

**РЕПУБЛИКА СРПСКА
ВЛАДА**

НАЦРТ

**ЗАКОН
О ФИСКАЛИЗАЦИЈИ**

Бања Лука, септембар 2021. године

ЗАКОН О ФИСКАЛИЗАЦИЈИ

Предмет Закона

Члан 1.

Овим законом уређује се предмет фискализације у Републици Српској, обвезници фискализације, поступак фискализације, садржај фискалног рачуна, као и друга питања од значаја за фискализацију.

Дефиниције

Члан 2.

Поједини изрази употређени у овом закону имају следећа значења:

1) моменат промета робе, односно услуге, у смислу овог закона, сматра се моменат када је роба предата купцу, односно услуга извршена или када је извршено плаћање у зависности који је моменат раније наступио,

2) електронски фискални уређај је хардверско, софтверско или комбиновано рјешење које користи обвезник фискализације ради издавања фискалног рачуна и преноса података о фискалним рачунима у Систем за управљање фискализацијом Пореске управе, а који се састоји од једног процесора фискалних рачуна и једног или више електронских система за издавање рачуна, одобрених од Пореске управе, као и безбједносног елемента издатог од Пореске управе,

3) систем за управљање фискализацијом је софтверска апликација Пореске управе која преузима све податке из процесора фискалних рачуна, а овлашћеним корисницима дозвољава преглед одређених података, управља процесором фискалних рачуна сваког обвезника фискализације од његовог иницирања до гашења и креира анализе и извјештаје,

4) процесор фискалних рачуна је хардверски или софтверски елемент, чију је употребу одобрила Пореска управе, који размјењује податке са електронским системом за издавање рачуна и безбједносним елементом, анализира податке о прометима, форматира податке као фискални рачун, ствара електронски потпис, просљеђује фискални рачун електронском систему за издавање рачуна, чува податке о прометима и преноси фискалне податке у Систем за управљање фискализацијом Пореске управе,

5) електронски систем за издавање рачуна је хардверски или софтверски елемент, чију је употребу одобрила Пореска управа, у који обвезник фискализације уноси податке о промету и из којег се издаје фискални рачун,

6) безбједносни елемент је хардверски или софтверски елемент који садржи електронски сертификат обвезника фискализације који користи процесор фискалних рачуна за потписивање рачуна и Пореска управа да би се спријечило неовлашћено коришћење фискалних података који се преносе у Систем за управљање фискализацијом Пореске управе, као и за очување интегритета података,

7) електронски потпис је шифровани дигитални код који идентификује обвезника фискализације и потврђује интегритет процесора фискалних рачуна приликом преноса података у Систем за управљање фискализацијом Пореске управе,

8) пословни простор у смислу овог закона је сваки затворени или отворени простор у којем обвезник обавља дјелатност, сваки самонаплатни уређај – аутомат, али и свако покретно мјесто (возило, пловни објекат и слично) које служи за обављање дјелатности (укључујући и дио или више дијелова једног пословног простора), као и простор који обвезник фискализације користи само повремено или привремено ради обављања дјелатности,

9) плаћање је готовинско и безготовинско измиривање обавеза за извршени промет робе или услуга, односно авансно измиривање обавеза за будући промет роба или услуга.

Предмет фискализације

Члан 3.

(1) Фискализација је скуп мјера и поступака које спроводе обвезници фискализације и Пореска управа Републике Српске (у даљем тексту: Пореска управа) да би се омогућила ефикасна контрола оствареног промета робе, односно услуга посредством електронских фискалних уређаја.

(2) Предмет фискализације је промет робе и услуга чије се плаћање врши готовински или безготовински, укључујући и промет извршен путем самонаплатних уређаја – аутомата.

(3) Готовинским плаћањем из става 2. овог члана сматра се плаћање за извршени промет робе или услуга у тренутку издавања фискалног рачуна новчаним средствима, платном картицом, чеком, ваучером, боном и сличним средствима плаћања.

(4) Безготовинским плаћањем из става 2. овог члана сматра се плаћање када порески обвезник за извршени промет робе или услуга врши пренос средстава на рачун у финансијској институцији другог пореског обвезника, као и сва друга плаћања која се не сматрају готовинским плаћањем.

Обвезник фискализације

Члан 4.

(1) Обвезник фискализације је лице које је регистровано за обављање промета робе и услуга.

(2) Обвезник фискализације има обавезу да у моменту промета евидентира сваки појединачно остварени промет и то независно од начина плаћања (готовином, чеком, картицом, безготовински и слично), укључујући и примљене авансе за будући промет, преко електронског фискалног уређаја.

(3) Обвезник фискализације дужан је да у моменту промета купцу или примаоцу рачуна изда фискални рачун.

(4) Изузетно од става 2. овог члана, Влада Републике Српске (у даљем тексту: Влада) доноси уредбу којом, полазећи од техничких и функционалних карактеристика електронских фискалних уређаја и специфичности одређене дјелатности, одређује дјелатности за чије обављање не постоји обавеза евидентирања промета преко електронског фискалног уређаја у смислу става 2. овог члана.

(5) Обвезник фискализације који обавља дјелатности ослобођене обавезе евидентирања промета преко електронског фискалног уређаја, а истовремено обавља и дјелатности које нису ослобођене од обавезе евидентирања промета преко електронског фискалног уређаја, дужан је да сваки појединачни промет приликом

обављања дјелатности које нису ослобођене евидентира преко електронског фискалног уређаја.

Садржај фискалног рачуна

Члан 5.

(1) Фискални рачун је фискални документ којим се потврђује да је појединачно остварени промет, укључујући и примљени аванс за будући промет, евидентиран у електронском фискалном уређају.

(2) Фискални рачун обавезно садржи сљедеће податке:

- 1) врсту рачуна,
- 2) тип трансакције,
- 3) назив обвезника фискализације и јединствену ознаку пословног простора,
- 4) јединствени идентификациони број (ЈИБ) обвезника фискализације,
- 5) ЈИБ правног лица или лица која самостално обављају дјелатност ако је корисник испоручене робе и пружених услуга, односно робе и услуга које ће бити испоручене или пружене у случају примљених аванса,

6) назив, количину, јединицу мјере, цијену по јединици мјере, ознаку пореске стопе и вриједност евидентираног промета робе, односно услуга,

7) износ попушта, уколико постоји,

8) спецификацију пореских стопа,

9) износ пореза по пореским стопама,

10) укупан износ пореза,

11) вриједност промета по пореским стопама,

12) укупну вриједност евидентираног промета, укупан износ за уплату (уз напомену ако је плаћање извршено путем аванса), начин плаћања (готовином, чеком, картицом, безготовински и сл.), уплаћен износ и износ разлике за повраћај купцу робе, односно услуга,

13) дан, мјесец, годину, сат, минут и секунд сачињавања фискалног рачуна,

14) јединствени редни број фискалног рачуна,

15) јединствени редни број фискалног рачуна по врсти рачуна и типу трансакције,

16) QR код (скраћеница од енгл. *Quick Response* код, односно код за брзи одговор) за верификацију, који садржи све елементе електронског потписа када се штампа фискални рачун или хиперлинк за верификацију када се фискални рачун издаје у електронској форми,

17) позив на број другог фискалног рачуна, односно другог релевантног документа, уколико постоји потреба.

(3) Фискални рачун може садржати рекламне поруке у складу са законом, као и друге податке и информације намијењене купцу.

(4) Министар финансија (у даљем тексту: министар) доноси правилник којим се прописују врсте фискалних рачуна, типови трансакције, начини плаћања, као и појединости осталих елемената фискалног рачуна.

Обавеза издавања фискалног рачуна

Члан 6.

Обвезник фискализације дужан је да у моменту промета, укључујући и примљени аванс за будући промет, изда фискални рачун коришћењем електронског

фискалног уређаја, који се састоји од процесора фискалних рачуна и електронског система за издавање рачуна, чију је употребу одобрила Пореска управа.

Добављач електронског фискалног уређаја

Члан 7.

(1) Добављач електронског фискалног уређаја је правно лице или лице које самостално обавља дјелатност које обвезнику фискализације испоручује хардверско, софтверско или комбиновано рјешење потребно за рад електронског фискалног уређаја одобрен од Пореске управе.

(2) Електронски фискални уређај који се може употребљавати у Републици Српској, у складу са овим законом, у промет може ставити само добављач који је претходно одобрен од Пореске управе.

(3) Пореска управа одобрава добављача из става 1. овог члана на основу спроведеног поступка јавног позива.

(4) Да би добио одобрење из става 2. овог члана, добављач електронског фискалног уређаја дужан је испуњавати следеће опште услове:

1) да је регистрован код надлежног органа као правно лице или предузетник за обављање дјелатности из области рачунарско програмирање, савјетовање и припадајуће дјелатности,

2) да посједује кадровску и техничку опремљеност за израду и сервисирање електронског фискалног уређаја,

3) да обезбиједи банкарску гаранцију за квалитетно вршење послова,

4) да нема неизмирених пореских обавеза.

(5) Министар доноси правилник којим се прописују посебни услови које је добављач електронског фискалног уређаја дужан да испуњава, те начин и поступак одобравања добављача.

Елементи и врсте електронског фискалног уређаја

Члан 8.

(1) Пореска управа води регистар добављача и елемената електронског фискалног уређаја (процесор фискалних рачуна и електронски систем за издавање рачуна).

(2) Обвезник фискализације дужан је да користи следеће врсте електронских фискалних уређаја, и то:

1) у сваком пословном простору најмање један електронски фискални уређај који посједује сопствени процесор фискалних рачуна и који омогућава издавање фискалних рачуна чак и у случају привременог или трајног прекида интернет везе, или

2) у случају гдје није могуће коришћење уређаја из тачке 1) овог става, електронски фискални уређај који користи процесор фискалних рачуна у Систему за управљање фискализацијом и који омогућава издавање фискалних рачуна искључиво кроз сталну интернет везу у реалном времену,

(3) Пореска управа одобрава коришћење уређаја из става 2. тачка 2) овог члана.

(4) Обвезник фискализације одговоран је за правилно коришћење, одржавање и функционисање електронског фискалног уређаја.

(5) Сваки добављач електронског фискалног уређаја дужан је да обвезнику фискализације достави искључиво електронске фискалне уређаје који се састоје од елемената (процесор фискалних рачуна и електронски систем за издавање рачуна) чију је употребу одобрила Пореска управа.

(6) Електронски фискални уређај из става 5. овог члана садржи безбједносни елемент путем којег се обезбјеђује функционалност која омогућава аутоматску обуставу његовог рада, унапријед или током експлоатације, као и да фискални рачуни буду провјерљиви у складу са овим законом.

(7) Обвезник фискализације дужан је да прије почетка коришћења електронског фискалног уређаја провјери да ли је употреба његових елемената (процесор фискалних рачуна и електронски систем за издавање рачуна) одобрена од Пореске управе.

(8) Министар доноси правилник којим прописује услове, начин и поступак одобравања и употребе елемената електронских фискалних уређаја, услове издавања одобрења из става 3. овог члана, као и облик и садржај регистра добављача и елемената електронских фискалних уређаја.

Безбједносни елемент

Члан 9.

(1) Обвезник фискализације дужан је да користи безбједносни елемент за електронско потписивање фискалних рачуна за потребе спровођења поступка фискализације и потврде идентитета приликом размјене података и информација са Пореском управом.

(2) Безбједносни елемент из става 1. овог члана издаје Пореска управа у складу са овим законом и прописима којима се уређује област електронског потписа и информационог друштва.

(3) Министар доноси правилник којим се прописују услови за издавање, поступак издавања и начин коришћења безбједносног елемента.

Процесор фискалних рачуна

Члан 10.

(1) Обвезник фискализације дужан је да у моменту промета сваки рачун обради посредством процесора фискалних рачуна и безбједносног елемента (у даљем тексту: фискализација рачуна), као и да Пореској управи доставља податке о издатим фискалним рачунима путем сталне интернет везе у реалном времену у тренутку промета.

(2) Изузетно од става 1. овог члана, уколико постоји прекид интернет везе или она није доступна на мјесту промета, обвезник фискализације доставља Пореској управи податке о издатим фискалним рачунима периодично, одмах по успостављању интернет везе, а најкасније у року од пет дана од дана издавања појединачног фискалног рачуна.

(3) Пореска управа евидентира примљени фискални рачун који је потписан одговарајућим електронским потписом у прописаном облику и структури поруке у Систему за управљање фискализацијом.

(4) Уколико подаци нису достављени Пореској управи у реалном времену, у моменту промета, обвезник фискализације је дужан да податке чува у интерној меморији електронског фискалног уређаја до момента преноса ових података Пореској управи у складу са ставом 2. овог члана, након чега нема обавезу даљег чувања података о издатим фискалним рачунима у интерној меморији електронског фискалног уређаја.

(5) Министар доноси правилник којим се уређује врста, обим, облик, начин достављања и чувања података о издатим фискалним рачунима.

Обавјештења Пореској управи
Члан 11.

(1) Обвезник фискализације дужан је да прије почетка коришћења електронског фискалног уређаја за издавање фискалних рачуна, Пореској управи, електронским путем, достави податке о сваком пословном простору у којем ће користити електронски фискални уређај, и то за сваки пословни простор одвојено.

(2) У случају промјене података из става 1. овог члана, по појединачном пословном простору, а нарочито ако дјелатност престане да се обавља у пословном простору или дође до промјене дјелатности која се обавља у пословном простору, обвезник фискализације дужан је да те податке достави Пореској управи најкасније 24 сата прије настанка промјене.

(3) Након пријема података из става 1. овог члана, Пореска управа је дужна да генерише јединствену ознаку пословног простора која ће се користити у електронском фискалном уређају.

(4) Одредбе ст. 1. до 3. овог члана примјењују се и на поступак достављања података о самонаплатном уређају – аутомату.

(5) Министар доноси правилник којим се прописује начин достављања података Пореској управи и генерисање ознаке пословног простора.

Провјера фискалних рачуна
Члан 12.

(1) Купци и примаоци фискалних рачуна могу провјерити да ли је њихов фискални рачун издат у складу са одредбама овог закона одмах по издавању фискалног рачуна.

(2) Министар финансија доноси правилник о начину провјере фискалних рачуна.

Надзор над примјеном Закона
Члан 13.

(1) Управни надзор над примјеном овог закона врши Министарство финансија.

(2) Инспекцијски надзор над примјеном овог закона врши Пореска управа.

(3) Инспекцијски надзор над обавезом издавањем фискалних рачуна врши и Републичка управа за инспекцијске послове, посредством републичког тржишног инспектора и тржишног инспектора у јединицама локалне самоуправе, у дијелу издавања фискалних рачуна.

Мјера забране обављања дјелатности
Члан 14.

(1) У случају да приликом надзора инспектор утврди да обвезник фискализације не евидентира сваки појединачно остварени промет, укључујући и примљене авансе за будући промет на мало преко електронског фискалног уређаја, изриче обвезнику фискализације забрану обављања дјелатности од 30 дана.

(2) У случају да обвезник фискализације у року од годину дана од дана извршења прекршаја из става 1. овог члана поново изврши исти прекршај, инспектор му изриче забрану обављања дјелатности од 60 дана.

Извршење мјере забране обављања дјелатности
Члан 15.

(1) Овлашћени инспектор мјеру забране обављања дјелатности из члана 14. овог закона изриче усменим рјешењем, а писмени отправак тог рјешења израђује у року од три дана од дана доношења рјешења, односно његовог усменог изрицања.

(2) Усмено рјешење из става 1. овог члана извршава се печатењем пословног простора у којем порески обвезник обавља дјелатност, службеним печатом Пореске управе и видно обиљежава ознаком Пореске управе, при чему је порески обвезник дужан да осигура изношење кварљивих намирница из простора, те предузме све безбједносне и друге мјере да не би дошло до настанка штете.

(3) Изузетно од става 2. овог члана, мјера забране обављања дјелатности из члана 14. овог закона неће се извршити уколико порески обвезник у року од 48 сати од изрицања усменог рјешења достави овлашћеном инспектору доказ о уплати новчане казне изречене прекршајним налогом за извршени прекршај из члана 4. став 2. овог закона.

(4) У случају из става 3. овог члана, овлашћени инспектор обуставља управни поступак.

(5) Министар доноси правилник којим се прописују поступак и начин извршења мјере забране обављања дјелатности.

Отклањање неправилности
Члан 16.

(1) Ако се у поступку надзора утврди повреда овог закона или прописа донесених на основу овог закона, односно неправилност у њиховој примјени, осим повреде за коју се изриче мјера из члана 14. овог закона, инспектор доноси рјешење којим се обвезнику фискализације налаже да у року не краћем од седам дана, а не дужем од 30 дана, отклони утврђене повреде, односно неправилности.

(2) Ако обвезник фискализације не поступи по рјешењу из става 1. овог члана у остављеном року, Пореска управа предузима мјеру привремене забране обављања дјелатности.

(3) Дејство мјере из става 2. овог члана траје док обвезник фискализације не отклони утврђене повреде, односно неправилности.

Неевидентирање промета и неиздавање фискалног рачуна
Члан 17.

(1) Новчаном казном од 8.000 КМ до 24.000 КМ казниће се за прекршај правно лице – обвезник фискализације, ако:

1) не евидентира сваки појединачно остварени промет, укључујући и примљене авансе за будући промет преко електронског фискалног уређаја (члан 4. став 2),

2) изда фискални рачун који не садржи обавезне прописане податке или садржи неисправне податке који су од значаја за висину пореске обавезе (члан 5),

3) у моменту промета не изда фискални рачун коришћењем електронског фискалног уређаја који се састоји од елемената (процесор фискалних рачуна и електронски систем за издавање рачуна) чија је употреба одобрена од Пореске управе (члан 7),

4) у сваком свом пословном простору којима се додјељује јединствена ознака пословног простора из члана 11. став 3. овог закона не обезбиједи несметан рад најмање једног електронског фискалног уређаја из члана 8. став 2. овог закона,

5) изда рачун који није фискализован у моменту промета (члан 10. став 1).

(2) За прекршај из става 1. овог члана казниће се одговорно лице у правном лицу, новчаном казном од 2.000 КМ до 6.000 КМ.

(3) За прекршај из става 1. овог члана казниће се предузетник или лице које професионално обавља самосталну дјелатност, новчаном казном од 4.000 КМ до 12.000 КМ.

Поновљени прекршај

Члан 18.

У случају да обвезник фискализације у року од годину дана од дана извршења прекршаја из члана 17. став 1. тачка 1) овог закона поново изврши исти прекршај, казниће се новчаном казном у двоструком износу у односу на казну из члана 17. овог закона.

Некористићење безбједносног елемента и недостављање података о

издатим фискалним рачунима

Члан 19.

(1) Новчаном казном од 2.500 КМ до 7.500 КМ казниће се за прекршај правно лице – обвезник фискализације, ако:

1) не користи одговарајући безбједносни елемент (члан 9),

2) не доставља податке о издатим фискалним рачунима Пореској управи путем сталне интернет везе у реалном времену, у моменту промета (члан 10. став 1),

3) не доставља податке о издатим фискалним рачунима Пореској управи периодично, одмах по успостављању интернет везе, а најкасније у року од пет дана од дана издавања појединачног фискалног рачуна (члан 10. став 2).

(2) За прекршај из става 1. овог члана казниће се одговорно лице у правном лицу, новчаном казном од 500 КМ до 1.500 КМ.

(3) За прекршај из става 1. овог члана казниће се предузетник и лице које професионално обавља самосталну дјелатност, новчаном казном од 1.000 КМ до 3.000 КМ.

Недостављање података о пословним просторијама

Члан 20.

(1) Новчаном казном од 2.000 КМ до 6.000 КМ казниће се за прекршај правно лице – обвезник фискализације, ако:

1) прије почетка коришћења електронског фискалног уређаја не достави Пореској управи електронским путем податке о пословним просторима у којима ће користити тај електронски фискални уређај, и то за сваки пословни простор одвојено (члан 11. став 1),

2) у року од 24 сата прије настанка промјене података из члана 11. став 1. овог закона не достави податке Пореској управи (члан 11. став 2).

(2) За прекршај из става 1. овог члана казниће се одговорно лице у правном лицу, новчаном казном од 400 КМ до 1.200 КМ.

(3) За прекршај из става 1. овог члана казниће се предузетник и лице које професионално обавља самосталну дјелатност, новчаном казном од 800 КМ до 2.400 КМ.

Неодобрени електронски фискални уређаји

Члан 21.

(1) Новчаном казном од 2.500 КМ до 7.500 КМ казниће се добављач електронског фискалног уређаја који обвезнику фискализације достави електронски фискални уређај чија употреба није одобрена од Пореске управе (члан 8. став 5).

(2) За прекршај из става 1. овог члана казниће се одговорно лице у правном лицу, новчаном казном од 500 КМ до 1.500 КМ.

(3) За прекршај из става 1. овог члана казниће се лице које обавља самосталну дјелатност, новчаном казном од 1.000 КМ до 3.000 КМ.

Обавеза усклађивања

Члан 22.

(1) Обвезници фискализације дужни су да своје пословање ускладе са овим законом у роковима прописаним правилником о динамици фискализације.

(2) Досадашњи обвезници фискализације који су били дужни да региструју сваки појединачни промет робе и услуга преко постојећих фискалних каса, дужни су да до момента успостављања фискалне конекције са Пореском управом према одредбама овог закона, наставе да евидентирају сваки појединачни промет робе и услуга преко фискалне касе у складу са законом који је важио до ступања на снагу овог закона.

(3) Лица која у прелазном периоду испуне услове да постану обвезници фискализације, дужна су да, као и досадашњи обвезници, поступају у складу са ставом 2. овог члана.

(4) Дјелатности које су до доношења овог закона биле ослобођене обавезе евидентирања промета преко електронског фискалног уређаја, дужне су да ускладе своје пословање са овим законом у роковима прописаним Уредбом о дјелатностима за чије обављање не постоји обавеза евидентирања промета преко електронског фискалног уређаја и правилником о динамици фискализације.

(5) Трошак иницијалне фискализације обвезника фискализације сноси буџет Републике Српске.

(6) Министар доноси правилник којим се уређује динамика фискализације, као и начин финансирања иницијалне фискализације за све обвезнике фискализације у Републици Српској.

Рокови за доношење подзаконских аката

Члан 23.

(1) Влада ће у року од шест мјесеци од дана ступања на снагу овог закона донијети уредбу о дјелатностима за чије обављање не постоји обавеза евидентирања промета преко електронског фискалног уређаја (члан 4. став 4).

(2) Министар ће у року од шест мјесеци од дана ступања на снагу овог закона донијети:

1) правилник о фискалном рачуну (члан 5. став 4),

2) правилник о одобравању добављача електронских фискалних уређаја (члан 7. став 5),

3) правилник о одобравању и употреби елемената електронских фискалних уређаја, као и регистру добављача и елемената електронских фискалних уређаја (члан 8. став 8),

4) правилник о безбједносном елементу за електронско потписивање фискалних рачуна (члан 9. став 3),

5) правилник о достављању и чувању података о издатим фискалним рачунима (члан 10. став 5),

6) правилник о достављању података и генерисању ознаке пословног простора (члан 11. став 5),

7) правилник о начину провјере фискалних рачуна (члан 12. став 2),

8) правилник о извршењу мјере забране обављања дјелатности (члан 15. став 5),

9) правилник о динамици фискализације (члан 22. став 6).

Престанак важења ранијег закона

Члан 24.

Ступањем на снагу овог закона престаје да важи Закон о фискалним касама („Службени гласник Републике Српске“, бр. 69/07, 1/11, 65/14, 21/15 и 58/19).

Ступање на снагу Закона

Члан 25.

Овај закон ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Српске“.

Број:
Датум:

ПРЕДСЈЕДНИК
НАРОДНЕ СКУПШТИНЕ

Недељко Чубриловић

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ НАЦРТА ЗАКОНА О ФИСКАЛИЗАЦИЈИ

I УСТАВНИ ОСНОВ

Уставни основ за доношење Закона о фискализацији садржан је у Амандману XXXII на члан 68. т. 6. и 8. Устава Републике Српске, према којима Република Српска, између осталог, уређује и обезбјеђује својинске и облигационе односе и заштиту свих облика својине, правни положај предузећа и других организација, као и основне циљеве и правце привредног, научног, технолошког, демографског и социјалног развоја пољопривреде и села, коришћење простора, политику и мјере за усмјеравање развоја и робне резерве.

Чланом 70. тачка 2. Устава Републике Српске прописано је да Народна скупштина Републике Српске доноси законе, друге прописе и опште акте.

II УСКЛАЂЕНОСТ СА УСТАВОМ, ПРАВНИМ СИСТЕМОМ И ПРАВИЛИМА НОРМАТИВНОПРАВНЕ ТЕХНИКЕ

Према Мишљењу Републичког секретаријата за законодавство број: 22.03-020-2234/21 од 2. августа 2021. године, уставни основ за доношење овог закона садржан је у Амандману XXXII на члан 68. т. 6. и 8. Устава Републике Српске, према којима Република, између осталог, уређује и обезбјеђује својинске и облигационе односе, заштиту свих облика својине, правни положај предузећа и других организација, као и основне циљеве и правце привредног развоја и политику и мјере за усмјеравање развоја. Такође, чланом 70. тачка 2. Устава Републике Српске прописано је да Народна скупштина доноси законе, друге прописе и опште акте.

Ова материја до сада је била уређена Законом о фискалним касама („Службени гласник Републике Српске“, бр. 69/07, 1/11, 65/14, 21/15 и 58/19), а разлози за доношење новог закона садржани су у потреби даљег развијања и унапређења система фискализације с циљем сузбијања „сиве економије“ у Републици Српској.

Овим законом уређује се предмет, обвезници и поступак фискализације, садржај фискалног рачуна, као и друга питања од значаја за уређење ове материје.

Фискализација је скуп мјера и поступака које спроводе обвезници фискализације и Пореска управа да би се омогућила ефикасна контрола оствареног промета робе, односно услуга посредством електронских фискалних уређаја.

Обвезник фискализације је лице које је регистровано за обављање промета робе и услуга, и које је обавезно да у моменту промета евидентира сваки појединачно остварени промет и то независно од начина плаћања, те као што је то прописано важећим законом, у моменту промета, дужан је да купцу или примаоцу рачуна изда фискални рачун.

Овим законом успоставља се Систем за управљање фискализацијом који је софтверска апликација Пореске управе путем које се преузимају прописани подаци из фискалног уређаја, као и управља процесором фискалних рачуна сваког обвезника фискализације од његовог иницирања до гашења и креира анализе и извјештаје.

Пореска управа одобрава добављача електронског фискалног уређаја на основу јавног позива, а добављач може бити правно лице или лице које самостално обавља дјелатност и испуњава прописане услове. Сви добављачи који испуне прописане услове моћи ће ставити на тржиште фискалне уређаје под истим условима, на који начин се посредно остварује начело заштите потрошача.

Остале одредбе овог закона односе се на прописивање хардверских или софтверских елемената у Систему за управљање фискализацијом, као и начин међусобне комуникације и размјене податка који су садржану у процесору фискалних рачуна, електронском систему за издавање рачуна и безбједносном елементу.

Обрађивачу су дате одређене сугестије које су се односиле на побољшање и прецизирање формулација овог закона, као и на његово усклађивање са Правилима за израду закона и других прописа Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“, број 24/14), а које је обрађивач у потпуности прихватио и уградио у текст Нацрта.

Будући да је Републички секретаријат за законодавство утврдио да је овај нацрт усклађен са Уставом, правним системом Републике и Правилима за израду закона и других прописа Републике Српске, мишљења смо да се Нацрт закона о фискализацији може упутити даље на разматрање.

III УСКЛАЂЕНОСТ СА ПРАВНИМ ПОРЕТКОМ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Према Мишљењу Министарства за европске интеграције и међународну сарадњу, број: 17.03-020-2351/21 од 28. јула 2021. године, а након увида у прописе Европске уније и анализе Нацрта закона о фискализацији, нису установљени обавезујући извори права ЕУ који се односе на материју достављеног нацрта. Због тога у Изјави о усклађености стоји оцјена „непримјењиво“.

IV РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

Програмом економских реформи Републике Српске за 2020–2022. годину Влада Републике Српске је предложила, а Народна скупштина Републике Српске подржала циљеве, мјере и правце развоја привреде Републике Српске у периоду за који се овај документ усваја.

Један од основних циљева којима свака привреда тежи је смањење сиве зоне која са једне стране онемогућава тржишну конкуренцију, а са друге умањује приходе свих буџета, а што за посљедицу неминовно има умањење обима сервисирања јавних потреба једне државе. Регистровање промета путем фискалних уређаја је један од најбољих начина сузбијања те сиве зоне пословања која се у највећем дијелу одвија у пословању са готовином.

Дакле, са основним циљем сузбијања сиве економије, у Републици Српској је прво у оквиру пројекта „Подршка реформи пореског система у БиХ“, од стране „УК Aid“ и Амбасаде Уједињеног Краљевства у БиХ, а по упутствима Министарства финансија од 10. јула 2018. године израђена „Cost-benefit“ анализа имплементације „ON-LINE“ фискализације, а касније од стране Радне групе за фискализацију, именоване рјешењем министра финансија број: 06.07/111-169/19 од 28. октобра 2019. године израђена је Анализа стања електронске фискализације у Републици Српској (фебруар 2020. године).

Обје урађене анализе указале су на потребу мијењања постојећег система фискализације, те указале на негативне стране постојећег система, због чега је формирана Радна група за израду Закона о фискализацији у чијем саставу су представници свих релевантних институција које у одређеном дијелу надлежности имају улогу или утичу на регулисање тржишта.

Наиме, постојећи систем фискализације у Републици Српској уведен је доношењем Закона о фискалним касама („Службени гласник Републике Српске“, број 69/07), али је у пракси заживио од друге половине 2008. године када је извршена прва

фискализација и када је Пореска управа Републике Српске успоставила технички систем за преузимање података са фискалних система као и софтверску и процедуралну подршку за комплетан пословни процес од фискализације до контроле обвезника фискализације.

Примијењен је модел фискализације који је са успјехом први пут реализован у Републици Србији 2003. године, тако да је основни технички концепт и законодавни оквир у цијелости сачињен на основу србијанског рјешења уз одређена прилагођавања и унапређења.

Модел фискализације који је примјенила Република Србија у том моменту представљао је квалитативни искорак у односу на моделе примјењиване до тада у другим земљама, при чему су централизованим и аутоматизованим прикупљањем података о дневним прометима са фискалних система створени значајни потенцијали за управљање ризиком пореске контроле, односно примјене напредних метода у селекцији пореских обвезника за инспекцијски надзор. То је био један од најзначајнијих аргумената за примјену овог модела фискализације и у Републици Српској, иако ти потенцијали нису ни приближно искоришћени у пројектованом капацитету, нарочито када је у питању анализа ризика.

Поред низа позитивних ефеката, прије свега у домену повећања степена контроле над прометом робе и услуга, а самим тим и повећања пореских прихода и смањењу маргине „сиве економије“, примјењени модел је имао и одређене негативне ефекте.

Због строгог, комплексног и скупог процеса сертификације фискалних система, с једне стране, створени су нови захтјеви за изградњу институционалних капацитета за праћење фискализације, прије свега у Министарству финансија и Пореској управи Републике Српске, а с друге стране, концепција овлашћивања произвођача фискалних система (сертификацију је вршила овлашћена лабораторија на Електротехничком факултету за накнаду коју су плаћали произвођачи фискалних система, што је додатно утицало на поскупљење крајњих производа и брзину избацивања нових модела на тржиште) као специфичних строго намјенских техничких уређаја довела је до лимитирања тржишта ових врло важних и широко присутних услужних техничких уређаја за издавање рачуна, што је резултирало малим бројем уређаја који обвезницима фискализације стоје на располагању за коришћење и њиховом релативно високом набавном цијеном.

Све то је резултирало повећањем оперативних трошкова пословања за пословну заједницу тако да тај додатни терет многи пословни субјекти (прије свега мале предузетничке радње) нису могли да издрже и да опстану на тржишту у новим условима, тако да је у почетним годинама примјене Закона примјењен тренд повећаног затварања предузетничких радњи. Треба примјетити да је примјена Закона о фискалним касама почела у јеку економске кризе која је такође имала велики утицај на економска збивања, тако да би само детаљно истраживање које никада није спроведено могло дати коначан одговор у том смислу.

У сваком случају евидентно је да је набавна цијена фискалних уређаја висока у поређењу са истоврсним уређајима опште намјене (пропорције се крећу од 2,5 до чак 4 пута), да је избор на тржишту врло мали и сведен на системе три произвођача, 15 модела/комплета фискалних система (осам фискалних каса и седам модела фискалних штампача са софтверском апликацијом и припадајућим ГПРС терминалима – осам типова терминала), те да се углавном ради о уређајима на граници технолошке компатибилности са модерним ПЦ рачунарским и софтверским системима. Обавеза потписивања уговора са овлашћеним сервисерима фискалних система, периодични трошкови (замјена фискалних модула и сл.), као и чињеница да се ниједан фискални

систем не може ставити у функцију, нити у поновну функцију (након замјене фискалних модула) без физичког присуства пореског инспектора, говори о додатном терету који је овако конципиран процес фискализације наметнуо на пословне субјекте као и на Пореску управу Републике Српске.

Поред свега поменутог, сви субјекти фискализације имају обавезу спровођења обавезних процедура израде периодичних извјештаја, спровођења процедуре припреме дневних извјештаја за слање, које се обавезно спроводе након свршетка радног времена и друге експлицитно и имплицитно повезане процедуре које запослени на свом радном мјесту морају да спроводе да би систем функционисао.

Једна од примијећених нуспојава лимитирања тржишта фискалних система је принуђеност локалних супортинг ИТ компанија да потпишу уговоре о обављању дистрибутерских и услуга сервисирања фискалних система са једним од три овлашћена произвођача (ради стицања статуса „овлашћених сервиса фискалних система“), врло често под неповољним условима, неријетко без адекватне и правовремене подршке када је у питању снабдијевање фискалним системима, резервним дијеловима и др., док су на другој страни овлашћени сервис поднијели највећи терет обавеза обезбјеђивања адекватне обуке, техничке подршке па и подршке пореским инспекторима током фискализације. Посљедице тог неповољног положаја су осјећали како овлашћени дистрибутери/сервиси на својим пословним резултатима, тако и обвезници фискализације уколико сервиси нису били у могућности да их адекватно опслуже.

Осим свега наведеног, неоспорно је да је спровођење овог закона ангажовало знатне додатне финансијске и људске ресурсе на страни институција Републике Српске, што је проузроковало велика напрезања јер је на име спровођења овог система Пореска управа Републике Српске добила додатна средства само за набавку неопходне хардверске опреме за изградњу система.

Један од проблема који је остао неријешен у пракси све до данас јесте спровођење процедуре вјештачења фискалних система који су изузети од обвезника због разних разлога, најчешће због сумње у њихову усклађеност са прописима. Тај посао је требало по Закону да буде повјерен овлашћеној лабораторији, али се у пракси процедура показала потпуно нефункционална, тако да и ту један од узрока појаве која је уочена да су неки порески обвезници пронашли начин да заобиђу строге захтјеве за функционалне и техничке карактеристике фискалних система и прометују робу и услуге издајући фиктивне фискалне рачуне (који изгледом чак не одступају од прописане форме), односно рачуне који не улазе у дневне извјештаје о промету који се достављају Пореској управи на дневном нивоу. Наведена појава је узела маха и постојећи капацитети Пореске управе Републике Српске немају на њу адекватан одговор, тако да је и то један од снажних мотива да се пређе на систем који по својој поставци онемогућава такав начин рада у редовном режиму. Поред коришћења паралелних уређаја са којих се издају лажни фискални рачуни присутна је и појава коришћења дефискализираних сертификованих фискалних уређаја са који се издају рачуни који потпуно одговарају прописаном изгледу фискалног рачуна (осим ЈИБ-а обвезника којег просјечан купац не примјећује), али се тако остварени промет не доставља на сервер Пореске управе путем дневних извјештаја јер је систем дефискализован.

Све то указује на чињеницу да је оснивање новог и проширење постојећег бизниса, као и само пословање финансијски и процедурално оптерећено у интересу постизања циљева фискализације. Свако рјешење које ће утицати на смањење повезаних оперативних трошкова и редуковање процедура или њихову аутоматизацију, сигурно ће имати позитивне ефекте на пословно окружење у Републици Српској.

На основу наведеног, овим законом предложен је систем фискализације са сљедећим позитивним карактеристикама у односу на постојећи систем:

1. Фискални рачун

Тренутни фискални рачун у Републици Српској се издаје из фискалне меморије која је физички заштићена и као таква синхронизује податке једном дневно са пореском управом путем ГПРС мреже. Количина и начин преноса података је веома ограничавајућа. Овакав начин издавања и синхронизације података омогућава стварање сивог тржишта јер је на пореском обвезнику избор шта ће и када пријавити. Једина противмјера је инспекцијски надзор, који није могуће извести у толиком броју да би било квалитетно. Како је заштита на рачину физичке природе, тј. путем елемената рачуна, такав рачун је веома лако фалсификовати да га је тешко разликовати од оригинала.

Са друге стране, у оквиру новог система фискализације, цјелокупан промет који се региструје у продаји биће моментално забиљежен у виду издатог QR кода који се ослања на блокчејн технологију. Иако се у случају постојања сталне интернет конекције цјелокупан промет пријављује Пореској управи моментално, у случају нестанка или непостојања интернет конекције промет се може преносити до Пореске управе путем скенирања QR кода. У пракси то значи да уколико је порески обвезник издао 100 рачуна, а промет није пријавио путем интернет везе, довољно је да се скенира QR код од три рачуна како би се уз помоћ блокчејн технологије изградиле комплетне информације о свих 100 рачуна са појединачним износима и припадајућим порезима. Важно је напоменути да приликом успостављања интернет везе порески обвезник размијени информације о свих 100 рачуна, укључујући и артикле на тим рачунима. Ова технологија омогућава да и сам систем за управљање фискализацијом буде недоступан, тј. да се деси хаварија, али да се на терену код пореских обвезника фискални систем ради несметано.

Рачуне са издатим QR кодом је практично немогуће фалсификовати, јер осим визуелно садржаних елемената рачуна, постоји и елемент дигиталне аутентичности сваког рачуна који је лако провјерљив скенирањем QR кода.

Фискални рачун нове генерације је могуће, осим штампања, издати и на друге начине као што је слањем имејлом, апликацијом, СМС-ом, приказом QR кода на екрану итд.

Како би овакав систем у потпуности функционисао неопходно је да приликом сваког издавања рачуна, рачун буде потписан локалним сигурносним елементом са локалног фискалног уређаја.

2. Локални фискални уређај

Постојећи фискални уређај се заснива на заштићеној меморији и модулу за ГПРС комуникацију. Оваква технологија и уређаји су заступљени на тржишту већ тридесетак година и сматрају се застарјелом, јер је производња таквих уређаја скупа а могућности ограничене и не прилагођене потребама данашњице. Све ово доводи до неефикасне мреже фискалних уређаја, гдје се отвара простор за сиво тржиште, омогућавајући пласман фискалних уређаја који нису под контролом Пореске управе. Овакав систем захтијева и комплексну мрежу произвођача, дистрибутера и сервисера како би цијели систем функционисао. Дуго вријеме чекања приликом квара фискалног уређаја спречава пореског обвезника да врши продају.

Функционалност постојећих уређаја је ограничена на штампање и издавање рачуна.

Са друге стране, фискални уређаји нове генерације се заснивају на квалитетним и напредним сигурносним елементима и могућностима којима уређај располаже. Како је језгро система генерисање QR кода, који је изграђен од сигурносних елемената, ти елементи морају бити израђени по највишим свјетским стандардима. У ту сврху треба користити сигурносне стандардне протоколе и протоколе који се користе за новчане трансакције у банкарском сектору. На тај начин ће сам систем и уређај постићи највиши степен сигурности.

Како би се пратили трендови и потребе које диктира појава нових технологија неопходно је да уређај буде мултифункционалан и да предвиди потребе Републике Српске и усклади са дигитализацијом друштва. То подразумијева да уређај, осим издавања фискалних рачуна, омогући друге функционалности које доприносе побољшању квалитета задовољавања јавних потреба.

Фискални уређај нове генерације треба да има могућност штампања и скенирања QR кодова. Како је QR код све више проналази своју употребу, као нпр. у ковид зеленом сертификату, потребно је да уређај има такву функционалност како би био спреман за нове функционалности у дигитализацији друштва.

Фискални уређај треба да прати одређене стандарде и функционалности, али и да његова замјена или поправка буде сведена на апсолутни минимум како би порески обвезник могао несметано да обавља свој посао. У том смислу компонента сигурносног елемента пореског обвезника треба да буде смјештена на медиј паметне картице, те да се приликом премјештања картице у резервни уређај успјешно наставља фискални процес.

3. Систем за управљање фискализацијом

Постојећи систем за управљање фискализацијом је заснован на технологијама које су старије од две деценије. Подаци који се прикупљају једном дневно су збирни, те као такви нису погодни за детаљнију анализу. Тренутни систем не посједује напредне алгоритме које би тражиле нелогичности ради инспекцијског надзора пореских обвезника. База података фискалних рачуна, заснована на старим технологијама је велика и изузетно тешка за напредна претраживања, филтрирања и анализу. Сигурност постојећег система је веома упитна јер су сигурносне заштите на ниском нивоу.

Са постојећим системом није могуће вршити инспекцијске контроле на радном мјесту инспектора, што проузрокује да инспектори неефикасно проводе вријеме на терену вршећи инспекцијски надзор.

Податке није могуће квалитетно обрадити и анализирати, јер не стижу благовремено, те се често ради са закасњелим подацима.

Укратко, тренутни систем за управљање фискализацијом је застарио и не може да одговори потребама Пореске управе како би на квалитетан начин вршила контролу над пореским обвезницима, што умањује фискалну дисциплину обвезника и умањује приход у буџет.

Са друге стране, нови систем за управљање фискализацијом треба да буде развијен користећи сервисно оријентисану архитектуру. На тај начин би се у почетку развиле све неопходне функционалности у склопу модула, док би развој додатних функционалности као и увезаност са компонентама других система у будућности био изузетно једноставан и лак. У том смислу Систем за управљање фискализацијом (СУФ) мора да подржи тренутне захтјеве Пореске управе, али и да омогући дуговјечност цјелокупног система.

Цјелокупан промет робе и услуга у Републици Српској се моментално региструје у базу података приликом продаје и/или синхронизације са електронским фискалним уређајем. Изузетак јесте електронски фискални уређај који ради у офлајн режиму и није синхронизовао податке са СУФ-ом. Такав уређај се приликом прве доступности интернет везе синхронизује са СУФ-ом, што не значи да СУФ већ не посједује податке о продаји. Наиме, уз помоћ блокчејн технологије, систем за управљање фискализацијом има могућност да изгради блокове о продаји са фискалног уређаја који није синхронизовао податке са СУФ-ом и у том случају ће бити познати износи појединачних рачуна и припадајућег пореза, без артикала рачуна. Овај механизам служи за разна надгледања, провјере аутентичности и контроле унутар система, али и омогућава да комплетан систем за фискализацију ради и у случају пада или недоступности сервера система за управљање фискализацијом, што представља додатну заштиту у раду цјелокупног система.

Нови систем за управљање фискализацијом треба да има базу података најновије генерације гдје би се биљежиле све релевантне информације о свим привредним субјектима што би смањило сиву економију услед тачне евиденције пореских обвезника, локација обављања дјелатности и њихових активности.

База података би садржавала и све актуелне податке о промету цјелокупне робе и услуга са свим подацима који се налазе на рачуну а дефинисани су законом, што би омогућило аналитику продаје на нивоу сваког продатог артикла.

Пратећи најновије технолошке трендове приступ подацима треба да буде строго контролисан поштујући најстроже безбједносне стандарде и принципе. Примјена механизма надгледања свих приступа свим подацима омогућиће историју приступа и коришћења података како би се увијек знало ко је којем податку приступио и када. Нови систем за управљање фискализацијом треба да посједује модул за анализу и извјештавање развијен према најновијим технологијама. То подразумијева сет стандардних извјештаја, али и да се развију алати са којима ће се вршити анализа и омогућити брзо креирање извјештаја према жељама корисника. На овај начин ће државни службеници и порески инспектори моћи да према свом нахођењу анализирају податке и креирају извјештаје, без потребе за додатним програмирањем и/или развојем система.

Нови систем за управљање фискализацијом треба да омогући издавање рачуна крајњем купцу као и издавање фактуре пословном лицу. На тај начин ће бити могуће праћење цјелокупне робе и услуга свих привредних субјеката. Оваквим системом ће се олакшати инспекцијски надзор јер ће роба бити праћена од улаза у велепродају, преко складишта до продаје крајњем купцу и порески инспектори ће веома једноставно моћи да сазнају исправне количине у продаји. На основу ових података је могуће креирати напредне алгоритме који ће моћи да препознају да је на неком од продајних мјеста продато више робе него што је набављено. Са оваквим системом, Република Српска ће моћи вршити и додатне провјере крајње потрошње јер, како је и наведено, моћи ће се пратити роба од велепродаје до малопродаје и то појединачни артикли. Нови систем за управљање фискализацијом треба да омогући праћење активности пореског обвезника анализирајући његове обрасце понашања. На тај начин систем једноставно може да препоручи инспектору да изврши надзор, прво анализирајући податке, а онда према потреби да врши инспекцијски надзор на терену. На овај начин ће се вишеструко побољшати ефикасност рада на терану. Нови систем треба да препозна једноставне облике преваре и обавијести како би порески инспектори могли да истраже случај.

Нови систем за управљање фискализацијом треба да буде више од система за издавање аутентичног рачуна, праћења робе и услуга, те надгледања пореских обвезника. Новим системом Влада Републике Српске жели да искористи пуни

потенцијал при коришћењу напредних технологија и да овај систем стави на располагање потребама свим институцијама у Републици Српској који искажу интерес.

Овакав систем може да користи многима, а не само за контролу промета који је основни циљ увођења у Републици Српској.

Имајући у виду чињеницу да су обвезници фискализације према одредбама важећег Закона из својих средстава набављали фискалне касе, Влада Републике Српске је утврдила и исказала спремност да трошкови иницијалне фискализације у новом систему буду трошкови буџета Републике Српске за све обвезнике фискализације у тренутку ступања на снагу новог закона о фискализацији. Ови трошкови би укључивали постављање уређаја који је у том тренутку доступан на тржишту у Републици Српској и који задовољава минималне техничке услове и путем којег се у складу са законом извршава обавеза евидентирања промета.

Битно је и нагласити је систем фискализације у овом моменту веома сигуран и заштићен, јер је базиран управо на технологији блокчејн, која технологија је у свијету веома коришћена посебно у подручјима гдје је потребно максимално заштити и податке и потенцијалне измјене система.

Предложени систем фискализације у највећем дијелу је базиран на систему који је у овој години усвојен у Републици Србији, и који ће бити реализован почетком следеће године.

На основу напријед наведеног може се закључити да је у Републици Српској неопходно унапређење постојећег система фискализације, односно, у техничком смислу, прелазак на нови систем фискализације због прије свега технолошки потпуно застарјелог постојећег система, а све ради сузбијања сиве економије и превасходно стварања бољих услова пословања.

V ОБРАЗЛОЖЕЊЕ ПРЕДЛОЖЕНИХ РЈЕШЕЊА

Чланом 1. утврђен је предмет закона, а то је предмет фискализације у Републици Српској, поступак фискализације, обвезници фискализације, садржај фискалног рачуна, поступак провјере фискалних рачуна, као и казнене одредбе за прекршаје прописане овим законом.

Члан 2. садржи дефиниције појмова који су употријебљени у предметном закону, па су тако дате дефиниције саме фискализације, момента промета робе, односно услуге, дефиниције свих компоненти система за фискализацију, пословног простора, добављача електронског фискалног уређаја и дефинисање плаћања. Поједине дефиниције су дате искључиво у смислу овог закона, као што је утврђивање момента промета робе и услуга који је важан из аспекта настанка обавезе издавања фискалног рачуна. Тако постоје различита посматрања настанка промета, што је у правном смислу, моменат када ризик и трошак прелази са продавца на купца, што је уређено стандардима у трговини, односно трговинским клаузулама, те законима којима се уређују порези, због момента настанка пореске обавезе. Са становишта Закона о фискализацији, моментом промета робе, односно услуге сматра се моменат кад је роба испоручена, односно услуга извршена или моменат кад је извршено плаћање у зависности који је моменат наступио раније. На овај начин избјегнуте су недоумице у односу на дефинисање настанка обавезе фискализације. Такође, овим чланом су дефинисане компоненте фискалног система који са једне стране чине систем за управљање фискализацијом који је најважнији сегмент укупне фискализације који се налази у Пореској управи Републике Српске и који управља фискализацијом и са друге стране електронски фискални уређај који може бити само софтвер или хардвер и софтвер, који се може налазити код обвезника (хардвер и софтвер) или код Пореске

управе (само софтвер), а који се састоји од процесора фискалних рачуна (елемента који размјењује податке са електронским системом за издавање рачуна и безбједносним елементом), те електронског система за издавање рачуна у који обвезник уноси податке о промету и из којег се штампа фискални рачун. Овим чланом дефинисан је и електронски потпис у смислу овог закона, а то је шифровани дигитални код који идентификује обвезника фискализације и потврђује интегритет процесора фискалних рачуна приликом преноса података у систем за управљање фискализацијом. Практично, без електронског потписа, фискални рачун не може бити издат. Електронски потпис се налази на носачу који може бити чип, картица или неки други прихватљиви елемент.

Чланом 3. уређује се предмет фискализације. Сходно тој одредби, предмет фискализације је сав промет робе и услуга у Републици Српској за који се плаћање врши готовински или безготовински, укључујући и промет извршен путем самонаплатних уређаја. Важећим законом, за разлику од предложеног, промет извршен путем самонаплатних уређаја није био промет за који је постојала обавеза евидентирања путем фискалне касе због чињенице да технички није било могуће инсталирати фискалну касу која функционише само уз оператера. Са друге стране, предложени систем фискализације је технички напредан и једноставан тако да се може фискализovati и самонаплатни уређај и евидентирање промета путем таквог уређаја ће бити потпуно самостално и аутоматизовано.

Чланом 4. уређује се обвезник фискализације, утврђује се да свако лице, било физичко, било правно које је регистровано за обављање промета робе и услуга јесте обвезник фискализације. Оваква формулација обвезника нема изузетака у обавези фискализације и евидентирања промета у Републици Српској. Смисао фискализације је контрола промета због сузбијања сиве зоне и спречавања нелојалне конкуренције. Привредни субјекти у Републици Српској више пута су изјавили да дају пуну подршку свим мјерама којима се утиче на смањење нелојалне конкуренције јер такве мјере заиста подстичу привредни раст и стварају фер тржишну конкуренцију. Међутим, у одређеним ситуацијама може постојати и групација субјеката који нису у техничким могућностима регистровати промет на начин прописан овим законом и због тога је утврђен изузетак који представља правни основ Влади Републике Српске да утврди појединачна ослобађања од обавезе фискализације. Бројне су користи од оваквог модела фискализације поред основног разлога увођења оваквих начина издавања рачуна, а један од њих је статистика и извјештавање јер подаци који у овом моделу фискализације буду доступни Пореској управи могу се вишеструко користити за анализе, праћење, пројекције имајући у виду да ће се кроз овај систем роба или услуга пратити од уласка у земљу до крајњег купца. Такође, имајући на уму да се кроз овај систем могу видјети и артикли и врста услуга, ови подаци ће свакако послужити утврђивању олакшица, субвенција, премија, регреса или било каквих подстицаја или пореских олакшица у Републици Српској. Због тога, али и због уставног принципа једнакости пред законом, потребно је утврдити веома широк круг обвезника уз минимална објективна изузећа за појединачне случајеве.

Чланом 5. утврђен је садржај фискалног рачуна па је у односу на важећи Закон разлика у садржају фискалних рачуна у износу попушта уколико он постоји и у коду за брзи одговор (тзв. QR код) који служи за верификацију и садржи све елементе електронског потписа. Скенирањем тог кода купац или прималац рачуна могу у сваком тренутку провјерити преко интернет странице Пореске управе Републике Српске да ли је тај промет за те артикле евидентиран у Пореској управи. Сви фискални рачуни су потписани од стране безбједносног елемента и имају јединствен дигитални потпис који садржи неопходне информације на основу којих

Систем за управљање фискализацијом може доћи до закључка о недостајућим рачунима и њиховим вриједностима. Овај начин представља мини-блокчејн методологију за трансакције коју ће бити примијењена у пракси како би Република Српска била међу лидерима у коришћењу најсавременијих дигиталних рјешења.

Чланом 6. утврђена је обавеза издавања фискалног рачуна у моменту извршеног промета робе или услуга, укључујући и примљени аванс. Оваква обавеза већ и постоји у важећем закону.

Чланом 7. уређује се добављач електронског фискалног уређаја, па је овим чланом предвиђено да Пореска управа одобрава добављача електронског фискалног уређаја под условима који ће бити утврђени подзаконским актом, а на основу јавног позива. Предметна одредба значи да ће сви добављачи који испуне услове моћи ставити на тржиште фискалне уређаје под истим условима. Потреба за одобравањем добављача фискалних уређаја постоји управо из разлога заштите потрошача, обвезника фискализације и одговорности за евентуалну штету коју проузрокује уређај који није у складу са прописима. На интернет страници Пореске управе објављују се одобрени добављачи фискалних уређаја тако да обвезници у сваком тренутку имају информацију чији уређају испуњавају законске услове. Сваки добављач одговара за исправност тих уређаја према корисницима.

Чланом 8. утврђују се елементи и врсте електронског фискалног уређаја па је тако обвезник фискализације дужан посједовати најмање један електронски фискални уређај који посједује сопствени процесор фискалних рачуна и који омогућава издавање фискалних рачуна чак и у случају привременог или трајног прекида интернет везе. Са друге стране, у случају гдје није могуће коришћење таквог уређаја, обвезник може користити процесор фискалних рачуна у Систему за управљање фискализацијом који омогућава издавање фискалних рачуна искључиво кроз сталну интернет везу у реалном времену. Ово практично значи да постоји обавеза пореских обвезника ради сигурности да имају бар један уређај који може радити у тзв. офлајн режиму рада и који користи процесор фискалних рачуна који се налази код обвезника. Са друге стране у оним случајевима гдје није могуће коришћење таквог уређаја омогућено је и коришћење уређаја који само функционише у тзв. онлајн режиму, при чему је у том случају код престанка интернет везе немогуће издати фискални рачун.

Код уређаја који функционишу и без интернет везе у меморији уређаја остају записи тих издатих фискалних рачуна до момента успостављања интернет везе када се аутоматски шаљу у Систем за управљање фискализацијом код Пореске управе.

Чланом 9. уређен је безбједносни елемент који представља у суштини дигитални потпис који је јединствени идентификатор уређаја и обвезника и који издаје Пореска управа у складу са прописима којима се уређује област електронског потписа и информационог друштва.

Чланом 10. уређује се процесор фискалних рачуна који може бити код пореског обвезника или код Пореске управе, у Систему за управљање фискализацијом. У суштини, порески обвезник посредством процесора фискалних рачуна и безбједносног елемента издаје фискалне рачуне при чему уколико користи процесор фискалних рачуна интегрисан у електронски фискални уређај може и у офлајн режиму рада издавати рачуне који се чувају у интерној меморији и при спајању на интернет мрежу достављају аутоматски Пореској управи, док је код процесора фискалних рачуна који се налази у Систему за управљање фискализацијом ситуација другачија и тај процесор логично не може издавати фискалне рачуне без константне интернет везе. Из тог разлога утврђена је чланом 8. обавеза посједовања најмање једног фискалног уређаја који користи интегрисани процесор фискалних рачуна код обвезника.

Члан 11. садржи одредбе о обавезним обавјештењима која је обвезник фискализације дужан доставити Пореској управи, а односе се на обавјештења о пословним просторима у којима користи електронски фискални уређај, обавјештење о престанку обављања дјелатности и друге податке од значаја за фискализацију.

Чланом 12. уређује се провјера фискалних рачуна. У суштини, сваки купац може одмах по пријему рачуна провјерити да ли је тај рачун евидентирам у Пореској управи путем интернет странице Пореске управе. Чак и ако рачун није у бази СУФ рачун је могуће провјерити самим скенирањем QR, јер се у том случају подаци аутентификују блокчејн технологијом.

Чланом 13. уређује се питање надзора над примјеном одредаба овог закона. Управни надзор над примјеном одредаба овог закона врши Министарство финансија као ресорно надлежно министарство, док инспекцијски надзор врши примарно Пореска управа Републике Српске. Инспекцијски надзор над обавезом издавања фискалних рачуна поред Пореске управе врши и надлежна тржишна инспекција. Овакво рјешење је оправдано нарочито из разлога што је надлежност тржишне инспекције контрола пословања субјеката који обављају дјелатност трговине и пружања услуга на тржишту, при чему је издавање рачуна један од услова пословања ових субјеката. Са друге стране, на овај начин је значајно већи обухват и посљедишно ефекат контроле примјене овог закона.

Чл. 14, 15. и 16. утврђена је мјера забране обављања дјелатности оним обвезницима код којих инспектор Пореске управе утврди да не врше евидентирање сваког појединачног промета путем фискалној уређаја. Мјера се изриче на период од 30 дана, а уколико у року од годину дана инспектор утврди да је обвезник поновио исти прекршај, изриче му мјеру забране обављања дјелатности у трајању од 60 дана. Уз мјеру се изриче и новчана казна коју обвезник уколико плати у року од 48 сати неће бити извршена мјера забране обављања дјелатности. Овакво рјешење постоји и у важећем закону, с тим да је остављен рок од 72 сата за плаћање новчане казне. Новина у овом закону у односу на важећи је да у случају свих других прекршаја осим прекршаја евидентирања промета, обвезнику се налаже отклањање неправилности и оставља рок за извршење не дужи од 30 дана. У случају да обвезник не отклони утврђене неправилности у датом року изриче му се мјера забране обављања дјелатности која има дејство до отклањања неправилности.

Чл. 16, 17, 18, 19, 20. и 21. утврђене су новчане казне за прекршаје учињене од обвезника фискализације и добављача електронског фискалног уређаја. Казне су утврђене у распонима од 400 КМ до 24.000 КМ у зависности од правне форме обвезника фискализације и тежине учињеног прекршаја. Казне су утврђење у распонима који су утврђени и у важећем Закону о фискалним касама.

Чланом 22. прописана је обавеза усклађивања са предложеним законом у роковима који ће бити утврђени правилником о динамици фискализације као коначни или крајњи рокови за прелазак на нови модел фискализације. Предложеним чланом предвиђено је да ће обавеза евидентирања промета путем нових фискалних уређаја тећи од момента остварења конекције са Пореском управом, а најкасније до истека рокова из правилника о динамици фискализације. Овакво рјешење је утврђено јер се ради о великом броју обвезника и различитим категоријама обвезника, па је сасвим оправдано утврдити динамику фискализације како је то било утврђено и приликом увођења обавезе фискализације у Републици Српској према закону из 2007. године. Такође, овим чланом предвиђено је да сви обвезници који у прелазном периоду постану обвезници фискализације врше евидентирање промета путем фискалног система који у моменту настанка њихове обавезе буде доступан.

Овим чланом утврђена је обавеза Републике Српске да сноси трошкове иницијалне фискализације за све обвезнике, међутим начин финансирања ће бити утврђен подзаконских актом.

Чланом 23. утврђени су рокови доношења подзаконских аката.

Чл. 24. и 25. утврђен је престанак важења закона који је тренутно на снази и ступање на снагу овог закона. Предвиђено је ступање на снагу овог закона осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Српске“.

VI ПРОЦЈЕНА УТИЦАЈА ЗАКОНА, ДРУГИХ ПРОПИСА И ОПШТИХ АКТА НА УВОЂЕЊЕ НОВИХ, ИЗМЈЕНУ ИЛИ УКИДАЊЕ ПОСТОЈЕЋИХ ФОРМАЛНОСТИ КОЈЕ ОПТЕРЕЂУЈУ ПРИВРЕДНО ПОСЛОВАЊЕ

Увидом у спроведени процес методологије кратке процјене утицаја прописа на Нацрт закона о фискализацији, Министарство привреде и предузетништва, у Мишљењу број: 18.06-020-2451/21 од 24. августа 2021. године, констатује сљедеће:

- Доношење овог закона је предвиђено Програмом рада Владе Републике Српске и Програмом рада Народне скупштине Републике Српске за 2021. годину.
- Обрађивач је анализирао постојеће стање и дефинисао проблем у Обрасцу о спровођењу скраћеног ПУП-а у припреми и изради Нацрта и исти је саставни дио „Разлога за доношење закона“.
- Обрађивач је дефинисао циљеве који се желе постићи доношењем закона.
- Обрађивач је обавио консултације с релевантним институцијама.

Код утврђивања опција за рјешење проблема, обрађивач је навео да се проблем може ријешити једино доношењем закона.

У вези са утицајем на пословно окружење, обрађивач је навео да ће Нацрт допринијети сузбијању сиве економије, која онемогућава тржишну конкуренцију. Према процјени Министарства финансија, један од најбољих начина сузбијања сиве зоне пословања представља регистравање промета у новом систему фискализације, путем нових фискалних уређаја. Нови систем фискализације и нови фискални уређаји су савременији и безбједнији у погледу пробијања безбједносног система и могућности заобилажења достављања података Пореској управи, те на тај начин омогућавају повећање равноправности свих обвезника фискализације и смањење непријављеног промета у готовини. Предложеним системом фискализације настоје се смањити оперативни трошкови пословања пословних субјеката, прије свега малих предузетничких радњи, имајући у виду да обвезници фискализације неће сносити иницијалне трошкове набавке нових уређаја. Увођењем новог система фискализације и нових фискалних уређаја, престаје обавеза појединачне фискализације сваке касе прије ставања у употребу, те тиме и обавеза редовног годишњег сервиса. Осим тога, престаје обавеза прибављања рјешења о фискализацији, чиме се поједностављује процес фискализације.

У вези са утицајем на јавне буџете, обрађивач је навео да ће примјена предложеног закона утицати на републички буџет. Пројектовани трошак фискализације износи око 50 милиона КМ, али се дугорочно очекују позитивни утицаји фискализације на републички буџет и буџете јединица локалне самоуправе у погледу повећања прихода по основу пореза, као резултат повећања пореске дисциплине и смањења сиве економије.

У вези са социјалним утицајима, обрађивач је навео да Нацрт нема социјалних утицаја.

У вези са утицајем на животну средину, обрађивач је навео да Нацрт не утиче на животну средину.

Када је у питању спровођење прописа, обрађивач је навео да управни надзор над примјеном закона врши Министарство финансија, док инспекцијски надзор врше Пореска управа Републике Српске и Републичка управа за инспекцијске послове.

Нацртом закона о фискализацији укидају се формалности: рјешење којим се одобрава стављање у промет фискалног система и рјешење о регистровању произвођача фискалних система.

Министарство привреде и предузетништва утврдило је да је обрађивач, приликом примјене скраћеног процеса процјене утицаја прописа, поступио у складу са методологијом прописаном у т. VI и VIII Одлуке о спровођењу процеса процјене утицаја прописа у поступку израде прописа.

VII УЧЕШЋЕ ЈАВНОСТИ И КОНСУЛТАЦИЈЕ У ИЗРАДИ ЗАКОНА

У складу са Смјерницама за поступање републичких органа управе о учешћу јавности и консултацијама у изради закона („Службени гласник Републике Српске“, бр. 123/08 и 73/12), Министарство финансија је текст Нацрта закона о фискализацији Српске објавило на интернет страници Министарства, те је тако био доступан свим заинтересованим органима, организацијама и појединцима.

Овај закон је рађен на основу двије анализе стања у области фискализације.

У Републици Српској је прво у оквиру пројекта „Подршка реформи пореског система у БиХ“, од стране „УК Aid“ и Амбасаде Уједињеног Краљевства у БиХ, а по упутствима Министарства финансија од 10. јула 2018. године израђена „Cost-benefit“ анализа имплементације ON-LINE фискализације, а касније од Радне групе за фискализацију именоване рјешењем Министра финансија број: 06.07/111-169/19 од 28. октобра 2019. године израђена је Анализа стања електронске фискализације у Републици Српској (фебруар 2020. године).

На основу наведених анализа упућена је Информација Влади Републике Српске у септембру 2020. године о потреби увођења новог система фискализације у Републици Српској на основу које је Влада Републике Српске Закључком број 04/1-012-2-2676/20 од 1. октобра 2020. године обавезала Министарство финансија да формира радну групу која ће израдити неопходне прописе ради успостављања новог система електронске фискализације, те је тим закључком Влада Републике Српске дала сагласност да се трошкови иницијалне фискализације финансирају из Буџета Републике Српске.

Предметни Нацрт Закона о фискализацији урађен је у оквиру Радне групе формиране рјешењем Министра финансија број 06.05/111-6/21 од 5. јануара 2021. године од представника релевантних институција (Министарство финансија, Пореска управа, Министарство трговине и туризма, Министарство привреде и предузетништва, Министарство за научнотехнолошки развој, високо образовање и информационо друштво те консултаната из ове области са претходним искуством у више земаља.

VIII ФИНАНСИЈСКА СРЕДСТВА И ЕКОНОМСКА ОПРАВДАНОСТ ДОНОШЕЊА ЗАКОНА

Предложеним законом мијења се у техничком смислу у цијелости досадашњи систем контроле промета путем фискалних каса и досадашњи фискални системи ће бити замијењени новим системима. Како је то и предложено чланом 8. овог закона, обвезници фискализације дужни су посједовати у сваком пословном простору најмање један електронски фискални уређај који омогућава издавање фискалних рачуна чак и у

случају прекида интернет везе, док на осталим мјестима промета у том пословном простору могу користити процесор фискалних рачуна у Систему за управљање фискализацијом, који је код Пореске управе Републике Српске.

Имајући у виду да је финансирање иницијалне фискализације код пореских обвезника на основу важећег закона било о трошку обвезника фискализације, Влада Републике Српске је предложила да трошак иницијалне фискализације код пореских обвезника овај пут сноси Република, односно да се финансира из средстава Републике.

Трошак иницијалне фискализације подразумијева набавку, односно субвенционисање електронских фискалних уређаја интегрисаних или засебних софтверских или хардверских компоненти по тржишним цијенама, које ће бити формиране у Републици Српској од стране одобрених добављача. Овај трошак подразумијева минимални трошак да би порески обвезник задовољио основне услове евидентирања промета у новом систему фискализације. Начин на који ће бити финансирани иницијални трошкови фискализације биће прописан Правилником о динамици фискализације, у складу са предложеним чланом 22. овог закона.

Трошак фискализације подразумијева трошак иницијалне фискализације код пореских обвезника и трошак набавке система за управљање фискализацијом.

Како у овом моменту не постоји формирана цијена уређаја, као ни система за управљање фискализацијом, Министарство финансија је процјену трошка урадило на основу анализа напријед наведених које су послужиле као основ за израду овог закона, те на основу информација о сличним системима у земљама у окружењу. Према тим информацијама трошак система за управљање фискализацијом би оквирно био 37 милиона КМ, док би трошак набавке или субвенционисања уређаја код пореских обвезника био око 13 милиона КМ за око 40.000 обвезника.