О Б Р А З Л О Ж Е Њ Е

I. УСТАВНИ ОСНОВ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

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

II. РАЗЛОЗИ ЗА ПОТВРЂИВАЊЕ УГОВОРА

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

Чланом 3. Закона о буџету Републике Србије за 2019. годину („Службени гласник РС”, број 95/18) предвиђено је задуживање Републике Србије код Међународне банке за обнову и развој до износа од 52 милиона америчких долара за финансирање Пројекта модернизације пореске администрације (у даљем тексту: Пројекат), што је био правни основ за преговоре са представницима Међународне банке за обнову и развој, одржане 7. фебруара 2019. године у Београду. Том приликом је утврђен коначан износ зајма у евро противвредности, тако што је примењен курс евра према америчком долару на крају месеца (31. јануар 2019. године) који је претходио месецу фебруару када су одржани преговори, што износи што износи 45.300.000 евра.

У складу са Закључком Владе 05 Број: 48-986/2019 од 31. јануара 2019. године, којим је утврђена Oснова за преговоре и одређен преговарачки тим Републике Србије (представници Министарства финансија, Пореске управе и Управе за јавни дуг), стране су, путем аудио и видео комуникације са канцеларијом Банке у Загребу, Хрватска и канцеларијом Банке у Лондону, Велика Британија, договориле финансијске услове и начин коришћења зајма, као и активности у оквиру компоненти Пројекта које ће бити спроведене кроз реализацију зајма.

Пројекат модернизације пореске администрације (у даљем тескту: Пројекат) усаглашен је са Стратешким оквиром за партнерство (Country Partnership Framework - CPF), за период од 2016. до 2020. године у спровођењу програма за Републику Србију, у складу са којим се Србији пружа подршка за стварање конкурентне и инклузивне привреде и европске интеграције. Унапређење пореске администрације спровешће се у складу са правним тековинама ЕУ, односно поглављем 16 о опорезивању.

Оперативни циљ Пројекта је унапређење делотворности наплате пореза и смањење трошкова у испуњивању пореских обавезе.

И поред унaпрeђeњa пoрeскe пoлитикe и aдминистрaциje у циљу постизања eфикaснoг и дeлoтвoрнoг упрaвљaња пoрeским прихoдимa, кључни изазови у области управљања јавним финансијама су пореска евазија као последица неефикасног механизма контроле, као и утврђивање и наплате пореза и других јавних прихода.

Влада је идентификовала пореску администрацију као кључну реформску област у Програму економских реформи за период од 2017. до 2019. године и Програму реформе управљања јавним финансијама за период од 2016. до 2020. године.

Реформа пореске администрације је такође истакнута у извештајима Европске комисије о напретку Србије у погледу спремности за приступање Европској унији.

Пореска управа Републике Србије (у даљем тексту: Пореска управа) је 2015. године, уз одобрење Владе, отпочела реформу администратирања пореског система. Оквир за ову трансформацију постављен је Програмом трансформације Пореске управе за период 2015-2020. године (у даљем тексту: ПТПУ).

ПТПУ је у току двогодишњег спровођења допринео видљивом напретку у ефикасности функционисања Пореске управе. Резултати су највидљивији у делу реализоване наплате, што је констатовано као најважнији допринос успеху фискалне консолидације Републике Србије.

Влада је 5. децембра 2017. године усвојила Акциони план Програма трансформације Пореске управе за период 2018-2023. године, који допуњује ПТПУ.

Како би се испунио Програм трансформације Пореске управе у складу са роковима предвиђеним Акционим планом непоходно је покренути набавке за услуге ангажовања запослених у оквиру Jединице за имплементацију Пројекта, консултантских услуга за анализу управљања документацијом и архивирањем и консултантских услуга за анализу опција Е-фискализације пре ратификације споразума о зајму.

За напред наведене набавке ће се искористити механизам ретроактивног финансирања које подразумева рефундацију трошкова из средстава зајма Светске банке.

Пројекат обухвата четири компоненте:

I компонента: Правни оквир

Ова компонента за циљ има отклањање великог броја ограничења у погледу ширег правног оквира и окружења јавних пореских политика у којима послује Пореска управа, што ће допринети да се затворе „рупе у закону“, домаће законодавство усклади са стандардима ЕУ, омогући свеобухватни приступ управљању заснованом на процени могућег ризика и унапреди испуњавање пореских обавеза.

У оквиру ове компоненте ће се финансирати саветодавна подршка намењена отклањању препрека у правном оквиру како би се обезбедила делотворност у раду Пореске управе, а која ће бити усмерена на пореске законе и прописе, као и на управљање информацијама и њихову размену. Из средстава ове компоненте ће се финансирати и свеобухватна анализа правног оквира, укључујући и измене потребне за усклађивање домаћих закона са стандардима ЕУ; могућности за унапређење прописа и управне праксе у циљу спречавања ризика „ерозије пореске базе“ и „измештања профита“ у Србији; и израда препорука за отклањање недостатака у пореским законима и прописима и унапређење позитивних прописа.

II компонента: Организација и рад Пореске управе

Активности које ће бити спроведене у оквиру ове компоненте довешће до унапређења различитих функционалних области, у којима су у оквиру Дијагностичке процене пореске администрације (у даљем тексту: ТАДАТ) утврђени недостаци, а односе се на: регистрацију пореских обвезника; управљање ризиком; добровољно испуњавање пореских обавеза; пореску контролу; одлучивање по жалбама у пореском поступку; и делотворност рада Пореске управе у ширем смислу.

III компонента: Модернизација ИКТ (информационо комуникационе технологије) система и управљања евиденцијама

Активности у оквиру ове компоненте допринеће унапређењу квалитета и повећању обухвата услуга које пружа ИКТ систем, и решавању значајних изазова са којима се Пореска управа суочава на пољу управљања евиденцијама, укључујући и решавање значајног броја акумулираних папирних докумената о пореским обвезницима.

IV компонента: Управљање Пројектом и управљање променама

Главни циљ ове компоненте је обезбеђење три вида хоризонталне подршке активностима из Компоненти I, II и III кроз:

- формирање функционалне Јединице за имплементацију пројекта (у даљем тексту: ЈУП);

- комуникацију са интерним и екстерним актерима; и

- подршку тимовима за имплементацију за управљање променама.

Под екстерним актерима подразумевају се грађани, државни органи и Саветодавни одбор. Међу интерним циљним групама су ЈУП унутар Пореске управе и њени тимови за имплементацију.

Резултати који буду постигнути у оквиру ове четири компоненте Пројекта допринеће остварењу визије Пореске управе за будућност: да постане организација коју карактерише електронско пословање и орган управе окренут потребама пореских обвезника који пружа најквалитетније услуге и опремљен је ефикасним механизмима за обезбеђење поштовања прописа заснованим на процени могућег ризика, уз примену ИКТ решења, којима се омогућава да Пореска управа своје ограничене ресурсе искористи на делотворан начин у циљу оптимизације наплате јавних прихода у корист Републике Србије.

Договорено је да ће главни носилац Пројекта бити Министарство финансија - Пореска управа, у оквиру које ће бити формирана Јединица за имплементацију пројекта, у чијој надлежности ће бити управљање Пројектом, координација и имплементација, а подршку у области финансијског управљања и набавки ће пружити Централна фидуцијарна јединица, која је основана у Министарству финансија.

Надзорни одбор пројекта обезбедиће усклађеност са стратешким усмерењем и координацију између државних и других органа и пратити напредак у реализацији Пројекта у целини. Одбор ће чинити највиши представници главних државних институција, укључујући Министарство финансија, Пореску управу и представнике Кабинета председника Републике и Кабинета председнице Владе. Надзорним одбором ће председавати министар финансија, а његовим радом ће руководити Секретаријат на челу са директором Пореске управе. Поред наведених чланова Одбора који ће разматрати напредак реализације и давати стратешке смернице пројектном тиму, Надзорни одбор пројекта имаће могућност да позива представнике других државних и недржавних институција (попут Управе царина, Министарства привреде, Привредне коморе и других) и развојне партнере да учествују у његовом раду у својству посматрача.

На преговорима, стране су потврдиле да средства зајма могу бити доступна након проглашавања ефективности зајма, односно након доношења Закона о потврђивању Споразума о зајму (Пројекат модернизације пореске администрације). Рок за испуњење услова за проглашење ефективности зајма износи 180 дана од датума потписивања Споразума о зајму.

У складу са ревидираним Стандардним условима Банке од 14. децембра 2018. године, представници Банке су саопштили да за проглашење ефективности зајма, није потребно достављање Правног мишљења Министарства правде.

Стране су се на преговорила сагласиле да се сви трошкови који ће бити финансирани у оквиру категорија из средстава зајма буду са укљученим порезима, док ће увоз добара и промет добара и услуга у сврхе реализације Споразума о зајму бити ослобођен плаћања царина и пореза на додату вредност.

На преговорима је дефинисано да Споразум о зајму предвиђа коришћење механизма ретроактивног финансирања, који подразумева рефундацију трошкова из средстава зајма Светске банке у максималном износу до ЕУР 500.000, за потребе покретања набавке за услуге ангажовања запослених у оквиру јединице за имплементацију Пројекта, консултантских услуга за анализу управљања документацијом и архивирањем и консултантских услуга за анализу опција Е-фискализације пре ратификације споразума о зајму, односно надокнаду за сва плаћања по напред наведеном основу извршена пре датума потписивања Споразума о зајму, а почевши од 7. фебруара 2019. године, укључујући и тај датум.

Извештај са преговора прихваћен је Закључком Владе 05 Број: 48-1753/2019-1 од 21. фебруара 2019. године, којим је истовремено усвојен Нацрт споразума о зајму (Пројекат модернизације пореске администрације) између Републике Србије и Међународне банке Србије.

Након што је Међународна банка за обнову и развој спровела своју процедуру одобрења од стране Одбора извршних директора, Споразум о зајму је потписан 7. маја 2019. године у Београду (потписник споразума у име Владе, као заступника Републике Србије, је Синиша Мали, министар финансија).

Договорени финансијски услови зајма су:

- износ задужења Републике Србије: 45.300.000 евра;

- повлачење средстава зајма: повлачење зајма спроводиће се у складу са одредбама Споразума о зајму;

- рок доспећа: 15 година са укљученим периодом почека од 5 годинe, тако да је период отплате главнице зајма 10 година, а главница ће се отплаћивати у једнаким полугодишњим ратама, од којих прва доспева 15. мајa 2024. године, а последња 15. новембра 2033. године;

- рок расположивости зајма: до 31. октобар 2024. године;

- приступна накнада: : 0,25% на укупан износ зајма (113.250 евра), платиће се једнократно из средстава зајма. Обрачун провизије на неповучена средства почиње након истека периода од 60 дана након датума потписивања Споразума о зајму;

-накнада за неповучена средства: 0,25% на годишњем нивоу на неповучени износ главнице;

-каматна стопа: зајмопримац плаћа камату полугодишње (15. мајa и 15. новембра сваке године), за сваки каматни пeриод по Рeфeрeнтноj стопи за валуту заjма (шестомесечни ЕУРИБОР) увeћаној за фиксну маржу од 0,70%. Предвиђена је и могућност да зајмопримац у сваком моменту може затражити конверзију каматне стопе или марже из фиксну у варијабилну и обрнуто, ако се процени да је повољније са аспекта управљања јавним дугом, у складу са одредбама Стандардних услова Банке;

III. ОБЈАШЊЕЊЕ ОСНОВНИХ ПРАВНИХ ИНСТИТУТА И ПОЈЕДИНАЧНИХ РЕШЕЊА

Одредбом члана 1. овог закона предвиђа се потврђивање Споразума о зајму, који је потписан у Београду, 7. маја 2019. године, у оригиналу на енглеском језику.

Одредба члана 2. овог закона садржи текст Споразума о зајму, у оригиналу на енглеском језику и у преводу на српски језик.

Одредбом члана 3. уређује се ступање на снагу овог закона.

IV. ПРОЦЕНА ИЗНОСА ФИНАНСИЈСКИХ СРЕДСТАВА ПОТРЕБНИХ ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ЗАКОНА

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

V. РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА ПО ХИТНОМ ПОСТУПКУ

Разлози за доношење овог закона по хитном поступку, сагласно члану 167. Пословника Народне скупштине („Службени гласник РС”, број 20/12-пречишћен текст) произлазе из чињенице да је ступање на снагу Споразума о зајму, као и коришћење средстава зајма, условљено ступањем на снагу закона о потврђивању Споразума о зајму.