О Б Р А З Л О Ж Е Њ Е

I. УСТАВНИ ОСНОВ

Уставни основ за доношење овог закона садржан је у одредбама члана 97. тач. 6. и 15. Устава Републике Србије, којим је, између осталог, прописано да Република Србија уређује и обезбеђује јединствено тржиште, правни положај привредних субјеката, систем обављања појединих привредних и других делатности, монетарни, банкарски и девизни систем, финансирање остваривања права и дужности Републике Србије утврђених Уставом и законом.

II. РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

Законом о роковима измирења новчаних обавеза у комерцијалним трансакцијама („Службени гласник РС”, бр. 119/12, 68/15, 113/17, 91/19, 44/21 – др. закон, 44/21, 130/21 и 138/22 – у даљем тексту: Закон) прописано је, између осталог, да се у централном регистру фактура, као информационом систему који води Министарство финансија – Управа за трезор (у даљем тексту: Управа за трезор), врши евидентирање електронских фактура и других захтева за исплату у електронском облику, издатих од стране поверилаца у комерцијалним трансакцијама између јавног сектора и привредних субјеката, односно између субјеката јавног сектора, у којима су субјекти јавног сектора дужници. При том, у члану 4а Закона прописан је правни основ за доношење подзаконског акта којим министар надлежан за послове финансија ближе уређује начин и поступак евидентирања електронских фактура у централном регистру фактура, као и начин вођења и садржај централног регистра фактура.

Досадашња примена Закона, као и инспекцијски надзор код субјеката јавног сектора, показали су да субјекти јавног сектора савесно примењују одредбе овог закона, те своје новчане обавезе у комерцијалним трансакцијама измирују у складу са прописаним роковима. Истовремено, уочено је да поменути субјекти не врше ажурно евидентирање измирења новчаних обавеза у информационом систему Управе за трезор, због чега се многе од фактички измирених новчаних обавеза субјеката јавног сектора воде као неизмирене. Последично, извештаји о задужењу субјеката јавног сектора, који се сачињавају на основу података из информационог система Управе за трезор, битно одступају од стварног стања задужења субјеката јавног сектора, а које је значајно мање од оног исказаног у информационом систему Управе за трезор.

У вези са поменутим одступањем извештаја о задужењу субјеката јавног сектора од стварног стања, указујемо да је чланом 9. став 4. Закона о буџетском систему („Службени гласник РС”, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13-исправка, 108/13, 142/14, 68/15-др. закон, 103/15, 99/16, 113/17, 95/18, 31/19, 72/19, 149/20, 118/21, 118/21-др. закон, 138/22, 92/23 и 94/24) прописано да се корисницима јавних средстава који нису укључени у систем консолидованог рачуна трезора, као и осталим правним лицима и другим субјектима који не припадају јавном сектору, а којима се врши пренос средстава из буџета, отвара посебан наменски динарски рачун код Управе за трезор за та средства, који се укључује у систем консолидованог рачуна трезора. Сходно члану 4. став 2. тачка 5) Правилника о начину утврђивања и евидентирања корисника јавних средстава и о условима и начину за отварање и укидање подрачуна консолидованог рачуна трезора код Управе за трезор („Службени гласник РС”, бр. 11/23, 84/23 и 103/24), тип КЈС 7 - Остали корисници јавних средстава, обухвата следеће кориснике јавних средстава: јавна предузећа основана од стране Републике Србије, аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе и правна лица основана од стране тих предузећа, правна лица над којима Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, има директну или индиректну контролу над више од 50% капитала или 50% гласова у управном одбору, друга правна лица у којима јавна средства чине више од 50% прихода остварених у претходној пословној години).

Сагласно наведеном, тип КЈС 7 - Остали корисници јавних средстава, за пренос средстава из буџета отварају посебан наменски динарски рачун код Управе за трезор за та средства, док за средства која нису из буџета користе рачуне отворене код пословних банака. Управа за трезор нема могућности увида у промет по рачунима које корисници јавних средстава, који нису укључени у систем консолидованог рачуна трезора, имају отворене код пословних банака, а што се односи и на измиривање новчаних обавеза које се врши преко тих рачуна, због чега долази до одступања извештаја о задужењу субјеката јавног сектора од стварног стања. Према званичним и јавно објављеним подацима, на дан 17. октобра 2025. године укупно стање неизмирених обавеза у Централном регистру фактура (у даљем тексту: ЦРФ) износи 50.531.407.276,58 динара, од чега: Република (директни) - 16.159.447.365,27 динара, Република (индиректни) - 32.210.454.661,26 динара, локал остало - 91.410.627,60 динара, локал школе - 2.068.844.692,72 динара и АПВ - 1.249.929,73 динара. На исти дан, укупно стање неизмирених обавеза у Регистру измирења новчаних обавеза (у даљем тексту: РИНО) износи 10.083.658.955,48 динара, од чега Република (индиректни) - 10.083.658.955,48 динара. Међутим, а како је претходно наведено, досадашњи инспекцијски надзор код субјеката јавног сектора показао је да субјекти јавног сектора не врше ажурно евидентирање измирења новчаних обавеза у информационом систему Управе за трезор, због чега је оправдана претпоставка да су новчане обавезе, које су евидентиране као неизмирене у ЦРФ-у и РИНО-у на дан 17. октобра 2025. године, фактички делимично или у потпуности измирене, а што за последицу има нетачне званичне податке о задужењу субјеката јавног сектора.

Како су тачни подаци о задужењу субјеката јавног сектора од значаја како са становишта статистике и аналитике буџета Републике, тако и са становишта обавезе извештавања страних финансијских организација и институција, било је неопходно уредити обавезу субјеката јавног сектора да ажурно уносе податке о измиреним новчаних обавезама у информациони систем Управе за трезор, прописивањем рокова за извршење ове обавезе, као и казнених одредаба за непоступање по овој обавези.

Осим наведеног, остале предложене измене и допуне Закона су терминолошког или правно техничког карактера, са циљем да се отклоне непотребна различита тумачења и евентуалне нејасноће у примени Закона у пракси.

Како је претходно наведено једино могуће учинити у форми измена и допуна Закона, доношење закона о изменама и допуни Закона о роковима измирења новчаних обавеза у комерцијалним трансакцијама представља једини начин за постизање наведених решења и поменутих циљева.

III. ОБЈАШЊЕЊЕ ПОЈЕДИНАЧНИХ РЕШЕЊА У ЗАКОНУ

Чланом 1. Предлога закона мења се тачка 11) у члану 2. Закона, чиме се врши усклађивање са фактичким стањем, односно већ успостављеним техничко-технолошким условима информационог система Управе за трезор.

Чланом 2. Предлога закона мења се члан 4а Закона, у том смислу да се субјектима јавног сектора, који плаћања врше преко рачуна који се воде код банака, прописује обавеза да податке о измирењима новчаних обавеза уносе у информациони систем Управе за трезор у року од три радна дана од дана измирења новчане обавезе. Поред тога, прописано је да су ови субјекти дужни да до 1. јула 2026. године у информационом систему Управе за трезор ажурирају статус свих преузетих новчаних обавеза које се у информационом систему Управе за трезор воде као неизмирене и за које је истекао рок за плаћање, а како би већ унети подаци из поменутог система одговарали стварном стању задужења субјеката јавног сектора. Поред тога, прецизиран је предмет уређења подзаконским актом који доноси министар надлежан за послове финансија, у складу са овим законом.

Чланом 3. Предлога закона мењају се ст. 1-3. у члану 8. Закона у смислу навођења тачног назива органа надлежног за инспекцијски надзор, а додатно се врши прецизирање приступа подацима који су потребни за спровођење надзора, као и за обављање осталих законом утврђених функција инспекцијског надзора.

Чланом 4. Предлога закона врши се допуна члана 12. Закона новим ст. 6. и 7, којим су прописани прекршаји и новчане казне за поступање које је супротно члану 4а ст. 1. и 2. овог закона.

Чланом 5. Предлога закона прописује се рок у оквиру којег је потребно да министар надлежан за послове финансија донесе пропис којим ће се ближе уредити начин и поступак евидентирања електронских фактура у централном регистру фактура, начин и поступак измирења обавеза у централном регистру фактура, као и начин вођења и садржај централног регистра фактура. Истим чланом Предлога закона прописан је рок у ком ће министар надлежан за послове финансија донети подзаконски акт из члана 8. став 4. Закона, ради усклађивања са одредбама овог закона.

Чланом 6. Предлога закона уређено је ступање на снагу Закона о изменама и допунама Закона о роковима измирења новчаних обавеза у комерцијалним трансакцијама, као и датум почетка одложене примене члана 4. овог закона.

IV. ПРОЦЕНА ФИНАНСИЈСКИХ СРЕДСТАВА ПОТРЕБНИХ ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ЗАКОНА

За спровођење овог закона није потребно обезбедити средства у буџету Републике Србије за 2025. годину.

V. ПРЕГЛЕД ОДРЕДАБА ЗАКОНА О РОКОВИМА ИЗМИРЕЊА НОВЧАНИХ ОБАВЕЗА У КОМЕРЦИЈАЛНИМ ТРАНСАКЦИЈАМА КОЈЕ СЕ МЕЊАЈУ, ОДНОСНО ДОПУЊУЈУ

Члан 2.

Поједини изрази употребљени у овом закону имају следеће значење:

1) комерцијалне трансакције су уговорене трансакције између субјеката јавног сектора и привредних субјеката, између привредних субјеката, односно између субјеката јавног сектора, које се односе на испоруку добара, односно пружање услуга уз накнаду, у које се убрајају и грађевински и инвестициони радови, као и комуналне услуге;

2) јавни сектор је део националне економије који обухвата сектор државе, у смислу закона којим се уређује буџетски систем, као и јавно предузеће, у смислу закона којим се уређује правни положај јавних предузећа, независно од тога да ли је у обухвату сектора државе;

3) привредни субјект је привредно друштво и предузетник основан у складу са законом којим се уређују привредна друштва, као и задруга и регистровано пољопривредно газдинство и остала правна лица основана у складу са посебним законом;

4) новчана обавеза је износ уговорене накнаде за испоруку добара, односно пружање услуга наведен у уговору, фактури или другом одговарајућем захтеву за исплату, односно у електронској фактури или другом одговарајућем захтеву за исплату у електронском облику, укључујући директне трошкове набавке;

5) фактура, у смислу овог закона, је документ којим се обрачунава накнада за испоруку добара, односно пружање услуга у комерцијалним трансакцијама;

6) привремена или окончана ситуација је документ којим се обрачунава накнада за извршене грађевинске и инвестиционе радове и у смислу овог закона представља одговарајући захтев за исплату;

6а) електронска фактура има значење утврђено у закону којим се уређује електронско фактурисање;

7) неизмирена новчана обавеза у року је новчана обавеза јавног сектора, односно привредног субјекта која није исплаћена повериоцу у уговореном или законом предвиђеном року уколико уговором рок није предвиђен, односно уколико уговор није у писаној форми;

8) камата за неизмирену новчану обавезу у року подразумева камату на новчану обавезу која није исплаћена у уговореном или законом предвиђеном року у висини утврђеној законом којим се уређује затезна камата;

9) *(престала да важи)*

10) систем електронских фактура има значење утврђено у закону којим се уређује електронско фактурисање;

~~11) у централном регистру фактура који успоставља и води Министарство финансија - Управа за трезор, евидентирају се искључиво електронске фактуре издате од стране поверилаца у комерцијалним трансакцијама између јавног сектора и привредних субјеката, односно између субјеката јавног сектора, у којима су субјекти јавног сектора дужници, по успостављању техничко-технолошких услова, а обавезно од 1. маја 2022. године, на основу података добијених из система електронских фактура.~~

11) ЦЕНТРАЛНИ РЕГИСТАР ФАКТУРА ЈЕ РЕГИСТАР КОЈИ УСПОСТАВЉА И ВОДИ МИНИСТАРСТВО ФИНАНСИЈА – УПРАВА ЗА ТРЕЗОР, А У КОЈЕМ СЕ ЕВИДЕНТИРАЈУ ИСКЉУЧИВО ЕЛЕКТРОНСКЕ ФАКТУРЕ ИЗДАТЕ ОД СТРАНЕ ПОВЕРИЛАЦА У КОМЕРЦИЈАЛНИМ ТРАНСАКЦИЈАМА ИЗМЕЂУ ЈАВНОГ СЕКТОРА И ПРИВРЕДНИХ СУБЈЕКАТА, ОДНОСНО ИЗМЕЂУ СУБЈЕКАТА ЈАВНОГ СЕКТОРА, У КОЈИМА СУ СУБЈЕКТИ ЈАВНОГ СЕКТОРА ДУЖНИЦИ, НА ОСНОВУ ПОДАТАКА ДОБИЈЕНИХ ИЗ СИСТЕМА ЕЛЕКТРОНСКИХ ФАКТУРА.

~~Члан 4а~~

~~Министар надлежан за послове финансија ближе уређује начин и поступак евидентирања електронских фактура у централном регистру фактура, као и начин вођења и садржај централног регистра фактура.~~

ЧЛАН 4А

СУБЈЕКТИ ЈАВНОГ СЕКТОРА, КОЈИ ПЛАЋАЊА ВРШЕ ПРЕКО РАЧУНА КОЈИ СЕ ВОДЕ КОД БАНАКА, ПОДАТКЕ О ИЗМИРЕЊИМА НОВЧАНИХ ОБАВЕЗА УНОСЕ У ИНФОРМАЦИОНИ СИСТЕМ УПРАВЕ ЗА ТРЕЗОР У РОКУ ОД ТРИ РАДНА ДАНА ОД ДАНА ИЗМИРЕЊА НОВЧАНЕ ОБАВЕЗЕ.

СУБЈЕКТИ ЈАВНОГ СЕКТОРА СУ ДУЖНИ ДА ДО 1. ЈУЛА 2026. ГОДИНЕ У ИНФОРМАЦИОНОМ СИСТЕМУ УПРАВЕ ЗА ТРЕЗОР АЖУРИРАЈУ СТАТУС СВИХ ПРЕУЗЕТИХ НОВЧАНИХ ОБАВЕЗА КОЈЕ СЕ У ИНФОРМАЦИОНОМ СИСТЕМУ УПРАВЕ ЗА ТРЕЗОР ВОДЕ КАО НЕИЗМИРЕНЕ И ЗА КОЈЕ ЈЕ ИСТЕКАО РОК ЗА ПЛАЋАЊЕ.

МИНИСТАР НАДЛЕЖАН ЗА ПОСЛОВЕ ФИНАНСИЈА БЛИЖЕ УРЕЂУЈЕ НАЧИН И ПОСТУПАК ЕВИДЕНТИРАЊА ЕЛЕКТРОНСКИХ ФАКТУРА У ЦЕНТРАЛНОМ РЕГИСТРУ ФАКТУРА, НАЧИН И ПОСТУПАК ИЗМИРЕЊА ОБАВЕЗА У ЦЕНТРАЛНОМ РЕГИСТРУ ФАКТУРА, КАО И НАЧИН ВОЂЕЊА И САДРЖАЈ ЦЕНТРАЛНОГ РЕГИСТРА ФАКТУРА.

Члан 8.

~~Надзор над спровођењем овог закона између јавног сектора и привредних субјеката, у комерцијалним трансакцијама у којима су субјекти јавног сектора дужници, као и између субјеката јавног сектора, врши Министарство финансија - Одељење за буџетску инспекцију (у даљем тексту: Одељење за буџетску инспекцију).~~

~~У циљу спровођења надзора из става 1. овог члана, Одељење за буџетску инспекцију преузима податке о неизмиреним обавезама јавних предузећа из информационог система Управе за трезор.~~

~~Буџетска инспекција има приступ свим подацима из система електронских фактура и централног регистра фактура потребним за спровођење надзора из става 1. овог члана, као и за обављање осталих законом утврђених функција инспекцијске контроле.~~

НАДЗОР НАД СПРОВОЂЕЊЕМ ОВОГ ЗАКОНА ИЗМЕЂУ ЈАВНОГ СЕКТОРА И ПРИВРЕДНИХ СУБЈЕКАТА, У КОМЕРЦИЈАЛНИМ ТРАНСАКЦИЈАМА У КОЈИМА СУ СУБЈЕКТИ ЈАВНОГ СЕКТОРА ДУЖНИЦИ, КАО И ИЗМЕЂУ СУБЈЕКАТА ЈАВНОГ СЕКТОРА, ВРШИ МИНИСТАРСТВО ФИНАНСИЈА - СЕКТОР ЗА БУЏЕТСКУ ИНСПЕКЦИЈУ (У ДАЉЕМ ТЕКСТУ: СЕКТОР ЗА БУЏЕТСКУ ИНСПЕКЦИЈУ).

У ЦИЉУ СПРОВОЂЕЊА НАДЗОРА ИЗ СТАВА 1. ОВОГ ЧЛАНА, СЕКТОР ЗА БУЏЕТСКУ ИНСПЕКЦИЈУ ПРЕУЗИМА ПОДАТКЕ О НЕИЗМИРЕНИМ ОБАВЕЗАМА СУБЈЕКТА ЈАВНОГ СЕКТОРА ИЗ ИНФОРМАЦИОНОГ СИСТЕМА УПРАВЕ ЗА ТРЕЗОР.

СЕКТОР ЗА БУЏЕТСКУ ИНСПЕКЦИЈУ ИМА ПРИСТУП СВИМ ПОДАЦИМА ИЗ СИСТЕМА ЕЛЕКТРОНСКИХ ФАКТУРА ПОТРЕБНИМ ЗА СПРОВОЂЕЊЕ НАДЗОРА ИЗ СТАВА 1. ОВОГ ЧЛАНА, КАО И ЗА ОБАВЉАЊЕ ОСТАЛИХ ЗАКОНОМ УТВРЂЕНИХ ФУНКЦИЈА ИНСПЕКЦИЈСКОГ НАДЗОРА.

Министар надлежан за послове финансија посебним актима ближе уређује начин и поступак вршења надзора из става 1. овог члана, као и начин и поступак преузимања података из става 2. овог члана.

Члан 12.

Новчаном казном од 100.000 до 2.000.000 динара казниће се за прекршај правно лице, односно привредни субјект или субјект јавног сектора, који не измири новчане обавезе у роковима утврђеним овим законом (чл. 3. и 4. овог закона).

Новчаном казном од 10.000 до 500.000 динара казниће се за прекршај предузетник који не измири новчане обавезе у роковима утврђеним овим законом (чл. 3. и 4. овог закона).

Новчаном казном од 10.000 до 150.000 динара казниће се за прекршај физичко лице које је носилац пољопривредног газдинства у смислу закона којим се уређује пољопривреда и рурални развој, а које не измири новчане обавезе у роковима утврђеним овим законом (чл. 3. и 4. овог закона).

Новчаном казном од 5.000 до 150.000 динара казниће се за прекршај одговорно лице у јавном сектору, уколико субјект јавног сектора којим руководи не измири новчане обавезе у роковима утврђеним у члану 4. овог закона.

Новчаном казном од 5.000 до 150.000 динара казниће се за прекршај заступник привредног друштва, задруге и осталих правних лица основаних у складу са посебним законом, уколико та правна лица не измире новчане обавезе у роковима утврђеним у чл. 3. и 4. овог закона.

НОВЧАНОМ КАЗНОМ ОД 5.000 ДО 150.000 ДИНАРА КАЗНИЋЕ СЕ ЗА ПРЕКРШАЈ ОДГОВОРНО ЛИЦЕ У ЈАВНОМ СЕКТОРУ, УКОЛИКО СУБЈЕКТ ЈАВНОГ СЕКТОРА КОЈИМ РУКОВОДИ НЕ ЕВИДЕНТИРА И НЕ АЖУРИРА ПОДАТКЕ У СКЛАДУ СА ОДРЕДБОМ ЧЛАНА 4А СТАВ 1. ОВОГ ЗАКОНА.

НОВЧАНОМ КАЗНОМ ОД 5.000 ДО 150.000 ДИНАРА КАЗНИЋЕ СЕ ЗА ПРЕКРШАЈ ОДГОВОРНО ЛИЦЕ У ЈАВНОМ СЕКТОРУ, УКОЛИКО СУБЈЕКТ ЈАВНОГ СЕКТОРА КОЈИМ РУКОВОДИ НЕ АЖУРИРА ПОДАТКЕ У СКЛАДУ СА ОДРЕДБОМ ЧЛАНА 4А СТАВ 2. ОВОГ ЗАКОНА.

~~Одговорно лице из ст. 4, 7. и 9. овог члана је министар за министарство, надлежни покрајински секретар за покрајински секретаријат, градоначелник за град, председник општине за општину, директор за јавно предузеће, односно руководилац другог субјекта јавног сектора.~~

ОДГОВОРНО ЛИЦЕ ИЗ СТ. 4, 6. И 7. ОВОГ ЧЛАНА ЈЕ МИНИСТАР ЗА МИНИСТАРСТВО, НАДЛЕЖНИ ПОКРАЈИНСКИ СЕКРЕТАР ЗА ПОКРАЈИНСКИ СЕКРЕТАРИЈАТ, ГРАДОНАЧЕЛНИК ЗА ГРАД, ПРЕДСЕДНИК ОПШТИНЕ ЗА ОПШТИНУ, ДИРЕКТОР ЗА ЈАВНО ПРЕДУЗЕЋЕ, ОДНОСНО РУКОВОДИЛАЦ ДРУГОГ СУБЈЕКТА ЈАВНОГ СЕКТОРА.

САМОСТАЛНЕ ОДРЕДБЕ ПРЕДЛОГА ЗАКОНА

ЧЛАН 5.

ПРОПИС ИЗ ЧЛАНА 2. ОВОГ ЗАКОНА МИНИСТАР НАДЛЕЖАН ЗА ПОСЛОВЕ ФИНАНСИЈА ДОНЕЋЕ У РОКУ ОД 180 ДАНА ОД ДАНА СТУПАЊА НА СНАГУ ОВОГ ЗАКОНА.

ПРОПИС ИЗ ЧЛАНА 8. СТАВ 4. ЗАКОНА О РОКОВИМА ИЗМИРЕЊА НОВЧАНИХ ОБАВЕЗА У КОМЕРЦИЈАЛНИМ ТРАНСАКЦИЈАМА („СЛУЖБЕНИ ГЛАСНИК РС”, БР. 119/12, 68/15, 113/17, 91/19, 44/21 – ДР. ЗАКОН, 44/21, 130/21 И 138/22), УСКЛАДИЋЕ СЕ СА ОДРЕДБАМА ОВОГ ЗАКОНА У РОКУ ОД 180 ДАНА ОД ДАНА СТУПАЊА НА СНАГУ ОВОГ ЗАКОНА.

ЧЛАН 6.

ОВАЈ ЗАКОН СТУПА НА СНАГУ ОСМОГ ДАНА ОД ДАНА ОБЈАВЉИВАЊА У „СЛУЖБЕНОМ ГЛАСНИКУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ”, ОСИМ ОДРЕДБЕ ЧЛАНА 4. ОВОГ ЗАКОНА, КОЈА СЕ ОДНОСИ НА НОВЧАНУ КАЗНУ ЗА ПРЕКРШАЈ ЗА ОДГОВОРНО ЛИЦЕ У ЈАВНОМ СЕКТОРУ, УКОЛИКО СУБЈЕКТ ЈАВНОГ СЕКТОРА КОЈИМ РУКОВОДИ НЕ АЖУРИРА ПОДАТКЕ У СКЛАДУ СА ОДРЕДБОМ ЧЛАНА 2. ОВОГ ЗАКОНА, А КОЈА ЋЕ СЕ ПРИМЕЊИВАТИ ОД 2. ЈУЛА 2026. ГОДИНЕ.