На основу члана 41. став 10. Пословника Владе („Службени гласник РС", бр. 61/06 – пречишћен текст, 69/08, 88/09, 33/10, 69/10, 20/11, 37/11, 30/13, 76/14 и 8/19 – др. пропис), Министарство финансија објављује

**ИЗВЕШТАЈ**

**о спроведеној јавној расправи**

**о Нацрту закона о фискализацији**

Одбор за привреду и финансије, на седници одржаној 2. новембра 2020. године, одредио је Програм јавне расправе 05 Број: 011-8638/2020-1 о Нацрту закона о фискализацији (у даљем тексту: Нацрт закона), на предлог Министарства финансија у складу са чланом 41. став 3. Пословника Владе.

Јавна расправа о Нацрту закона спроведена је у складу са усвојеним Програмом јавне расправе у периоду од 3. до 23. новембра 2020. године. Текст Нацрта закона био je званично доступан на сајту Министарства финансија [www.mfin.gov.rs](http://www.mfin.gov.rs) и на порталу е-управа.

Сагласно Закључку Владе 05 Број: 011-8638/2020-1 од 2. новембра 2020. године и Програму јавне расправе о Нацрту закона о фискализацији, Министарство финансија je у сарадњи са Привредном комором Србије организовало, сходно мерама Владе, а у циљу спречавања ширења епидемије заразне болести COVID-19 изазване вирусом SARS-CoV-2 и заштите здравља грађана, представљенe јавности Нацрта закона електронским путем, организовањем оnline јавне расправе о Нацрту закона, а јавност је била благовремено обавештена о тачном времену и начину спровођења планираних активности у оквиру јавне расправе о Нацрту закона.

Наиме, Нацрт закона представљен je јавности на две online јавне расправе које су одржане 13. новембра 2020. год. у периоду од 13.00h до 15.00h и 19. новембра 2020. год. у периоду од 13.00h до 15.00h.

Поред тога, за време трајања јавне расправе о Нацрту закона све заитерсоване стране имале су могућност да примедбе, предлоге, сугестије и коментаре на Нацрт закона доставе Министарству финансија Републике Србије електронским путем на имејл адресу: [fiskalni.sektor@mfin.gov.rs](mailto:fiskalni.sektor@mfin.gov.rs). Такође, а у циљу спровођења адекватне јавне расправе Министарство финансија је сагласно Закону о планском систему Републике Србије („Службени гласник РС”, број 30/18), пре почетка формалне јавне расправе о Нацрту закона, упутило 23. октобра 2020. године јавни позив за учешће јавности у процесу консултација у вези са Нацртом закона, које су спроведене у периоду од 23. октобра до 2. новембра 2020. године, на којима су заинтересоване стране имале могућност достављања примедаба, предлога и сугестија у вези са Нацртом закона електронским путем Министарству финансија на e-mail: [fiskalni.sektor@mfin.gov.rs](mailto:fiskalni.sektor@mfin.gov.rs), које су разматране у оквиру трајања јавне расправе.

Коментаре, примедбе, предлоге и сугестије путем и-мејла доставили су: Прогрес Информатика доо, Нови Београд; Професионал д.о.о. Београд; Привредна комора Србије;

Mastercard Belgrade, Serbia; Национална алијанса за локални економски развој – НАЛЕД, Београд; „Fiscal Solutions”, Нови Сад; MINEX-SERVIS doo дистрибуција и сервис фискалних уређаја и ПОС опреме, Нови Сад; Fiskom Solution д.о.о. Крушевац; ГАЛЕБ, Шабац; Асоцијација Сервиса фискалних уређаја АСФУ; ГЕНЕКО, Београд; Лидл Србија КД; НБС; „Србијатранспорт" Бeоград; НИС а.д. Нови Сад; Јавно предузеће „Електропривреда Србије“; Gea Team doo, Beograd; KONTROL; С. Јеленковић, Пирот; Mercator-S d.o.o. Београд; М. Савић; North Computers doo, Суботица; Electrobrand plus DOO, Краљево; В. Марковић; Друштво трговаца Нови Сад, Пословно удружење УВРА Нови Сад;

СЗР Сингор, Апатин; Г. Ђорђевић; G&M trading co. DOO; Удружење угоститеља Аранђеловца; Сервис фискалних каса и биро опреме Мацура КС, Инђија; ДЕНИС доо; Акумулатор МБ доо, Жабаљ; Удружење туристичких водича Србије, Београд; HCP d.o.o. Крушевац; Expert Plan, Ниш; Заштитник предузетника и привредника Србије; Стратешки саветник-пројекат СОФИ; Д. Пјевац, Нови Сад; СТР МГ; С. Видановић, Србија; А. Павић, Алексинц; Фискални савет; JB Fiscal Consulting, Нови Сад; Представник Општине Пожега;

С. Никитовић; Еуробиро плус д.о.о. Београд; ЕЛЕКТРОДАТА ГРУПА, Свилајнац; Н. Степановић, предузетник; Удружење произвођача софтвера Србије; П. Зелић и Д. Спасић, судски вештак за информационе технологије и електронски потпис; Унија послодаваца Србије и др.

На две одржане оnline јавне расправе о Нацрту закона учествовали су са стране представника обрађивача Нацрта закона:

* др Драган Демировић, в.д. помоћника министра у Сектору за фискални систем, Министарства финансија;
* Саша Дулић, помоћник директора у Сектору за информационе и комуникационе технологије Пореске управе;
* др Светислав Костић, ванредни професор на Катедри за правно –економске науке Правног факултета Универзитета у Београду;
* Наташа Арсић, начелник Одељења за стратешке ризике Пореске управе;
* Синиша Секулић, Пореска управа.

Модератор на одржаним оnline јавним расправамо био је Жарко Малиновић, секретар Удружења за трговину Привредне коморе Србије.

На online јавној расправи одржаној дана 13. новембра 2020. године и 19. новембра 2020. године пријавило се преко 120 учесника, а учешће на самој јавној расправи узели су представници фирме „Генеко“; „HCP d.o.o.“ из Крушевца; „Професионал д.о.о.“ из Београда, „Меркатор“; НБС; Галеб; Удружење угоститеља Нови Сад; ДЕЛЕЗЕ, НИС; као и А. Васић, Удружење угоститеља Аранђеловац и др.

Представници обрађивача Нацрта закона изнели су основе разлоге за доношење овог закона, као и циљеве који се желе постићи истим. Наиме, посебно је наведено да је од увођења садашњег система фискализације протекло више од 15 година, да је у међувремену технологија значајно напредовала, те је након извршене детаљне анализе постојећег система фискализације и уочених недостатака, установљено да постоји потреба за његовим унапређењем, а све у циљу стварања услова за сузбијање сиве економије, ефикасније контроле и боље наплате пореза. Образложено је да се предложени модел фискализације заснива на online режиму који омогућава достављање података о издатим фискалним рачунима Пореској управи у реалном времену у тренутку промета на мало, који ће осигурати да се сваки промет добара и услуга на мало, као и сваки примљени аванс за будући промет добара и услуга на мало евидентира преко електронског фискалног уређаја,

чиме се стварају услови Пореској управи за ефикасније праћење и контролу пореских обвезника код којих постоји ризик од избегавања плаћања пореза, што би требало да доведе до ефикасније контроле и боље наплате пореза на додату вредност. Поред тога, образложено је да се Нацртом закона предвиђа свеобухватна фискализације, с тим да је изузетно могуће поједине делатности изузети од обавезе евидентирања промета на мало у посебно оправданим случајевима.

Наиме, Нацртом закона предвиђено је да се у моменту промета на мало сваки рачун фискализује и да се Пореској управи врши пренос података о издатим фискалним рачунима путем сталне интернет везе у реалном времену. Изузетно, уколико се подаци о издатим фискалним рачунима не могу доставити у реалном времену, услед прекида интернет везе или она није доступна на месту промета, предвиђена је обавеза чувања података у интерној меморији електронског фискалног уређаја до момента преноса података Пореској управи. Такође, предвиђено је да обвезник фискализације користи безбедносни елемент за потписивање фискалних рачуна за потребе спровођења поступка фискализације и потврде идентитета приликом размене података и информација са Пореском управом. С тим у вези, предложено техничко решење требало би да обезбеди ефикасан и поуздан начин преноса података о издатим фискалним рачунима Пореској управи, која евидентира податке о примљеним фискалним рачунима у Систему за управљање фискализацијом.

Поред тога, Нацртом закона предложено је да обвезник фискализације у тренутку промета на мало, укључујући и примљени аванс за будући промет на мало, изда фискални рачун коришћењем електронског фискалног уређаја, који се састоји од елемената (процесор фискалних рачуна и електронски систем за издавање рачуна) чија је употреба претходно одобрена од стране Пореске управе, при чему ће Пореска управа успоставити регистар елемената електронских фискалних уређаја чија је употреба одобрена, док је обвезнику фискализације остављена и могућност да самостално развија и имплементира уређај за потребе свог пословања, који Пореска управа одобрава пре почетка коришћења. Такође, новим законским решењем предвиђено је да купци производа, односно корисници услуга, могу да провере да ли је њихов фискални рачун издат у складу са законом, одмах по издавању фискалног рачуна, што би требало да има утицаја на већу дисциплину обвезника фискализације. Поред тога, истакнуто је да се предлаже одложена примена овог закона за 1. јануар 2022. године, како би се у међувремену донела подзаконска акта за спровођење овог закона и како би обвезници фискализације имали довољно времена да ускладе своје пословање са предложеним законским решењима и подзаконским актима који ће се донети за спровођење овог закона.

Нацрт закона добио је подршку већине заинтересованих учесника, који су истакли да је садашње законско решење превазиђено, да је технологија у међувремеу знатно напредовала и да је потребно унапредити постојећи систем фискализације. Међутим, одређени број заинтересованих страна је како писаним путем, тако и на самој online јавној расправи изнело сугестије, премедбе и коментаре на Нацрт закона.

Најзначајнија примедабе, коментари и сугестије у вези са Нацртом закона су:

Општа примедба је да ће предметни закон, уколико буде усвојен у предложеном тексту, изазвати додатне трошкове за привредне субјекте на које се односи увођење новог система фискализације (за набавку нове опреме, интернета, обуке запослених и сл.), и у том смислу предлажили су да се за ове трошкове предвиде државне субвенције. У вези са овом примедбом наведено је предложена решења могу створити трошкове привреди који би били једнократне природе,те се с тим у вези планира да се у буџету Републике Србије определе средства за ове намене. Имајући у виду да је тренутно законско решење наметало значајне трошкове обвезницима приликом фискализације/дефискализације и одржавања фискалних каса, управо је један од циљева увођења новог модела фискализације да се дугорочно растерете обвезници, како у смислу средстава које је потребно издвојити за имплементацију и одржавање уређаја за евидентирање промета, тако и смањења административних захтева.

Поред наведеног, општа примедба је да Нацрт закона није довољно прецизан, с обзиром на то ће се техничка питања у великој мери регулсати подзаконским актима. Образложење за предлагање оваквог законског решења је управо превазилажење недостатака сада важећег законског решења. Наиме, важећим Законом о фискланим касама („Службени гласник РС”, бр. [135/04](http://we2.cekos.com/ce/index.xhtml?&file=f30979&action=propis&path=03097901.html&domain=0&mark=false&queries=zakon+o+fiskalnim+kasama&searchType=1&regulationType=1&domain=0&myFavorites=false&dateFrom=&dateTo=&groups=-%40--%40--%40--%40--%40-" \o "Закон о фискалним касама (21/12/2004)) и [93/12](http://we2.cekos.com/ce/index.xhtml?&file=f90163&action=propis&path=09016301.html&domain=0&mark=false&queries=zakon+o+fiskalnim+kasama&searchType=1&regulationType=1&domain=0&myFavorites=false&dateFrom=&dateTo=&groups=-%40--%40--%40--%40--%40-)), прописана су техничка решења, што је довело до тога да се иста не могу мењати због компликоване процедуре измене законских прописа, упркос чињеници да се техннологија у овој области брзо развија, те је с тим у вези опредељење да се одређена технича решења уреде подзаконским актима, како би се у случају напредка технологије или уочених недостатака у примени предложеног решења могло брзо и ефикасно реаговати изменом подзаконских аката.

Најзначајнија техничка питања која се односе на Нацрта закона су:

Софтверски и хардверски електронски фискални уређај који се користи за издавање фискалних рачуна, да ли може бити само харверски? Ово питање је било постављано од скоро свих учесника и претпоставља се да учесници и даље као уређај виде само хадрверски. Министарство финансија и Пореска управа су се определили за модерни технички концепт фискализације који у себи садрже и хадрверски и софтверски елемент, док употреба безбедносног елемента који фискализује рачун представља врло напредна технолошки концепт решења.

Где ће се налазити електронски потпис и на који начин ће бити издавани електронски потписи. Електронски потпис ће се налазити на безбедносном елементу који мора бити доступан у сваком тренутку. Безбедносни елемент издаје Пореске управа у коме ће се налазити крипто заштита.

Велики број учесника имао је питања о сертификованим електронским фискалним уређајима. Важно је рећи, да ће у овом моделу фискализације бити сертификовани уређаји, а не добављачи. Велики број учеснике није направио јасну разлику у овом делу.

Учесници су имали примедбе да Нацртом није предвиђен начин рада, као и описи електронског система за издавање рачуна, већ да ће то бити дефинисано у подзаконским актима. Наиме, начин рада и опис сваког елемента мора бити дефинисан подзаконским актом, јер се ради о техничким правилницима и упутствима на технолошком нивоу, као и начин заштите сваког појединачног елемента, али и система у целини.

Постоји бојазан коју су учесници исказали да ће слањем аналитичких података са сваког рачуна бити загушена мрежа, међутим Министарство финансија и Пореска управа сматрају да такав ризик не постоји, с обзиром на тренутна технолошка достигнућа у облати телекомуникација.

Такође, једно од главних питања је било на који начин ће порески обвезници, односно њихова овлашћена лица администрирати податке о пореским обвезницима и припадајуће податке. За ту прилику Пореска управа ће имати специјализован онлајн портал пореског обвезника на коме ће порески обвезници моћи да креирају и ажурирају податке према сопственим потребама.

Најзначајнија правна питања која се односе на Нацрта закона су:

Обухват фискализације,да ли ће бити изузетих од фискализације, ко ће бити и на основу чега ће бити изузет? Ово је било питање које је поставило већи број учесника, генерално су коментари да поједине делатности треба као и до сада изузети законом или законом утврдити критеријуме за изузимање од обавезе евидентирања промета. (као што су пружаоци финансијских услуга, привредна друштва која накнаду за продата добра, односно пружене услуге физичким лицима наплаћују испостављањем рачуна о обрачуну потрошње преко мерних инструмената (грејање, гас, телефон, електрична енергија, вода и др), делатност туристичког водича, делатности код којих не постоји економска оправданост за обухват фискализације нпр. улични продавци сладоледа и др, али да исто тако поједине делатности које су сада изузете као што су нпр. такстисти или адвокати треба обухатити фискализацијом.

У вези са овим питањем дато је образложење да је интенција Нацрта закона свеобухватна фискализација, имајући у виду да је садашњим законским решењем велики број делатности изузет од обухвата фискализације, с обзиром на то да је у време изузимања од обухвата фискализације за многе делатности нису постојале техниче могућности да буду предмет фискализације, али да су сада развојем технологије престали разлози за изузезеће од фискализације, али да је Нацртом закона предвиђено да Влада Републике Србије може, полазећи од техничких и функционалних карактеристика електронских фискалних уређаја и специфичности одређене делатности, на заједнички предлог министарства надлежног за послове финансија и министарства надлежног за послове трговине, одредити делатности код чијег обављања не постоји обавеза евидентирања промета на мало преко електронског фискалног уређаја.

Забрана вршења делатности и казнене одредбе, ово је била примедба коју је доставио већи број учесника који предлажу укидање мере забране обављања делатности, сматрају да егзистирањем мере забране обављања делатности и новчане казне доводи до двоструког кажњавања. Такође, предлажено је смањење висине новчане казне, јер се већ предвиђена и мера забрана обављања делатности. Истакли су да прописивање мере забране обављања делатности нема оправдања и да не доприноси бољој финансијској дисциплини, да се затварањем делатности управо постиже супротан ефекат, јер услед немогућности рада не могу се измиривати пореске и друге обавезе према држави, не могу се исплатити зараде запосленима и др. Истакнуто је да је казнена мера затварања објекта сама по себи контрапродуктивна, једнако за државу и за предузетнике, запослене и све добављаче у ланцу ПДВ-а, из ког разлога је треба брисати и оставити само новчане казне. У вези са овим питањем истакнуто је да је мера забране обављања делатности регулисана Законом о пореском поступку и пореској администрацији и иста се примењује и на важеће законско решење које регулише област евидентирања промета преко фискалних каса. Разлог за уношење ове одредбе у Нацрт закона је отклањање правних недоумица у вези са применом Закона о пореском поступку и пореској администрацији на прописе који регулишу област евидентриања промета на мало. Како се овом одредбом не мења већ постојећа мера, већ се ради правне сигурности иста предлаже и у овом Нацрту закона, изнет је став да, уколико се сматра да наведена мера није целисходна, у том случају потребно је изменити Закон о пореском поступку и пореској администрацији. Наведено је да се након изршене анализе ефеката примене ове мере, сматра да иста у случају не издавања фискалних рачуна има значајану улогу као превентивна мера у циљу сузбијање сиве економије, те је с тим у вези иста и предложена. Везано за висину новчане казне за учињене прекршаје који су регулисани Нацртом закона, истакнуто је да је да су новчане казне усаглашене са Законом о прекршајима, а да су новчане казне прописане у одређеном распону, управо из разлога степена друштвене опасности у конкретном случају за учињени прекршај.

Прелазни период за имплементацију овог закона и рок за доношење подзаконских аката.. Више учесника указало је на потребу да је неопходно ближе дефинисати прелазни период за новорегистроване привредне субјекте који се оснивају током прелазног периода и у истој су обавези да примењују тренутно важећи закон. Предложено је да је потребно уредити начин да се омогући новорегистрованим корисницима да се одмах фискализују у складу са новим Законом о фискализацији (у смислу набавке нове опреме) или да се предвиди да се стара фискална опрема користи у одређеном периоду, нпр. наредних годину дана од дана почетка примене новог закона или нпр. у року који је предвиђен за амортизацију постојећих фискалних уређаја. У вези са овим питањем дато је образложење да је дат обвезницима фискализације примерен рок за усклађивање са новим моделом фискализацијњ.

Такође више учесника је у јавној расправи указало на потребуда се прописи за спровођења овог закона, уместо предложених девет месеци, донесу у року од 120 или 90 дана од дана ступања на снагу овог закона или да почетак примене овог закона буде 12 месеци од доношења свих подзаконских аката потребних за његово спровођење. Истакли су да је након доношења подзаконских аката потребно време за тестирање примене новог закона, да је Пореска управа дужна да обезбеди сервере за пробу примене новог модела фискализације и да је три месеца од доношења подзаконски аката кратак рок за спровођење свих потребних радњи, укључујући и потребно време за пријаву електонског фискалног уређаја Пореској управи и регистација истих, како би све било спремно до предложеног рока. Предлог је да се по истеку рока за доношење подзаконских аката, објави комплетна, односно иницијална верзија спецификације засноване на бази усвојених подзаконских аката, ради правне сигурности и лакшег сналажења обвезника фискализације. С тим у вези, предлажено је увођење додатног рока од три месеца за тестирање и корекцију подзаконских аката кроз практичну примену Закона о фискализацији, с обзиром да досадашње искуство говори да прописи који доносе крупне новине, а чија примена није претходно проверена у пракси, трпе промене још у првој години свог спровођења, што представља својеврсну правну несигурност. С обзиром на то да се у овом случају ради о веома осетљивој материји, крупним законским новинама, новим инвестицијама додатним трошковима, те високим казнама за кршење, сматрамо да би једино додатним периодом тестирања примене, могла да се обезбеди доследна примена закона, али и отклоне евентуалне нелогичности и одредбе које су неспроводиве у пракси.

У вези са овим питањем истакнуто је да ће иста бити донета у најкраћем могућем року водећи се начелом ефикасности, како би се у примереном року спровеле све потребне радње за несметано функционисање новог предложеног законског решења.

Поред наведених, изнети су и достављени коментари и предлози и у вези са другим одредбама закона, а Министарство финансија је све примедбе, предлоге и сугестије који су били усмерени на побољшање предложеног текста Нацрта закона и који су у духу концепта на којем се Закон заснива, прихватило и уврстило у текст Нацрта закона.

Београд, 24. новембар 2020. године