О Б Р А З Л О Ж Е Њ Е

I. УСТАВНИ ОСНОВ

Уставни основ за доношење овог закона садржан је у одредби члана 99. став 1. тачка 4. Устава Републике Србије, којом је прописано да Народна скупштина потврђује међународне уговоре кад је законом предвиђена обавеза њиховог потврђивања.

II. РАЗЛОЗИ ЗА ПОТВРЂИВАЊЕ СПОРАЗУМА

Разлози за потврђивање Споразума о зајму (Додатно финансирање пројекта модернизације пореске администрације) између Републике Србије и Међународне банке за обнову и развој, који је потписан 6. и 7. августа 2025. године (у даљем тексту: „Споразум о зајму”), садржани су у одредби члана 5. став 2. Закона о јавном дугу („Службени гласник РС”, бр. 61/05, 107/09, 78/11, 68/15, 95/18, 91/19 и 149/20), према којој Народна скупштина одлучује о задуживању Републике Србије и одредби члана 14. став 1. Закона о закључивању и извршавању међународних уговора („Службени гласник РС”, број 32/13), према којој Народна скупштина, између осталог, потврђује уговоре којима се стварају финансијске обавезе за Републику Србију.

Реформа Пореске управе представља једну од приоритетних активности у реформи јавног сектора, што је потврђено и у кључним стратешким документима које је усвојила Влада Србије. Програм економских реформи зa пeриoд од 2024. до 2026. гoдине, као део услова држава кандидата за чланство у Европску унију (у даљем тексту: ЕУ), укључује овај подухват као кључну структурну реформу потребну за успешно спровођење процеса приступања ЕУ. Програм реформе управљања јавним финансијама за период од 2021. до 2025. године укључује посебан циљ који се односи на ефикасно прикупљање и управљање буџетским средствима и који је, углавном, усмерен на реформу пореске администрације, укључујући имплементацију готовог комерцијалног решења за интегрисани систем за управљање порезима (енг. *commercial off-the-shelf solution integrated tax management system*, COTS ITMS, у даљем тексту: Интегрисани систем). Поред тога, унапређење пореске администрације усклађиваће се са правним тековинама ЕУ у оквиру Поглавља 16, које се односи на опорезивање.

У складу са чланом 3. Закона о буџету Републике Србије за 2025. годину („Службени гласник РС”, број 94/24), предвиђено је задуживање код Међународне банке за обнову и развој (у даљем тексту: Банка), до износа од 60.000.000 долара, за додатно финансирање за Пројекат пореске администрације.

Пројекат модерницазије пореске администрације (у даљем тексту: Матични пројекат), који се већ реализује у складу са Споразумом о зајму (Пројекат модернизације пореске администрације) између Републике Србије и Међународне банке за обнову и развој („Службени гласник РС - Међународни уговори”, број 6/19), у износу до 45.300.000 евра, конципиран је као пројекат институционалне реформе који се фокусира на основне функције пореске администрације (у даљем тексту: Матични пројекат) и састоји се од четири компоненте: 1) Правни оквир, 2) Организација и рад Пореске управе, 3) Модернизација система информационо-комуникационих технологија (у даљем тексту: ИКТ) система и управљања евиденцијама и 4) Управљање Пројектом и управљање променама.

Предложени развојни циљ пројекта (енг. Project Development Objective, у даљем тексту: PDO) представља побољшање ефикасности наплате пореза и умањење терета поштовања прописа за пореске обвезнике. Остваривање овог циља биће подржано путем додатних 30 милиона америчких долара (изражено у противвредности евро користећи курс Банке на последњи дан месеца који претходи одржавању преговора) зајма Банке за подршку усвајању и имплементацији Интегрисаног система. На тај начин, средствима додатног финансирања биће омогућена набавка и примена Интегрисаног система.

С тим у вези, постизање постављених циљева остварује се кроз наредне компоненте на следећи начин:

Компонента 1: Правни оквир. Ова компонента се фокусира на пружање подршке за уклањање ограничења у правном оквиру земље ради осигурања ефикасног функционисање Пореске управе, фокусирањем на пореске законе и прописе и управљање и размену информација, укључујући, између осталог: а) спровођење анализе националног правног оквира земље о: (i) признавању дигиталних докумената у судске сврхе; (ii) чувању докумената и управљању евиденцијом; и (iii) размени информација између Пореске управе, других владиних агенција и трећих страна; б) развој процедуралног оквира за аутоматску размену информација са државама чланицама ЕУ; в) преглед правног оквира земље ради: (i) усклађивања постојећих закона са стандардима Европске уније; (ii) развоја опција за јачање законодавне и административне праксе у циљу спречавања ризика измештања профита и ерозије пореске основице земље; и (iii) давања препорука за отклањање недостатака у пореским законима и подзаконским актима и унапређење регулативе за њихово спровођење.

Компонента 2: Организација и рад Пореске управе. Ова компонента се фокусира на: а) подршку за: (i) реформу функције људских ресурса (енг. *human resources*, у даљем тексту: Институционални развој људских ресурса) Пореске управе ради поједностављења њеног система подршке људским ресурсима; и (ii) развој и имплементацију спецификација за унапређење постојећег информационог система за управљање људским ресурсима Пореске управе због усклађивања са међународним стандардима; б) подршку за: (i) спровођење реинжењеринга пословних процеса (енг. *business process reengineering*); и (ii) имплементацију ефикасног система управљања пореским обавезама и јачање капацитета пореске администрације у функционалним областима, укључујући, између осталог, обраду пореских пријава и плаћања, спровођење и усклађеност, пореску ревизију, анализу ризика, жалбе, интерну контролу и процену прихода; в) подршку за модернизацију услуга пореским обвезницима са циљем повећања разумевања пореских обвезника о законима и процедурама у вези са приходима, њиховим правима и обавезама, укључујући пружање свеобухватних е-услуга за пореске обвезнике.

У оквиру ове компоненте, зајам за додатно финансирање Матичног пројекта усмериће се на следеће активности, које су креиране и отпочете у оквиру Матичног пројекта и које ће се наставити током продуженог периода имплементације од две и по године:

а) *Подршка новом пословном моделу*. Пореска управа је постигла значајан напредак у својим напорима у вези са реинжењерингом пословних процеса, на тај начин што је прошла обуку о новом пословном моделу и новим плановима пословних процеса. Током продуженог периода, Пореска управа ће наставити да спроводи активности везане за нови пословни модел, са фокусом на израду регулаторних измена, развој правила за додељивање пореских идентификационих бројева, пречишћавање података, стандардизацију информација о пореским обвезницима, обезбеђивање усклађености са прописима о заштити података и операционализацију пословних правила како би се осигурао несметан прелазак на ново окружење информационо-комуникационих технологија (у даљем тексту: ИКТ).

б) *Управљање евиденцијом (или е-архивирање)*. У оквиру Матичног пројекта, Пореска управа је израдила електронски систем архивирања електронски поднетих евиденција о порезу по одбитку (највећих по обиму трансакција) и инсталираће га до октобра 2025. године. Током продуженог периода, Пореска управа ће поновити исти задатак за други порески инструмент и обучити крајње кориснике како би се осигурао несметан приступ архивираним подацима.

в) *Подршка за Институционални развој људских ресурса*. У оквиру Матичног пројекта, подржан је институционални развој људских ресурса. Ова активност је обухватала организационо реструктурирање са документацијом описа послова и анализом оптерећења. Сада је потребна додатна подршка (нпр. детаљан функционални опис, подршка при увођењу прераспоређеног особља) ради имплементације организационих промена. То укључује финализацију новог Правилника о систематизацији радних места, спровођење свеобухватних анализа оптерећења и смена услед дигитализације, као и дизајнирање и имплементацију прилагођених програма обуке.

г) *Имплементација алата ChatBot*. У оквиру Матичног пројекта, Пореска управа је прелиминарно користила овај алат за једну врсту пореза. Пореска управа планира да осмисли и покрене ChatBot алат за друге врсте пореза током продуженог периода у циљу унапређења искуства пореских обвезника и промоције добровољног поштовања прописа.

д) *Надоградња складишта података за кључне стратешке индикаторе учинка*. У оквиру Матичног пројекта идентификован је скуп стратешких индикатора за развој извештаја и контролних табли са подацима извученим из складишта података. Током продуженог периода, циљ Пореске управе је да прошири контролну таблу додатним стратешким и оперативним индикаторима.

ђ) *Годишња анкета пореских обвезника*.

е) *Претплата на базу података о трансферним ценама (обнова)*.

Компонента 3: Модернизација ИКТ система и управљања евиденцијама. Активности у оквиру ове компоненте односе се на: а) oбезбеђивање подршке за модернизацију ИКТ система Пореске управе; имплементацију система електронске фискализације; надоградњу ИКТ инфраструктуре Пореске управе и обезбеђивање другог софтвера; и спровођење ревизије безбедности података од стране треће стране; б) пружање подршке за развој складишта података Пореске управе; јачање капацитета запослених у Пореској управи за ефикасно претраживање података из складишта података; и развој регистра пореских обвезника који омогућава повезивање са другим системима; и в) развој решења за изградњу капацитета за управљање евиденцијом, уклањања заосталих папирних евиденција и обезбеђивање систематских решења за будуће управљање евиденцијом путем модела управљања информацијама.

У оквиру ове компоненте, зајам за додатно финансирање Матичног пројекта усмериће се на:

а) *Набавку и имплементацију Интегрисаног система*. Планирано додатно финансирање ће обухватити продужетак од две и по године и покрити прекорачење трошкова набавке и имплементације решења Интегрисаног система;

б) *Имплементацију Интегрисаног система - Захтеве за измене*. Интегрисани систем се имплементира по убрзаном временском распореду. Функције које би се обично имплементирале у низу можда ће морати да се развију и испоручују истовремено. Поред тога, претпоставља се да ће Владине политике еволуирати током временског оквира имплементације. Као такви, могу се појавити непредвиђени захтеви који ће приморати софтвер да укључи додатне функционалности како би остао у складу са прописима. Очекује се да ће то довести до захтева за изменама које морају бити финансиране кроз додатно финансирање; и

в) *Имплементацију Интегрисаног система - Контролу квалитета*. Испорука Интегрисаног система у скраћеном временском оквиру захтева специјализовани скуп вештина. Да би се осигурало да испоручени производ испуњава захтеве клијента, очекује се да Пореска управа обезбеди услуге стручњака за „контролу квалитета”.

Компонента 4: Управљање Пројектом и управљање променама. Главни циљ ове компоненте је обезбеђење три вида хоризонталне међусекторске подршке активностима из Компоненти 1, 2 и 3 Матичног пројекта, укључујући: (а) успостављање Јединице за имплементацију пројекта и јачање капацитета Централне фидуцијарне јединице; (б) спровођење интерне и екстерне комуникације са заинтересованим странама; и (в) пружање подршке тимовима за имплементацију за управљање променама унутар Пореске управе.

Закључком Владе 05 Број: 48-6186/2025-1 од 12. јуна 2025. године, утврђена је Основа за преговоре са Међународном банком за обнову и развој у вези са одобравањем зајма за Додатно финансирање пројекта модернизације пореске администрације и одређен преговарачки тим Републике Србије.

На преговорима, вођеним 19. јуна 2025. године, стране су договориле услове и начин коришћења зајма и усагласиле одредбе Споразума о зајму којима су прецизиране улоге извршилаца Матичног пројекта, као и рокови за завршетак предметних активности, финансијски услови и план отплате зајма и друга пројектна, институционална и имплементациона решења, као и питања у вези са праћењем, извештавањем и оценом активности у оквиру Матичног пројекта.

Закључком Владе 05 Број: 48-8494/2025 од 31. јула 2025. године, прихваћен је Извештај са преговора са Међународном банком за обнову и развој у вези са одобравањем зајма за Додатно финансирање пројекта модернизације пореске администрације и усвојен Нацрт споразума о зајму (Додатно финансирање пројекта модернизације пореске администрације) између Републике Србије и Међународне банке за обнову и развој.

С тим у вези, дефинисани финансијски услови, у складу са Општим условима Банке (од 14. децембра 2018. године, са изменама и допунама од 1. августа 2020. године, 21. децембра 2020. године, 1. априла 2021. године, 1. јануара 2022. године и 15. јула 2023. године) и њеном стандардном политиком, који се примењују код кредитног финансирања инвестиционих пројеката и начин на који ће се средства овог зајма користити и отплаћивати су следећи:

* *износ зајма*: директно задужење Републике Србије до износа од 27.250.000 евра, који је обрачунат применом курса евра према америчком долару на дан 31. мај 2025. године;
* *плаћање камате*: полугодишња отплата зајма, 15. априла и 15. октобра сваке године;
* *рок доспећа*: десет година, укључујући грејс период од три године, уз отплату главнице у једнаким ратама, од којих прва доспева 15. октобра 2028. године, а последња 15. априла 2035. године;
* *каматна стопа*: Референтна стопа (шестомесечни EURIBOR) + варијабилна маржа, уз могућност различитих врста конверзије, ако се процени да је повољније са становишта управљања јавним дугом;
* *приступна накнада*: 0,25% на укупну главницу;
* *накнада на неповучена средства*: 0,25% и обрачунава се од датума Споразума о зајму или на четврту годишњицу датума одобрења Зајма од стране Банке, који год од та два датума је каснији, до дана на које Зајмопримац повуче одређене износе са Рачуна зајма, односно откаже одређене износе;
* *рок расположивости зајма*: средства зајма се могу повлачити четири месеца након датума завршетка Пројекта који је дефинисан као 30. април 2028. године.

III. ОБЈАШЊЕЊЕ ОСНОВНИХ ПРАВНИХ ИНСТИТУТА И ПОЈЕДИНАЧНИХ РЕШЕЊА

Одредбом члана 1. Предлога закона предвиђа се потврђивање Споразума о зајму (Додатно финансирање пројекта модернизације пореске администрације) између Републике Србије и Међународне банке за обнову и развој, који је потписан 6. и 7. августа 2025. године, у оригиналу на енглеском језику.

Одредба члана 2. Предлога закона садржи текст Споразумa о зајму (Додатно финансирање пројекта модернизације пореске администрације) између Републике Србије и Међународне банке за обнову и развој, у оригиналу на енглеском језику и у преводу на српски језик.

Одредбом члана 3. Предлога закона предвиђа се ступање на снагу овог закона.

IV. ПРОЦЕНА ИЗНОСА ФИНАНСИЈСКИХ СРЕДСТАВА ПОТРЕБНИХ ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ЗАКОНА

За спровођење овог закона обезбеђиваће се средства у буџету Републике Србије.

V. РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА ПО ХИТНОМ ПОСТУПКУ

Разлози за доношење овог закона по хитном поступку, сагласно члану 167. Пословника Народне скупштине („Службени гласник РС”, број 20/12 – пречишћен текст) произилазе из чињенице да је повлачење средстава за финансирање Пројекта условљено ступањем на снагу овог закона.