

SUŠTINA FISKALNE DECENTRALIZACIJE U REPUBLICI SRBIJI

REZIME: Zakonom o lokalnoj samoupravi, donetim februara 2002. godine izvršena je fiskalna decentralizacija bez institucionalne decentralizacije funkcija centralne poreske administracije, čime je samo izvršena afirmacija lokalne samouprave *u delu finansiranja* budžeta jedinica lokalne samouprave, ali ne i u delu administriranja izvornih lokalnih javnih prihoda.

Zakonom o finansiranju lokalne samouprave redizajnirano je i na potpun način jasno i transparentno uređeno finansiranje poslova jedinica lokalne samouprave, čime je izvršena dalja fiskalna decentralizacija u Republici. Ovim zakonom su iz postojećeg Zakona o lokalnoj samoupravi izdvojene odredbe koje uređuju finansiranje jedinica lokalne samouprave, čime se prevazilaze slabosti postojećeg sistema finansiranja lokalne samouprave. Zakonom o finansiranju lokalne samouprave stvoren je pravni osnov za *decentralizaciju funkcija centralne poreske administracije* (Poreske uprave), pa time i afirmacije lokalne samouprave *u delu administriranja* njenih izvornih prihoda, tako što je propisano da jedinica lokalne samouprave u celosti utvrđuje, naplaćuje i kontroliše izvorne lokalne javne prihode počev od 1. januara 2007. godine, za koje poslove je neophodno obrazovati porešku administraciju jedinica lokalne samouprave. Dalja konkretizacija nadležnosti lokalne poreske administracije izvršiće se Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o poreskom postupku i poreskoj administraciji, kojim će biti uređeno koje odredbe Zakona o poreskom postupku i poreskoj administraciji primenjuje lokalna poreska administracija u poreskom postupku.

Ključne reči: fiskalna decentralizacija, lokalna poreska administracija, nadležnosti poreske administracije, funkcija poreske administracije

Cilj fiskalne decentralizacije je stvaranje pravnog osnova da jedinice lokalne samouprave (lokalna vlast) vodi politiku javnih prihoda i javnih rashoda koja najbolje odgovara potrebama građana, uz preuzimanje odgovornosti da se obezbedi kvalitet usluga i optimalni troškovi.

Zakonom o lokalnoj samoupravi¹ donetim februara 2002. godine izvršena je fiskalna decentralizacija bez institucionalne decentralizacije funkcija centralne poreske administracije, čime je samo izvršena afirmacija lokalne samouprave *u delu finansiranja* budžeta jedinica lokalne samouprave, ali ne i u delu administriranja izvornih lokalnih javnih prihoda.

Zakonom o finansiranju lokalne samouprave² redizajnirano je i na potpun način jasno i transparentno uređeno finansiranje poslova jedinica lokalne samouprave, čime je izvršena dalja fiskalna decentralizacija u Republici. Ovim zakonom su iz postojećeg Zako-

* Ministarstvo finansija, Poreska uprava – Centrala i docent na Fakultetu za obrazovanje dipl. pravnika i dipl. ekonomista za spoljnu trgovinu Univerziteta Privredna akademija.

¹ „Sl. glasnik RS”, br. 9/02, 33/04 i 135/04.

² „Službeni glasnik RS”, br. 62/2006.

na o lokalnoj samoupravi izdvojene odredbe koje uređuju finansiranje jedinica lokalne samouprave, čime se prevazilaze slabosti postojećeg sistema finansiranja lokalne samouprave. Propisivanjem jedinstvene stope učešća jedinice lokalne samouprave u porezu na zarade od 40% koji se plaća prema prebivalištu zaposlenog, otklonjena je jedna od osnovnih slabosti postojećeg sistema finansiranja lokalne samouprave. Na ovaj način jedinicama lokalne samouprave olakšano je planiranje i donošenje njihovih budžeta, pošto je do sada stopa učešća u porezu na zarade utvrđivana godišnjim zakonom o budžetu Republike i godišnjim zakonom o učešću jedinica lokalne samouprave u porezu na zarade. Planiranje i donošenje budžeta jedinica lokalne samouprave olakšano je propisivanjem načina utvrđivanja ukupnog godišnjeg iznosa nenamenskog transfera iz budžeta Republike.

Zakon o finansiranju lokalne samouprave se primenjuje od 1. januara 2007. godine, kada prestaju da važe član 5. i odeljak V. Finansiranje poslova jedinice lokalne samouprave sa čl. 77-104. Zakona o lokalnoj samoupravi kojima je bilo uređeno finansiranje jedinica lokalne samouprave.

Zakonom o finansiranju lokalne samouprave³ propisane su vrste primanja jedinice lokalne samouprave, tako što je uređeno da se sredstva budžeta jedinice lokalne samouprave obezbeđuju iz izvornih i ustupljenih prihoda, transfera, primanja po osnovu zaduživanja i drugih prihoda i primanja utvrđenih zakonom.

Izvorni prihodi budžeta jedinice lokalne samouprave⁴ (izvorni lokalni javni prihodi), su definisani kao „prihodi čiju stopu, odnosno način i merila za utvrđivanje visine iznosa, utvrđuje jedinica lokalne samouprave, pri čemu se zakonom može ograničiti visina poreske stope, odnosno utvrditi najviši i najniži iznos naknade, odnosno takse”.

U skladu sa napred navedenom odredbom, Izmenama i dopunama Zakona o porezima na imovinu predviđeno je rešenje kojim se ograničava visina poreske stope za utvrđivanje poreza na imovinu u statici do visine propisane zakonom. Osim toga, ukoliko jedinica lokalne samouprave ne utvrdi visinu poreske stope ili je utvrdi suprotno napred navedenom principu, porez na imovinu lokalna poreska administracija te jedinice lokalne samouprave dužna je da utvrdi primenom najviše stope propisane zakonom.

Samo izvorne lokalne javne prihode administrira (utvrđuje, naplaćuje i kontroliše) lokalna poreska administracija. Ovo stoga, što jedinica lokalne samouprave ima zakonsko ovlašćenje da samo za izvorne lokalne javne prihode propisuje stopu, odnosno način i merila za utvrđivanje visine njihovog iznosa.

Ustupljeni prihodi budžeta jedinice lokalne samouprave su oni prihodi čija se osnova i stopa, odnosno način i merila za utvrđivanje visine iznosa utvrđuju zakonom, a prihod ostvaren na teritoriji jedinice lokalne samouprave se ustupa u celini ili delimično toj jedinici lokalne samouprave.

Ustupljene prihode budžeta jedinice lokalne samouprave administrira centralna poreska administracija, tj. Poreska uprava⁵ kao republički organ uprave u sastavu Ministarstva finansija.

Prilikom određivanja izvornih lokalnih javnih prihoda u savremenim poreskim sistemima polazi se od *mobilnosti poreske osnove*, pa se kao izvorni lokalni javni prihodi

³ Videti: čl. 5 Zakonom o finansiranju lokalne samouprave, „Službeni glasnik RS”, br. 62/2006.

⁴ Videti: odredba čl. 2. tačka 1) Zakona o finansiranju lokalne samouprave, „Službeni glasnik RS”, br. 62/2006.

⁵ Radni materijal Projektnog tima za izradu Studije opravdanosti i izvodljivosti decentralizacije fiskalnih funkcija u delu lokalnih javnih prihoda i Projekta implementacije decentralizacije fiskalnih funkcija u delu lokalnih javnih prihoda prema rezultatima Studije opravdanosti i izvodljivosti decentralizacije fiskalnih funkcija u delu lokalnih javnih prihoda (2006. god.)

di opredeljuju javni prihodi gde je mogućnost seljenja poreske osnovice iz nadležnosti jedne poreske administracije u nadležnost druge poreske administracije manja ili isključena. Primer za napred rečeno je porez na imovinu u statici (porez na imovinu fizičkih i porez na imovinu pravnih lica) za koji se poreska prijava podnosi lokalnoj poreskoj administraciji opštine na čijoj se teritoriji imovina nalazi, a ovaj porez je prihod opštine na čijoj teritoriji se nepokretna imovina nalazi, pa poreski obveznik ne može podneti poresku prijavu za utvrđivanje poreza na imovinu lokalnoj poreskoj administraciji u opštini gde su stope poreza na imovinu niže.

Zakon o finansiranju lokalne samouprave kao izvorne lokalne javne prihode predvideo je javne prihode kod kojih je mobilnost poreske osnovice mala ili isključena. Mala ili isključena mobilnost poreske osnovice kod izvornih lokalnih javnih prihoda omogućava njihovu lakšu i efikasniju kontrolu, pa time i veliku obuhvatnost oporezivanja. Organizovanom i permanentnom kontrolom poreska evazija (izbegavanje plaćanja poreza) izvornih lokalnih javnih prihoda se svodi na najmanju moguću meru, što ima uticaja na ukupnu visinu prihoda budžeta jedinica lokalne samouprave, pa time i na uspešno izvršavanje njenih izvornih i poverenih poslova.

Fiskalnom decentralizacijom sprovedenom Zakonom o finansiranju lokalne samouprave proširena je lista izvornih lokalnih javnih prihoda⁶, tako što je propisano da u izvorne lokalne javne prihode spada i porez na imovinu, osim poreza na prenos apsolutnih prava i poreza na nasleđe i poklon. Međutim, porez na prenos apsolutnih prava i porez na nasleđe i poklon, kao vrste poreza na imovinu, ostvareni na teritoriji lokalne samouprave i dalje pripadaju u celosti budžetima jedinice lokalne samouprave, ali kao ustupljeni prihodi. Proširivanjem liste izvornih lokalnih javnih prihoda samo porezom na imovinu u statici, a ne i porezima na imovinu u dinamici (porez na prenos apsolutnih prava i porez na nasleđe i poklon), nisu uskraćena primanja jedinica lokalne samouprave, već se samo otklanja rizik u administriranju poreza na imovinu u dinamici koji postoji na početku rada lokalne poreske administracije.

Fiskalna decentralizacija zasnovana je na modelu poveravanja (delegiranja) vlasti, koji je kompromisan model najprihvatljiviji za zemlje u tranziciji, a ogleda se u poveravanju jedinicama lokalne samouprave vršenja poslova utvrđivanja, naplate i kontrole izvornih lokalnih javnih prihoda, uz istovremeno zadržavanje određenih poreskih funkcija u postupku administriranja izvornih prihoda jedinice lokalne samouprave.

Naime, Poreska uprava⁷ će odlučivati po žalbama izjavljenim protiv poreskih rešenja lokalne poreske administracije, osim po žalbama izjavljenim protiv rešenja o prekršaju, a pravni osnov za napred rečeno ostvoren je donošenjem Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o poreskom postupku i poreskoj administraciji.

Zakonom o finansiranju lokalne samouprave stvoren je pravni osnov za *decentralizaciju funkcija centralne poreske administracije* (Poreske uprave), pa time i afirmacije lokalne samouprave *u delu administriranja* njenih izvornih prihoda, tako što je propisano da jedinica lokalne samouprave u celosti utvrđuje, naplaćuje i kontroliše izvorne lokalne javne prihode počev od 1. januara 2007. godine, za koje poslove je neophodno obrazovati poresku administraciju jedinica lokalne samouprave. Dalja konkretizacija

⁶ Videti: odredbu čl. 6 Zakona o finansiranju lokalne samouprave, „Službeni glasnik RS”, br. 62/2006.

⁷ Radni materijal Projektnog tima za izradu Studije opravdanosti i izvodljivosti decentralizacije fiskalnih funkcija u delu lokalnih javnih prihoda i Projekta implementacije decentralizacije fiskalnih funkcija u delu lokalnih javnih prihoda prema rezultatima Studije opravdanosti i izvodljivosti decentralizacije fiskalnih funkcija u delu lokalnih javnih prihoda (2006. god.)

nadležnosti lokalne poreske administracije izvršiće se Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o poreskom postupku i poreskoj administraciji, kojim će biti uređeno koje odredbe Zakona o poreskom postupku i poreskoj administraciji primenjuje lokalna poreska administracija u poreskom postupku.

Kada je reč o funkciji kontrole, ista neće biti u celosti preneti na lokalnu poresku administraciju pošto, otkrivanje poreskih krivičnih dela i njihovih izvršilaca i dalje ostaje u isključivoj nadležnosti centralne poreske administracije, tj. Poreske uprave. Dakle, lokalnoj poreskoj administraciji iz funkcije poreske kontrole, biće povereni samo poslovi kancelarijske i terenske kontrole u postupku administriranja izvornih lokalnih javnih prihoda.

Radi usaglašavanja sa odredbama Zakona o finansiranju lokalne samouprave u izvršene su izmena i dopune:

1. Zakona o porezima na imovinu,⁸
2. Zakona o poreskom postupku i poreskoj administraciji.⁹

Organizacija lokalne poreske administracije¹⁰

U procesu pokretanja administrativnih reformi, koje podrazumevaju decentralizaciju u sferi odgovornosti, nadležnosti kao i u domenu finansijskih prihoda, opštine predstavljaju okosnicu novog sistema. Shodno tome, poboljšanje rada lokalnih vlasti, naročito u finansijskom poslovanju i planiranju, kao i stvaranje novih odgovornosti koje imaju za cilj jačanje lokalne demokratije, što je u stvari ključno institucionalno pitanje u okviru programa reforme. Unapređenje operativnih i finansijskih kapaciteta omogućava veću lokalnu autonomnost u donošenju odluka i raspolaganju prihodima.

U prethodnoj deceniji, finansijske teškoće i centralizovani način donošenja odluka pogoršali su kvalitet usluga koje opštine pružaju građanima. Situacija je otežana dolaskom izbeglica, rastom nezaposlenosti i lošom ekonomskom situacijom.

Zastarela oprema u opštinama kao i finansijske teškoće dodatno otežavaju da obavljanje delatnosti i pružanje usluga koje su pod ingerencijom lokalne strukture vlasti budu na prihvatljivom nivou.

a) Pravni okvir za obrazovanje lokalne poreske administracije

Zakonom o finansiranju lokalne samouprave¹¹ uređeno je da jedinica lokalne samouprave, počev od 1. januara 2007. godine u celosti utvrđuje, naplaćuje i kontroliše javne prihode iz člana 6. pomenutog zakona.

Zakonom¹² su propisani *izvorni* prihodi jedinice lokalne samouprave koji pripadaju njenom budžetu, a ostvareni su na njenoj teritoriji. Prema tome, na jedinice lokalne samouprave preneto je ovlašćenje za utvrđivanje, naplatu i kontrolu samo njenih izvornih prihoda.

⁸ „Službeni glasnik RS”, br. 61/07.

⁹ „Službeni glasnik RS”, br. 61/07.

¹⁰ Radni materijal Projektnog tima za izradu Studije opravdanosti i izvodljivosti decentralizacije fiskalnih funkcija u delu lokalnih javnih prihoda i Projekta implementacije decentralizacije fiskalnih funkcija u delu lokalnih javnih prihoda prema rezultatima Studije opravdanosti i izvodljivosti decentralizacije fiskalnih funkcija u delu lokalnih javnih prihoda (2006. god.).

¹¹ Videti: čl. 60 Zakona o finansiranju lokalne samouprave, „Službeni glasnik RS”, br. 62/2006.

¹² Videti: čl. 6 Zakona o finansiranju lokalne samouprave, „Službeni glasnik RS”, br. 62/2006.

Izvorni prihodi¹³ su definisani kao prihodi čiju stopu, odnosno način i merila za utvrđivanje visine iznosa, utvrđuje jedinica lokalne samouprave, pri čemu se zakonom može ograničiti visina poreske stope, odnosno utvrditi najviši i najniži iznos naknade, odnosno takse.

Da bi jedinica lokalne samouprave mogla da u celosti utvrđuje, naplaćuje i kontroliše svoje izvorne prihode, potrebno je u okviru opštinske uprave kao jedinstvene službe, obrazovati posebnu organizacionu jedinicu koja će biti nadležna za napred navedene poslove (u danjem tekstu: *lokalna poreska administracija*).

Zakonom¹⁴ je uređeno da će jedinice lokalne samouprave počev od 1. decembra 2006. godine, preuzeti zaposlene od Ministarstva finansija – Poreske uprave (u daljem tekstu: Poreska uprava) koji obavljaju poslove utvrđivanja, naplate i kontrole javnih prihoda koji od 1. januara 2007. godine predstavljaju izvorni prihod jedinice lokalne samouprave.

U tom cilju skupštine jedinica lokalne samouprave treba *blagovremeno* da *donesu akt* kojim će stvoriti pravni osnov da se u okviru opštinske uprave obrazuje lokalna poreska administracija kojoj će biti povereni poslovi utvrđivanja, naplate i kontrole izvornih prihoda jedinice lokalne samouprave.

Lokalna poreska administracija jedinice lokalne samouprave biće *sastavljena* od zaposlenih preuzetih od Poreske uprave i zaposlenih koje odabere nadležni organ jedinice lokalne samouprave. Ovakvim sastavom zaposlenih u lokalnoj poreskoj administraciji stvaraju se neophodne *kadrovske pretpostavke* da se utvrđivanje, naplata i kontrola izvornih prihoda jedinice lokalne samouprave vrši u skladu sa zakonom i da se decentralizacija fiskalne funkcije negativno ne odrazi na prihode budžeta jedinice lokalne samouprave.

Jedinice lokalne samouprave koje ocene da *nisu osposobljene* za izvršavanje poslova utvrđivanja, naplate i kontrole svojih izvornih prihoda, mogu sa Poreskom upravom da zaključe *ugovor* o pružanju tehničke i druge pomoći u delu administriranja njenih izvornih prihoda. U tom cilju, zbog toga što nije ostalo mnogo vremena do početka primene Zakona o finansiranju lokalne samouprave, neophodno je da nadležni organi jedinice lokalne samouprave *blagovremeno* donesu odgovarajuće odluke koje se odnose na obrazovanje lokalne poreske administracije i početak implementacije Zakona o finansiranju lokalne samouprave.

Mogućnost zaključenja *ugovora* o pružanju tehničke i druge pomoći u delu administriranja izvornih prihoda jedinica lokalne samouprave sa Poreskom upravom je vremenski litimirana do 31. decembra 2008. godine.

Globalna organizacija lokalne poreske administracije u Republici Srbiji **van AP-KiM**, zasniva se na principu organizacije posebne unutrašnje organizacione jedinice u sastavu lokalne samouprave za svaku opštinu.

Kako to izgleda:

- na području Regionalnog centra Poreske uprave Beograd, formiraju se poreska odeljenja u sastavu opštinske uprave,
- na području Regionalnog centra Poreske uprave Novi Sad, formiraju se poreska odeljenja u sastavu opštinske uprave,
- na području Regionalnog centra Poreske uprave Kragujevac formiraju se poreska odeljenja u sastavu opštinske uprave,
- na području Regionalnog centra Poreske uprave Niš, formiraju se poreska odeljenja u sastavu opštinske uprave,

¹³ Videti: čl. 2 tač. 1 Zakona o finansiranju lokalne samouprave, „Službeni glasnik RS”, br. 62/2006.

¹⁴ Videti: čl. 61 stav 1. Zakona o finansiranju lokalne samouprave, „Službeni glasnik RS”, br. 62/2006.

b) Načela za unutrašnju organizacionu strukturu lokalne poreske administracije

Unutrašnja organizaciona struktura lokalne poreske administracije zasniva se na načelima za unutrašnje uređenje iz Uredbe o načelima za unutrašnje uređenje i sistematizaciju radnih mesta u ministarstvima, posebnim organizacijama i službama Vlade („Službeni glasnik RS”, br. 23/2006).

Unutrašnja organizaciona struktura lokalne poreske administracije u okviru opštinske uprave, može se obrazovati kao uža unutrašnja jedinica, i to: odeljenje, odsek i grupa.

Nadležnosti lokalne poreske administracije¹⁵ (stvarna i mesna nadležnost)

Stvarna nadležnost lokalne poreske administracije uređena je Zakonom o izmenama i dopinama Zakona o poreskom postupku i poreskoj administraciji, a to znači da u postupku utvrđivanja, naplate i kontrole izvornih prihoda jedinice lokalne samouprave imaju prava i obaveze koje po odredbama Zakona o poreskom postupku i poreskoj administraciji ima Poreska uprava, *osim* prava i obaveza koje se odnose na:

- 1) identifikaciju i registraciju poreskih obveznika;
- 2) procenu poreske osnovice;
- 3) otkrivanje poreskih krivičnih dela;
- 4) rešavanje u drugom stepenu u poreskim i poreskoprekršajnim stvarima;
- 5) pravnu pomoć u poreskim stvarima i
- 6) ostala prava i obaveze poreske uprave.¹⁶

Napred navedeni poslovi ostaju u isključivoj nadležnosti centralne poreske administracije, tj. Poreske uprave.

Mesna nadležnost lokalne poreske administracije znači da jedinici lokalne samouprave pripadaju izvorni prihodi *ostvareni na njenoj teritoriji*. Prema tome, u mesnu nadležnost lokalne poreske administracije spada administriranje izvornih prihoda ostvarenih na teritoriji jedinice lokalne samouprave za koje lokalna poreska administracija, i to:

- 1) vrši utvrđivanje poreza (javnog prihoda) poreskim rešenjem, vrši njihovu poresku kontrolu i naplatu;
- 2) ne vrši utvrđivanje, ali vrši poresku kontrolu pravilnosti i tačnosti obračuna i uplate izvornih prihoda koji se plaćaju po odbitku prilikom svake isplate prihoda i naplatu;
- 3) ne vrši utvrđivanje i kontrolu, ali vrši redovnu i prinudnu naplatu (novčane kazne za poreske prekršaje).

Pored toga, lokalna poreska administracija je nadležna i za vođenje prvostepenog poreskoprekršajnog postupka za poreske prekršaje učinjene nepoštovanjem propisa kojima se uvode izvorni prihodi jedinice lokalne samouprave, uz napomenu da, u krajnjem, nadležnost za vođenje prvostepenog prekršajnog postupka može biti i drugčije rešena.

Da zaključimo, lokalna poreska administracija je nadležna da *samostalno* u skladu sa zakonom izvršava poslove državne uprave koji se odnose na vođenje prvostepenog postupka utvrđivanja izvornih prihoda jedinica lokalne samouprave poreskim rešenjem,

¹⁵ Radni materijal Projektnog tima za izradu Studije opravdanosti i izvodljivosti decentralizacije fiskalnih funkcija u delu lokalnih javnih prihoda i Projekta implementacije decentralizacije fiskalnih funkcija u delu lokalnih javnih prihoda prema rezultatima Studije opravdanosti i izvodljivosti decentralizacije fiskalnih funkcija u delu lokalnih javnih prihoda (2006. god.).

¹⁶ Videti: čl. 160. i 161. i čl. 164 – 170. Zakona o poreskom postupku i poreskoj administraciji, „Službeni glasnik RS”, br. 61/07.

kancelarijsku i terensku kontrolu i naplatu izvornih prihoda jedinice lokalne samouprave, pokretanje i vođenje prvostepenog poreskoprekršajnog postupka za učinjene poreske prekršaje iz oblasti izvornih prihoda. Osim toga, lokalna poreska administracija je dužna da vodi knjigovodstvo izvornih prihoda jedinice lokalne samouprave, da održava i razvija svoj informacioni sistem, kao i da obavlja druge poslove za koje je ovlašćena.

Lokalna poreska administracija u postupku administriranja napred navedenih izvornih prihoda jedinice lokalne samouprave, je nadležna po vrstama izvornih prihoda da vrši, i to:

- utvrđivanje, naplatu i kontrolu poreza na imovinu u statici;
- kontrolu i naplatu lokalne administrativne takse;
- utvrđivanje, kontrolu i naplatu lokalne komunalne takse;
- kontrolu i naplatu boravišne takse;
- utvrđivanje, kontrolu i naplatu naknade za korišćenje građevinskog zemljišta;
- kontrolu i naplatu naknade za uređivanje građevinskog zemljišta;
- utvrđivanje, kontrolu i naplatu naknade za zaštitu i unapređivanje životne sredine;
- utvrđivanje, kontrolu i naplatu prihoda po osnovu samodoprinosu;
- kontrolu i naplatu prihoda od koncesione naknade za obavljanje komunalnih delatnosti i prihoda od drugih koncesionih poslova, koje jedinica lokalne samouprave zaključi u skladu sa zakonom;
- naplatu novčanih kazni izrečenih u prekršajnom postupku za prekršaje propisane aktom skupštine jedinice lokalne samouprave u slučajevima kada za njihovu naplatu nije nadležan sud za prekršaje;
- kontrolu i naplatu prihoda od davanja u zakup, odnosno na korišćenje nepokretnosti u državnoj svojini koje koristi jedinica lokalne samouprave i indirektni korisnici njenog budžeta;
- u zavisnosti od vrste drugog prihoda vrši utvrđivanje, kontrolu i naplatu ili kontrolu i naplatu ili samo naplatu drugih prihoda utvrđenih zakonom.

Polazeći od broja obveznika i postupka administriranja, u središtu rada lokalne poreske administracije biće:

- utvrđivanje, kontrola i naplata poreza na imovinu u statici;
- utvrđivanje, kontrola i naplata lokalne komunalne takse;
- utvrđivanje, kontrola i naplata naknade za korišćenje građevinskog zemljišta;
- utvrđivanje, kontrola i naplata prihoda po osnovu samodoprinosu;
- kontrola i naplata naknade za uređivanje građevinskog zemljišta;
- kontrola i naplata boravišne takse;
- kontrola i naplata lokalne administrativne takse;
- kontrola i naplata prihoda od koncesione naknade za obavljanje komunalnih delatnosti i prihoda od drugih koncesionih poslova, koje jedinica lokalne samouprave zaključi u skladu sa zakonom;
- naplata novčanih kazni izrečenih u prekršajnom postupku za prekršaje propisane aktom skupštine jedinice lokalne samouprave u slučajevima kada za njihovu naplatu nije nadležan sud za prekršaje.

Međutim, lokalna poreska administracija ne treba da izostavi vršenje kontrole i naplate i ostalih izvornih prihoda jedinice lokalne samouprave.

Računi za uplatu izvornih prihoda jedinice lokalne samouprave, propisani su Pravilnikom o uslovima i načinu vođenja računa za uplatu javnih prihoda i raspored sredstava sa tih računa.¹⁷

¹⁷ „Službeni glasnik RS”, br. 64/03...51/06.

Osnovne funkcije i delokrug rada lokalne poreske administracije¹⁸

a) *Osnovne funkcije* lokalne poreske administracije su:

- utvrđivanje izvornih prihoda jedinica lokalne samouprave poreskim rešenjem;
- poreska kontrola (kancelarijska i terenska kontrola) izvornih prihoda jedinica lokalne samouprave;
- redovna i prinudna naplata izvornih prihoda jedinica lokalne samouprave.

b) *Delokrug rada lokalne poreske administracije je:*

Lokalna poreska administracija u skladu sa materijalnim propisima kojima su uvedeni i uređeni lokalni javni prihodi i odredbama Zakona o poreskom postupku i poreskoj administraciji, vodi poreski postupak (utvrđivanje, naplata i kontrola) za lokalne javne prihode i stara se o pravima i obavezama poreskih obveznika, a naročito:

- vodi registar obveznika lokalnih javnih prihoda na osnovu podatka iz Jedinstvenog registra poreskih obveznika koji vodi Poreska uprava;
- vrši utvrđivanje lokalnih javnih prihoda rešenjem za koje nije propisano da ih utvrđuje sam poreski obveznik (samooporezivanje) u skladu sa zakonom;
- vrši kancelarijsku i terensku kontrolu radi provere i utvrđivanja zakonitosti i pravilnosti ispunjavanja poreske obaveze po osnovu lokalnih javnih prihoda u skladu sa zakonom;
- vrši obezbeđenje naplate lokalnih javnih prihoda u skladu sa zakonom;
- vrši redovnu i prinudnu naplatu lokalnih javnih prihoda i sporednih poreskih davanja u skladu sa zakonom;
- vodi prvostepeni upravni postupak po žalbama poreskih obveznika izjavljenim protiv upravnih akata donetih u poreskom postupku;
- primenjuje jedinstveni informacioni sistem za lokalne javne prihode;
- vodi poresko knjigovodstvo za lokalne javne prihode u skladu sa propisima;
- planira i sprovodi obuku zaposlenih;
- pruža osnovnu stručnu i pravnu pomoć poreskim obveznicima o poreskim propisima iz kojih proizilazi njihova poreska obaveza po osnovu lokalnih javnih prihoda, u skladu sa kodeksom ponašanja zaposlenih u lokalnoj samoupravi;
- po službenoj dužnosti dostavlja Poreskoj upravi dokaze o činjenicama koje sazna u vršenju poslova iz svoje nadležnosti, a koje su od značaja za utvrđivanje ili kontrolu pravilnosti primene poreskih propisa za čiju je primenu nadležna Poreska uprava;
- obezbeđuje primenu propisa o slobodnom pristupu informacija od javnog značaja;
- Vršiti izdavanje uverenja i potvrda o činjenicama o kojima vodi službenu evidenciju;
- obavlja i druge poslove u skladu sa zakonom.

c) *Delokrug rada poreskog odeljenja i njegovih unutrašnjih jedinica:*

1. U poreskom odeljenju lokalne poreske administracije, izvršavaju se poslovi u vezi sa lokalnim javnim prihodima, i to: prijem, obrada, kontrola i unos podataka iz po-

¹⁸ Radni materijal Projektnog tima za izradu Studije opravdanosti i izvodljivosti decentralizacije fiskalnih funkcija u delu lokalnih javnih prihoda i Projekta implementacije decentralizacije fiskalnih funkcija u delu lokalnih javnih prihoda prema rezultatima Studije opravdanosti i izvodljivosti decentralizacije fiskalnih funkcija u delu lokalnih javnih prihoda (2006.god.).

reskih prijava, utvrđivanje rešenjem obaveza po osnovu lokalnih javnih prihoda za koje nije propisano da ih sam poreski obveznik utvrđuje (samooporezivanje), evidentiranja utvrđene poreske obaveze u poreskom knjigovodstvu lokalne poreske administracije u skladu sa propisima, knjiženje izvršenih uplata po osnovu lokalnih javnih prihoda, poslovi kancelarijske i terenske poreske kontrole zakonitosti i pravilnosti ispunjavanja poreske obaveze koje se utvrđuju rešenjem lokalne poreske administracije, poslovi obezbeđenja naplate poreske obaveze, poslovi redovne i prinudne naplate, odlaganja plaćanja poreskog duga, pokretanja postupka stečaja, podnošenja zahteva za pokretanje poreskog prekršajnog postupka nadležnoj filijali Poreske uprave, dostavljanja izveštaja sa dokazima Poreskoj policiji kada postoje osnovi sumnje da je izvršeno poresko krivično delo, poslovi podnošenja krivičnih prijava za izvršena krivična dela u poreskom postupku protiv njihovih izvršilaca, poslovi prvostepenog postupka po izjavljenim žalbama poreskih obveznika, vođenje ponovnog postupka po poništenim upravnim aktima, poslovi pružanja pravne pomoći nadležnim organizacionim jedinicama Poreske uprave i drugim poreskim odeljenjima lokalne poreske administracije, poslovi vođenja jedinstvenog poreskog knjigovodstva za lokalne javne prihode, primene jedinstvenih standarda, definicija, klasifikacija i nomenklatura, kodiranja podataka i tehniku obrade u skladu sa jedinstvenim informacionim sistemom za lokalne javne prihode, poslovi pripreme metodoloških uputstava za jednoobraznu primenu propisa iz oblasti lokalnih javnih prihoda, poslovi čuvanja službene tajne u poreskom postupku, poslovi u vezi sa povraćajem više ili pogrešno naplaćenih lokalnih javnih prihoda i sporednih poreskih davanja, poslovi davanja besplatnih informacija o poreskim propisima iz kojih proizilazi poreska obaveza po osnovu lokalnih javnih prihoda (servis poreskih obveznika), poslovi u vezi sa produženjem rokova za podnošenje poreskih prijava, poslovi izdavanja uverenja i potvrda u vezi sa lokalnim javnim prihodima, poslovi izveštavanja lokalne samouprave i Poreske uprave u vezi sa lokalnim javnim prihodima i drugi poslovi iz delokruga lokalne poreske administracije.

2. U odseku za utvrđivanje i kontrolu, izvršavaju se poslovi u vezi sa lokalnim javnim prihodima koji se odnose na njihovo utvrđivanje i poresku kontrolu, i to: prijem, obrada, kontrola i unos podataka iz poreskih prijava, utvrđivanje rešenjem obaveza po osnovu lokalnih javnih prihoda za koje nije propisano da ih sam poreski obveznik utvrđuje (samooporezivanje), evidentiranja utvrđene poreske obaveze u poreskom knjigovodstvu lokalne poreske administracije u skladu sa propisima, kancelarijske i terenske poreske kontrole zakonitosti i pravilnosti ispunjavanja poreske obaveze koje se utvrđuju rešenjem lokalne poreske administracije, obezbeđenje naplate poreske obaveze koja nije utvrđena ali je pokrenut postupak utvrđivanja ili kontrole, podnošenje zahteva za pokretanje poreskog prekršajnog postupka nadležnoj filijali Poreske uprave, dostavljanje izveštaja sa dokazima Poreskoj policiji kada postoje osnovi sumnje da je u postupku utvrđivanja i kontrole izvršeno poresko krivično delo, podnošenje krivičnih prijava nadležnom tužilaštvu za izvršena krivična dela u postupku utvrđivanja i kontrole, poslovi prvostepenog postupka po izjavljenim žalbama poreskih obveznika, vođenje ponovnog postupka po poništenim upravnim aktima, poslovi pružanja pravne pomoći nadležnim organizacionim jedinicama Poreske uprave i drugim poreskim odeljenjima lokalne poreske administracije, primene jedinstvenih standarda, definicija, klasifikacija i nomenklatura, kodiranja podataka i tehniku obrade u skladu sa jedinstvenim informacionim sistemom za lokalne javne prihode, poslovi pripreme metodoloških uputstava za jednoobraznu primenu propisa iz oblasti lokalnih javnih prihoda u vezi sa utvrđivanjem i kontrolom lokalnih

javnih prihoda, poslovi čuvanja službene tajne u poreskom postupku, poslovi davanja besplatnih informacija o poreskim propisima iz kojih proizilazi poreska obaveza po osnovu lokalnih javnih prihoda (servis poreskih obveznika), poslovi u vezi sa produženjem rokova za podnošenje poreskih prijava, poslovi izveštavanja lokalne samouprave i Poreske uprave u vezi sa lokalnim javnim prihodima i drugi poslovi iz oblasti utvrđivanja i kontrole lokalnih javnih prihoda.

3. U odseku za naplatu, poresko knjigovodstvo i izveštavanje, izvršavaju se poslovi koji se odnose na naplatu, poresko knjigovodstvo i izveštavanje u vezi sa lokalnim javnim prihodima, i to: poslovi obezbeđenje naplate poreske obaveze pre pokretanja postupka prinudne naplate i u postupku prinudne naplate, poslovi redovne i prinudne naplate, odlaganja plaćanja poreskog duga po osnovu lokalnih javnih prihoda, pokretanja postupka stečaja, podnošenje zahteva za pokretanje poreskog prekršajnog postupka nadležnoj filijali Poreske uprave za učinjene poreske prekršaje u postupku naplate, poslovi prvostepenog postupka po izjavljenim žalbama poreskih obveznika, vođenje ponovnog postupka po poništenim upravnim aktima, poslovi pružanja pravne pomoći nadležnim organizacionim jedinicama Poreske uprave i drugim poreskim odeljenjima lokalne poreske administracije u postupku naplate, poslovi knjiženja izvršenih uplata po osnovu lokalnih javnih prihoda i vođenja jedinstvenog poreskog knjigovodstva za lokalne javne prihode, primene jedinstvenih standarda, definicija, klasifikacija i nomenklatura, kodiranja podataka i tehniku obrade u skladu sa jedinstvenim informacionim sistemom za lokalne javne prihode, poslovi pripreme metodoloških uputstava za jednoobraznu primenu propisa iz oblasti lokalnih javnih prihoda u vezi sa naplatom i poreskim knjigovodstvom lokalnih javnih prihoda, dostavljanje izveštaja sa dokazima Poreskoj policiji kada postoje osnovi sumnje da je u postupku naplate izvršeno poresko krivično delo, podnošenje krivičnih prijava nadležnom tužilaštvu za izvršena krivična dela u postupku naplate, poslovi čuvanja službene tajne u poreskom postupku, poslovi u vezi sa povraćajem više ili pogrešno naplaćenih lokalnih javnih prihoda i sporednih poreskih davanja, poslovi davanja besplatnih informacija o poreskim propisima iz kojih proizilazi poreska obaveza po osnovu lokalnih javnih prihoda (servis poreskih obveznika), poslovi izdavanja uverenja i potvrda u vezi sa lokalnim javnim prihodima, poslovi izveštavanja lokalne samouprave i Poreske uprave u vezi sa naplatom i knjiženjem lokalnih javnih prihoda i drugi poslovi iz oblasti naplate i poreskog knjigovodstva lokalnih javnih prihoda.

Assist. prof. Vesna Aleksić, Ph.D.

Substance of fiscal decentralization in Republic of Serbia

A b s t r a c t

Pursuant to the Local Self-Government Act adopted in February 2002, the fiscal decentralization has been carried out without the institutional decentralization of functions of the central tax administration, whereby only the affirmation of the self-government authorities has been done in the part of financing the budgets of self-government units, but not in the part of administering the original local public revenues.

The Local Self-Government Financing Act created a legal ground for decentralization of functions of the central tax administration (Tax Administration).

Further concretization of competence of the local tax administration shall be done by the Amendment Act to the Tax procedure and Tax Administration Act.

Key words: fiscal decentralization, local tax administration, local tax administration

Literatura

1. Radni materijal Projektnog tima za izradu Studije opravdanosti i izvodljivosti decentralizacije fiskalnih funkcija u delu lokalnih javnih prihoda i Projekta implementacije decentralizacije fiskalnih funkcija u delu lokalnih javnih prihoda prema rezultatima Studije opravdanosti i izvodljivosti decentralizacije fiskalnih funkcija u delu lokalnih javnih prihoda (2006. god.).
2. Zakon o finansiranju lokalne samouprave, „Službeni glasnik RS”, br. 62/2006.
3. Zakon o poreskom postupku i poreskoj administraciji, „Službeni glasnik RS”, br. 61/07.