црњи за обвезнике који обављају делатност ноћних барова и дискотека) до 5 просечних зарада у Сремским Карловцима. Као што видимо, и у овој групи јединица локалне самоуправе срећу се оне које прописују различите износе фирмарине у зависности од врсте законом изузете делатности. Поред тога, приликом одређивања висине фирмарине поједине јединице локалне самоуправе из ове групе водиле су рачуна и о зони (нпр. Апатин) у којој се обавља делатност, као и о врсти, односно величини привредног субјекта (нпр. Опово).

Из наведеног видимо да су јединице локалне самоуправе из одабраног узорка одређивале висину фирмарине формално уважавајући законом предвиђене критеријуме, за разлику од ранијег периода, када су поједине локалне власти користиле и критеријуме који нису били прописани законом (нпр. организациони облик пословања, број запослених и сл.), због чега је и интервенисао Уставни суд (Кристић, 2006: 87).

2.2. Такса за држање моторних друмских и прикључних возила, осим пољопривредних возила и машина

Такса за држање моторних друмских и прикључних возила, која се плаћа приликом њихове регистрације, није ништа друго него порез

²⁰ 60.422 динара је износила просечна зарада исплаћена у периоду јануар–август 2021.

на поседовање појединачних облика имовине. Уведена је од стране свих општина и градова на територији АП Војводине.

Законом о финансирању локалне самоуправе установљени су највиши износи ове таксе, који су различити за различите категорије моторних возила. Ти износи су следећи:

- за теретна возила:
 - за камионе до 2 t носивости до 2.360 динара,
 - за камионе од 2 t до 5 t носивости до 3.150 динара,
 - за камионе од 5 t до 12 t носивости до 5.490 динара,
 - за камионе преко 12 t носивости до 7.840 динара;
 - за теретне и радне приколице (за путничке аутомобиле) до 780 динара;
- за путничка возила:
 - до 1.150 cm³ до 780 динара,
 - преко 1.150 cm³ до 1.300 cm³ до 1.550 динара,
 - преко 1.300 cm³ до 1.600 cm³ до 2.350 динара,
 - преко 1.600 cm³ до 2.000 cm³ до 3.150 динара,
 - преко 2.000 cm³ до 3.000 cm³ до 4.740 динара,
 - преко 3.000 cm³ до 7.840 динара,
- за мотоцикле:
 - до 125 cm³ до 630 динара,
 - преко 125 cm³ до 250 cm³ до 930 динара,
 - преко 250 cm³ до 500 cm³ до 1.540 динара,
 - преко 500 cm³ до 1.200 cm³ до 1.910 динара,
 - преко 1.200 cm³ до 2.350 динара;
- за аутобусе и комби бусеве по регистрованом седишту до 70 динара;
- за прикључна возила: теретне приколице, полуприколице и специјалне теретне приколице за превоз одређених врста терета:
 - 1 t носивости до 640 динара,
 - од 1 t до 5 t носивости до 1.090 динара,
 - од 5 t до 10 t носивости до 1.490 динара,
 - од 10 t до 12 t носивости до 2.060 динара,
 - носивости преко 12 t до 3.150 динара;
- за вучна возила (тегљаче):
 - чија је снага мотора до 66 kW до 2.350 динара,
 - чија је снага мотора 66–96 kW до 3.150 динара,
 - чија је снага мотора 96–132 kW до 3.960 динара,
 - чија је снага мотора 132–177 kW до 4.740 динара,
 - чија је снага мотора преко 177 kW до 6.290 динара;

- за радна возила, специјална адаптирана возила за превоз реквизита за путујуће забаве, радње и атестирана специјализована возила за превоз пчела до 1.550 динара.

Највиши износи локалне комуналне таксе за држање моторних друмских и прикључних возила усклађују се годишње, са годишњим индексом потрошачких цена. Приликом тог усклађивања полази се од последњих објављених усклађених највиших износа локалне комуналне таксе. У случају да јединица локалне самоуправе пропише више износе ове таксе од износа прописаних у закону, примењиваће се највиши износи прописани законом.²¹

Фискални значај таксе за држање моторних друмских и прикључних возила, осим пољопривредних возила и машина, не може се сагледати у свих 45 јединица локалне самоуправе. Наиме, само њих 28 је у одлукама о завршним рачунима буџета за 2022. годину приказало колико је средстава прикупљено од ове таксе, док су остале то учиниле у оквиру синтетичког конта 714500²² – Порези, таксе и накнаде на употребу добара, на дозволу да се добра употребљавају или делатности обављају, а који садржи аналитичка конта којима се књиже порези, таксе и накнаде на моторна возила, порези на употребу, држање и ношење добара, републичке таксе и накнаде на посебне производе и посебне активности, накнаде за коришћење добара од општег интереса, концесионе накнаде и боравишне таксе, општинске и градске накнаде, општинске и градске комуналне таксе, накнаде за коришћење државних путева и накнаде за коришћење општинских путева и улица.²³ Анализа завршних рачуна буџета тих 28 јединица локалне самоуправе нам је показала да је њено просечно учешће у укупним буџетским средствима у 2022. години износило 0,97%. Сходно томе, можемо разликовати јединице локалне самоуправе у којима је то учешће изнад и испод просека. У прву групу спада њих 15 (Алибунар (1,01%), Бачка Баланка (1,10%), Бачки Петровац (1,07%), Србобран (1,14%), Апатин (1,15%), Вршац (1,15%), Рума (1,16%), Оџаци (1,20%), Сремска Митровица (1,24%), Бечеј (1,31%), Ковачица (1,29%), Кањижа (1,37%), Сомбор (0,98%), Врбас (0,99%) и Сента (1,36%)), а у другу њих 13 (Сечањ (0,44%), Мали Иђош (0,60%), Ковин (0,46%), Нови Кнежевац (0,67%), Чока (0,70%), Бела Црква

21 Чл. 15в Закона о финансирању локалне самоуправе.

22 Штавише, у Пландишту у завршном рачуну буџета за 2022. годину приказани су само укупни приходи и примања према економској класификацији на троцифреном нивоу, тако да су приходи од таксе за држање моторних друмских и прикључних возила приказани у оквиру групе 714 – порез на добра и услуге.

23 Вид. чл. 17 Правилника о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем, *Службени гласник РС*, бр. 16/16, 49/16, 46/17, 114/17, 20/18, 36/18, 93/18, 104/18, 14/19, 33/19, 68/19, 84/19, 151/20, 19/21, 66/21, 130/21, 144/22, 26/23, 83/23, 118/23.

(0,72%), Бач (0,78%), Кула (0,78%), Тител (0,83%), Ириг (0,86%), Ада (0,90%), Опово (0,92%) и Нови Бечеј (0,95%).

Анализа подзаконских аката 20 јединица локалне самоуправе (десет у којима је ова такса у 2022. години била најиздашнија и десет у којима је била најмање издашна) нам је показала да се локалне власти нису одређивале за увођење највиших законом допуштених износа. Могло би се рећи и да у погледу висине ове таксе не постоје значајне разлике између јединица локалне самоуправе из одабраног узорка. Мишљења смо да висина ове таксе не утиче на њену издашност, јер јединицама локалне самоуправе и није остављена превелика слобода у погледу њеног распона.

2.3. Такса за држање средстава за игру („забавне игре“)

Такса за држање средстава за игру није ништа друго него порез на обављање одређених облика пословних активности. Упркос законској могућности, она није уведена од стране свих јединица локалне самоуправе које се налазе на територији АП Војводине (Суботица, Кањижа, Кула, Пландиште и Житиште).

Иако је свега неколико њих у својим завршним рачунима приказало учешће ове таксе у укупним буџетским средствима, можемо закључити да је њен фискални значај изузетно скроман, скоро па безначајан. Тако, у Сомбору учешће ове таксе у укупним буџетским средствима у 2022. години износило је 0,00036%, у Вршцу 0,00055%, у Бачкој Паланци 0,0011%, у Бачу 0,0017%, у Руми 0,0022%, у Бачком Петровцу 0,0020%, у Старој Пазови 0,0037%, а у Сенти 0,0076%.

Разрада елемената ове таксе извршена је у одговарајућим подзаконским актима скупштина локалних власти. У сваком од тих аката прецизирано је шта се све сматра средствима за игру („забавним играма“) за потребе примене ове таксе. Највећи део њих под „забавне игре“ подводи игре на рачунарима, симулаторима, видео-аутоматима, флиперима и другим сличним направама које се стављају у погон помоћу новца или жетона, као и пикадо, билијар, стони фудбал и друге сличне игре (нпр. дечији аутомобили и клацкалице, коњићи и друге сличне направе које се стављају у погон помоћу новца или жетона), у којима се учествује уз наплату, а у којима учесник не може остварити добитак у новцу, стварима, услугама или правима, већ само право на једну или више бесплатних игара исте врсте. Мањина су јединице локалне самоуправе у којима се ова такса плаћа на томболу, слот и покер апарате (Бачки Петровац, Ириг, Нови Кнежевац и Нова Црња). У свим јединицама локалне самоуправе са територије АП Војводине, а које су увеле ову таксу, она се плаћа по апарату за забавне игре. Таксени обвезник је лице које држи апарате за игру, односно приређује забавне игре у простору. Одговарајућим

подзаконским актима утврђена је висина ове таксе, која се може плаћати у дневном или пак месечном износу, с тим да су се поједине јединице локалне самоуправе определиле за прописивање различитих износа, у зависности од зоне у којој се приређују тзв. забавне игре (нпр. Сомбор и Бачка Топола) и врсте средстава за игру (нпр. Нова Црња). Поједине јединице локалне самоуправе установиле су одређене пореске олакшице код ове таксе (нпр. у Сомбору се умањује за 30% обвезницима којима је држање забавних игара основна делатност, а у Чоки за 50% обвезницима који имају пословне просторије на селу).

3. Закључак

Иако српски законодавац формално говори о таксама, код фирмарине, таксе за држање моторних друмских и прикључних возила и таксе за држање средстава за игру суштински се ради о порезима. Томе у прилог говори не само одсуство непосредне противнакнаде, него и околност да њихова висина често зависи од економске снаге таксених обвезника, што код такса не би требало да буде случај.

Како би поједноставио фискални систем и смањео фискално оптерећење пословног сектора, али и ограничио могућности за произвољно поступање локалних власти, српски законодавац је значајно реформисао локалне комуналне таксе. Промене су се састојале, првенствено, у свођењу система локалних комуналних такса на свега три таксе, ограничавању висине фирмарине и њеном неплаћању од стране обвезника „мале“ економске снаге. Пошто је наведеним реформама смањен фискални значај локалних комуналних такса, као изворних прихода локалних власти, можемо констатовати да су оне довеле у питање њихову финансијску аутономију. Наиме, иако се губитак изворних прихода по овом основу компензовао повећањем учешћа локалних власти у уступљеним приходима, наведено решење довело је до сужавања њихове финансијске аутономије, која без адекватних сопствених средстава остаје само празно слово на папиру.

Ако се имају у виду подаци о издашности локалних комуналних такса, а до којих се дошло у овом раду, можемо закључити да је њихов допринос финансијској аутономији општина и градова са територије АП Војводине прилично скроман. Истраживање је показало да у погледу издашности фирмарине постоје значајне разлике између јединица локалне самоуправе које се налазе на територији АП Војводине. Утврдили смо и да се, у највећем броју случајева, најразвијеније јединице локалне самоуправе могу похвалити релативном издашношћу таксе за истицање фирме на пословном простору. Наиме, од 11 „развијених“ јединица

локалне самоуправе са територије АП Војводине, у њих осам приходи од фирмарине су изнад просека, а у њих три испод просека. С друге стране, ако се посматра 19 „неразвијених“ јединица локалне самоуправе које се налазе на територији АП Војводине (из треће и четврте групе), у њих 14 приходи од фирмарине су испод просека, а у њих пет изнад просека. Од 15 „средње развијених“ јединица локалне самоуправе са територије АП Војводине, у њих девет фирмарина је изнад просека, а у њих шест испод просека.

Анализа подзаконских аката 20 јединица локалне самоуправе са територије АП Војводине нам је показала да су се локалне власти ретко опредељивале за увођење највиших законом допуштених износа фирмарине, односно за прекорачење тих износа. Оне које су тако поступиле могу се похвалити релативном издашношћу фирмарине (једна од њих је „развијена“, а једна „неразвијена“). Све јединице локалне самоуправе из одабраног узорка придржавале су се законских норми, у смислу да су приликом одређивања висине фирмарине користиле критеријуме установљене законом (врста делатности, зона у којој се делатност налази и величина правног лица). Оно што је уочљиво јесте да су поједине од њих привилеговале одређене законом изузете делатности, у смислу прописивања ниских износа фирмарине. Такође, уочено је да су неке делатности, које се не могу окарактерисати као законом изузете делатности, издвојене из општег режима, и то на начин да су за њих установљени прилично високи износи фирмарине. Иако начелно основ за такво поступање постоји у закону, који допушта да се приликом одређивања висине локалних комуналних такса прописују различити износи у зависности од врсте делатности, не можемо се отети утиску да су таква решења постављена како би се оптеретили, односно привилеговали тачно одређени привредни субјекти. Дакле, иако су се променама Закона о финансирању локалне самоуправе несумњиво смањиле могућности за произвољно поступање приликом увођења фирмарине, оне и даље постоје, јер се у неким јединицама локалне самоуправе за одређене делатности циљано прописују јако високи, односно ниски износи фирмарина. У вези са претходно наведеним, може се поставити питање да ли се ради о дискриминаторном третману, односно да ли има основа за интервенцију Уставног суда.

У погледу утицаја висине фирмарине на њену издашност, дошли смо до закључка да оне јединице локалне самоуправе у којима је издашност испод просека нису уводиле максимално допуштене износе фирмарина, па чак ни фирмарине које су блиске том износу. Дакле, највиши износи фирмарина који се срећу у овој групи јединица локалне самоуправе су знатно нижи од највиших износа фирмарина који су прописани у

јединицама локалне самоуправе које се могу похвалити релативном издашношћу ове дажбине. Само илустрације ради, у Врбасу, у којем је издашност изнад просека, средња правна лица плаћају фирмарину у износу од 110.000 динара, а у Сремским Карловцима, локалној самоуправи у којој је издашност фирмарине испод просека, око 60.000 динара. Учили смо и да су поједине јединице локалне самоуправе које се не могу похвалити издашношћу фирмарине показале прилично немаран однос према њеној наплати (нпр. нису је наплаћивале током одређеног временског периода, установљавале су пореско ослобођење за новоосноване привредне субјекте у првој години пословања). Да ли је такво поступање део тактике помоћи привредном сектору или део стратегије ослањања на трансфере централне власти, ради добијања политичке подршке код локалних гласача, остаје нејасно.

Дати недвосмислен одговор на питање који су то фактори који утичу на издашност фирмарине није једноставно, јер она зависи од дејства већег броја фактора. Приликом тумачења резултата који су добијени довођењем у везу развијености општина и градова и фискалног значаја фирмарине, треба имати у виду да је подзаконски акт којим је спроведена систематизација локалних власти на основу развијености донет пре десет година и да су се ствари у међувремену промениле, у смислу да су поједине јединице локалне самоуправе успеле да „привуку“ привредне активности на своје територије.

У погледу таксе за држање моторних друмских и прикључних возила, међу јединицама локалне самоуправе са територије АП Војводине не постоје толике разлике у погледу издашности као што је то случај код фирмарине. Чини се да код ове таксе издашност зависи, пре свега, од броја регистрованих моторних друмских и прикључних возила.

Што се тиче таксе за држање средстава за игру, њен фискални значај је заиста маргиналан, па се може поставити питање да ли су трошкови њеног утврђивања и наплате већи од прикупљених прихода. Поред тога, у појединим случајевима се због непрецизног дефинисања јавља и дилема шта се све подводи под „забавне игре“, што ствара правну несигурност код обвезника. Због претходно наведеног, али и потребе да се поједностави фискални систем, њено неувођење од стране појединих локалних самоуправа је потпуно разумљиво. Отуда сматрамо да укидање таксе за држање средстава за игру у Закону о финансирању локалне самоуправе не би био погрешан потез, односно да њено укидање не би представљало меру којом би се још више ослабила финансијска аутономија локалних власти.

На крају закључујемо да српском законодавцу није било једноставно постићи баланс између потребе да се поједностави фискални систем

и смањи фискално оптерећење пословног сектора, с једне стране, и потребе за што већим изворним приходима, с друге стране. Имајући у виду природу локалних комуналних такса и чињеницу да њихово плаћање наилази на отпор пореских обвезника, и то, првенствено, због непостојања специјалне противуслуге заузврат, мишљења смо да у будућности централна власт неће мењати регулативу у правцу повећања њихове издашности. Реалније је очекивати да ће напори бити усмерени ка повећању фискалног значаја неких других изворних прихода, пре свега пореза на имовину.

Литература и извори

Алексић, В. (2018). Фискална децентрализација у Републици Србији. *Мегатренд ревија*. 3(XV). 241–260.

Анђелковић, М. (2008). Фискална децентрализација у Републици Србији. *Зборник радова Правног факултета у Нишу*. 51(LI). 41–52.

Arends, H. (2020). The Dangers of Fiscal Decentralization and Public Service Delivery: A Review of Arguments. *Politische Vierteljahresschrift-German Political Science Quarterly*. 61. 599–622.

Levitas, T. (2009). *Local Government Own Revenue, Land Use and Economic Development Policies in Serbia: The Case of Niš*. Washington D.C: Urban Institute Center on International Development and Governance.

Кристић, С. (2006). *Изворни приходи у систему финансирања локалне самоуправе у Републици Србији*. Београд: Палго центар и Стална конференција градова и општина.

Поповић, Д. (1997). *Наука о порезима и пореско право*. Будимпешта – Београд: Open Society Institute/Constitutional and Legislative Policy Institute и Савремена администрација.

Радичић, М., Раичевић, Б. (2008). *Јавне финансије – теорија и пракса*. Београд: Дата статус.

Radvan, M. (2019). Municipal Charges on Communal Waste: Do They Compete with Immovable Property Tax. *Journal of Financial Management Property and Construction*. 2(XXIV), 148–165.

Цвјетковић, Ц. (2015). *Порез на имовину у статистици*, докторска дисертација. Београд: Правни факултет у Београду.

Закон о буџетском систему. *Службени гласник РС*. Бр. 54 (2009), 73 (2010), 101 (2010), 101 (2011), 93 (2012), 62 (2013), 63 (2013), 108 (2013), 142 (2014), 68 (2015), 103 (2015), 99 (2016), 113 (2017), 95 (2018), 31 (2019), 72 (2019), 149 (2020), 118 (2021), 118 (2021), 138 (2022), 92 (2023).

Закон о финансирању локалне самоуправе. *Службени гласник РС*. Бр. 62 (2006), 47 (2011), 93 (2012), 99 (2013), 125 (2014), 95 (2015), 83 (2016), 91

(2016), 104 (2016), 96 (2017), 89 (2018), 95 (2018), 86 (2019), 126 (2020), 99 (2021), 111 (2021), 124 (2022), 97 (2023).

Уредба о утврђивању јединствене листе развијености региона и јединица локалне самоуправе за 2014. годину. *Службени гласник РС*. Бр. 104 (2014).

Правилник о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем. *Службени гласник РС*. Бр. 16 (2016), 49 (2016), 46 (2017), 114 (2017), 20 (2018), 36 (2018), 93 (2018), 104 (2018), 14 (2019), 33 (2019), 68 (2019), 84 (2019), 151 (2020), 19 (2021), 66 (2021), 130 (2021), 144 (2022), 26 (2023), 83 (2023), 118 (2023).

European Charter of Local Self-Government, Council of Europe, *European Treaty Series*. No. 122 (1985).

Cvjetana Cvetković Ivetić, LL.D.,
Assistant Professor,
Faculty of Law, University of Novi Sad
Luka Baturan, LL.D.,
Assistant Professor,
Faculty of Law, University of Novi Sad
Republic of Serbia

**PUBLIC UTILITY FEES AS OWN REVENUES OF LOCAL
SELF-GOVERNMENT UNITS IN THE TERRITORY OF
AUTONOMOUS PROVINCE OF VOJVODINA**

Summary

The process of fiscal decentralization, as a typical feature of contemporary societies, implies the transfer of public functions and public revenues from higher to lower levels of authorities in order to ensure the financing of the transferred functions. The trend of fiscal decentralization has created the increased need for own revenues of local self-government units. The rates of these revenues are determined by local authorities, either independently or in line with the statutory limits. In the Republic of Serbia, own revenues of local self-government unit include different local public utility fees. In this paper, the authors deal with the financial autonomy of local self-government units observed through the lens of local public utility fees, (i.e. their yields), whereby the research will be limited only to the local self-government units in the territory of Autonomous Province of Vojvodina. The authors will also attempt to determine the factors that affect the rates and abundance of these revenues of local self-government units.

Keywords: *local public utility fees, fee for use of advertising boards, fee for motor vehicles and trailers, except agriculture vehicles and machinery, fee for gaming assets.*