

V. АНАЛИЗА ЕФЕКТА УРЕДБЕ

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

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

Прате се показатељи (приходи од пореза на додату вредност, број евидентираних прекршаја у области фискализације, број обављених надзора, број фискализација и дефискализација у току године, итд.), чије је кретање основа за анализу одвијања процеса евидентирања промета на мало преко електронског фискалног уређаја, за утврђивање проблема наплате пореза насталих током примене Закона о фискализацији, као и њихове стварне величине, узрока и последица. Осим тога, ови показатељи представљају услов за процену индикатора као што су учешће сиве економије у БДП Републике Србије и удео ПДВ јаза у БДП, чије је праћење предвиђено Националним програмом за сузбијање сиве економије са Акционим планом за његово спровођење период 2019–2020. године („Службени гласник РС”, број 27/19).

Мера унапређење система фискализације и проширења обухвата фискализације предвиђена је Националним програмом за сузбијање сиве економије са Акционим планом за спровођење националног програма за сузбијање сиве економије за период 2019-2020. године („Службени гласник РС”, број 27/19). С тим у вези, нови Закон о фискализацији чије је основно начело - свеобухватна фискализација, као и имплементација нових техничких решења омогућавају Пореској управи да поједностави систем контроле уз много веће могућности за адекватну анализу ризика постојања пореске евазије код обвезника фискализације и повећање обухвата канцеларијске контроле, што ће у великој мери повећати ефикасности рада Пореске управе и смањити степен активности код самог пореског обвезника, што ће и на страни пореског обвезника умањити трошкове и активности које нису директно везане за њихово пословање. Како је свеобухватна фискализација основни принцип и начело новог модела фискализације, само у одређеним случајевима прописано је да, полазећи од техничких и функционалних карактеристика електронских фискалних уређаја и специфичности одређене делатности, на заједнички предлог министарства надлежног за послове финансија и министарства надлежног за послове трговине, Влада може одредити делатности код чијег обављања не постоји обавеза евидентирања промета на мало преко електронског фискалног уређаја.

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

Документ који је од значаја за одређивање делатности које су ослобођене обавезе евидентирања промета на мало преко електронског фискалног уређаја је Закон о фискализацији („Службени гласник РС”, бр. 153/20 и 96/21).

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

Заинтересоване стране (привредни субјекти) указале су на проблеме у вези са евидентирањем промета на мало преко електронског фискалног уређаја, те су након детаљне анализе предложене делатности за које не постоји обавеза евидентирања промета на мало преко електронског фискалног уређаја.

С тим у вези, предложено је да се делатност 51.10 - Ваздушни превоз путника, због специфичности пословања ослободи обавезе евидентирања промета али само у делу који се односи на међународни превоз путника.

Када је у питању делатност 92 Коцкање и клађење, овом уредбом предлаже се да се иста изузме од обавезе евидентирања промета на мало преко електронског фискалног уређаја и то у делу који се односи на игре на срећу чији је приређивач Државна лутрија Србије, као и за игре на срећу за које приређивач у електронској форми доставља податке о извршеном промету органу надлежном за игре на срећу, у складу са прописима. Наиме, привредни субјекти у оквиру наведене делатности обвезници су накнаде за одобравање и приређивање посебних игара на срећу и располажу информационалним програмима који су у непосредној вези са Управом за игре на срећу која врши контролу и надзор над радом ових привредних субјеката. Истичемо да је наведена делатност управо због специфичности делатности изузета од обавезе евидентирања сваког оствареног промета на мало преко фискалне касе, у складу са Законом о фискалним касама и подзаконским актом којим се одређују делатности код чијег обављања не постоји обавеза евидентирања промета на мало преко фискалне касе.

Поред тога, овом уредбом предлаже се да у оквиру групе 52.21 Услугне делатности у копненом саобраћају, од обавезе евидентирања промета на мало преко електронског фискалног уређаја ослободи само делатности које се односе на наплату и одржавање путева, мостова и тунела и наплату и одржавање паркиралишта или гаража, паркиралишта за бицикле, зимског смештаја приколица и др. која се наплаћују путем трећих лица, односно телекомуникационих оператора. Ово значи да би делатности у оквиру ове групе које се односе на рад објеката и опреме на терминалима, као што су железничке и аутобуске станице и станице за манипулисањем терета, управљање железничком инфраструктуром, осим делатности које су у вези са коришћењем (наплата и одржавање) паркиралишта или гаража, паркиралишта за бицикле, зимског смештаја приколица и др. која се не наплаћују путем трећих лица, односно телекомуникационих оператора, имале обавезу евидентирања промета на мало преко електронског фискалног уређаја.

4) Која промена се предлаже? Да ли је промена заиста неопходна и у ком обиму?

Као што смо рекли, у оквиру делатност 51.10 - Ваздушни превоз путника, предлаже се да се од обавезе евидентирања промета на мало преко електронског фискалног уређаја, због специфичности обављања пословања, ослободи обавезе евидентирања промета само у делу који се односи на међународни превоз путника, док остали послови и активности у оквиру наведене делатности имају обавезу евидентирања промета на мало.

У оквиру делатности 52.21 -Услугне делатности у копненом саобраћају, сужава се круг лица за које не постоји обавеза евидентирања промета на мало преко електронског

фискалног уређаја, у циљу ефикасније контроле, смањења сиве економије и боље наплате пореза, а ослобађају се обавезе евидентирања промета на мало само делатности код којих се евидентирање промета на мало врши преко трећих лица, односно преко телекомуникационих оператора. Поред тога, у оквиру делатности 92 - Коцкање и клађење предложена промена сврсисходна је ради превазилажења ситуације која долази услед специфичности одређених делатности, у смислу избегвања непотребног евидентирања промета на мало, имајући у виду да се у складу са прописима, промет већ евидентира преко других система надлежних органа.

5) На које циљне групе ће утицати предложена промена? Утврдити и представити циљне групе на које ће промена имати непосредан односно посредан утицај.

Циљне групе су привредни субјекти из делатности 51.10 - Ваздушни превоз путника, који обавају међународни превоз путника, привредни субјекти из делатности 92 - Коцкање и клађење, којима се овом уредбом предлаже да се поменута делатност изузме од обавезе евидентирања промета на мало преко електронског фискалног уређаја. У оквиру групе 52.21 - Услужне делатности у копненом саобраћају, сви привредни субјекти који обављају послове из наведене делатности имаће обавезу евидентирања промета на мало преко електронског фискалног уређаја, изузев делатности које се односе на наплату и одржавање путева, мостова и тунела и наплату и одржавање паркиралишта или гаража, паркиралишта за бицикле, зимског смештаја приколица и др. која се наплаћују путем трећих лица, односно телекомуникационих оператора.

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

Не постоје важећи документи јавних политика којим би се могла остварити промена предложена овом уредбом.

7) Да ли је промену могуће остварити применом важећих прописа?

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

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

С обзиром да се овом уредбом уређује материја за делатности за које не постоји обавеза евидентирања промета на мало преко електронског фискалног уређаја, промену није могуће остварити применом важећих прописа.

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

Недоношењем ове уредбе привредни субјекти који обављају делатност 51.10 - Ваздушни превоз путника у делу међународни превоз путника, привредни субјекти који

обвљају делатност 92 - Коцкање и клађење, услед специфичности одређених делатности, дошли би у ситуацију да евидентирају промет, како преко електронског фискалног уређаја, тако и преко других система надлежних органа, који су већ уређени прописима којима се регулише наведена материја, чиме би се непотребно повећали административни трошкови. Такође, недоношењем ове уредбе привредним субјектима који обављају делатности које се односе на наплату и одржавање путева, мостова и тунела и наплату и одржавање паркиралишта или гаража, паркиралишта за бицикле, зимског смештаја приколица и др, а која се наплаћују путем трећих лица, односно телекомуникационих оператора, створили би се већи административни трошкови.

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

2. Кључна питања за утврђивање циљева

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

Неопходно је решити наведену промену у циљу избегавања непотребног евидентирања промета, како преко електронског фискалног уређаја, тако и преко трећих лица, односно преко других система надлежних органа, чиме би се повећали и административни трошкови.

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

Промене које се желе постићи доношењем ове уредбе су стварање оптималних услова за пословање привредних субјеката.

3) Да ли су опити и посебни циљеви усклађени са важећим документима јавних политика и постојећим правним оквиром, а пре свега са приоритетним циљевима Владе?

Доношење ове Уредбе усклађено је са постојећим правним оквиром, а пре свега са приоритетним циљевима Владе у смислу сузбијања сиве економије имајући увиду да је прописивање ослобођења од обавезе евидентирања промета на мало преко електронског фискалног уређаја извршено врло рестриктивно.

4) На основу којих показатеља учинка ће бити могуће утврдити да ли је дошло до остваривања опитних односно посебних циљева?

Посебан циљ показатеља учинка јесте смањење административних трошкова привредних субјеката који су ослобођени од обавезе евидентирања промета на мало преко електронског фискалног уређаја.

3. Кључна питања за идентификовање опција јавних политика

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

„Status quo” опција није разматрана, водећи рачуна да би недоношењем ове уредбе поједини привредни субјекти били стављени у положај који се огледа кроз повећање трошкова и непотребног администрирања.

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

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

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

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

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

/

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

Овом Уредбом не уводе се организационе, управљачке и институционалне промене.

- 5) *Да ли се промена може постићи кроз спровођење информативно-едукативних мера?*

Информисање привредних субјеката представља важну меру коју је потребно предузети ради остваривања оптималних резултата ове уредбе.

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

Заинтересоване стране, поједини привредни субјекти су указали на проблеме који се огледају кроз повећање трошкова и непотребног администрирања, уколико би услед

специфичности одређених делатности, дошли у ситуацију да евидентирају промет, како преко електронског фискалног уређаја, тако и преко трећих лица, односно преко других система надлежних органа.

С тим у вези, а имајући у виду да су предложена решења нормативна материја, нема могућности да се циљеви који се желе постићи реше без доношења уредбе, односно без интервенције надлежног пореског органа.

7) Да ли постоје расположиви, односно потенцијални ресурси за спровођење идентификованих опција?

/

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

Предложена ослобођења од обавезе евидентирања промета на мало преко електронског фискалног уређаја појединих привредних субјеката омогућиће да исти избегну евидентирање промета, како преко електронског фискалног уређаја, тако и преко трећих лица, односно преко других система надлежних органа.

На овај начин ће се постићи жељена промена у смислу смањења трошкова и непотребног администрирања код појединих привредних субјекта.

4. Кључна питања за анализу финансијских ефеката

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

Предложена ослобођења од обавезе евидентирања промета на мало преко електронског фискалног уређаја имају неутралан ефекат.

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

За спровођење ове уредбе није потребно обезбедити средства у буџету Републике Србије.

3) Како ће спровођење изабране опције утицати на међународне финансијске обавезе?

/

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

/

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

/

6) *Какви ће бити ефекти спровођења изабране опције на расходе других институција?*

/

5. Кључна питања за анализу економских ефеката

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

Предлог уредбе неће створити додатне трошкове за привреду. Поред тога, процењује се да ће спровођење предложених измена имати за последицу смањење трошкова и административног оптерећења поштовања прописа за привреду, чиме ће се посредно утицати на ценовну конкурентност привредних субјеката.

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

Очекује се да ће смањење административног оптерећења посредно утицати на ценовну конкурентност привредних субјеката.

3) *Да ли изабране опције утичу на услове конкуренције и на који начин?*

Предметна уредба нема утицаја на услове конкуренције.

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

/

5) *Да ли изабрана опција утиче на друштвено богатство и његову расподелу и на који начин?*

/

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

Ефекти на радну снагу се огледају у томе што ће олакшати пословање кроз непотребно администрирање.

6. Кључна питања за анализу управљачких ефеката

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

Предметном уредбом не уводе се организационе, управљачке и институционалне промене.

- *Да ли постојећа јавна управа има капацитет за спровођење изабране*

опције (укључујући и квалитет и квантитет расположивих капацитета) и да ли је потребно предузети одређене мере за побољшање тих капацитета?

/

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

За реализацију изабране опције није потребно извршити реструктурирање постојећег државног органа нити било ког другог субјекта.

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

Изабрана опција је у сагласности са важећим прописима.

- *Да ли изабрана опција утиче на владавину права и безбедност? Да ли изабрана опција утиче на одговорност и транспарентност рада јавне управе и на који начин?*

Изабрана опција омогућава транспарентност рада јавне управе имајући у виду да се истом утиче на сузбијање сиве економије кроз основни циљ који се огледа у свеобухватној фискализацији, као и жељених промена у смислу смањења трошкова и непотребног администрирања код појединих привредних субјекта.

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

/

7. Кључна питања за анализу ризика

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

За спровођење изабране опције обезбеђена је подршка свих кључних заинтересованих страна и циљних група. Потреба за прописивањем ослобођења од обавезе евидентирања промета на мало преко електронског фискалног уређаја предмет је континуираног интересовања заинтересованих лица. С тим у вези, спровођење изабране опције представља приоритет за доносиоце одлука у наредном периоду.

2) *Да ли су обезбеђена финансијска средства за спровођење изабране опције? Да ли је за спровођење изабране опције обезбеђено довољно времена за спровођење поступка*

јавне набавке уколико је она потребна?

/

3) Да ли постоји још неки ризик за спровођење изабране опције?

/

Информације о спроведеним консултацијама:

Истичемо да је приликом израде Закона о фискализацији, на основу кога се доноси и ова уредба, спроведен поступак консултација, као и јавна расправа о наведеном закону, на којој су све заинтересоване стране имале могућност да изнесу своје предлоге, примедбе и сугестије, а с обзиром на то да се овом уредбом врше измене и допуне Уредбе о одређивању делатности код чијег обављања не постоји обавеза евидентирања промета на мало преко електронског фискалног уређаја („Службени гласник РС”, број 32/21), којом се ближе уређује материја која је регулисана Законом о фискализацији, у току израде наведеног Предлога уредбе нису спроведене додатне консултације, имајући у виду да се истом битно не мења начин остваривања права, обавеза и правних интереса физичких и правних лица

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

Указујемо да је доношење ове уредбе због свог садржаја, односно природе, није била предмет других консултација у складу са чланом 44. став 2. Уредбе о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика („Службени лист РС”, број 8/19).

Предлогом уредбе не уређују се нови административни поступци сагласно Закону о Регистру административних поступака („Службени гласник РС”, број 44/21).