О Б Р А З Л О Ж Е Њ Е

## УСТАВНИ ОСНОВ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

Уставни основ за доношење овог закона садржан је у одредбама члана 97. тач. 6. и 15. Устава Републике Србије, према којима Република Србија, између осталог, уређује порески систем и обезбеђује финансирање остваривања права и дужности Републике Србије, утврђених Уставом и законом.

## РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

* *Проблеми које овај закон треба да реши, односно циљеви који се овим законом постижу*

**Кључни циљеви** овог закона којим се врше измене и допуне одредаба Закона о пореском поступку и пореској администрацији („Службени гласник РСˮ, бр. 80/02, 84/02 - исправка, 23/03 - исправка, 70/03,55/04, 61/05, 85/05 - др. закон, 62/06 - др. закон, 61/07, 20/09, 72/09 - др. закон, 53/10, 101/11, 2/12 - исправка, 93/12, 47/13, 108/13, 68/14, 105/14, 91/15 - аутентично тумачење, 112/15, 15/16, 108/16, 30/18, 95/18, 86/19, 144/20, 96/21 и 138/22 - у даљем тексту: ЗПППА) су:

**1) прецизирање основа престанка пореске обавезе и детаљније уређивање начина рачуноводственог евидентирања промена насталих гашењем дугованог пореза,**

**2) успостављање правног основа за вођење евиденције о физичким лицима за пореске сврхе у складу са прописима о заштити података о личности,**

**3) стварање правних претпоставки за функционалну организацију Пореске управе,**

**4) правичнији начин уређивања новчаних санкција за пореске прекршаје код којих је могућа примена прекршајног налога уз уважавање степена штетне последице која је причињена буџету радњом конкретног прекршаја,**

**5) прецизирање и правнотехничко усаглашавање норми.**

**Прецизирање основа престанка пореске обавезе и детаљније уређивање начина рачуноводственог евидентирања промена насталих гашењем дугованог пореза**. Предложеним изменама се ствара прецизан законски основ за успостављање јасних правила за спровођење рачуноводствених промена у односу на природу и статус потраживања. Тиме се омогућава Пореској управи предузимање адекватних мера наплате у односу на конкретне дуговане порезе и лица која су у складу са законом одговорна за испуњење пореских обавеза, као и искњижавање из пореских евиденција пореских потраживања за која је престало право или наступила фактичка немогућност Пореске управе да их наплаћује. На тај начин у Пореској управи стварају се предуслови за усредсређивање на наплатне мере које су најефикасније према процени ризичности пореских обвезника чија су дуговања наплатива.

Циљ прецизирања одредаба о престанку пореске обавезе и повезаним институтима је да омогући доследну примену ЗПППА и повећа ефикасност рада Пореске управе уз истовремено повећање правне сигурности пореских обвезника.

Сагласно наведеном, Законом о изменама и допунама ЗПППА (у даљем тескту: Закон), најпре се прецизирају основи престанка пореске обавезе и њихове рачуноводствене последице. Уз већ постојеће основе (намирење и застарелост дуга) и прецизирање услова за отпуст (а не отпис) дуга, као основ за престанак пореског дуга, уводи се и његова ненаплативост, при чему се јасно утврђују услови под којима одређени порески дуг постаје ненаплатив (престанак пореског обвезника, непостојање лица одговорног за испуњење његових обавеза и наплата потраживања није обезбеђена заложним правом). На тај начин се спречава неоправдано повећање обавеза у пореском рачуноводству које се не могу наплатити од дужника, јер је исти престао да постоји, а не постоји могућност да их Пореска управа наплати од другог лица или активира средства обезбеђења.

Наведеним се обезбеђују претпоставке за тачност и ажурност пореског рачуноводства које су основни предуслови за аутоматизацију процеса пријема и обраде плаћања, пореског рачуноводства и наплате од којих зависи и могућност аутоматизације активности и у свим осталим пословним процесима Пореске управе, а тиме и успешност њене даље трансформације.

Истовремено, прописивањем правила за једнократно сређивање пореских евиденција уређених прелазним и завршним одредбама Закона, с једне стране, Пореској управи се стварају претпоставке за делотворније управљање старим дуговима који су наплативи, а с друге стране, омогућава миграција пречишћених и тачних података у ИКТ систем који ће бити подршка успостављању новог пословног модела и примени новог дизајна пословних процеса. Стога се Законом прописује правни основ и услови за једнократни отпис ненаплативих потраживања по различитим основима престанка пореске обавезе.

Додатно, Законом се уређује начин решавања евиденције дугова и преплата која је у пореском рачуноводству успостављена за потребе спровођења процеса приватизације у периоду од 2003. до 2017. године.

**Успостављање правног основа за вођење евиденције о физичким лицима за пореске сврхе у складу са прописима о заштити података о личности**. У циљу усаглашавања ЗПППА са Законом о заштити података о личности („Службени гласник РС“, број 87/18) у погледу прикупљања, држања, обраде и коришћења података о личности, Законом се уређује сврха обраде, врсте података, начин коришћења и рокови чувања података, уз уважавање чињенице да се могу обрађивати само подаци чија је обрада дозвољена и који су потребни, подесни и сразмерни одређеној сврси обраде.

Законом се дакле обезбеђује неспорни правни основ за обраду података о личности установљавањем одговарајуће надлежности Пореске управе, који је овлашћује да обрађује личне податке и оних лица која нису порески обвезници у смислу дефиниције постојећег ЗПППА, а чија обрада је неопходна ради идентификације потенцијално нерегистрованих пореских обвезника, провере поштовања прописа, оцене испуњености услова за остваривање права и утврђивање обавеза у пореским поступцима по захтеву странке и по службеној дужности, као и ефикасног извршавања свих управних послова у оквиру поверених надлежности.

**Стварање правних претпоставки за функционалну организацију Пореске управе,** којом се пореској администрацији значајно олакшава успостављање јасних одредница функционалне одговорности, уз уважавање начела минимизације трошкова и пореских обвезника у поштовању пореских прописа и Пореске управе у спровођењу пореских прописа.

Функционална централизација доприноси повећању ефикасности свих пословних процеса, стварајући услове за специјализацију пореских службеника и концентрацију специјалистичких знања и вештина. Таквим јачањем капацитета пореска администрација значајније доприноси развоју клијентски оријентисаног односа са пореским обвезницима, те постаје бољи сервис обвезника. Сходно томе, месна надлежност организационих јединица Пореске управе опредељена актом о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Пореској управи, ствара претпоставке и за делотворно извршење послова и ефикасније остваривање права пореских обвезника.

**Правичнији начин уређивања новчаних санкција за пореске прекршаје код којих је могућа примена прекршајног налога уз уважавање степена штетне последице која је причињена буџету радњом конкретног прекршаја.**

Прописивањем новчаних казни у фиксном износу, чија висина зависи од висине износа неплаћеног пореза постигло би се да новчана казна буде изречена у зависности од висине неплаћеног пореза и на тај начин би сврха кажњавања пореских обвезника за прекршаје који представљају већу друштвену опасност (већи износи неплаћеног пореза) била остварена кроз санкционисање окривљеног већим износима новчаних казни.

Додатно, предлаже се и усклађивање законског максимума новчане казне у фиксном износу са законским максимумом прописаним Законом о прекршајима („Службени гласник РС“, бр. 65/13, 13/16, 98/16 - одлука УС, 91/19, 91/19 - др. закон и 112/22 - одлука УС), који је у међувремену измењен.

**Прецизирање и правнотехничко усаглашавање норми** потребно једа би сепримена ЗПППА реализовала са што мање тумачења, а тиме и ефикасније и доследније спроводио порески поступак. Најважније измене ове природе наведене су у наставку.

Прецизирају се одредбе које се односе на испуњење обавезе правног лица које престаје да постоји у статусној промени, у погледу прописивања обавезе законског заступника правног следбеника, односно лица које је одређено другим законом, да поднесе пореску пријаву чији рок за подношење наступа након регистровања статусне промене у надлежном регистру.

Предложеним законским решењем у вези са одлучивањем о захтеву за одлагање плаћања дугованог пореза, повећава се транспарентност у погледу овлашћења које има Пореска управа у сегменту репрограмирања дугованог пореза, тако да порески орган мора донети позитивну одлуку за сваког пореског обвезника који испуњава све законом утврђене услове. Последично се обезбеђује виши степен правне сигурности и предвидивости, гаранцијом да ће сви порески обвезници своја права остварити под истим условима.

Додатно, Законом се уређује и могућност нерезидентима да плаћања свих јавних прихода које администрира Пореска управа врше из иностранства у страној валути. Тренутно плаћање пореза из иностранства није могуће, док је извршење повраћаја обвезницима страним резидентима компликован поступак. Усвајањем предложеног решења, стварају се претпоставке да оба новчана тока, и уплата пореза из иностранства и повраћај пореза ка иностранству, буду транспарентно и јасно уређена.

* *Разматране могућности да се проблеми реше и без доношења закона*

Имајући у виду да је реч о пореском поступку и надлежностима Пореске управе који су уређени Законом, следи да се измене и допуне правила пореског поступка и надлежности Пореске управе могу вршити само законом. Према томе, како материја која се уређује Законом спада у законодавну регулативу, није разматрано, нити је било основа за разматрање њеног уређења другим законом или подзаконским актом.

* *Зашто је доношење закона најбољи начин за решавање проблема*

Уређивањем ове материје Законом даје се допринос правној сигурности и обезбеђује транспарентност у вођењу пореске политике.

Наиме, закон је општи правни акт који се објављује и који ствара једнака права и обавезе за све субјекте који се нађу у истој пореско-правној ситуацији, чиме се постиже транспарентност у његовој примени.

## ОБЈАШЊЕЊЕ ОСНОВНИХ ПРАВНИХ ИНСТИТУТА И ПОЈЕДИНАЧНИХ РЕШЕЊА

У чл. 1, 6, 15. и члан 35. став 5. овог закона – изменама ових чланова уместо речи: „више или погрешно плаћени порез, односно споредна пореска давања” уводи се скраћеница „преплата”. Сходно томе, врши се и правнотехничко усаглашавање одредаба чл. 24, 65. и 181. ЗПППА.

У чл. 2, 7, члану 9. ст. 4. и 5, члану 11. ст. 1. и 2, чл. 12, 13, члану 17. став 2, чл. 18, 19, 25, 26, 29, члану 33. ст. 1-4, члану 35. став 2. и члану 40. став 4. овог закона **-** прописује се да се надлежност организационих јединица Пореске управе (месна надлежност) утврђује актом о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Пореској управи, док се у осталим члановима врши одговарајуће правнотехничко усаглашавање одредаба ЗПППА, чиме се обезбеђују правне претпоставке за функционалну организацију Пореске управе.

У члану 29. овог закона прописује се увођење униформе као основног обележја пореских службеника на јединственом пореском месту. Такође, службену униформу могу имати и порески службеници који поступају по захтевима пореских обвезника за издавање пореских уверења. Изглед униформе као и случајеви у којима се користи прописује подзаконским актом министар надлежан за послове финансија.

Наиме, Пореска управа настоји да мерама које предузима, подигне и учврсти углед институције од примарног значаја за функционисање државног система. Имајући у виду да је пореском обвезнику који дође у филијалу Пореске управе, први контакт са пореским службеником управо контакт са службеником на јединственом пореском месту, од изузетног је значаја утисак који ће том приликом створити о овом органу. На формирање „слике” о Пореској управи, поред стручности и професионалности пореских службеника, утицај има и изглед истих.

У члану 3. овог закона - прописује се одговорност законског заступника правног лица престалог у статусној промени, односно другог лица које је одређено материјалним пореским законом, за подношење пореске пријаве чији рок за предају наступа након регистровања статусне промене у надлежном регистру.

У чл. 4, 5, 20, 21, 22, 23, 24, 30. и 39. овог закона - врши се прецизирање основа престанка пореске обавезе, уређују правила за рачуноводствено евидентирање престалих пореских обавеза и дефинишу сумњива, односно спорна потраживања.

Чланом 4. овог закона врши се правнотехничко усклађивање одредаба члана 22. ЗПППА са предлозима измена у делу престанка пореске обавезе и правила отписа престалих обавеза. Предложеним изменама прецизира се и да Република Србија, као последњи законски наследник, није дужна за испуњење пореске обавезе преминулог лица.

У члану 5. овог закона којим се мења члан 23. ЗПППА, врши се прецизирање основа престанка пореске обавезе тако да пореска обавеза престаје услед наплате пореза, застарелости пореза, отпуста пореза и трајне ненаплативости пореза. Престанак пореске обавезе услед наступања трајне ненаплативости проглашава Пореска управа решењем, по спроведеном поступку у коме се утврђују релевантне чињенице у зависности од основа престанка пореског обвезника (нпр. стечај окончан банкротством, ликвидацијом, принудном ликвидацијом...), као и у случају застарелости.

Изузетно, застарела пореска обавеза која је обезбеђена залогом или хипотеком која је уписана у надлежни регистар, може се наплатити из оптерећене ствари с обзиром да се таква пореска обавеза не сматра престалом протоком времена у коме би према општим правилима Пореска управа изгубила право да наплаћује такво потраживање.

Предложена измена заправо представља усаглашавање ЗПППА у погледу права Пореске управе, као повериоца са застарелим потраживањем, са правима осталих заложних повериоца у односу на наплату застарелих потраживања, а сходно материјалном закону којим се уређује хипотека ради обезбеђења и наплате потраживања.

Наиме, Пореској управи као повериоцу дају се овлашћења која је изједначавају са повериоцима из приватно правног односа, чиме се штити буџет и непосредно обезбеђује заштита јавног интереса у односу јавног права.

Чланом 20. овог закона додају се нови ставови у члану 114. ЗПППА којима се пореском обвезнику даје право да се позове на релативну застарелост, док се Пореској управи дају овлашћења да дискреционо одлучује о престанку пореске обавезе услед релативне застарелости, уз уважавање правила која се односе на протек рока застарелости, као што су прекид и застој, у сваком случају када има сазнање да су наступиле околности које потврђују губитак сопствених овлашћења да конкретно потраживање наплати.

Чланом 21. овог закона додају се нови ставови у члану 114а ЗПППА којима се Пореска управа обавезује да по службеној дужности, доноси решење о престанку права на повраћај, порески кредит, као и на намирење доспелих обавеза путем прекњижавања пореза, због наступања релативне застарелости ових права пореских обвезника.

Додатно, прецизира се да право пореских обвезника на рефакцију и рефундацију престаје застарелошћу, о чему Пореска управа не може донети одлуку по службеној дужности, имајући у виду природу тих права и начин њиховог остваривања.

Наиме, овакав предлог уважава чињеницу да проглашавање престанака права по овом основу услед застарелости порески орган може извршити само у случају подношења захтева пореског обвезника за рефакцију или рефундацију.

Чланом 22. овог закона којим се мења члан 114е ЗПППА прописује да се одредбе о застарелости права на утврђивање, наплату и повраћај, као и намирење доспелих обавеза путем прекњижавања не односе на доприносе за обавезно пензијско и инвалидско осигурање и доприносе за здравствено осигурање. Тиме се сва правила из одредаба о застарелости примењују на доприносе за осигурање за случај незапослености.

Ово из разлога што прописи о правима за случај незапослености уопште не условљавају остваривање ових права плаћеним доприносима за случај незапослености. Другим речима, лице које је изгубило статус запосленог под условима прописаним законом оствариће права из овог осигурања независно од тога да ли је обвезник плаћања доприноса за случај незапослености платио ове доприносе или није.

Чланом 23. овог закона се у члану 115. ЗПППА, термин „отпис“ замењује термином „отпуст“, јер он тачно одговара одлуци Владе којом се уређује овај члан ЗПППА, за разлику од термина „отпис“ који означава рачуноводствену технику која се може применити и у другим случајевима прописаним законом.

Чланом 24. овог закона се уводе три нова члана у ЗПППА – чл. 115б, 115в и 115г.

Увођењем новог члана 115б ЗПППА прописује се да се проглашавање ненаплативости пореске обавезе спроводи решењем о престанку пореске обавезе у случају брисања пореског обвезника из прописаног регистра (регистрација престанка субјекта), односно уписа обвезника у матичну књигу умрлих (смрт физичког лица), непостојања лица одговорног за испуњење неплаћене пореске обавезе престалог пореског обвезника и фактичког необезбеђења наплате дугованог пореза престалог пореског обвезника залогом или хипотеком.

Наиме, прописује се правни основ којим се Пореској управи дају овлашћења да у случају када је наплата дугованог пореза престалог пореског обвезника обезбеђена заложним правом своје потраживање наплати активирањем средства обезбеђења након брисања из регистра у складу са другим прописом, односно смрти пореског обвезника - физичког лица.

Увођењем новог члана 115в ЗПППА нормиране су одредбе о отпису пореза и споредних пореских давања, тако да се порез и споредна пореска давања отписују на основу решења Пореске управе о престанку пореске обавезе застарелошћу и трајном ненаплативошћу, као и по основу одлуке Владе о отпусту дуга. Додатно, прецизирано је да се преплата пореског обвезника отписује из пореског рачуноводства, у случају утврђивања пореским решењем чињеница о релативној, односно апсолутној застарелости права обвезника на повраћај, порески кредит, рефакцију и рефундацију, као и намирење доспелих обавеза путем прекњижавања.

Такође, прецизира се да право на преплату престалог пореског обвезника припада његовом правном следбенику, односно лицу одговорном за испуњење обавезе брисаног пореског обвезника, сразмерно пореској обавези коју преузима, односно степену одговорности која му је законом или другим актом утврђена. На тај начин отклања се дилема по питању третмана преплате у случају брисања пореских обвезника за које постоје сукцесори (сходно правилима о универзалној сукцесији).

Увођењем новог члана 115г ЗПППА прецизно се прописује шта се сматра сумњивим и спорним потраживањима. То су неплаћене пореске обавезе:

* стечајног дужника - од момента отварања стечајног поступка до његовог окончања или обуставе;
* принудно ликвидираног привредног друштва – од дана брисања из надлежног регистра до дана утврђивања обавезе другог лица за њихово измиривање или доношења решења о ненаплативости или апсолутној застарелости;
* преминулог лица - од дана сазнања о смрти лица до дана утврђивања обавезе наследника за њихово испуњење или доношења решења о ненаплативости или апсолутној застарелости;
* пословно неспособног физичког лица у висини изнад вредности његове имовине - од дана сазнања о пословној неспособности до дана доношења решења о ненаплативости или апсолутној застарелости;
* одсутног физичког лица у висини изнад вредности његове имовине - од дана сазнања о одсутности до дана престанка разлога за постављање заступника, односно до дана доношења решења о ненаплативости или апсолутној застарелости.

Услед увођења нових правила за отпис престалих пореских обавеза по различитим основима, изузев наплате пореза, постојање ванбилансне евиденције постаје беспредметно па се чланом 30. Закона предлаже брисање члана 163а ЗПППА који уређује ванбилансно пореско рачуноводство почев од 1. јануара 2026. године.

У члану 39. овог закона прописује се да се престала евиденција по члану 30. Закона закључује са 31. децембром 2025. године, а да се неплаћене пореске обавезе по поднетој пријави потраживања у стечајном поступку преносе по службеној дужности у пореско рачуноводство као сумњива и спорна потраживања.

Додатно, прописује се обавеза сачињавања извештаја о неплаћеним обавезама и преплатама из ванбилансе евиденције у електронском облику, садржина извештаја и рокови за припрему тог извештаја.

У члану 8, члану 9. ст. 1-3, члану 35. став 1, члану 40. ст. 1. и 2. овог закона - уводи се осам нових чланова ЗПППА којима се прописује правни основ за успостављање евиденције физичких лица за пореске сврхе у складу са законом који уређује заштиту података о личности, обезбеђује правни основ за закључивање техничких протокола са партнерским институцијама, односно законско овлашћење да процедуре чувања, заштите и сигурности података из предметне евиденције, ближе уреди министар.

Како се обрада података о личности коју врши Пореска управа у оквиру делокруга надлежности може установити само законом, то се ЗПППА прописује садржина евиденције чије се вођење предвиђа, а која садржи и податке о личности, као и сврха обраде, начин коришћења и рокови чувања података.

Циљ успостављања евиденције физичких лица је обезбеђивање скупа података о физичким лицима неопходних Пореској управи за законито, поуздано, економично и ефикасно спровођење поступака провере испуњености услова за остваривање права и проверу поштовања пореских прописа, ради делотворног обезбеђивања извора финансирања надлежности Републике Србије у складу са Уставом Републике Србије, као општег јавног интереса. Сврха обраде ових података је утврђивање чињеница од значаја за остваривање права и установљавање обавеза из порескоправног односа, на начин прописан законима који уређују област опорезивања. У члану 40. овог закона, односно у прелазним и завршним одредбама Закона, прописује се да ће се технички протоколи са партнерским институцијама закључити у року од дванаест месеци од дана ступања на снагу овог закона, као и да ће се наведени акт из члана 8. Закона донети у року од шест месеци од дана ступања на снагу овог закона.

Такође, правнотехнички се усклађују одредбе чл. 29. и 181. ЗПППА о обавезама органа и организација надлежних за упис у регистар за достављање података Пореској управи са одредбама којима се успоставља увођење евиденције физичких лица за пореске сврхе, и дужности изворних органа да сагласно закљученим протоколима размењују податке са Пореском управом.

С тим у вези, престаје обавеза органа који води евиденције о месту пребивалишта, односно боравишта физичких лица, као и органа који води евиденције о рођењу или смрти физичких лица, да достављају податке Пореској управи. Последично, укида се и правни основ за закључивање споразума између надлежних министарстава о поступку достављања података.

У члану 9. ст. 6-9, члану 33. ст. 5. и 6 и члану 35. ст. 3. и 4. овог закона - укида се мера забране вршења брисања правног лица или предузетника из прописаног регистра, регистровање статусних промена и вршење промене података који се односе на оснивача, односно члана, назив, седиште, улог и облик организовања, прекид или друге промене података у вези обављања делатности предузетника, у периоду од добијања обавештења Пореске управе да ће се код правног лица или предузетника вршити радње Пореске полиције у циљу откривања пореских кривичних дела, до добијања обавештења да су окончане радње Пореске полиције.

Наиме, у примени ове норме, уочено је да наведене мере дуго трају и да су разлози за то различити и објективни. Најчешћи разлог су налози јавних тужилаштава којима се утиче на дужину трајања предистражног поступка, а самим тим и на дужину трајања мере. Имајући у виду дужину трајања мера Пореске полиције и чињеницу да мера, у периоду примене, није дала очекиване резултате, предлаже се укидање мере за време трајања радњи Пореске полиције. Пореска управа ће интерним актима уредити поступање својих организационих јединица, а све у циљу спречавања ризика од тзв. „потапања” привредних субјеката.

У вези са наведеним, у чл. 33. и 35. овог закона врши се правнотехничко усаглашавање чланова 179. став 1. тачка 2б) и став 11. као и 181. став 1. тачка 2д) ЗПППА са предложеним изменама у члану 29. ЗПППА.

У члану 10. овог закона **–** врши седопуна члана 34. ЗПППА ставом 5, односно  прописивањем обавезности поштовања правноснажних и извршних пореских аката, а све у циљу  заштите фискалног интереса државе. Образложење наведеног предлога је чињеница да у пракси често постоје случајеви у којима суд не признаје износ пореза утврђен од стране Пореске управе и то у ситуацијама када је одлука пореског органа прошла управну, као и судску контролу од стране Управног суда у управном спору, којом одлуком Управног суда  је потврђена одлука Пореске управе, већ се ангажују вештаци и доноси одлука на основу мишљења вештака, а не на основу правоснажног и коначног акта Пореске управе, која је једино надлежна за поступак утврђивања, наплате и контроле јавних прихода на које се овај закон примењује, права и обавезе пореских обвезника, регистрацију пореских обвезника и пореска кривична дела и прекршаје.

У члану 11. ст. 3-5. овог закона – врши се прецизирање одредаба члан 38. ЗПППА тако што се брише одредба која омогућава подношење пореске пријаве непосредно или путем поште до дана преласка на подношење пореских пријва искључиво електронским путем, имајући у виду да се наведени прелазни период завршио.

У члану 14. овог закона **-** допуном члана 64. ЗПППА уводи се нови став који прецизира да се наплатом пореза сматра свако плаћање, односно намирење пореза у складу са чланом 67. овог закона, као и наплата пореза спроведена на свим предметима принудне наплате у поступку принудне наплате. Наиме, под престанком пореске обавезе наплатом подразумева се свака врста плаћања, као и намирења (новчана и неновчана) која су изједначена са плаћањем у поступку редовне и принудне наплате пореза.

У члану 16. и члану 40. став 3. овог закона – врши се допуна члана 67. ЗПППА увођењем правног основа за плаћање пореза у страној валути од стране нерезидената, на девизни рачун за уплату пореза.

Додатно, даје се овлашћење министру финансија да предметну материју уреди подзаконским актом.

У прелазним и завршним одредбама овог закона, прописује се да ће се наведени подзаконски акт донети у року од шест месеци од дана ступања на снагу Закона.

У члану 17. став 1. овог закона **-** врши се измена одредаба члана 73. став 1. ЗПППА, на начин да се укида дискреционо право Пореске управе да одлучује о одлагању плаћања дугованог пореза, односно да врши процену да ли одлагање треба одобрити или не у конкретним околностима случаја.

Наиме, према предложеном решењу Пореска управа је дужна да одобри одлагање плаћања дугованог пореза сваком обвезнику који испуњава законом прописане услове за исто, осим у случајевима одлагања годишњег пореза на доходак грађана, са применом од 1. јануара 2026. године.

У члану 27. овог закона - у члану 159. ЗПППА врши се усаглашавање назива посебне организације надлежне за успостављање и вођење Јединственог информационог система локалних пореских администрација и обезбеђивање техничких услова за њихову примену, имајући у виду да је Служба Владе надлежна за пројектовање, усклађивање, развој и функционисање система електронске управе, која је образована Уредбом о Канцеларији за информационе технологије и електронску управу („Службени гласник РС”, бр. 73/17 и 8/19) наставила свој рад као посебна организација, а сагласно одредбама члана 38а Закона о министарствима („Службени гласник РС”, бр. 128/20, 116/22 и 92/23 – др. закон).

Такође, предложена измена става 4. истог члана обезбеђује да се подаци из изворних регистара прибављају на јединствен начин и у име свих јединица локалне самоуправе, а за потребе Јединственог информационог система локалних пореских администрација.

У члану 28. овог закона - допуњује се члан 160. ЗПППА тако што се врши проширивање надлежности Пореске управе на тај начин што се додају и послови вршења анализе пореских ризика и процене пореског јаза.

Додатно, предлаже се и измена члана 160. тачка 8) тако да гласи да је Пореска управа надлежна за примену међународних пореских уговора, чиме се надлежност, поред билатералних, обухвата и мултилатералне међународне пореске уговоре.

У чл. 31, 32, 34, 36. и 37. овог закона - врше се измене и допуне одредаба о пореским прекршајима и правнотехничка редакција у повезаним члановима, тако што се уводе нови прекршаји и измене у висини новчане казне за поједине прекршаје, као и усаглашавање релевантних одредби ЗПППА у вези са тим.

- у члану 177. ЗПППА уводи се нови прекршај за пореског обвезника који кумулативно изврши прекршајне радње неподношења пореске пријаве и необрачунавања пореза. Наиме, у случају када порески обвезник који није поднео пријаву, није обрачунао порез и није ни платио порез, а против истог је поднет захтев за покретање прекршајног поступка због прекршаја из члана 177. став 1. ЗПППА, али се утврди да му је рачун био у блокади у време извршења прекршаја, не постоји прекршајна одговорност окривљеног коме се на терет ставља овај прекршај. Ово стога што постоји правна и фактичка немогућност плаћања пореза (блокиран рачун), те није испуњен трећи кумулативни елемент - а то је неплаћање пореза, што је околност која искључује прекршајну одговорност. Додатно, у тој ситуацији у радњама окривљених чији је рачун био у блокади у време када није поднета пријава и није обрачунат порез, не стичу се обележја ни других прекршаја, јер ЗПППА није прописао прекршај за случај неподношења пореске пријаве и необрачунавања пореза.

Такође, предлаже се за прекршаје неблаговременог плаћања пореза у члану 177. ст. 8. и 10. ЗПППА прописивање скале новчаних казни у фиксном износу чија ће висина зависити од висине неплаћеног пореза.

Прописивањем фиксних новчаних казни чија висина зависи од износа неблаговремено плаћеног пореза обезбеђује сврсисходније процесуирање пореских прекршаја и праведније кажњавање окривљених, при чему примена прекршајних налога доприноси смањењу оптерећења прекршајних судова.

Изменама члана 178. ЗПППА предлаже се прописивање новчанe казне у распону, у односу на постојеће решење према коме је новчана казна за ове прекршаје прописана у фиксном проценту.

Предложени распон од 30% до 40% разлике износа пореза у случају овог прекршаја, блажи је од распона прописаног чланом 177. став 1. ЗПППА, будући да се ради о санкционисаном понашању пореског обвезника које представља мању повреду поштовања прописа у односу на прекршај из члана 177. став 1. ЗПППА.

Чланом 34, којим се мења и допуњује члан 180. ЗПППА, предлаже се прописивање новчаних казни у фиксном износу физичким лицима за прекршаје неблаговременог плаћања пореза и неблаговремено подношења пореских пријава, , имајући у виду да су чланом 177. ЗПППА за правна лица и предузетнике прописане новчане казне у фиксном износу за исте прекршаје, те је аналогно примењен начин санкционисања за физичка лица.

Прописивањем скале фиксних новчаних казни за прекршаје неблаговремено плаћеног пореза, новчана казна се изриче у зависности од висине неплаћеног пореза и на тај начин се постиже сврха кажњавања да прекршаји који представљају већу друштвену опасност (већи износи неплаћеног пореза) буду санкционисани већим износима новчаних казни.

Додатно, предлаже се и усклађивање законског максимума новчане казне у фиксном износу са законским максимумом предвиђеним Законом о прекршајима. Наиме, Законом о прекршајима („Службени гласник РС”, бр. 65/13, 13/16, 98/16 - УС, 91/19, 91/19 - др. закон и 112/22 - УС) повећан је законски максимум новчане казне у фиксном износу који се тако може прописати за правно лице у износу од 10.000 до 300.000 динара, за предузетника у износу од 5.000 до 150.000 динара, а за физичко лице и одговорно лице од 5.000 до 150.000 динара, те се предлажу и повећања у делу законског максимума новчане казне у фиксном износу за пореске прекршаје.

Такође, извршено је обједињавање појединих пореских прекршаја правних лица и предузетника, и последично брисане прекршајне одредбе којима су прописани конкретни прекршаји који се односе само на предузетнике.

Изменама у чл. 36. и 37. овог закона извршена је правнотехничка редакција чл. 182а и 182б ЗПППА у складу са горе предложеним изменама и допунама.

У члану 38. овог закона - прописује се правни основ за отпис дугованог пореза, споредних пореских давања и преплате пореских обвезника који су брисани из прописаног регистра, као и услови за групни отпис, отпис застарелих потраживања и преплате, којим је обухваћен и отпис дугованог пореза, споредних пореских давања и преплата пореских обвезника – физичких лица, којима је по службеној дужности додељен ПИБ на основу података из евиденција организационих јединица Републичке управе јавних прихода.

Порески обвезници - физичка лица којима је по службеној дужности додељен ПИБ на основу података из евиденција организационих јединица Републичке управе јавних прихода (у даљем тексту: РУЈП), на које се односе одредбе члана 38. става 5. овог закона, су порески обвезници који се по увођењу обавезе регистрације оснивања предузетника у Агенцији за привредне регистре (у даљем тексту: АПР) која је отпочела 1. марта 2005. године, нису јавили Пореској управи да повежу своју предузетничку радњу регистровану по ранијим прописима у РУЈП и предузетничку радњу регистровану у АПР.

Ранијим прописима о регистрацији нису била утврђена правила доделе јединственог идентификатора предузетнику као пореском обвезнику, тако да се из шифре коју је додељивала РУЈП не може недвосмислено закључити о којем лицу је тачно реч. Све обавезе на које се примењују општа правила застаревања су застареле 2016. године. Имајући у виду, међутим, да су на њиховим пореским рачунима евидентиране и обавезе (плаћене и задужене) за пензијски допринос а уплаћени доприноси се рачунају у стаж осигурања за потребе остваривања права на пензију, Пореска управа је овим лицима доделила ПИБ по службеној дужности, како би могла, ако се јаве, да им изда уверење о плаћеном доприносу, као и обавезама које имају да би их уплатили и остварили право на пензију. имајући у виду наведено, не постоји ваљан разлог да Пореска управа води евиденцију о лицима које не може једнозначно да идентификује.

Прописано је да ће се отпис дугованог пореза, споредних пореских давања и преплата престалих пореских обвезника спровести на основу закључка Владе донетог уз сагласност Координационог тела на записник радне групе коју ће именовати директор Пореске управе, а отпис код активних пореских обвезника ће се спровести у пореском рачуноводству на основу решења Пореске управе.

Утврђује се обавеза Пореске управе да на посебним ПИБ додељеним за спровођење одлука Владе у поступку приватизације спроведе одговарајућа књижења и након тога ове посебне ПИБ искључи из јединственог регистра пореских обвезника.

Наиме, током спровођења приватизације у периоду од 2002. до 2015. године Пореска управа је у складу са прописима о приватизацији на основу одлука Владе у оквиру припреме привредног друштва са друштвеним капиталом за приватизацију спроводила опрост или конверзију пореског дуга у државни капитал. Ове промене у пореским стањима субјеката приватизације спровођене су на пореским рачунима самих субјеката а отпуштени и/или конвертовани износи преношени су на посебно одређене збирне рачуне – ПИБ за спровођење одлука Владе у поступку приватизације. Са изменом прописа о приватизацији и престанком рада Агенције за приватизацију 1. фебруара 2016. године, поступак приватизације се променио што је, између осталог, водило престанку обавезе Пореске управе да спроводи поступак преноса стања са ПИБ субјекта приватизације на збирни ПИБ. Стога је и предложно да Пореска управа, у оквиру сређивања својих евиденција у припреми на прелазак на нови ИКТ систем, спроведе одговарајућа књижења и ове ПИБ угаси.

Додатно, уређују се рокови за доношење одлуке директора о оснивању радне групе, давање сагласности Координационог тела на сачињени записник и доношење закључка Владе о групном отпису.

У члану 41. овог закона – уређују се завршне одредбе за примену овог закона.

Предлаже се да овај закон ступи на снагу осмог дана од дана објављивања, а да се примењује од 1. јануара 2025. године, изузев одредаба које уређују евиденцију физичких лица у пореске сврхе, одредбе о одлагању плаћања дугованог пореза, одредбе о ванбилнсном пореском рачуноводству и сумњивим и спорним потраживањима, одредбе о плаћању пореза од стране нерезидента у страној валути и одредаба о надлежности организационих јединица Пореске управе, које се примењују почев од 1. јануара 2026. године.

## ФИНАНСИЈСКА СРЕДСТАВА ПОТРЕБНА ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ЗАКОНА

За спровођење овог закона потребно је обезбедити додатна средства у буџету Републике Србије за израду ИКТ подршке за:

- једнократно сређивање евиденција у пореском рачуноводству и јединственом регистру пореских обвезника у складу са правилима утврђеним у члану 38. Закона и

- успостављање системских окидача – информација потребних за испитивање испуњености услова за престанак пореских обавеза у складу са чланом 5. Закона, који се односе на измењене одредбе члана 23. став 1. тач. 2) и 4) ЗПППА.

## V. АНАЛИЗА ЕФЕКАТА ЗАКОНА

### Кључна питања за анализу постојећег стања и правилно дефинисање промене која се предлаже

1. *Који показатељи се прате у области, који су разлози због којих се ови показатељи прате и које су њихове вредности? Да ли се у предметној области спроводи или се спроводио документ јавне политике или пропис? Представити резултате спровођења тог документа јавне политике или прописа и образложити због чега добијени резултати нису у складу са планираним вредностима.*

Пореска управа Републике Србије је надлежна за утврђивање, контролу и наплату пореских прихода који представљају 80,7% укупних консолидованих јавних прихода и 91,0% укупних прихода од пореза и доприноса свих нивоа власти у Републици. Приходи које администрира Пореска управа чине 75,5% укупних прихода и примања, односно 87,6% пореских прихода буџета Републике Србије.

Другим речима, од ефективности и ефикасности рада Пореске управе непосредно зависи стабилност јавних финансија Републике Србије, и обим средстава расположивих за финансирање јавних расхода.

Стога је један од кључних показатеља у овој области степен остварености плана пореских прихода Буџета Републике Србије за чије је утврђивање, контролу и наплату надлежна Пореска управа. У односу на планирани износ пореских прихода које администрира Пореска управа утврђене буџетом за 2023. годину донетим крајем 2022. године износ остварених прихода већи је за 4,2%. Имајући у виду да је при плану претпостављена инфлација била нижа од стварне у 2023. години (претпостављено 9,2%, стварно 12,1%), може се закључити да је наплата на нивоу укупних прихода реално била једнака плану.[[1]](#footnote-1)

Брзе и непрекидне промене у технолошком, економском и друштвеном окружењу, међутим, захтевају од Пореске управе да стално прилагођава своје пословне процесе како би могла да одговори изазовима које ове промене доносе дајући свој пуни допринос стабилности јавних финансија, пореско-правној сигурности пореског система и унапређењу услуга пореским обвезницима.

У том циљу, Влада Републике Србије усвојила је Програм трансформације Пореске управе за период 2021 – 2025. године (у даљем тексту: Програм трансформације) који представља наставак процеса реформе пореске администрације у Републици Србији започет пре више година усвајањем Програма трансформације.

Сврха Програма трансформације је да дефинише пут којим ће се доћи до остваривања коначног циља реформе Пореске управе, а то је стварање модерне и ефикасне институције која обезбеђује и има следећа својства:

1. Одрживе и предвидиве јавне финансије;

2. Пореска управа невидљива за пореског обвезника, а присутна и доступна на сваком месту, у сваком тренутку и пружа дигиталну услугу потпуно прилагођену пореском обвезнику;

3. Пореска управа интегрисана у природно, пословно окружење пореског обвезника.

У периоду 2021 – 2024. године, у склопу спровођења Програма трансформације, Пореска управа је спровела обимне активности у оквиру Пројекта модернизације Пореске управе (енг. Tax Administration Modernization Project - TAMP) који се финансира из кредита Светске банке. Између осталог, у оквиру овог пројекта, Пореска управа је усвојила

* нови општи пословни модел (НПМ), у октобру 2021. године,
* нови дизајн пословних процеса у складу са НПМ, у новембру 2022. године и
* план спровођења НПМ са акционим планом, у септембру 2023. године.

Начела на којима почива НПМ представљени су у наставку.

1. начело: **Порески обвезник је партнер Пореској управи –** Пореска управа сарађује са пореским обвезницима у спровођењу пореских прописа и пружа подршку пореским обвезницима у испуњавању њихових обавеза и остваривању права.
2. начело: **Заснованост на анализи ризика** – Стратешки циљеви и оперативни задаци засновани су на налазима анализе ризика.
3. начело: **Целовит поглед на процесе и њихову међузависност** – Свака активност је део неког процеса чији је ток у целини сагледан иако се активности које га чине могу одвијати у различитим функцијама. Препознате су све везе између процеса.
4. начело: **Целовит поглед на услугу** – Свака услуга је исход спровођења дефинисаног скупа активности једног или више процеса чије су карактеристике унапред одређене са корисницима услуга (из ПУРС, ПОБ и других).
5. начело: **Хијерархија циљева** - Циљеви појединачних активности изведени су из циљева процеса, односно услуге, а они из циљева Пореске управе, тако да се јасно може препознати веза између циља Пореске управе и циља појединачне активности.
6. начело: **Јасна задужења, одговорности и надлежности** - Сваки пословни процес, пројекат, услуга и податак имају одређеног носиоца, као и друге улоге које су потребне, са јасно дефинисаним надлежностима и линијом одговорности.
7. начело: **Управљање квалитетом** – За све процесе и активности које их чине и за све услуге, одређени су циљеви и показатељи учинка чијим се мерењем проверава оствареност циљева која представља мерило квалитета. Показатељи учинка обавезно садрже и димензију која мери квалитет из угла ПОБ.
8. начело: **Управљање подацима** – Управљање подацима је централизовано. За све врсте података одређени су власник и управитељи, скуп обавезних валидација и рокови ажурирања, начин обраде, чувања/складиштења и употребе, као и мере заштите како би се за све кориснике (укључујући и ПОБ) осигурала приступачност, поузданост и правовременост података, као и безбедност информација и заштита личних података
9. начело: **Дигитализација** – Сви процеси и услуге су дигитализовани.
10. начело: **Аутоматизација** – Све редовно понављајуће активности су аутоматизоване.
11. начело: **Документованост** – За сваки процес и услугу постоји једноставно доступан е-документ који садржи сврху, циљеве и задатке, податке о власнику процеса/услуге, опис припадајућих активности и поступка њиховог спровођења, дефинисане улазе, излазе, покретаче, учеснике (улоге), поделу одговорности и показатеље квалитета, начине њиховог мерења и циљне вредности.
12. начело: **Транспарентност** – Сви документи о процесима чији је резултат одређена обавеза или право ПОБ, као и о услугама које се пружају ПОБ су јавни и ПОБ доступни е-путем. ПОБ има право увида у сопствене податке и може га остварити на једноставан начин е-путем. Документи о организацији и резултатима рада ПУРС су јавни и доступни на Интернет страници ПУРС.

Увођење и примена новог пословног модела у складу са наведеним начелима подразумева свеобухватне промене начина пословања: од промене пословних процеса, ИКТ система и правног оквира, преко промене унутрашње организације и поделе рада, до промене пословне културе и правила пословног понашања.

Предложене измене ЗПППА представљају део неопходних промена правног оквира који треба да омогући организацију и пословне процесе Пореске управе у складу са наведеним начелима.

1. *Који су важећи прописи и документи јавних политика од значаја за промену која се предлаже и у чему се тај значај огледа?*

Документи који су од значаја за предложене измене и допуне су ЗПППА и бројни подзаконски акти донети на основу овог закона, као и наведени документи јавних политика, односно Програм трансформације.

У оквиру наведеног и у складу са препорукама домаћих и међународних институција као што су Међународни монетарни фонд, Светска банка, ГИЗ и друге заинтересоване стране, Пореска управа је дефинисала нови пословни модел којим су дефинисани кључни показатељи за праћење успешности рада Пореске управе и квантификовани одговарајући следећи циљеви:

1. смањење пореског јаза за 20%, у средњем року, у односу на истраживање и процену пореског јаза, по методологији која буде прихваћена од стране Владе РС (сада према незваничним методологијама око 9% БДП),
2. повећање задовољства пореских обвезника - број пореских обвезника задовољних услугама Пореске управе је већи од 80% (сада 58% на основу редовних истраживања које спроводи Пореска управа) и
3. задржавање трошковне ефикасности Пореске управе око ЕУ просека: учешће расхода Пореске управе у наплати сада је 0,76%, док је ЕУ просек 0,82% (према подацима Пореске управе и међународних извора).

Предложене промене ЗПППА представљају први корак у обезбеђивању одговарајућег пореско-правног законског оквира за успостављање НПМ, а тиме и за остваривање циљева које треба да испуни.

1. *Да ли су уочени проблеми у области и на кога се они односе? Представити узроке и последице проблема.*

Уочени проблеми чије решавање одређује циљеве за доношење овог закона, њихови кључни узроци и најважније последице представљени су у наредној табели.

| Р.бр. | Проблем | Узрок | Последице |
| --- | --- | --- | --- |
| 1. | Акумулирани ненаплатив дуг у пореском рачуноводству | Недовољно прецизне одредбе о основима престанка пореске обавезе и њиховом рачуноводственом третману | Нетачна слика стања у пореском рачуноводству |
| 2. | Немогућност редовног периодичног преузимања података о физичким лицима од надлежних изворних органа | Одсуство правног основа за обраду података о физичким лицима за пореске сврхе у складу са прописима о заштити података о личности | Непотпун обухват пореских обвезника у регистру пореских обвезника |
| 3. | Територијално одређена надлежност контроле и наплате | Месна надлежност одређена према седишту/пребивалишт обвезника | Субоптимална организација рада, немогућност специјализације, мања трошковна ефикасност, спорије спровођење поступака |
| 4. | Примена прекршајног налога у случају пореских прекршаја | Условљеност примене прекршајног налога искључиво на прекршаје за које је предвиђена фиксна новчана казна | Кажњавање несразмерно штетној последици прекршаја |
| 5. | Неједнообразно поступање у истим материјално правним ситуацијама | Непрецизне и неусаглашене одредбе и правне празнине | Различит третман пореских обвезника у истој пореско-правној ситуацији |

Са наведеним проблемима и њиховим последицама суочавају се и Пореска управа и порески обвезници. Они Пореској управи отежавају ефикасно спровођење поступака, што пореским обвезницима повећава трошкове поштовања пореских прописа.

1. *Која се промена предлаже? Да ли је промена заиста неопходна и у ком обиму?*

Промене које се предлажу отклањају нормативне узроке уочених проблема и обухватају измене и допуне ЗПППА којим се

1) прецизирају основи престанка пореске обавезе и детаљније уређује начин рачуноводственог евидентирања промена насталих гашењем пореског дуга,

2) успоставља правни основа за вођење евиденције о физичким лицима за пореске сврхе у складу са прописима о заштити података о личности,

3) стварају правне претпоставке за функционалну организацију функција контроле и наплате Пореске управе,

4) правичније уређују новчане казне за пореске прекршаје уважавањем степена штетне последице која је причињена конкретним прекршајем,

5) прецизирају и правнотехнички усаглашавају норме и отклањају уочене правне празнине.

1. *На које циљне групе ће утицати предложена измена? Утврдити и представити циљне групе на које ће промена имати непосредан односно посредан утицај.*

Предложене измене и допуне ЗПППА ће непосредно утицати на унапређење организацију и ефикасност рада Пореске управе, а тиме посредно и на пореске обвезнике којима ово унапређење доноси смањење трошкова поштовања пореских прописа и остваривања права из пореско правног односа скраћивањем времена потребног за спровођење поступака. При томе, користи од унапређења организације и ефикасности рада Пореске управе подједнако остварују сви порески обвезници који поштују пореске прописе без изузетака.

1. *Да ли постоје важећи документи јавних политика којима би се могла остварити жељена промена и о којим документима се ради?*

Не постоје важећи документи јавних политика којим би се могла остварити промена предложена овим законом. Напротив, Програм трансформације, као и документи донети његовим спровођењем предвиђају измене пореских прописа како би се оствариле мере предложене тим програмом.

1. *Да ли је промену могуће остварити применом важећих прописа?*

Имајући у виду да су предложена решења нормативна материја, нема могућности да се циљеви који се желе постићи реше без доношења закона.

Уређивањем ове материје законом даје се допринос правној сигурности и обезбеђује транспарентност у вођењу пореске политике. Наиме, закон је општи правни акт који ствара једнака права и обавезе за све субјекте који се нађу у истој пореско-правној ситуацији, чиме се постиже транспарентност у његовој примени.

1. *Квантитативно (нумерички, статистички) представити очекиване трендове у предметној области, уколико се одустане од интервенције („status quo”).*

Будући да се Законом уређују порески поступак и пореска администрација, како би се у процесном смислу допринело остваривању мера фискалне политике које се уређују материјалним пореским прописима, обрачун ефеката на бази измена и допуна ЗПППА није могуће прецизно квантитативно исказати.

Постоји неколико кључних ефеката предложених промена у смислу јачања правне сигурности успостављањем јасних правила и прецизирањем појмова и поступака који осигуравају једнообразност у поступању Пореске управе чиме се унапређују услови пословања пореских обвезника обезбеђујући извесност последица одређене порескоправне ситуације, на који начин се отклања неизвесност која се јавља као последица неусаглашености у укупном правном оквиру за пословање.

Документом којим је у оквиру спровођења Програма трансформације Пореска управа усвојила Нови пословни модел, међутим, утврђени су и квантификовани кључни показатељи за праћење успешности рада Пореске управе (1) смањење пореског јаза за 20%, у средњем року, (2) повећање задовољства пореских обвезника на преко 80% и (3) задржавање трошковне ефикасности Пореске управе око ЕУ просека (око 0,8% трошкова у наплати).

Неусвајање предложених измена значило би одустајање од Новог пословног модела што би извесно довело да се вредности прва два показатеља (порески јаз и задовољство пореских обвезника) крећу у смеру супротном од циљног.

1. *Какво је искуство у остваривању оваквих промена у поређењу са искуством других држава,* *односно локалних самоуправа (ако је реч о јавној политици или акту локалне самоуправе)?*

Дефинисани циљеви и начела НПМ су у потпуности у складу са кретањима у развоју савремених пореских администрација, међу којима су дигитализација и аутоматизација процеса кључне карактеристике развоја пословних процеса. Значајан број пореских администрација успешно је спровео и значајно одмакао у овом развоју. Основна претпоставка за даљи напредак у дигитализацији, а затим и у аутоматизацији оних процеса који се могу аутоматизовати, јесу поуздане, тачне и ажурне евиденције, јасни прописи који се могу преточити у системска правила и ефикасна организација рада.

Предложене измене и допуне ЗПППА стварају ове основне претпоставке, а њихово спровођење омогућиће даљи напредак у трансформацији Пореске управе у савремену пореску администрацију која је ослонац стабилности јавних финансија и значајна подршка пореским обвезницима у поштовању пореских прописа и остваривању њихових права.

### Кључна питања за утврђивање циљева

1. *Због чега је неопходно постићи жељену промену на нивоу друштва? (одговором на ово питање дефинише се општи циљ).*

Друштвена вредност коју својим доследним ефикасним и стручним пословањем ствара Пореска управа је поверење и поштовање пореских обвезника и опште јавности, не само као израз односа према њој као организацији, већ и према укупном пореском систему и држави у целини.

Износ наплаћеног пореза, као непосредан квантитативни резултат пословања Пореске управе, резултанта је квалитета и ефикасности њених пословних процеса у примени пореских прописа и пореске политике која обликује ове прописе. У друштвеном смислу, међутим, још важнији резултат јесте величина пореског јаза, односно разлика између пореза који је требало да буде пријављен/утврђен у складу са прописима и пореза који је стварно пријављен/утврђен. Уколико је порески јаз значајан, чак и када је износ прикупљених пореза довољно издашан за финансирање јавних добара и услуга, порески морал и поверење у државне институције слаби, јер је пореским обвезницима који поштују своје обавезе јасно да постоје многи који их не поштују. Зато је основни задатак Пореске управе да порески јаз сведе на најмању могућу меру чиме гради и чува поверење и поштовање пореских обвезника и опште јавности у односу на државу и друштво у целини.

Стога је трансформација Пореске управе у савремену, ефикасну и стручну пореску администрацију опредељење Владе Републике Србије, а предложене измене и допуне ЗПППА један од корака у остваривању овог циља.

1. *Шта се предметном променом жели постићи? (одговором на ово питање дефинишу се посебни циљеви, чије постизање треба да доводе до остварења општег циља. У односу на посебне циљеве, формулишу се мере за њихово постизање).*

Предложеним изменама и допунама ЗПППА желе се створити правне претпоставке за решавање уочених проблема без којег није могуће успешно наставити трансформацију Пореске управе.

1. *Да ли су општи и посебни циљеви усклађени са важећим документима јавних политика и постојећим правним оквиром, а пре свега са приоритетним циљевима Владе?*

Усклађени су, имајући у виду да предложене измене и допуне ЗПППА представљају нужне кораке у спровођењу Програма трансформације, кључног важећег документа јавне политике који јасно одсликава опредељење Владе, а на основу налаза и препорука потребних измена правног оквира утврђених у документима које је Пореска управа усвојила у оквиру спровођења овог програма.

1. *На основу којих показатеља учинка ће бити могуће утврдити да ли је дошло до остваривања општих односно посебних циљева?*

Показатељи остваривања општег циља су величина пореског јаза, степен задовољства пореских обвезника и трошковна ефикасност Пореске управе. Они могу да почну да се примењују и пре увођења Новог пословног модела, јер представљају меру свих кључних исхода рада Пореске управе од значаја за општи циљ.

Показатељи остваривања посебних циљева дати су:

* учешће угашеног дуга у укупном дугу који се води у пореском рачуноводству (циљна вредност: 0%);
* учешће података о пореским обвезницима који се аутоматски периодично проверавају у укупном броју података који се могу мењати кроз време (циљна вредност 100%);
* учешће аката чије достављање електронским путем није оспорено у укупном броју аката који су достављени електронским путем (циљна вредност 100%);
* просечно трајање поступка контроле, односно наплате у односу на време предвиђено стандардима квалитета (циљна вредност између 0,9 и 1,1).

Квантификација показатеља успешности решавања у домену прекршајне политике и међународне пореске сарадње није могућа, будући да зависи од бројних фактора који не зависе само од нормативних решења у овој области. Начелно, добра прекршајна политика и њено доследно спровођење требало би да доведе до смањења броја учињених пореских прекршаја. Кад је реч о међународној пореској сарадњи, прецизно утврђена правила би требало да допринесу њеном развоју и повећању обима података које Пореска управа добија од пореских администрација других јурисдикција.

### Кључна питања за идентификовање опција јавних политика

1. *Које релевантне опције (алтернативне мере, односно групе мера) за остварење циља су узете у разматрање? Да ли је разматрана „status quo” опција?*

Не постоје алтернативне мере за остварење циља имајући у виду да су предложена решења нормативна материја тако да нема могућности да се циљеви који се желе постићи реше без доношења закона.

„*Status quo*” опција није разматрана, имајући у виду да је неопходно решити проблеме због којих се закон мења.

1. *Да ли су, поред регулаторних мера, идентификоване и друге опције за постизање жељене промене и анализирани њихови потенцијални ефекти?*

Измена регулаторног оквира је основни услов који је потребно да буде испуњен како би се омогућило стварање адекватне подршке за постизање жељених циљева.

Не постоје друге опције за постизање жељене промене, имајући у виду да је неопходна измена регулаторног оквира, с обзиром да су предложена решења нормативна материја.

1. *Да ли су, поред рестриктивних мера (забране, ограничења, санкције и слично) испитане и подстицајне мере за постизање посебног циља?*

Није реч о рестриктивним мерама.

1. *Да ли су у оквиру разматраних опција идентификоване институционално управљачко организационе мере које је неопходно спровести да би се постигли посебни циљеви?*

За пуни учинак измена одредби о месној надлежности потребна је измена акта о унутрашњем уређењу и систематизацији места у Пореској управи, будући да Закон предвиђа да се она одређује овим актом. Без измене овог акта организација послова и задатака, као и надлежности организационих јединица Пореске управе остале би неизмењене.

1. *Да ли се промена може постићи кроз спровођење информативно-едукативних мера?*

С обзиром да се ради о законској материји, одређена постојећа законска решења једино је и могуће мењати и допуњавати доношењем закона, па се промена не може постићи спровођењем информативно-едукативних мера.

1. *Да ли циљне групе и друге заинтересоване стране из цивилног и приватног сектора могу да буду укључене у процес спровођења јавне политике, односно прописа или се проблем може решити искључиво интервенцијом јавног сектора?*

Имајући у виду да су предложена решења нормативна материја, нема могућности да се жељени циљеви постигну без доношења Закона, односно без интервенције јавног сектора.

1. *Да ли постоје расположиви, односно потенцијални ресурси за спровођење идентификованих опција?*

Надлежни органи поседују ресурсе за спровођење предложених измена.

1. *Која опција је изабрана за спровођење и на основу чега је процењено да ће се том опцијом постићи жељена промена и остварење утврђених циљева?*

Предложена законска решења представљају оптималан начин решавања уочених проблема и стварају претпоставке за остваривање циљева Програма трансформације.

### Кључна питања за анализу финансијских ефеката

1. *Какве ће ефекте изабрана опција имати на јавне приходе и расходе у средњем и дугом року?*

Предложене измене и допуне ЗПППА стварају правне претпоставке за даље унапређење пословања Пореске управе, а тиме и за повећање јавних прихода кроз смањење пореског јаза уз повећање квалитета услуга пореским обвезницима. С друге стране, оне у средњем и дугом року не утичу на јавне расходе.

1. *Да ли је финансијске ресурсе за спровођење изабране опције потребно обезбедити у буџету, или из других извора финансирања и којих?*

За спровођење дела предложених измена и допуна ЗПППА потребно је обезбедити додатна средства у буџету Републике Србије за израду ИКТ подршке за:

- једнократно сређивање евиденција у пореском рачуноводству и јединственом регистру пореских обвезника у складу са правилима утврђеним у члану 38. овог закона и

- успостављање системских окидача – информација потребних за испитивање испуњености услова за престанак пореских обавеза у складу са чланом 5. овог закона, који се односе на измењене одредбе члана 23. став 1. тач. 2) и 4) ЗПППА.

1. *Како ће спровођење изабране опције утицати на међународне финансијске обавезе?*

Спровођење овог закона нема утицај на међународне финансијске обавезе.

1. *Колики су процењени трошкови увођења промена који проистичу из спровођења изабране опције (оснивање нових институција, реструктурирање постојећих институција и обука државних службеника) исказани у категоријама капиталних трошкова, текућих трошкова и зарада?*

Предложене измене подразумевају само другачију расподелу истих послова те посебне додатне обуке запослених у Пореској управи за њихово спровођење нису потребне.

1. *Да ли је могуће финансирати расходе изабране опције кроз редистрибуцију постојећих средстава?*

Део предвиђених расхода је могуће финансирати прерасподелом постојећих средстава за одржавање.

1. *Какви ће бити ефекти спровођења изабране опције на расходе других институција?*

Спровођење Закона неће утицати на расходе других институција.

### Кључна питања за анализу економских ефеката

1. *Које трошкове и користи (материјалне и нематеријалне) ће изабрана опција проузроковати привреди, појединој грани, односно одређеној категорији привредних субјеката?*

Предложене измене и допуне ЗПППА треба да смање трошкове поштовања пореских прописа свим пореским обвезницима, грађанима и привреди, кроз смањење времена потребног за спровођење поступка, односно проверу испуњености услова за решавање по захтевима пореских обвезника.

1. *Да ли изабрана опција утиче на конкурентност привредних субјеката на домаћем и иностраном тржишту (укључујући и ефекте на конкурентност цена) и на који начин?*

Изабрана опција не утиче на конкурентност привредних субјеката на домаћем и иностраном тржишту.

1. *Да ли изабране опције утичу на услове конкуренције и на који начин?*

Смањење пореског јаза који је један од главних циљева за чије остваривање предложене измене и допуне ЗПППА представљају један од нужних корака значи и успостављање равноправних конкурентских услова на тржишту, односно сужавање прилика за остваривање трошковне предности пореским обвезницима који не поштују пореске прописе у односу на оне који их поштују.

1. *Да ли изабрана опција утиче на трансфер технологије и/или примену техничко-технолошких, организационих и пословних иновација и на који начин?*

Предложене измене и допуне ЗПППА једна су од претпоставки за пуну примену савремених облика рада Пореске управе, односно даљу дигитализацију и аутоматизацију пословних процеса и поједностављење поштовања пореских прописа по угледу на најбоље међународне праксе.

1. *Да ли изабрана опција утиче на друштвено богатство и његову расподелу и на који начин?*

Унапређење пословних процеса Пореске управе и резултујуће смањење пореског јаза омогућава секундарну расподелу дохотка у складу са фискалном политиком Владе, односно сужава могућност прерасподеле дохотка сивим каналима које угрожава квалитет јавних услуга и остваривање циљева социјалне политике.

1. *Какве ће ефекте изабрана опција имати на квалитет и статус радне снаге (права, обавезе и одговорности), као и права, обавезе и одговорности послодаваца?*

Предметним законом не уређује се радноправни статус запослених и послодаваца.

### Кључна питања за анализу ефеката на друштво

1. *Колике трошкове и користи (материјалне и нематеријалне) ће изабрана опција проузроковати грађанима?*

Предложена законска решења не стварају додатне трошкове грађанима и привреди. Напротив, повећавањем ефикасности рада Пореске управе, смањују трошкове који могу настати услед непоштовања пореских прописа.

1. *Да ли ће ефекти реализације изабране опције штетно утицати на неку специфичну групу популације и да ли ће то негативно утицати на успешно спровођење те опције, као и које мере треба предузети да би се ови ризици свели на минимум?*

Предложена решења се једнако примењују на све учеснике пореског поступка у истој порескоправној ситуацији, не стварају додатне трошкове грађанима ни привреди, те не проузрокују штету ни једној специфичној популационој групи.

1. *На које друштвене групе, а посебно на које осетљиве друштвене групе, би утицале мере изабране опције и како би се тај утицај огледао (пре свега на сиромашне и социјално искључене појединце и групе, као што су особе са инвалидитетом, деца, млади, жене, старији преко 65 година, припадници ромске националне мањине, необразовани, незапослени, избегла и интерно расељена лица и становништво руралних средина и друге осетљиве друштвене групе)?*

/

1. *Да ли би и на који начин изабрана опција утицала на тржиште рада и запошљавање, као и на услове за рад (нпр. промене у стопама запослености, отпуштање технолошких вишкова, укинута или новоформирана радна места, постојећа права и обавезе радника, потребе за преквалификацијама или додатним обукама које намеће тржиште рада, родну равноправност, рањиве групе и облике њиховог запошљавања и слично)?*

/

1. *Да ли изабране опције омогућавају равноправан третман, или доводе до директне или индиректне дискриминације различитих категорија лица (нпр. на основу националне припадности, етничког порекла, језика, пола, родног идентитета, инвалидитета, старосне доби, сексуалне оријентације, брачног статуса или других личних својстава)?*

Предложена решења се једнако примењују на све учеснике пореског поступка у истој порескоправној ситуацији и не доводе до дискриминације.

1. *Да ли би изабрана опција могла да утиче на цене роба и услуга и животни стандард становништва, на који начин и у којем обиму?*

/

1. *Да ли би се реализацијом изабраних опција позитивно утицало на промену социјалне ситуације у неком одређеном региону или округу и на који начин?*

Предложена решења се једнако примењују на све учеснике пореског поступка у истој порескоправној ситуацији на целој територији Републике Србије.

1. *Да ли би се реализацијом изабране опције утицало на промене у финансирању, квалитету или доступности система социјалне заштите, здравственог система или система образовања, посебно у смислу једнаког приступа услугама и правима за осетљиве групе и на који начин?*

Унапређење пословних процеса Пореске управе и резултујућег смањење пореског јаза ствара претпоставке за повећање средстава за финансирање и квалитета система социјалне заштите у складу са фискалном и социјалном политиком Владе.

### Кључна питања за анализу управљачких ефеката

1. *Да ли се изабраном опцијом уводе организационе, управљачке или институционалне промене и које су то промене?*

Предложеним изменама ЗПППА се стварају правне претпоставке за пуну функционалну организацију Пореске управе.

Постојеће одредбе о месној надлежности обавезују Пореску управу да своје функције контроле и наплате организује по територијалном принципу. То значи да свака филијала Пореске управе мора бити надлежна за контролу и наплату пореских обавеза на одређеној територији (делови, једна или неколико јединица локалне самоуправе). Из тога произилази да, на пример, специјализација пореских инспектора за контролу одређених сложених пореских облика (ПДВ) или врста контроле (нпр. контрола трансферних цена) у оквиру једне организационе јединице која би била надлежна за целу територију Републике према постојећим правилима о месној надлежности у ЗПППА, али и другим пореским законима, није могућа. При томе је веома важно указати да једна организациона јединица не значи нужно и да су сви запослени из те организационе јединице лоцирани на истом месту.

Постојећа правила о месној надлежности стога битно ограничавају Пореску управу да оптимално постави организацију својих кључних основних функција контроле и наплате. Стога су и поступци које спроводе ове функције по правилу дужи него што би то било потребно чиме се повећавају и трошкови Пореске управе и пореских обвезника. Такође, порески инспектор који мора да буде спреман да спроводи контролу свих пореских облика, међусобно битно различитих по свим карактеристикама (попут, на пример, пореза на добит и ПДВ или пореза по одбитку и акциза) објективно га онемогућава да у сваком од њих буде стручнији од пореског обвезника којег контролише.

Поред тога, за неке једноставније пореске облике за које су порески обвезници изразито различито територијално распоређени и код којих је администрирање у целини дигитализовано, попут пореза на годишњи доходак грађана, не постоје разлози да Пореска управа у свим филијалама има пореске инспекторе који их контролишу/администрирају. У случају поменутог пореског облика, на пример, довољно је да се у једној организационој јединици одреди одређен број инспектора, између осталог и за контролу овог пореског облика. Припрема унапред попуњене пријаве за овај порески облик, која се преко портала Пореске управе доставља сваком његовом обвезнику је у великој мери аутоматизована и свакако се већ централизовано ради. Систем сам проверава да ли је порески обвезник поднео ову пријаву, прихватајући или мењајући унапред попуњену пријаву коју је добио, уколико није, у складу са законом, Пореска управа га подноси уместо њега, што је такође централизовано. Дакле, уопште није целисходно да на пример за једног јединог пореског обвезника овог пореза на територији неке локалне самоуправе (а у некима нема ни једног) мора да буде надлежна филијала која је месно надлежна за ту територију.

Стога је Законом предложено да месну надлежност опредељује Пореска управа актом о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места, што подразумева да једна организациона јединица може бити месно надлежна за целу територију Републике за одређене пореске облике, док друге могу бити надлежне за друге пореске облике за одређене дефинисане територије.

Суштински, предложеним изменама ЗПППА се Пореској управи стварају правне претпоставке да своју организацију постави оптимално у односу на обим, сложеност и учесталост одређених послова контроле и наплате, а у складу са начелима ефективности и ефикасности како свог пословања, тако и пореских обвезника.

1. *Да ли постојећа јавна управа има капацитет за спровођење изабране опције (укључујући и квалитет и квантитет расположивих капацитета) и да ли је потребно предузети одређене мере за побољшање тих капацитета?*

Једна од стратешких иницијатива наведена у Програму трансформације односи се на нужност развоја кадровских капацитета Пореске управе. У том делу Програма трансформације стоји следеће:

„Изазови који стоје у наредном периоду пред Пореском управом у делу управљања људским ресурсима захтевају развој стратешког управљања људским ресурсима која треба у пракси да представља конкретан скуп мера и активности који ће обезбедити ефикасне процесе запошљавања већег броја државних службеника (кроз механизам доношења Годишњег кадровског плана), стручно усавршавање и брзо увођење у посао новозапослених, прераспоређивање запослених у складу са променама организационе структуре Пореске управе кроз механизам доношења Годишњег кадровског плана, задржавање најквалитетнијих запослених у Пореској управи и сл.“

Чињеница је да је кључан изазов за спровођење целог Програма трансформације управо превазилажење постојећег оштрог ограничења у расположивости људских ресурса.

Спровођење предложених промена ЗПППА, међутим, могуће је уз постојеће капацитете Пореске управе.

1. *Да ли је за реализацију изабране опције било потребно извршити реструктурирање постојећег државног органа, односно другог субјекта јавног сектора (нпр. проширење, укидање, промене функција/хијерархије, унапређење техничких и људских капацитета и сл.) и у којем временском периоду је то потребно спровести?*

Пуни учинак измена ЗПППА које се односе на правила утврђивања месне надлежности подразумева реорганизацију послова Пореске управе на начин представљен у одговору на раније питање.

Очекује се да период од ступања на снагу закона до датума до којег је примена ових одредби одложена буде довољно за реорганизацију.

1. *Да ли је изабрана опција у сагласности са важећим прописима, међународним споразумима и усвојеним документима јавних политика?*

Предложене измене ЗПППА у сагласности су са важећим прописима, међународним споразумима и усвојеним документима јавних политика.

1. *Да ли изабрана опција утиче на владавину права и безбедност?*

Изабраном опцијом повећава се правна сигурност обвезника. Дефинисањем јасних правила доприноси се већој правној сигурности пореских обвезника и извесности у погледу елемената и исхода порескоправног односа.

1. *Да ли изабрана опција утиче на одговорност и транспарентност рада јавне управе и на који начин?*

Предложене измене ЗПППА којима се, између осталог, прецизирају и усаглашавају његове одредбе, како унутар самог ЗПППА тако и са другим законима, те попуњавају правне празнине и дефинишу јасна правила повећавају и одговорност и транспарентност рада Пореске управе, која у погледу права и обавезе из порескоправног односа примењује одредбе закона и других прописа сагласно начелу законитости.

1. *Које додатне мере треба спровести и колико времена ће бити потребно да се спроведе изабрана опција и обезбеди њено касније доследно спровођење, односно њена одрживост?*

Предложеним изменама ЗПППА предвиђено је спровођење једнократног сређивања евиденција у пореском рачуноводству и регистру пореских обвезника у року од годину дана. У овом периоду предвиђа се и припрема и почетак примене потребних методолошких упутстава и одговарајуће ИКТ подршке који треба да обезбеде одрживост и доследно спровођење нових законских решења.

### Кључна питања за анализу ризика

1. *Да ли је за спровођење изабране опције обезбеђена подршка свих кључних заинтересованих страна и циљних група? Да ли је спровођење изабране опције приоритет за доносиоце одлука у наредном периоду (Народну скупштину, Владу, државне органе и слично)?*

Пореска управа је на трибинама организованим у оквиру пословних удружења упознала пореске обвезнике са основним елементима новог пословног модела, а предвиђено је да предложене измене и допуне ЗПППА буду објављене на интернет страни Министарства финансија, како би сва заинтересована лица могла да доставе примедбе и сугестије.

Имајући у виду да је реч о кључним корацима у спровођењу Програма трансформације који је усвојила Влада и значај Пореске управе за стабилност јавних финансија, усвајање предложених измена представља један од важних приоритета Министарства финансија и Владе Републике Србије.

1. *Да ли су обезбеђена финансијска средства за спровођење изабране опције? Да ли је за спровођење изабране опције обезбеђено довољно времена за спровођење поступка јавне набавке уколико је она потребна?*

Део неопходних средстава за спровођење предложеног закона у делу који их захтева се обезбеђује прерасподелом постојећег буџета Пореске управе, док ће преостали део бити обезбеђен буџетом за наредну годину. У складу са тим припрема се и план јавне набавке како би рокови које предвиђа закон били довољни за спровођење одговарајућег поступка.

1. *Да ли постоји још неки ризик за спровођење изабране опције?*

/

### Информације о спроведеним консултацијама:

С обзиром на то, да су предложене измене неопходне у погледу примене ЗПППА и подзаконских аката који уређују порески поступак, извршене су консултације са Пореском управом, као релевантним органима државне управе од кога је добијено позитивно мишљење.

Приликом израде овог законског решења усвојене су иницијативе за изменом појединих одредаба закона, како од стране пореских обвезника, тако и бројних државних органа и других организација.

Закон је у поступку припреме достављен надлежним органима на мишљење.

Такође, приликом процедуре усвајања овог закона, Радна верзија Нацрта закона о изменама и допунама ЗПППА објављена је на интернет страни Министарства финансија, као и на интернет страни Е консултације, како би сва заинтересована лица могла да доставе примедбе и сугестије.

Одредбама члана 41. став 3. Закона о планском систему Републике Србије („Службени гласник РС”, број 30/18) прописано је да се на органе државне управе сходно примењује члан 37. тог закона у погледу контроле спровођења анализе ефеката прописа пре њиховог усвајања од стране Владе, за све законе и друге прописе којима се битно мења начин остваривања права, обавеза и правних интереса физичких и правних лица.

Указујемо да током поступка доношења, Закон због свог садржаја, односно природе предложених измена и допуна, није био предмет других консултација у складу са чланом 44. став 2. Уредбе о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика („Службени гласник РС”, број 8/19).

### Информације о битним елементима административног поступка који се уређује прописом:

Предложеним изменама не уводе се нови административни поступци, а административни поступци који се мењају задржавају све битне елементе неизмењене, наиме продаја непокретности у поступку принудне наплате објављује се на огласној табли или електронској огласној табли Пореске управе уместо на огласној табли организационе јединице ПУ надлежној за територију на којој се налази непокретност (повећање транспарентности поступка који је неизмењен).

1. Извор података о приходима: Министарство финансија и Управа за Трезор. [↑](#footnote-ref-1)