**BOSNA I HERCEGOVINA**

**FEDERACIJA BOSNE I HERCEGOVINE**

**FEDERALNO MINISTARSTVO FINANSIJA**

**FEDERALNO MINISTARSTVO FINANCIJA**

**INFORMACIJA**

**o Pravilniku o dinamici zamjene fiskalnih sustava u Federaciji Bosne i Hercegovine**

**Listopad 2021. godine**

**UVOD**

Postupajući po Zaključku Kolegija Zastupničkoga doma Parlamenta Federacije BiH, usvojenom na sjednici održanoj 12.10.2021. godine, prema kojem je, aktom broj: 01-02-1963/21 od dana 12.10.2021. godine, od Vlade Federacije BiH zatraženo dostavljanje Informacije o usvojenom Pravilniku o dinamici zamjene fiskalnih sustava u FBiH, Federalno ministarstvo financija je, sukladno svojim nadležnostima, pripremilo cjelovitu informaciju o potrebi, postupku i razlozima za donošenje Pravilnika o dinamici zamjene fiskalnih sustava u Federaciji BiH, („Službene novine Federacije BiH“, broj: 74/21).

Shodno navedenom, a u cilju pravilnog i jasnog informiranja zakonodavnog organa o značaju i potrebi pravovremenog djelovanja i pravovremenog donošenja odgovarajućih, kao i postojećim okolnostima prilagođenih mjera u oblasti fiskalizacije, predmetnom informacijom sadržajno su i kronološki obuhvaćena sva pitanja od važnosti za provođenje ovoga procesa na području teritorije Federacije BiH.

U tom kontekstu Informacija je strukturalno koncipirana kao svojevrstan usporedni prikaz trenutne problematike za ciljano područje, u odnosu na postignuta rješenja, ali i druga moguća rješenja, sa svim prednostima i nedostacima koje ona nose, te posebnim akcentom na potencijalne rizike i posljedice koji mogu nastupiti poduzimanjem neadekvatnih mjera, ili njihovim poduzimanjem ali na način da iste zahtijevaju dugoročnu implementaciju.

Iako je zahtjev Parlamenta decidno postavljen kao zahtjev za dostavljanje informacije o usvojenom (donesenom) Pravilniku o dinamici zamjene fiskalnih sustava u Federaciji BiH, od izuzetne je važnosti da svi sudionici u procesu kreiranja i implementacije pravnog okvira za osiguranje adekvatnog nadzora nad postupcima evidentiranja ostvarenog prometa, imaju jasnu viziju odnosa potreba i mogućnosti Federacije BiH za realizaciju pojedinih mjera u sustavu fiskalizacije.

Iz tog razloga je ova informacija koncipirana kao skup tematskih cjelina, s fokusom na ukazivanje značaja i utjecaja svih poduzetih aktivnosti na suzbijanje „sive ekonomije“ i poreznih utaja.

# **TRENUTNO STANJE U OBLASTI FISKALIZACIJE U FEDERACIJI BIH**

Sukladno važećim odredbama Ustava Federacije BiH, Zakona o organizaciji organa uprave („Službene novine Federacije BIH“, broj: 35/05) i Zakona o federalnim ministarstvima i drugim organima federalne uprave ("Službene novine Federacije BiH", br. 58/02, 19/03, 38/05, 2/06 i 8/06) nadležnosti za poduzimanje upravnih, stručnih i drugih poslova, odnosno nadležnosti za poduzimanje aktivnosti usmjerenih ka upravljanja javnim financijama odnosno naplati javnih prihoda povjerena je Federalnom ministarstvu financija, kao resornom organu.

Svrha fiskalizacije jeste uspostavljanje odgovarajućeg načina kontrole evidentiranja prometa putem fiskalnih sustava od strane poslovnih subjekata, a zbog potrebe suzbijanja „sive ekonomije“, pod kojom se, najjednostavnije rečeno, podrazumijeva od strane poslovnih subjekata obavljanje ekonomskih aktivnosti nad kojima nadležni organi nemaju dovoljan i/ili adekvatan nadzor.

Značaj nadzora nad evidentiranjem prometa poslovnih subjekata **ogleda se u činjenici da je PROMET osnova za obveze obračuna i plaćanja poreza, kako neizravnih poreza - PDV tako i izravnih - poreza na dohodak i poreza na dobit.** **Stoga, evidentiranje prometa poslovnih subjekata je u izravnoj vezi sa naplatom javnih prihoda.**

Promatrajući odredbe propisa (Zakona i Pravilnika), a s aspekta cjelokupnog procesa fiskalizacije u Federaciji BIH, podijeljena je nadležnost, na način da je **sam Zakon definirao i uredio samo osnovne dijelove procesa fiskalizacije**, **ali je dao ovlaštenje ministru da dalje uređuje i propisuje svaki pojedinačan dio procesa fiskalizacije**.

## **Pravni temelj**

Način evidentiranja prometa odnosno fiskalizacija trenutno je u Federaciji BiH uređena Zakonom o fiskalnim sustavima („Službene novine Federacije BiH“, broj: 81/09 - u daljem tekstu: Zakon o fiskalnim sustavima), koji je u primjeni počevši od 01.01.2010. godine. Ovim Zakonom fiskalizacija je definirana kao skup mjera kojima se uvodi nadzor nad izdavanjem računa za ostvareni promet te prijenos ovih podataka do servera Porezne uprave Federacije BiH.

Promatrajući odredbe/članove Zakona o fiskalnim sustavima, isti je propisao:

* način evidentiranja i kontrolu prometa putem fiskalnih sustava;
* koji su osnovni dijelovi, tehničke i funkcionalne osobine fiskalnih sustava,
* koji su fiskalni dokumenti;
* način stavljanja u promet fiskalnih sustava;
* način vršenja fiskalizacije fiskalnih sustava; način evidentiranja, storniranja i reklamiranje prometa;
* servisiranje fiskalnih sustava;
* kontrola fiskalnih uređaja i fiskalnih proizvoda;
* kontrola evidentiranja prometa preko fiskalnih uređaja;
* kontrola ovlaštenih servisa i ovlaštenih servisera;
* ovlaštenja za donošenje podzakonskih akata;
* kaznene odredbe.

Zakon o fiskalnim sustavima dao je izravno ovlaštenje Ministru financija, kroz donošenje podzakonskih akata (Pravilnika) da propiše:

* dinamiku provođenja Zakona (članak 62.)
* vrste fiskalnih uređaja i fiskalnih proizvoda, odnosno dijelova fiskalnog sustava, tehničke i funkcionalne osobine fiskalnih uređaja i fiskalnih proizvoda, način realizacije fiskalnih sustava, **koji se uređuju sukladno napretku informacijskih tehnika i tehnologija** (članak 9. i 51.)
* obrasce za provođenje postupaka, izgled fiskalnih dokumenata... (član 51.)

**Izvod – Članak 9.,11., 51. i 62. Zakona o fiskalnim sustavima („Službene novine Federacije BIH“ broj 81/09)**

*”Članak 9.
(Tehničke i funkcionalne karakteristike dijelova fiskalnih sustava, vrste servisiranja, vrste resetiranja, oznake dijelova fiskalnih sustava i fiskalnih postupaka)*

*Sukladno napretkom informacijskih tehnika i tehnologija propisuju se Pravilnikom:
 - tehničke i funkcionalne karakteristike dijelova fiskalnih sustava,
 - vrste servisiranja i tipove reseta dijelova fiskalnih sustava,
 - oznake i određivanje odgovarajućih poreznih stopa,
 - oznake sredstava plaćanja,
 - IBFU, IBFM kao i druge oznake i druga tehničke i operativne upute*.

*Članak 11.
(Postupci s fiskalnim dokumentima)*

*Izgled, tiskanje, izdavanje, evidentiranje, dostavljanje, čuvanje i druge aktivnosti oko fiskalnih dokumenata propisuje Ministar.*

*Članak 51.
(Pravilnik)*

1. *Bliže uvjete za provođenje odredbi članka 1. ovoga Zakona propisuje Ministar Pravilnikom.*
2. *Ministar, pored propisivanja pojedinih postupaka osoba i tehnika određenih ovim Zakonom, pored Pravilnika, donijet će i druge podzakonske akte (pravila, upute, i sl.) kojima će bliže urediti materiju, a posebno:*

*a)vrste fiskalnih uređaja i fiskalnih proizvoda, odnosno dijelova fiskalnog sustava,
b) tehničke i funkcionalne osobine fiskalnih uređaja i fiskalnih proizvoda,
c) način realizacije fiskalnih sustava,
d) tehničke i funkcionalne osobine terminala,
e) funkcionalne osobine softverske aplikacije,
f) sadržaj knjige evidencije registriranih proizvođača/zastupnika i odobrenja za fiskalne proizvode i fiskalne sustave,
g) oblik i vrste plombi,
h) sadržaj formulara za evidentiranje proizvođača/zastupnika,
i) sadržaj javnog poziva,
j) sadržaj formulara i način ispitivanja uzorka tipa fiskalnih uređaja i ostalih dijelova fiskalnog sustava,
k) sadržaj formulara i način ispitivanja uzorka tipa terminala,
l) sadržaj formulara i način ispitivanja uzorka tipa softverske aplikacije,
m) sadržaj ugovora između Ministarstva i registriranog proizvođača/zastupnika,.*

1. *Ministar, uz pribavljeno mišljenje Komisije, bliže će urediti svojim aktom slijedeća pitanja:
a) izgled fiskalnih dokumenata, značenje pojedinih podataka sadržanih u fiskalnim dokumentima i konture, oblik i sadržaj fiskalnog loga,
b) sadržaj evidencije rješenja o fiskalizaciji,
c) sadržaj zahtjeva za inicijalnu fiskalizaciju,
d) sadržaj zapisnika o uništavanju fiskalnog modula,
e) sadržaj zahtjeva za zamjenu fiskalnog modula,
f) sadržaj zahtjeva za naknadnu fiskalizaciju uslijed servisiranja,
g) sadržaj zahtjeva za promjenu prodajnog mjesta,
h) sadržaj zahtjeva za brisanjem obveznika iz registra fiskaliziranih fiskalnih sustava zbog prestanka obavljanja djelatnosti obveznika,
i) sadržaj pisanog fiskalnog računa i način njegovog izdavanja,
j) sadržaj pisanog reklamiranog računa i način njegovog izdavanja,
k) izgled i sadržaj obavijesti,
l) sadržaj i vođenje knjige dnevnih izvješća,
m) izgled, sadržaj i način vođenja dosjea i servisne knjižice fiskalnih uređaja,
n) sadržaj evidencije o ovlaštenim servisima i serviserima,
o) način označavanja, izgled i sadržaj oznake PU,
p) druga pitanja u funkciji efikasnosti provođenja ovoga Zakona i Pravilnika, posebno sa aspekta unapređenja i razvoja informacijskih tehnologija.*
2. *Ministar će sukladno članku 62. ovoga Zakona donijeti podzakonske akte iz st. 1., 2. i 3. ovoga članka.*

*Članak 62.
(Dinamika)*

*Ministarstvo posebnim aktom propisuje dinamiku provođenja ovoga Zakona i na temelju toga izvješćuje svaku izabranu grupu obveznika o planiranom postupku kontrole najmanje 30 dana prije početka postupka kontrole za tu grupu obveznika*.”

Sukladno ovlaštenjima iz Zakona o fiskalnim sustavima doneseni su podzakonski akti od strane Federalnog ministarstva financija odnosno Ministra i to:

1. Pravilnik o dinamici zamjene fiskalnih sustava u Federaciji Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BIH“, broj: 74/21),
2. Pravilnik o fiskalnim dokumentima („Službene novine Federacije BIH“, br. 50/20, 92/20 i 28/21),
3. Pravilnik o fiskalnim sustavima („Službene novine Federacije BIH“, br. 50/20, 92/20 i 28/21),
4. Pravilnik o postupcima fiskalizacije („Službene novine Federacije BIH“, br. 50/20, 92/20) i
5. Pravilnik o proizvođačima-zastupnicima u sustavu fiskalizacije („Službene novine Federacije BIH“, broj: 51/21).

## **1.2. Modeli fiskalizacije**

U ovisnosti od načina na koji se vrši samo evidentiranje prometa i nadzor nad evidentiranjem prometa, fiskalizacija je klasificirana kroz tzv. Modele fiskalizacije i to:

1. isključivo hardverski,
2. kombinacija hardversko-softverski i
3. isključivo softverski model.

U nastavku je dat pregled osnovnih karakteristika ovdje spomenutih modela u odnosu na bitne odrednice koje određuju, i to:

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | Hardverski model | Hardversko-softverski model | Softverski model |
| **Izdavanje računa** | Račun se izdaje putem uređaja koji može biti certificiran ili ne. Račun mora biti u tiskanoj formi.  | Račun se izdaje putem uređaja koji može biti certificiran ili ne. Račun može biti u tiskanoj ili elektronskoj formi. | Račun se izdaje u elektronskoj formi, korištenjem bilo kojeg uređaja na kojem je instaliran softver.Softver može biti certificiran ii ne. Račun se izdaje u elektronskoj formi. |
| **Čuvanje podataka** | Podaci se čuvaju na uređaju.Podaci mogu biti zaštićeni ili ne. | Podaci se čuvaju na uređaju ili na serveru u elektronskoj formi.Podaci mogu biti zaštićeni ili ne.Podaci se dostavljaju Poreznoj upravi. | Podaci se čuvaju na serveru u elektronskoj formi.Podaci mogu biti zaštićeni ili ne.Podaci se dostavljaju Poreznoj upravi. |
| **Dostava podataka**  | Podaci se ne dostavljaju.  | Podaci se dostavljaju u elektronskoj formi Poreznoj upravi.Podaci se mogu dostavljati u stvarnom vremenu ili u bilo kojem zadatom razdoblju. | Podaci se dostavljaju u elektronskoj formi Poreznoj upravi.Podaci se dostavljaju u stvarnom vremenu. |
| **Način prijenosa podataka** | Podaci se dostavljaju u papirnoj formi. | Podaci se mogu dostavljati i u papirnoj ili elektronskoj formi. | Podaci se dostavljaju u elektronskoj formi. |
| **Nadzor nad izdavanjem računa** | Izravan nadzor kod obveznika od strane Porezne uprave | Izravan nadzor kod obveznika od strane Porezne uprave. Izravan nadzor od strane kupaca putem QR code.Nadzor se može izvršiti i iz ureda Porezne uprave na temelju podataka koje se dobila elektronskim putem. | Izravan nadzor kod obveznika od strane Porezne uprave.Izravan nadzor od strane kupaca putem QR code.Nadzor se može izvršiti i iz ureda Porezne uprave na temelju podataka koje se dobila elektronskim putem. |
| **Potpisivanje računa (validnost računa)** | Račun mora biti ovjeren pečatom i potpisom. | Račun mora biti ovjeren pečatom i potpisom ili mora sadržavati elektronski potpis ili se utvrđuje neizravno putem nadzornog organa. | Račun mora sadržavati elektronski potpis. |
| **Sredstvo za izdavanje računa** | Registar kasa. | Fiskalni uređaj sa ili bez softverske aplikacijeFiskalni uređaj može biti certificiran ili ne.Softverska aplikacija može biti certificirana ili ne. | Softverska aplikacija može biti certificirana ili ne. |

Promatrajući modele fiskalizacije, u Federaciji Bosne i Hercegovine se primjenjuje kombinacija Hardversko-softverskog modela.

## **1.3. Registrirani proizvođači fiskalnih sustava u Federaciji BIH**

Od 2010. godine u Federaciji Bosne i Hercegovine registrirano je 8 proizvođača/zastupnika fiskalnih sustava i to:

* „CONFIG“ d.o.o. Mostar
* „TRING" d.o.o. Complete Engineering Gračanica
* „KIM TEC" Društvo s ograničenom odgovornošću Vitez
* Privredno društvo za konzalting i inžinjering B - ONE Solutions d.o.o. Sarajevo
* Mikroelektronika AD Banja Luka
* „Somun Kapetanović TRADEING" d.o.o
* „DIGIT“ DOO
* „INTERLINEA" d.o.o. Sarajevo

Proizvođačima/zastupnicima je izdano 59 odobrenja za puštanje u promet određenih tipova fiskalnih sustava, odnosno na tržištu Federacije BiH ima 59 certificiranih fiskalnih uređaja.

# **2. SIVA EKONOMIJA**

Pronalaženje odgovarajućeg modela za suzbijanje „sive ekonomije“, trenutno je jedan od globalnih problema u svijetu, sa kojim se susreću sve zemlje, pa tako ni Federacija BiH u tom pogledu nije izuzetak.

Činjenica je da trenutno u postojećem okruženju postoje dvije vrste poslovnih subjekata i to subjekti koji izvršavaju svoje zakonske obveze i uredno evidentiraju promet i oni koji različitim oblicima manipulacija izbjegavaju ovu obvezu.

Poslovni subjekti koji vrše uredno evidentiranje prometa u neravnopravnom su ekonomskom položaju u odnosu na one koji to ne čine.

Subjekti iz druge kategorije imaju manje troškove poslovanja, samim tim i manje cijene proizvoda i usluga, čime postaju konkurentniji na tržištu i ugrožavaju rad ostalih obveznika.

Dalje, iako imaju znatno niže troškove poslovanja, cijene proizvoda i usluga za potrošača su neznatno manje, tek toliko da budu niže od konkurencije, dok preostali dio sredstava postaje njihova zarada.

Osnovni pokazatelj za potrebu ubrzanog djelovanja suzbijanja „sive ekonomije“ kojim se Ministarstvo rukovodilo i rukovodi i dalje, svakako je značajno usporen rast evidentiranja ostvarenog prometa u proteklom razdoblju, koji za izravnu posljedicu ima pad koeficijenta Federacije BiH u raspodjeli prihoda od neizravnih poreza s Jedinstvenog računa između entiteta.

Dostavljanje svakog pojedinačnog računa Poreznoj upravi ima za cilj sprečavanja aktivnosti sličnih onima tokom 2019.godine, kada su pripadnici Državne agencije za istrage i zaštitu (SIPA) provodeći policijske akcije u BiH, kodnih naziva KASA, KASA 2, KASA 3 otkrili softverske aplikacije koje komuniciraju sa fiskalnim uređajem i omogućavaju skrivanje prometa. Tada su građani dobivali fiskalni račun, ali da isti nije dostavljan na server Poreznoj upravi FBiH.

Nakon analize efekata primjene važećih zakonskih rješenja evidentiranja prometa putem fiskalnih uređaja, kao i drugih zakonskih rješenja kojima se uređuje evidentiranje prometa na druge načine (nota računima, fakturama i sl.), kao i analize naplate prihoda od PDV-a može se konstatirati da je u posljednjih šest godina usporen rast naplate ovih prihoda. Također, analiza efekata evidentiranja prometa na prijavu krajnje potrošnje u PDV prijavama za Federaciju BiH pokazuje pad koeficijenta Federacije BiH u raspodjeli prihoda s Jedinstvenog računa između entiteta, koji za 2021. godinu u prosjeku iznosi 62,52% što je za 1,872% manje u odnosu na 2012. godinu kada je zabilježen značajan rast i koeficijent iznosio 64,392%.

Jedan od osnovnih ciljeva jeste osigurati pravičan porezni sustav što prvenstvo zahtjeva poduzimanje mjera protiv poreznih utaja i poreznih prevara. Porezne utaje i porezne prevare pored toga što uzrokuju gubitke prihoda u  proračunima  nanoseći štetu svima, potkopavaju i naš osjećaj za pravdu. Mnoštvo dažbina koje fiskalni propisi nameću poreznim obveznicima, oduvijek su stimulirali domišljatost poreznih obveznika da izmišljaju rješenja kako bi izbjegli porezne obveze. Utaja poreza logičan je rezultat grešaka i nepažnje nesavršenog zakonodavstva, metoda provođenja koje su ponekad nedostatne i prekomjernog nivoa fiskalnosti, razlozi su koji često dovode u iskušenje porezne obveznike da čine utaju.

**Mjere djelovanja u suzbijanju „sive ekonomije“** a na koje se Ministarstvo usmjerilo su:

1. Izmjene i dopune Zakona o fiskalnim sustavima
2. Unaprijeđene fiskalnih uređaja
3. Edukacija građana

## **2.1. Izmjene i dopune Zakona o fiskalnim sustavima**

Ministarstvo je, postupajući sukladno sa zaduženjem Vlade Federacije Bosne i Hercegovine, u parlamentarnu proceduru u lipnju mjesecu 2017. godine uputilo Nacrt Zakona o **izmjenama i dopunama Zakona o fiskalnim sustavima**, a nakon provedene javne rasprave i u formi Prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o fiskalnim sustavima.

*Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o fiskalnim sustavima je konceptualno bio usmjeren na uređivanje načina evidentiranja prometa uzimajući u obzir nove načine obavljanja djelatnosti (digitalizacija), kaznenu politiku i mehanizme nadzora nad proizvođačima fiskalnih uređaja.*

Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o fiskalnim sustavima je krajem 2020. godine razmatran na Zastupničkom domu Parlamenta FBiH, ali isti nije dobio potrebnu većinu glasova. O činjenici neprihvaćanja ovoga prijedloga Ministarstvo je informirano aktom Zastupničkoga doma Parlamenta Federacije BiH, broj: 01-02-1522/20 od 19.10.2020. godine, **bez iznesenih zaključaka sugestija ili uputa** o načinu daljeg rada i kreiranja novog zakonskog okvira za ovu oblast.

## **2.2. Unapređenje fiskalnih uređaja**

U cilju sprečavanja daljeg odliva sredstava iz Proračuna Federacije BiH, odnosno daljeg smanjenja koeficijenta po kojem se vrši raspodjela sredstava s Jedinstvenog računa Uprave za neizravno oporezivanje, Ministarstvo je**,** *u okvirima odredaba trenutno važećeg Zakona o fiskalnim sustavima*, poduzelo niz mjera usmjerenih ka **unapređenju** sustava fiskalizacije odnosno **fiskalnih uređaja u Federaciji BiH**, posebno u dijelu koji se odnosi na tehničko-tehnološka poboljšanja i poboljšanja u oblasti informacijskih tehnologija.

Od 2016. godine Ministarstvo, sa svim akterima uključenim u proces fiskalizacije (IT struka, Porezna uprava, proizvođači) pokrenulo je aktivnosti u cilju funkcijskog i tehničkog unapređenja sustava fiskalizacije u Federaciji BiH, a po pitanju poboljšanja postojećeg stanja, usuglašavanja prijedloga oko dogradnje sustava fiskalizacije, te tehničkih mogućnosti/rješenja i ostalih pitanja.

Rezultat rada su novi pravilnici pobrojani u točki 2.1. ove Informacije, obzirom da su starim pravilnicima bile propisane tehničke karakteristike fiskalnih uređaja koji su zastarjeli u pogledu napretka IT tehnologije i isti nisu omogućavali kontrolu izdavanja računa od strane građana. Ministarstvo je u saradnji s Poreznom upravom i IT strukom unaprijedilo postojeći sustav i propisalo performanse nove generacije postojećih modela fiskalnih uređaja koji će se proizvoditi i prodavati, pri čemu se zaustavlja dalja proizvodnja i prodaja starih modela fiskalnih uređaja koji su koncipirani na tehnologiji staroj preko 10 godina.

Novi fiskalni uređaji predstavlja adekvatno sredstvo u borbi protiv različitih oblika malverzacija u vezi s evidentiranjem prometa i poreznih utaja.

## **2.3. Edukacija građana**

Kao resorni organ, nadležan za praćenje stanja u ovoj oblasti, Ministarstvo je započelo s pripremama aktivnosti usmjerenih ka podizanju svijesti obveznika fiskalizacije i građana o važnosti točnog i pravilnog evidentiranja prometa i uzimanja računa.

# **3. UNAPREĐENJE SUSTAVA FISKALIZACIJE U FEDERACIJI BIH**

Promjena načina kontrole prometa je neophodna i imperativna obzirom na sve veću poreznu utaju. Prema procjenama Svjetske banke, siva ekonomija je zastupljena sa preko 30 % GDP što čini višemilijunske utaje poreza, a posljedično manje novca za financiranje socijalnih kategorija stanovništva, financiranje zdravstvenih ustanova, zavoda za PIO i sl.

Obzirom da nije moguće implementirati softversku fiskalizaciju u narednih prema procijeni sigurno 5 godina, a postojeći uređaji su zastarjeli i ne prate tehnološko-tehnička unapređenja na tržištu, predloženi su uređaji koji predstavljaju kombinirani model hardversko-softverskih rješenja.

Unapređenje sustava fiskalizacije u Federaciji BiH koje je u proteklom razdoblju bilo jedan od značajnijih ciljeva cjelokupne porezne politike koju provodi Ministarstvo, izvršeno je temeljem ovlaštenja danih u važećem Zakonu o fiskalnim sustavima, te isto predstavlja značajan tehničko-tehnološki iskorak koji će doprinijeti povećanju poreznog nadzora i sprečavanju porezne utaje.

Jedan od naših ciljeva jeste osigurati pravičan porezni sustav. To prvenstveno zahtjeva, između ostalog, poduzimanje snažnijih mjera protiv poreznih utaja i poreznih prevara. Želimo osigurati poštenu konkurenciju i poštene uvjete rada, bez tolerancije rada na crno i poreznih utaja. Stoga su nam i potrebni novi pristupi nove porezne politike. Naš cilj je dostići globalni porezni sustav prilagođen realnostima 21. vijeka.

Usporedbe radi, u nastavku je dan pregled fiskalnih sustava s aspekta karakteristika u odnosu na bitne odrednice koje određuju, i to:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | **„Stari fiskalni sustavi“** | **„Unaprijeđeni fiskalni sustavi“** |
| **Izdavanje računa** | Račun se izdaje putem uređaja koji je certificiran. Račun se izdaje u tiskanoj formi. | Račun se izdaje putem uređaja koji je certificiran. Račun se izdaje u tiskanoj formi. |
| **Čuvanje podataka** | Podaci se čuvaju i na uređaju i na serveru Porezne uprave.Podaci su zaštićeni na uređaju (plombirani). | Podaci se čuvaju i na uređaju i na serveru Porezne uprave.Podaci su zaštićeni na uređaju (plombirani). |
| **Dostava podataka**  | Podaci se dostavljaju u elektronskoj formi Poreznoj upravi.Podaci se dostavljaju Poreznoj upravi u zbrojnom iznosu na kraju dana. | Podaci se dostavljaju u elektronskoj formi Poreznoj upravi.Podaci se dostavljaju Poreznoj upravi u stvarnom vremenu nastanka svakog pojedinačnog prometa (svaki fiskalni račun). |
| **Način prijenosa podataka** | Podaci se dostavljaju u elektronskoj formi putem 2G mreže (GPRS). | Podaci se dostavljaju u elektronskoj formi putem 2G (GPRS) ili 3G ili 4G ili 5G mreže (internet). |
| **Nadzor nad izdavanjem računa** | Izravan nadzor kod obveznika nadzor od strane Porezne uprave. Nadzor se može izvršiti i djelomično iz ureda Porezne uprave na temelju podataka koje se dobila elektronskim putem. | Izravan nadzor kod obveznika od strane Porezne uprave.Izravan nadzor od strane kupaca putem QR code.Nadzor se može izvršiti i iz ureda Porezne uprave na temelju podataka koje se dobila elektronskim putem. |
| **Potpisivanje računa (validnost računa)** | Validnost računa se utvrđuje putem certificiranog fiskalnog uređaja čiji broj se ispisuje na računu, a potvrđuje od strane Porezne uprave. | Validnost računa se utvrđuje putem certificiranog fiskalnog uređaja čiji broj se ispisuje na računu, a potvrđuje od strane Porezne uprave. |
| **Sredstvo za izdavanje računa** | Certificirani fiskalni uređaj bez softverske aplikacije. | Certificirani fiskalni uređaj bez softverske aplikacije. |

## **3.1. Tehničko-tehnološka unapređenja na novim fiskalnim sustavima**

1. U odnosu na dosadašnji način prijenosa podataka, koji je podrazumijevao samo prijenos dnevnog prometa u ukupnom iznosu, novi fiskalni sustavi omogućavaju prijenos svakog pojedinačnog fiskalnog računa na server Porezne uprave.

2. Prijenos podataka o svakom pojedinačnom računu vrši se u tzv. real time (stvarno vrijeme) prema Poreznoj upravi, što u stvari znači da se svaki pojedinačni fiskalni račun koji izda obveznik u (realnom vremenu) – na minimalnoj vremenskoj odrednici do 5 minuta prenese na server Porezne uprave.

3. Prijenos podataka o ostvarenom prometu sada je moguće vršiti i putem interneta, 3G mreže ili naprednije tehnologije, dok je do sada bila zastupljena 2G mreža odnosno GPRS. Novi fiskalni uređaji podržavaju obje ove mogućnosti.

4. Novi fiskalni sustavi produciraju fiskalne račune koji sadrže tzv. QR kod, a koji je jedinstven za svaki fiskalni račun i nije ga moguće reproducirati, a koji služi kao „put“ za provjeru od strane građana da li je njihov račun dostavljen na server Porezne uprave.

5. Povećan je nivo sigurnosti zaštite podatka prilikom prijenosa između fiskalnih uređaja i servera Porezne uprave putem naprednih modela kriptiranja i dekriptiranja podataka.

## **3.2. Pozitivni efekti unaprijeđenih fiskalnih sustava**

Dosadašnji sustav prijenosa podataka podrazumijevao je samo prijenos ukupno ostvarenog prometa na kraju radnog dana, te je obveznik različitim manipulacijama, odnosno, nezakonitim radnjama (fiktivnim storniranjem određenog broja računa), mogao uticati na iznos konačno prenesenog u odnosu na stvarno ostvareni dnevni promet.

Evidentiranje svakog pojedinačnog fiskalnog računa u Poreznoj upravi i to u momentu kada je isti izdat, predstavlja značajan pokazatelj za inspektore prilikom provođenja kontrole u smislu npr. da li obveznik zaista vrši izdavanje fiskalnih računa. Naime, ukoliko se konstatira da određeni obveznik, npr. u roku od 3 h nije izdao niti jedan fiskalni račun, isto može biti signal za dodatnu kontrolu tog poreznog obveznika. Ovdje treba napomenuti da to nije jedini kriterij koji se koristi prilikom ovakvih procjena, već se u obzir uzima i npr. djelatnost koju obveznik vrši, mjesto gdje se nalazi i sl.

Znači iz perspektive Porezne uprave, novi sustav će omogućiti centralnu analitiku koja može stvoriti pristup inspekcije zasnovan na riziku. To znači da će se sumnjivo ponašanje poreznih obveznika lakše identificirati i da će na temelju ove analize inspekcija vjerojatno posjetiti sumnjivije porezne obveznike nego ići na nasumične provjere i posjetiti porezne obveznike koji posluju sukladno zakonu. Time se vremenom stvara manji poslovni teret za sve porezne obveznike koji izdaju sve račune i posluju sukladno zakonu, jer je manja vjerojatnost da će biti izabrani za poreznu inspekciju.

Korištenjem pametnih telefona odnosno mobitela svaki građanin putem QR koda može izvršiti provjeru validnosti izdanog fiskalnog računa, čime se podiže svijest i građana i obveznika da traženjem i uzimanjem računa, te njegovom provjerom aktivno sudjeluju u suzbijanju sive ekonomije i povećanju porezne discipline.

Novim modelima zaštite podataka povećava se sigurnost prijenosa podataka o ostvarenom prometu putem novih tehnologija, čime se smanjuje mogućnost njihovim manipuliranjem od strane neovlaštenih lica.

# **4. ROKOVI ZA ZAMJENU FISKALNIH SUSTAVA**

Pravilnikom o dinamici zamjene fiskalnih sustava u Federaciji BiH propisani su rokovi u kojima je potrebno da obveznici izvrše zamjenu postojećih fiskalnih sustava, pri čemu se kao odrednica uzima starost fiskalnog uređaja iskazana kroz datum inicijalne fiskalizacije tog fiskalnog sustava.

Primjera radi, na teritoriju Federacije BiH ima 34% odnosno oko 30.000 fiskalnih uređaja koji su stariji od 7 godina. Pitanje je da li se ti uređaji uopće upotrebljavaju i kako se ne troše? S druge strane, stariji uređaji zbog svoje starosti iziskuju veće troškove održavanja.

Pravilnikom o dinamici zamjene fiskalnih sustava u Federaciji BiH predviđeno je da se **fiskalni sustavi zamjene u roku od 3 godine,** u ovisnosti od starosti/trošnosti postojećih fiskalnih uređaja, kako je navedeno u tabličnom prikazu u nastavku:

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Etapa** | **Krajnji rok** | **Broj fiskalnih uređaja** | **Datum inicijalne fiskalizacije** |
| I | 30.06.2022. | 29.924 | 2010-2013 |
| II | 30.06.2023. | 22.976 | 2014-2017 |
| III | 30.06.2024. | 32.758 | 2018-2021 |

# **5. SOFTVERSKA FISKALIZACIJA U FEDERACIJI BIH**

Pitanje koje se često potencira i ističe kao nedostatak fiskalizacije u Federaciji BiH je pitanje uvođenja softverske fiskalizacije.

Međutim, često se tom prilikom, navode različite prednosti ovog modela, a zanemaruju mogućnosti za njegovo uvođenje i implementaciju u trenutnim okolnostima, u smislu neispunjenosti neophodnih kako pravnih tako i materijalnih pretpostavki.

Neke od njih su:

* U Federaciji BiH nije usvojen Zakon o elektronskom potpisu Federacije BiH, a za uvođenje softverske fiskalizacije je neophodna potpuna operacionalizacija elektronskog potpisa i elektronskog dokumenta kao valjanog dokaza o izvršenoj transakciji u pravnom prometu.
* Neophodno je formirati certificirana tijela koja će osigurati validnost elektronskog potpisa u pravnom prometu.
* Potrebno je uskladiti i druge zakone sa Zakonom o elektronskom potpisu.
* Neophodno je osigurati kadrovsku osposobljenost Porezne uprave Federacije BiH sa stručnjacima iz oblasti informatičkih tehnologija, što je trenutno faktički nemoguće iz razloga zakonskog ograničenja plaća državnih službenika u okolnostima kada na tržištu svakako vlada deficit ovoga kadra.
* Softverska fiskalizacija nije besplatna za obveznika, obzirom da ista, (prema modelima većine zemalja koje koriste ovaj vid fiskalizacije), također podrazumijeva određene troškove kao što su: troškovi certificiranja elektronskog potpisa, troškovi kupovine i održavanja softverske aplikacije, nabavka pisača za izdavanje fiskalnog računa i sl.

Dakle, uvođenje ovoga modela fiskalizacije prvenstveno podrazumijeva ispunjenje niza potrebnih pretpostavki za koje se ne može predvidjeti rok do kada mogu biti realizirane kao i izradu sveobuhvatne i temeljne procjene utjecaja softverske fiskalizacije na sve sudionike u procesu uključujući ukupnu i pojedinačnu procjenu troškova za sve privredne subjekte i Proračun Federacije BiH, s neizvjesnim ishodom u smislu da li će se ovaj model pokazati kao efikasniji i isplativiji.

# **6. FISKALIZACIJA U OKRUŽENJU**

Veliki broj zemalja u okruženju i Europskoj Uniji su radi suzbijanja sive ekonomije i postizanja što većeg nivoa evidentiranja prihoda svih poreznih obveznika i time povećanja proračunskih prihoda uvele način evidentiranja prometa koji se može smatrati načinom evidentiranja prometa sustavom fiskalizacije.

Načini funkcioniranja sustava fiskalizacije su različiti i raznovrsni od zemlje do zemlje, gdje su mnoge države u proteklom razdoblju mijenjale sustave fiskalizacije, unapređujući svoje modele sukladno svojim tehničkim i softverskim unapređenjima, kao i ekonomskim jačanjem. U određenim državama u okruženju i EU sustav fiskalizacije reguliran je različito, gdje je jedan broj država prešao na softversku fiskalizaciju ili je započeo taj proces, dok veliki broj država ima hardverski sustav fiskalizacije.

|  |
| --- |
| **Sustav fiskalizacije u državama u okruženju i EU i usporedni prikaz u BiH** |
| **Red.br.** | **Država** | **Tip fiskalizacije** | **Obrazloženje načina funkcioniranja sustava fiskalizacije** | **Planirane aktivnosti u unapređenju sustava fiskalizacije u entitetima u BiH i zemljama u okruženju** |
| 1.  | Albanija | Softver | U Albaniji predstavljen unaprijeđen sustav fiskalizacije koji je obavezan od 2021.godine na način da svi porezni obveznici moraju koristiti certificirani softver za prijenos e-računa na centralnu platformu u realnom vremenu. Prije toga Albanija je uvela sustav fiskalizacije od 2004.godine na način da se promet evidentira preko fiskalne kase ili pisača i podaci Poreznoj upravi šalju preko GPRS veze.  | U toku 2021.godine novim zakonom o fiskalizaciji Albanije utvrđeni su rokovi primjene i to za bezgotovinske transakcije između poreznih obveznika i javnih tijela 1. siječanj 2021.godine, za bezgotovinske transakcije između poreznih obveznika 1. srpanj 2021.godine, a za gotovinske transakcije poreznih obveznika, bez obzira na ostvarenu poreznu obvezu ili godišnji promet 1. rujan 2021.godine. Tako od rujna 2021.godine svi novčani primici u poslovnim transakcijama s klijentima moraju se fiskalizirati slanjem podataka o transakcijama u stvarnom vremenu, korištenjem internetske veze i njihovim potpisivanjem digitalnim certifikatima. |
| 2. | Austrija | Hardver/softver | Početkom 2016. Austrija je uvela novi fiskalni zakon koji predviđa da svaki POS sustav dostavlja podatke na centralni [server](https://bs.wikipedia.org/wiki/Server) u realnom vremenu.  |  |
| 3. | BiH | FBiH | Hardver | Od siječnja 2010.godine FBiH je uvela način evidentiranja prometa putem fiskalnih uređaja i slanja podataka na server PU preko GPRS veze za sve fiskalne račune u toku jednog dana za jednog obveznika u sumarnom prikazu i pohranjivanje podataka o svakom pojedinačnom računu na memoriji uređaja (elektronski žurnal) iz kojeg se može iščitati svaki pojedinačni ostvareni promet za svakog obveznika. | Prema prijedlogu novih mjera u FBiH se uvela kombinacija hardverske i softverske fiskalizacije, koja predstavlja veoma siguran i pouzdan način evidentiranja prometa i slanja podataka na server PU kao i vršenje kontrola od strane kontrolnih organa. Ovaj način funkcioniranja sustava fiskalizacije predstavljat će korak ka prelasku na samo softversku fiskalizaciju jer će se ispuniti značajni preduvjeti. |
| RS | Hardver | U kolovozu 2007.godine RS donio Zakon o fiskalnim kasama kojim se uređuje način evidentiranja prometa putem fiskalnih kasa i slanje podataka na server PU preko GPRS veze za sve fiskalne račune u toku jednog dana za jednog obveznika u sumarnom prikazu. | U RS-u se ranije razmatralo uvođenje softverske fiskalizacije uz izvršenje preduvjeta za isto gdje je u rujnu 2021.godine usvojen Nacrt Zakona o fiskalizaciji i upućen u javnu raspravu. |
| BD | Hardver | U BD je u lipnju 2016.godine donesen Zakon o fiskalnim sustavima ali je primjena istog započela tek u 2019.godini nakon donošenja provedbenih propisa i stjecanja svih uvjeta za provedbu. Postupak evidentiranja i slanja podataka o prometu je isti kao i u entitetima i obavlja se preko GPRS veze. |  |

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| 4. | [Bugarska](https://bs.wikipedia.org/wiki/Bugarska)  | Hardver  | U 2018. godini predstavljen je novi fiskalni zakon. Neki od novih zahtjeva su: USN broj koji je generirao [POS](https://bs.wikipedia.org/w/index.php?title=POS&action=edit&redlink=1) softver na početku transakcije, upotreba [QR koda](https://bs.wikipedia.org/w/index.php?title=QR_kod&action=edit&redlink=1) na računima, rukovanje vaučerima, posebna pravila za e-trgovine, itd.  |  |
| 5. | [Crna Gora](https://bs.wikipedia.org/wiki/Crna_Gora)  | Softver | Crna Gora je u proteklih nekoliko godina počela razmatrati prelazak na softversku fiskalizaciju ali je tek krajem 2019.godine usvojila Zakon o elektronskoj fiskalizaciji, čime je osigurana pravna osnova za provođenje projekta elektronske fiskalizacije, kojim će se omogućiti dostavljanje podataka o prometu proizvoda i usluga i fiskalnih računa Poreznoj upravi u realnom vremenu, putem internet konekcije i fiskalnog servisa, čija je primjena zbog nespremnosti i privrednih subjekata i države bila odložena do 2021.godine. Obveza je posjedovanja digitalnog certifikata, trajne internet veze i posebnog pisača putem kojih će izdavati račune u realnom vremenu. Prije toga u Crnoj Gori je bio hardver sustav s jedinstvenim brojem a komunikacija s Poreznom upravom putem GPRS-a.  |  |
| 6. | [Češka Republika](https://bs.wikipedia.org/wiki/%C4%8Ce%C5%A1ka)  | Softver  | Fiskalni zakon je u potpunosti uveden 2018.godine i sličan je hrvatskom i slovenačkom zakonu. Fiskalizacija u Češkoj Republici je softverska i uključuje prijenos podataka putem interneta. |  |
| 7. | Francuska | Softver | Francuska je uvela sustav fiskalizacije koji se smatra softverskim modelom.  |  |
| 8. | [Hrvatska](https://bs.wikipedia.org/wiki/Hrvatska)  | Softver  | U Hrvatskoj je od 2013.godine uvedena [fiskalizacij](https://bs.wikipedia.org/wiki/Fiskalni_memorijski_ure%C4%91aj)a koja uključuje odredbe da se fiskalno relevantne transakcije moraju poslati Poreznoj upravi putem interneta, koja primjenjuje ovakav način evidentiranja prometa za sve subjekte koji vrše gotovinsku naplatu. |  |
| 9. | Italija | Hardver | Sustav fiskalizacije u Italiji se bazira na automatskoj dostavi podataka o prometu ali uz postojanje hardverskih dijelova fiskalnih uređaja koji mora biti proizveden od strane ovlaštenog proizvođača i mora biti certificiran prije nego što se može prodati. |  |
| 10. | [Mađarska](https://bs.wikipedia.org/wiki/Ma%C4%91arska)  | Hardver  | Proces fiskalizacije u Mađarskoj se odvija preko integriranog softvera sa pisačem i sam koncept se bazira na korištenju memorije uređaja za spašavanje podataka. Ipak, zahtijeva se da se svaka softverska aplikacija uključena u uređaj mora certificirati od strane nadležnih državnih organa.  |  |
| 11. | [Njemačka](https://bs.wikipedia.org/wiki/Njema%C4%8Dka)  | Hardver/softver  | Njemačka je započela s procesom izmjene sustava fiskalizacije od 2018.godine izmjenom zakonske regulative, gdje su nova zakonska rješenja stupila na snagu 1. siječnja 2020.godine. Sustav fiskalizacije se prema novim rješenjima odvija kombinirano hardverski/softverski i uključuje POS sustav koji mora koristiti sigurnosni sustav TSE (Technical Security Element) registriran od strane Porezne uprave i da svaki račun mora imati jedinstveni potpis (koji nije vidljiv na računu). | Sve pokrajine, izuzev Bremena, su donijele odluku o odlaganju početka primjene novoga Zakona do 31.ožujka 2021.godine  |
| 12. | [Poljska](https://bs.wikipedia.org/wiki/Poljska)  | Softver | Od 2019. godine, Poljska uvodi novu vrstu fiskalizacije, koja podrazumijeva da se fiskalne relevantne transakcije moraju poslati vlastima putem interneta radi autorizacije.  |  |
| 13. | Rumunjska | Hardver  | U Rumunjskoj je u studenome 2017.godine izvršena izmjena zakonske regulative iz oblasti fiskalizacije i uvedena komunikacija i razmjena podataka fiskalnog printera i Državne agencije za fiskalnu administraciju, gdje još uvijek u praksi ne postoji automatizirana komunikacija. |  |
| 14. | [Slovenija](https://bs.wikipedia.org/wiki/Slovenija)  | Softver  | Prema fiskalnom zakonu, obavezno je izdavanje fiskalnog računa za svaku transakciju i korištenje mrežne komunikacije s poreznom upravom. Slovenija je početkom 2016. godine donijela fiskalni zakon, koji je bio vrlo sličan hrvatskom zakonu. Novi fiskalni zakon obvezan je za sve privredne subjekte, osim državnih institucija.  |  |
| 15. | [Slovačka](https://bs.wikipedia.org/wiki/Slova%C4%8Dka)  | Hardver/softver | Zakonom određeno da sve kase - klasične i virtualne - moraju da se pretvore u „online kase“ (nazvane „eKasa“ blagajne) i biti povezane s centralnim serverom, moraju imati pristup Internetu, što omogućava da se sve transakcije odmah prenose nadležnoj upravi, a svaki izdati račun zabilježi u centralnoj memoriji. |  |
| 16. | [Srbija](https://bs.wikipedia.org/wiki/Srbija)  | Hardver  | Fiskalizacija u Srbiji je uvedena 2004. na način da se podaci šalju Poreznoj upravi putem GPRS-a. U primjeni je još uvijek ovaj sustav fiskalizacije, dok se od 01.01.2022.godine treba primjenjivati novi sustav fiskalizacije. | U Srbiji se već nekoliko godina razmatra uvođenje online fiskalizacije po principu Hrvatske, gdje su najkonkretnije mjere bile 2014.godine kada je Vlada Srbije raspisala javni poziv za unapređenje sustava fiskalizacije i davanje preporuka i komentara. Međutim, isto nije realizirano pa se ponovo ovo pitanje aktualiziralo 2017.godine predlaganjem izmjena i dopuna zakonske regulative, gdje se u konačnici krajem 2020.godine donio novi zakon o fiskalizaciji Srbije, koji će se primjenjivati od 01.01.2022.godine. Novim Zakonom predviđa se uvođenje elektronskog fiskalnog uređaja kao hardversko i/ili softversko rešenje, koje koristi obveznik fiskalizacije radi izdavanja fiskalnog računa i prijenosa podataka o fiskalnim računima u Sustav za upravljanje fiskalizacijom Porezne uprave, a koji se sastoji od jednog procesora fiskalnih računa i jednog ili više elektronskih sustava za izdavanje računa, odobrenih od strane Porezne uprave, kao i sigurnosnog elementa izdanog od strane Porezne uprave. |

**7. REZIME**

Odgovornim pristupom u izvršavanju svojih nadležnosti, Ministarstvo financija je u proteklom razdoblju poduzelo niz mjera i aktivnosti, u cilju zaštite javnih prihoda, odnosno proračuna u Federaciji BiH, a sve u cilju zaštite javnog interesa osiguranjem dovoljne količine sredstava za održivost cjelokupnog sustava javne infrastrukture, koji podrazumijeva i osiguranje sredstava u cilju zaštite javnog interesa (funkcioniranja javnih institucija, isplate naknada iz oblasti zdravstvene, boračko-invalidske i socijalne zaštite, održivost mirovinskog sustava, unapređenje komunalne infrastrukture, obrazovanja itd.).

U okviru zakonskih nadležnosti donesen je niz mjera iz oblasti unapređenja sustava fiskalizacije, odnosno, u cilju unapređenja procesa točnog i cjelovitog evidentiranja prometa na teritoriju Federacije BiH, jačanja porezna discipline, te osiguranja adekvatnog učešća Federacije BiH u raspodjeli javnih prihoda između entiteta.

Donošenje Pravilnika o dinamici zamjene fiskalnih sustava u FBiH, posljednja je aktivnost u nizu mjera i rada na unapređenju tehničko-tehnoloških i informacijskih performansi fiskalnih sustava, te predstavlja zadnji korak koji operacionalizira i finalizira složeni proces unapređenja u oblasti fiskalizacije.