

**РЕПУБЛИКА СРПСКА
ВЛАДА**

НАЦРТ

**ЗАКОН
О ПОРЕСКОМ СИСТЕМУ РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ**

Бања Лука, децембар 2016. године

ЗАКОН О ПОРЕСКОМ СИСТЕМУ РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ

Члан 1.

Овим законом уређује се порески систем Републике Српске, као и успостављање и вођење Регистра пореских и непореских давања.

Члан 2.

(1) Порески систем Републике Српске представља скуп свих пореских и непореских давања која се плаћају у Републици Српској.

(2) Пореским давањима, у смислу овог закона, сматрају се сва принудна, неповратна давања за која порески обвезник не остварује директну корист или противуслугу.

(3) Непореским давањима, у смислу овог закона, сматрају се давања за која обвезник остварује директну корист или противуслугу.

Члан 3.

Циљ овог закона је обезбјеђење оптималног пореског оптерећења у Републици Српској, као и заштита интегритета пореских обвезника.

Члан 4.

(1) Пореска и непореска давања која се плаћају на територији Републике Српске могу се уводити, укидати и мијењати искључиво законом.

(2) Порески подстицаји, ослобађања од пореза и умањења основице или стопе могу се уводити, укидати и мијењати искључиво законом.

(3) Висина сваког појединачног пореског и непореског давања обавезно је одређена или јасно одредива законом.

(4) Обвезник пореског или непореског давања обавезно се одређује законом.

Члан 5.

(1) Изузетно од члана 4. овог закона, уколико је законом којим је уведено непореско давање утврђен јасан правни основ, мијењање основице, стопе или износа непореског давања може се вршити и подзаконским актом, уз претходну сагласност Владе Републике Српске (у даљем тексту: Влада).

(2) Уз подзаконски акт из става 1. овог члана објављује се и сагласност Владе на тај акт.

Члан 6.

(1) Сва пореска и непореска давања имају карактер јавног прихода.

(2) Прије почетка плаћања, акт који садржи назив сваког пореског и непореског давања, његов износ, начин утврђивања обавезе, обвезник и корисник прихода обавезно

се објављује у „Службеном гласнику Републике Српске“, односно у службеном гласилу јединице локалне самоуправе.

(3) Поред објављивања у „Службеном гласнику Републике Српске“, акт из става 1. овог члана објављује се и на званичној интернет страници обрађивача тог акта.

Члан 7.

Порески систем Републике Српске чине:

1) пореска давања:

1. порез на добит,
2. порез на доходак,
3. порез на непокретности,
4. порез на употребу, држање и ношење добара,
5. порез на добитке од игара на срећу,
6. порез на додану вриједност,
7. акцизе,
8. царине,

2) непореска давања:

1. допринос за пензијско и инвалидско осигурање,
2. допринос за здравствену заштиту,
3. допринос за дјечју заштиту,
4. допринос за осигурање од незапослености,
5. допринос за професионалну рехабилитацију и запошљавање инвалида,
6. путарина,
7. концесионе накнаде,
8. накнаде за воде,
9. накнаде за шуме,
10. накнаде за ловство,
11. накнаде за заштиту животне средине,
12. накнаде из области саобраћаја,
13. накнаде из области уређења простора и грађења,
14. накнаде за приређивање игара на срећу,
15. накнаде из области пољопривреде,
16. накнаде из области рударства и геологије,
17. накнаде из области метрологије,
18. накнаде из области ветеринарства,
19. накнаде из области заштите здравља,
20. накнаде из области цивилне заштите,
21. накнаде лицима на која су пренесена јавна овлаштења,
22. накнаде које се плаћају овлашћеним регулаторним тијелима у Републици Српској,
23. републичке административне таксе,
24. градске административне таксе,
25. општинске административне таксе,
26. судске таксе,
27. комуналне таксе,
28. новчане казне и
29. чланарине.

Члан 8.

(1) Свако појединачно пореско давање у Републици Српској обавезно је усклађено са начелом законитости, сразмјерности и рационалности.

(2) Свако појединачно непореско давање у Републици Српској обавезно је усклађено са начелом законитости, еквивалентности и рационалности.

(3) Начело законитости, у смислу ст. 1. и 2. овог члана, значи да је свако пореско и непореско давање законом уведено, укинато или замијењено у пореском систему.

(4) Начело сразмјерности, у смислу става 1. овог члана, значи да се висина сваког пореског давања утврђује у складу са економском снагом пореског обвезника.

(5) Начело еквивалентности сваког појединачног непореског давања, у смислу става 2. овог члана, значи да се висина сваког давања одређује тако да је еквивалентна вриједности добијене у јавним добрима или услугама за који се плаћа.

(6) Начело рационалности сваког појединачног пореског и непореског давања, у смислу ст. 1. и 2. овог члана, значи да трошкови убирања тог давања не могу бити већи од висине тог давања.

Члан 9.

(1) Овлаштени обрађивачи закона којима се уводе, мијењају или укидају непореска давања, дужни су да прије упућивања нацрта, односно приједлога закона Влади ради усвајања, прибаве мишљење Министарства финансија (у даљем тексту: Министарство) за тај закон, уз који се обавезно доставља анализа оправданости увођења, мијењања или укидања сваког појединачног давања које је садржано у предложеном тексту закона.

(2) Овлаштени предлагачи закона којима се уводе, мијењају или укидају непореска давања, дужни су, прије предлагања тог закона Народној скупштини Републике Српске, прибавити мишљење Министарства за тај закон уз који се обавезно доставља анализа оправданости увођења, мијењања или укидања сваког појединачног давања које је садржано у предложеном тексту закона.

(3) Анализа из ст. 1. и 2. овог члана садржи разлоге увођења, мијењања или укидања појединачног давања, оправданост увођења, мијењања или укидања појединачног давања, те анализу ефеката увођења, мијењања или укидања тог давања на пословне субјекте или грађане.

(4) Министарство доставља обрађивачу, односно овлашћеном предлагачу закона, мишљење о оправданости увођења, укидања или мијењања појединачног давања предложеног законом у односу на порески систем и пореску политику Републике Српске, у смислу ст. 1. и 2. овог члана, израђено на основу анализе обрађивача закона.

(5) Анализа из ст. 1. и 2. овог члана и мишљење из става 4. овог члана чине саставни дио образложења нацрта, односно приједлога закона који се упућује Народној скупштини Републике Српске.

Члан 10.

(1) Републички органи и организације, јединице локалне самоуправе, субјекти на које су пренесена јавна овлашћења и овлаштена регулаторна тијела дужни су да прије доношења подзаконског акта из члана 5. став 1. овог закона прибаве сагласност Владе.

(2) У случају из става 1. овог члана предлагач подзаконског акта дужан је да уз приједлог акта достави анализу оправданости висине сваког појединачног непореског давања које је садржано у предложеном тексту акта.

(3) Влада даје сагласност у погледу оправданости висине предложеног појединачног непореског давања.

(4) У погледу израде анализе из става 2. овог члана и мишљења Министарства сходно се примјењују одредбе члана 9. ст. 3. и 4. овог закона.

Члан 11.

Приликом израде анализе оправданости увођења, мијењања или укидања непореских давања нарочито се води рачуна о сљедећем:

- 1) усклађености са сваким појединачним начелом пореског система,
- 2) издашности (број платилаца, висина прикупљених средстава),
- 3) конкурентности (упоредивост тог непореског давања са истим или сличним давањем са земљама у региону) и
- 4) једноставности и циљу увођења, мијењања или укидања тог давања.

Члан 12.

(1) Министарство успоставља и води Регистар пореских и непореских давања (у даљем тексту: Регистар).

(2) Регистар садржи преглед свих појединачних врста пореских и непореских давања која плаћају правна и физичка лица у Републици Српској на основу закона Републике Српске, осим пореских и непореских давања која су уведена у порески систем прописима из области индиректних пореза, акциза и царина.

(3) Почетни Регистар утврђује Влада на приједлог Министарства у року од 90 дана од дана ступања на снагу овог закона, на основу прописа којима су уведена пореска и непореска давања.

(4) Обвезници пореских и непореских давања, надлежна министарства и институције могу у року од 60 дана од дана објављивања почетног Регистра дати Министарству примједбе на садржај Регистра.

(5) Послије истека рока из става 4. овог члана, Министарство у наредних 60 дана врши анализу основаности достављених примједба и врши измјене података у почетном Регистру.

(6) Послије истека рока из става 5. овог члана, подаци у Регистру су коначни.

(7) Сва пореска и непореска давања која нису унесена у Регистар не стварају обавезу плаћања, а предлагач прописа у којем су садржана таква давања дужан је да покрене процедуру њиховог брисања из тог прописа по хитном поступку.

(8) Министарство мијења податке у Регистру након ступања на снагу закона, односно прописа, којим се уводи, укида или мијења појединачно пореско или непореско давање.

(9) Регистар је јаван и објављује се на интернет страници Министарства.

(10) Министар доноси правилник којим се уређује поступак успостављања Регистра, као и ажурирање података у Регистру.

Члан 13.

У Регистар неће бити уписана пореска и непореска давања утврђена супротно одредбама овог закона.

Члан 14.

Циљеви успостављања Регистра су заштита пореских обвезника и јачање правне сигурности путем:

- 1) заштите начела, прописаних овим законом, на којима почива порески систем Републике Српске,
- 2) обезбјеђивања транспарентности наплате јавних прихода,
- 3) успостављања основе за праћење и анализирање оптерећења грађана и привредних субјеката плаћањем јавних прихода,
- 4) подршке успостављању трајног система унапређивања пословног окружења и повећања конкурентности привреде и
- 5) обезбјеђења оптималног пореског оптерећења.

Члан 15.

(1) Министарство једном годишње врши анализу оптерећености привреде и становништва пореским и непореским давањима из Регистра.

(2) У анализи се обавезно користе следећи показатељи:

- 1) глобалног фискалног оптерећења – стопа фискалног оптерећења на бази консолидованих обавезних фискалних давања и стопа консолидованих јавних прихода,
 - 2) парцијалног фискалног оптерећења – стопа оптерећења једном врстом пореза, стопа оптерећења на локалном нивоу, стопа оптерећења просјечног пореског обвезника и стопа оптерећености пореске основице,
 - 3) стопа покрића трошкова јавног добра или услуге накнадом која се плаћа за њено кориштење и
 - 4) стопа покрића укупних трошкова наплате појединачног јавног прихода укупно оствареним приходом од његове наплате у току године.
- (3) Министар доноси правилник којим се уређују методе и начин вршења анализе из става 1. овог члана и члана 9. овог закона.

Члан 16.

На основу анализе Регистра из члана 15. овог закона, Влада врши оцјену основаности сваког појединачног пореског и непореског давања у Републици Српској и у оквиру Програма економских реформи Републике Српске даје смјернице и динамику усклађивања тих давања са начелима из члана 8. овог закона.

Члан 17.

Надзор над спровођењем овог закона врши Министарство.

Члан 18.

У року од 60 дана од дана ступања на снагу овог закона министар ће донијети:

- 1) Правилник о начину и поступку успостављања и вођења Регистра (члан 12. став 10) и
- 2) Правилник о методама и начину вршења анализа оправданости пореских и непореских давања (члан 15. став 3).

Члан 19.

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 ПОРЕСКОМ СИСТЕМУ РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ

I УСТАВНИ ОСНОВ

Уставни основ за доношење Закона о пореском систему Републике Српске садржан је у тачки 7. Амандмана XXXII, којим је замијењен члан 68. Устава Републике Српске, а којим је прописано да Република уређује и обезбјеђује банкарски и порески систем.

Такође, уставно-правни основ за доношење овог закона налази се и у чл. 62. и 63. Устава Републике Српске, који садрже основна начела фискалног система Републике Српске.

Тим члановима прописано је да Република и општина буџетом утврђују јавне приходе и расходе, а да су средства буџета порези, таксе и други законом утврђени приходи.

Чланом 63. Устава Републике Српске прописано је да је обавеза плаћања пореза општа и утврђује се према економској снази обвезника.

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

II УСКЛАЂЕНОСТ СА УСТАВОМ, ПРАВНИМ СИСТЕМОМ И ПРАВИЛИМА НОРМАТИВНОПРАВНЕ ТЕХНИКЕ

Према Мишљењу Републичког секретаријата за законодавство број: 22/02-021-956/16 од 7. децембра 2016. године, уставни основ за доношење овог закона садржан је у Амандману XXXII на члан 68. тачка 7. и 18. Устава Републике Српске, према којима Република, између осталог, уређује и обезбјеђује порески систем и друге односе од интереса за Републику. Такође, чл. 62. и 63. прописано је да Република и општина буџетом утврђују јавне приходе и расхода, а средства буџета су порези, таксе и други законом утврђени приходи, те да је обавеза плаћања пореза општа и утврђује се према економској снази обвезника. Чланом 70. тачка 2. Устава Републике Српске прописано је да Народна скупштина доноси законе, друге прописе и опште акте.

Разлози за доношење овог закона садржани су у потреби уређења ове материје на начин да се утврде јединствена правила на основу којих ће увођење, мијењање или укидање било којег пореског или непореског давања у Републици Српској бити у циљу обезбјеђења оптималног пореског оптерећења, као и заштите интегритета пореских обвезника.

Овим законом, који представља новину у нашем правном систему, уређује се порески систем Републике Српске, као и успостављање и вођење Регистра пореских и непореских давања.

Порески систем Републике, према овом закону, представља скуп свих пореских и непореских давања која се плаћају у Републици Српској. Пореска и непореска давања која се плаћају на територији Републике Српске, као и порески подстицаји, ослобађања од пореза и умањења основице или стопе могу се уводити, укидати и мијењати искључиво законом. Такође, висина сваког појединачног пореског и непореског давања, као и обвезник ових давања обавезно се одређује, односно јасно је одређива законом. Овим нацртом прописан је и изузетак од горенаведеног правила, тако да, ако је законом којим је прописано непореско давање утврђен јасан правни основ, мијењање основице,

стопе или износа непореског давања може се вршити и подзаконским актом, уз услов да предлагач овог прописа претходно прибави сагласност Владе Републике Српске.

Овлаштени обрађивачи, односно овлаштени предлагачи закона којима се уводе, мијењају или укидају непореска давања, дужни су да прије упућивања нацрта, односно приједлога закона, прибаве мишљење Министарства финансија за тај закон, уз који се обавезно доставља анализа оправданости увођења, мијењања или укидања сваког појединачног давања које је садржано у предложеном тексту закона. Ову обавезу имају и републички органи и организације, јединице локалне самоуправе, субјекти на која су пренесена јавна овлашћења и овлаштена регулаторна тијела, прије доношења подзаконског акта којим се мијењају параметри непореског давања.

Министарство финансија успоставља и води Регистар пореских и непореских давања који садржи преглед свих појединачних врста ових давања која плаћају правна и физичка лица у Републици Српској на основу закона Републике Српске. Почетни Регистар утврђује Влада на приједлог Министарства у року од 90 дана од дана ступања на снагу овог закона, а подаци у Регистару постају коначни након анализе основаности достављених примједба. Додатна гаранција заштите пореских обвезника садржана је у одредби према којој пореска и непореска давања која нису унесена у Регистар не стварају обавезу плаћања, а предлагач прописа у којем су садржана таква давања дужан је да покрене процедуру њиховог брисања из тог прописа по хитном поступку. Министарство мијења податке у Регистру након ступања на снагу новог закона, односно прописа, којим се уводи, укида или мијења појединачно пореско или непореско давање.

Овај секретаријат констатује да је обрађивач 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) Нацрт овог закона објавио на интернет страници Министарства.

Обрађивачу су дате одређене сугестије које су се односиле на усклађивање са правним системом Републике, побољшање и прецизирање формулација овог закона, те се констатује да је овај нацрт усклађен са Правилима за израду закона и других прописа Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“, број 24/14).

Будући да је обрађивач прихватио дате сугестије и уградио их у текст Нацрта, Републички секретаријат за законодавство утврдио је да је овај нацрт усклађен са Уставом, правним системом Републике и правилима нормативноправне технике. На основу изложеног, мишљења смо да се Нацрт закона о пореском систему Републике Српске може упутити даље на разматрање.

III УСКЛАЂЕНОСТ С ПРАВНИМ ПОРЕТКОМ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Према Мишљењу Републичког секретариата за законодавство број: 17.03-020-2865/16 од 9. децембра 2016. године, а након увида у прописе Европске уније и анализе одредаба Нацрта закона о пореском систему Републике Српске, није установљено да право ЕУ садржи изворе који су релевантни за предмет уређивања достављеног нацрта, због чега у Изјави о усклађености стоји оцјена „непримјењиво“.

Напомињемо да ће доношење предметног закона допринијети испуњавању обавеза из чл. 98. ССП, које се односе на заједничка правила о конкуренцији, опорезивању и усклађивању законодавства.

IV РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

Оптимално пореско оптерећење и обезбјеђење потпуног спровођења начела правне сигурности су захтјеви постављени пред сваку фискалну власт приликом креирања пореског система једне земље. Уставом Републике Српске утврђена су ова два начела чија примјена се мора обезбиједити кроз законске норме. Правила креирања и успостављања фискалног система у Републици Српској садржана су у Закону о буџетском систему Републике Српске, Закону о задуживању, дугу и гаранцијама, те Закону о фискалној одговорности. Да би се правила укупног фискалног система утврдила законским нормама неопходно је кроз доношење овог закона, посматрано из аспекта пореског обвезника, утврдити и правила пореског система Републике Српске.

Предложени закон, дакле има за циљ стварање правила на основу којих ће увођење, мијењање или укидање било којег пореског или непореског давања у Републици Српској бити у функцији креирања оптималног пореског оптерећења свих пореских обвезника Републике Српске. Предложени закон садржи више пореских правила која служе том циљу. Њиме се разрађују уставне норме о законитости јавних прихода, те опорезивању према економској снази пореског обвезника. Наиме, пореска и непореска давања (јавни приходи), према експлицитној уставној норми, могу се у правни систем Републике Српске уводити само законом чиме се обезбјеђује приоритетно правна сигурност и интегритет свих пореских обвезника у плаћању пореза и непореских давања. Предметним законом ствара се законски основ за успостављање Регистра пореских и непореских давања Републике Српске који представља скуп свих давања која плаћају порески обвезници у Републици Српској – физичка или правна лица.

Устав Републике Српске подразумева финансирање јавне потрошње кроз наплату јавних прихода пропорционалну економској снази обвезника, а једино је Република Српска, кроз законодавну функцију, овлаштена за уређивање пореског система. Циљ успостављања Регистра пореских и непореских давања је јачање транспарентности увођења и наплате јавних прихода, јачање јавне контроле над фискалним оптерећењем привреде и грађана, те сарадња власти, грађана и привреде у креирању повољнијег пословног амбијента који ће доприносити повећању конкурентности домаће привреде и расту животног стандарда становништва. Кроз остваривање ових циљева успоставиће се фискални систем у коме је фискално оптерећење обвезника засновано искључиво на законима и пропорционално је његовој економској снази. Као што је напријед и поменуто, то су два основна принципа на којима почива фискални систем Републике Српске. Кроз њихову законску афирмацију фискални систем Републике Српске стиче правну, економску и моралну утемељеност.

Посебан значај у оквиру Фискалног регистра имају непореска давања. Под непореским давањима подразумевају се сва обавезна давања, уведена законима која обвезник уплаћује у корист институција Републике Српске, локалне самоуправе или другим тијелима на која су пренесена јавна овлашћења, а да при томе, уплатилац добија еквивалент у вриједности добра или услуге. Уплатилац непореског давања често не добија за узврат никакву услугу или добро или је вриједност добијене услуге или добра мања, односно трошкови њиховог настанка су знатно нижи од уплаћеног износа непореског давања. Због такве природе непореских давања, Влада Републике Српске се определијелила да унапређује пословно окружење кроз реформу непореских давања.

Предложени закон и Регистар који ће бити успостављен на основу тог закона представљају први и најзначајнији корак у реформи непореских давања у Републици Српској, на основу којих ће се вршити редовне анализе оправданости сваког појединог

пореског и непореског давања на бази којих ће кроз програм економских реформи бити предложено смањење, укидање или мијењање појединог непореског давања.

Порески систем Републике Српске чини скуп свих давања која се уводе различитим материјалним прописима, а чија висина се често утврђује подзаконским актима јединица локалне самоуправе, те другим институцијама на која су пренесена јавна овлашћења. Да би се обезбиједило остваривање претходно наведених циљева, приоритетно је неопходно на једном мјесту обезбиједити преглед свих давања, те кроз сагледавање укупности пореског оптерећења пореских обвезника са једне стране, и укупности финансирања јавних потреба, са друге стране, унаприједити порески систем Републике Српске који обезбјеђује заштиту интегритета пореских обвезника, њихово оптимално оптерећење, и коначно заштиту начела правне сигурности на најбољи начин.

V ОБРАЗЛОЖЕЊЕ ПРЕДЛОЖЕНИХ РЈЕШЕЊА

Чланом 1. одређује се предмет уређивања овог закона, порески систем, као и успостављање и вођење регистра пореских и непореских давања Републике Српске.

Чланом 2. дефинише се шта представља порески систем. Порески систем Републике Српске представља скуп свих пореских и непореских давања која порески обвезници плаћају у Републици Српској. Ова дефиниција је утврђена у односу на онога ко плаћа пореска и непореска давања у Републици Српској. Под пореским давањима сматрају се принудна неповратна давања за која порески обвезник не остварује директну корист или противуслугу, а под непореским давањима сматрају се давања за која обвезник остварује директну корист или противуслугу. На основу плаћених пореских давања порески обвезник остварује индиректне користи или противуслуге које се одражавају у бесплатном школовању, одржавању и изградњи инфраструктуре, одржавању јавног реда и мира, финансирању социјалних давања, подстицајима, субвенцијама и многим другим користима које се остварују кроз финансирање јавне потрошње. Плаћањем непореских давања порески обвезник остварује директну корист или противуслугу – пензију, здравствено осигурање, кориштење природног добра, услугу јавног органа и слично.

Чланом 3. утврђен је циљ овог закона као обезбјеђење оптималног пореског оптерећења у Републици Српској, као и заштита интегритета пореских обвезника. Овај закон поред посебних, има и овај општи циљ, који се обезбјеђује примјеном норми овог закона, којима се утврђују правила доношења аката којима се уводе, мијењају или укидају поједина пореска или непореска давања у пореском систему Републике Српске.

Чл. 4. и 5. представља законску разраду уставног начела да се само законом могу уводити јавни приходи. Дакле, овим чланом одређено је да се пореска и непореска давања у Републици Српској могу уводити, укидати и мијењати искључиво законом, те да се порески подстицаји, ослобађања или умањење пореске основице, такође могу уређивати искључиво законом. Овакво одређивање има за циљ јасно обезбјеђивање правне сигурности у пореском систему Републике Српске за све пореске обвезнике којима мора бити у закону јасно одређена њихова пореска обавеза. Висина појединог пореског и непореског давања мора бити одређена или јасно одредива законом. Ова одредба је такође у функцији начела правне сигурности, али и у складу са подјелом надлежности у Републици Српској, јер јединице локалне самоуправе утврђују висину својих изворних прихода на основу јасног правног основа утврђеног у закону, и то одлукама које доносе локални парламенти. Такође, подзаконским актима, на основу јасног законског основа висину пореског или непореског давања одређују и тијела на која су пренесена јавна овлашћења, те регулаторно-надзорни органи јавног сектора. Да

би се у овом случају обезбиједило да се та пореска и непореска давања утврђују у складу са начелима овог закона, предложено је у члану 5. да сагласност на те подзаконске акте врши Влада Републике Српске. На овај начин остварује се јединственост у уређивању пореског система Републике Српске од Републике.

Чланом 6. обезбјеђује се транспарентност свих пореских и непореских давања у пореском систему и практично значи да нико не може увести, мијењати или одређивати висину давања актом који није објављен у „Службеном гласнику Републике Српске“. Ово се нарочито односи на подзаконске акте који доносе тијела на која су пренесена јавна овлашћења и регулаторно-надзорне органе јавног сектора. Сваком пореском обвезнику мора бити јавно доступан акт на основу којег мора извршити одређено плаћање. Одређено је овим чланом да се сви ти акти објављују и на званичној интернет страници органа који је обрађивач тог акта.

Чланом 7. таксативно су наведена пореска и непореска давања која чине порески систем Републике Српске. У оквиру пореског система Републике Српске наведени су индиректни порези, иако Република Српска нема директну надлежност њиховог одређивања, међутим то су порези које плаћају порески обвезници Републике Српске, па је сасвим оправдано да представљају дио пореског система Републике Српске. Осим тога, Република Српска има надлежност у утврђивању индиректних пореза кроз Управни одбор Управе за индиректно опорезивање БиХ, у оквиру којег је по функцији члан министар финансија без чијег гласа се не може донијети одлука у оквиру тог одбора која се односи на стопе и висину индиректних пореза. Дакле, пореска давања су порези, док су сва остала давања непореска – доприноси, накнаде, таксе, чланарине јер за та непореска давања порески обвезници остварују директну корист.

Чланом 8. одређена су начела пореског система Републике Српске и то начело законитости, сразмјерности и рационалности пореских давања и начело законитости, еквивалентности и рационалности непореског давања. Начело законитости значи да свако пореско и непореско одавање мора бити уведено, укинато или замијењено законом, начело сразмјерности да се висина пореског давања утврђује у складу са економском снагом пореског обвезника, док начело еквивалентности непореских давања значи да се висина сваког давања одређује тако да је еквивалентна вриједности добијене у јавним добрима и услугама за које се плаћа. Ово начело практично значи да би се приликом одређивања висине непореског давања морало водити рачуна да је та висина одређена тако да у највећој могућој мјери одговара вриједности добијеног јавног добра или услуге за коју се плаћа. Непореско давање се не може утврђивати према економској снази пореског обвезника, јер природа сваког непореског давања је да се плаћа за јавно добро или извршену услугу, а та вриједност јавног добра или услуге мора бити једнака за све пореске обвезнике без обзира на њихову економску снагу. Начело рационалности, значи да висина сваког појединог пореског и непореског давања мора бити одређена тако да трошкови њеног убирања не прелазе тај износ.

Чланом 9. одређен је поступак доношења закона којима се уводи, мијења или укида пореско или непореско давање. Ради остваривања циљева постављених овим законом, као и потпуног спровођења начела из овог закона, у поступку обрађивања појединог закона којим се уводи, мијења или укида пореско или непореско давања, овлаштени обрађивач мора извршити анализу оправданости увођења, мијењања или укидања сваког појединачног давања које је садржано у предложеном тексту закона. Ова анализа садржи разлоге увођења, мијењања или укидања појединог пореског или непореског давања, оправданост, анализу ефеката увођења, мијењања или укидања тог давања на пословне субјекте и грађане, односно пореске обвезнике. На такав закон, који садржи предметну анализу Министарство финансија даје мишљење о оправданости увођења, мијењања или укидања предложеног пореског или непореског давања, те оваква

анализа и мишљење Министарства финансија чине саставни дио образложења сваког закона којим се уводи, мијења или укида поједино пореско или непореско давање.

Члан 10. прописује обавезу доносиоца подзаконских аката да, прије њиховог доношења, прибаве сагласност Владе Републике Српске на начин да уз, приједлог подзаконског акта, достављају анализу оправданости висине сваког појединачног непореског давања садржаног у том акту. Влада ће, на основу предметне анализе, узимајући у обзир начела и циљеве прописане овим законом, одлучити о давању сагласности.

Члан 11. садржи смјернице којима се треба руководити приликом израде анализе оправданости аката којима се уводи, мијења или укида неко непореско давање. Ове смјернице треба да обезбиједе да свако непореско давање буде у складу са основним начелима пореског система, да се новоуведена или измијењена непореска давања не одразе неповољно на конкурентност субјеката који сnose терет њиховог плаћања, а посебно се треба водити рачуна о томе да ли се предложеним рјешењима може остварити постављени циљ.

Члан 12. уређује успостављање Почетног регистра пореских и непореских давања, као и његово одржавање. Почетни Регистар утврђује Влада на приједлог Министарства у року од 90 дана од дана ступања на снагу овог закона, на основу прописа којима су уведена пореска и непореска давања. Обвезници пореских и непореских давања, надлежна министарства и институције могу у року од 60 дана од дана објављивања почетног Регистра дати Министарству примједбе на садржај Регистра, а Министарство врши анализу основаности достављених примједба, те врши измјене података у почетном Регистру. Важно је истаћи да сва пореска и непореска давања која нису унесена у Регистар не стварају обавезу плаћања, а предлагач прописа у којем су садржана таква давања дужан је да покрене хитан поступак њиховог брисања из тог прописа. Податке у Регистру мијења Министарство након ступања на снагу закона, односно прописа којим се уводи, укида или мијења појединачно пореско или непореско давање. Регистар је јаван и објављује се на интернет страници Министарства. Дакле, циљ успостављања и одржавање Регистра је да се обезбиједи транспарентност и правна сигурност, на начин да обвезници пореских и непореских давања у сваком тренутку знају шта плаћају, коме плаћају и на основу којег прописа.

Члан 13. садржи императивну одредбу којом је прописано да у Регистар неће бити уписана пореска и непореска давања утврђена супротно одредбама овог закона. С једне стране, наведена одредба представља опомену свим предлагачима аката којима се уводе, мијењају или укидају нека давања да су дужни да испоштују процедуру доношења таквих аката и основна начела прописана овим законом, у противном новоуведена или измијењена давања неће бити уписана у Регистар. С друге стране, ова одредба је у функцији заштите обвезника пореских и непореских давања, јер обвезници неће бити дужни да плаћају нешто што није у Регистру.

Чланом 14. су јасно постављени циљеви успостављања Регистра, а то су заштита пореских обвезника и јачање правне сигурности које треба оставарити поштовањем начела пореског система, обезбјеђивање транспарентности пореских и непореских давања и њихове наплате, анализу оптерећења грађана и привреде плаћањем јавних прихода, те обезбјеђење оптималног пореског оптерећења.

Чланом 15. дефинисано је да Министарство финансија једном годишње врши анализу оптерећености привреде пореским и непореским давањима из Регистра, при чему се цијени глобално и парцијално фискално оптерећење, стопа покрића трошкова добијеног јавног добра или услуге накнадом која се плаћа за њено кориштење и стопа покрића укупних трошкова наплате појединачног јавног прихода укупно оствареним

приходом од његове наплате у току године. Прописано је и доношење правилника којим се уређују методе и начин вршења наведене анализе.

Чланом 16. дефинисано је да на основу анализе Министарства, Влада врши оцјену основаности сваког појединачног пореског и непореског давања у Републици Српској и у оквиру Програма економских реформи Републике Српске даје смјернице и динамику усклађивања тих давања са начелима из члана 8. овог закона. Наиме, на основу Закона о Влади Републике Српске, Влада спроводи политику, извршава законе и друге прописе Народне скупштине, и одговорна је за стање у Републици Српској, у свим областима из своје надлежности. Такође, Влада предлаже стратегију и план развоја, у складу са чим се доноси Програм економских реформи Републике Српске.

Чланом 17. дефинисано је да надзор над спровођењем овог закона врши Министарство финансија. Наиме, на основу Закона о министарствима, Министарство финансија је надлежно за систем пореза, доприноса и других дажбина, систем финансирања општинских друштвених потреба (јавна потрошња), процјену финансијских ефеката и давање мишљења на нацрте законских и подзаконских аката који имају финансијску компоненту прије утврђивања или доношења на сједници Владе, те врши анализу и консолидацију планова буџета општина и градова и ванбуџетских фондова, као и надзор над намјенским кориштењем средстава Републике и послова друштвених прихода утврђених законом.

Чланом 18. одређује се рок од 60 дана од дана ступања на снагу овог закона за доношење два правилника која су предвиђена овим законом.

Чланом 19. дефинисано је објављивање овог закона у „Службеном гласнику Републике Српске" и његово ступање на снагу осмог дана од дана објављивања.

VI УЧЕШЋЕ ЈАВНОСТИ И КОНСУЛТАЦИЈЕ У ИЗРАДИ ЗАКОНА

Приликом израде текста Нацрта закона о пореском систему Републике Српске вршене су консултације са јавношћу, 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), тако што је текст Нацрта закона, објављен на интернет страници Министарства финансија.

VII ФИНАНСИЈСКА СРЕДСТВА И ЕКОНОМСКА ОПРАВДАНOST ДОНОШЕЊА ЗАКОНА

За спровођење овог закона нису потребна додатна финансијска средства из буџета Републике Српске.