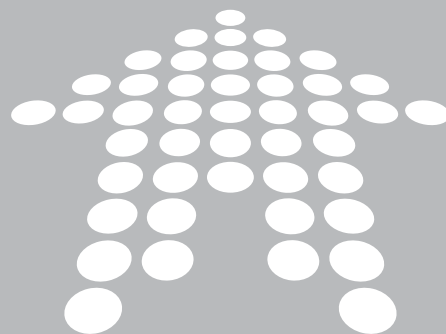




# SIVA KNJIGA 16

*Preporuke za uklanjanje administrativnih  
prepreka poslovanju u Srbiji 2024.*



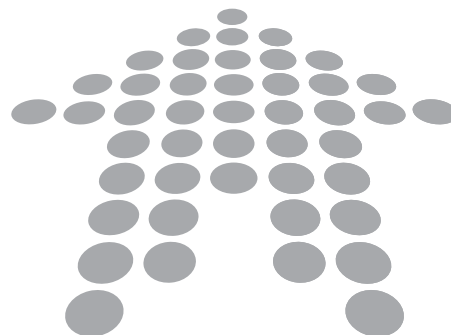




# SIVA KNJIGA 16

---

*Preporuke za uklanjanje administrativnih prepreka poslovanju u Srbiji 2024.*





Sprovedeno od strane:



© 2024 NALED. Ovu publikaciju je pripremio stručni tim NALED-a pod pokroviteljstvom Izvršnog odbora organizacije, uz podršku Nemačke razvojne saradnje kroz Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH u okviru Nacionalne inicijative za bezgotovinska plaćanja – Bolji način, i Švedske agencije za međunarodni razvoj i saradnju (Sida) u okviru projekta Javne nabavke i dobro upravljanje za veću konkurentnost. Analize, tumačenja i zaključci izneti u ovoj publikaciji ne moraju nužno odražavati stavove članova Izvršnog odbora i drugih organa NALED-a, ili organizacija koje su podržale njenu izradu. Svi naporu su učinjeni kako bi se osigurala pouzdanost, tačnost i ažurnost informacija iznetih u ovoj publikaciji. NALED ne prihvata bilo kakav oblik odgovornosti za eventualne greške sadržane u publikaciji ili nastalu štetu, finansijsku ili bilo koju drugu, proisteklu u vezi sa korišćenjem ove publikacije. Korišćenje, kopiranje i distribucija sadržaja ove publikacije dozvoljeno je isključivo u neprofitne svrhe i uz odgovarajuće naznačenje imena, odnosno priznavanje autorskih prava NALED-a.



# SADRŽAJ

POZDRAVNA REČ	8
PREGLED SPROVEDENIH REFORMI U 2023. GODINI	10
OSVRT NAUČNOG VEĆA	13
100 PREPORUKA SIVE KNJIGE	17
<b>1. MINISTARSTVO FINANSIJA</b>	<b>18</b>
1.1 SMANJITI FISKALNO OPTEREĆENJE NAJNIŽIH ZARADA	18
1.2 UKINUTI OBAVEZU DOKAZIVANJA TROŠKOVA PREVOZA	19
1.3 UVESTI OBJEDINJENU NAPLATU POREZA I DOPRINOSA ZA PREDUZETNIKE I AUTOMATIZOVATI UPIS STAŽA	20
1.4 UKINUTI OBAVEZU SAČINJAVANJA I DOSTAVLJANJA POPDV OBRASCA	21
1.5 PROPISATI KRAĆI ROK ZA POVRAĆAJ VIŠE PLAĆENOG PDV-A	22
1.6 USPOSTAVITI UZAJAMNOST VRAĆANJA PDV-A IZMEĐU SRBIJE I DRUGIH ZEMALJA	23
1.7 OMOGUĆITI 100% KORIŠĆENJE PORESKOG KREDITA PO OSNOVU ULAGANJA U OSNOVNA SREDSTVA	24
1.8 UJEDNAČITI KAZNENU POLITIKU U PRIMENI ZAKONA O RAČUNOVODSTVU	25
1.9 UREDITI POSTUPAK EKSPROPRIJACIJE	26
1.10 OMOGUĆITI ELEKTRONSKO PLAĆANJE SVIH NEPORESKIH NAMETA	27
1.11 PRIMENITI PROPORCIONALNO SANKCIONISANJE PRILIKOM INSPEKCIJSKOG NADZORA	28
1.12 RASPODELITI DEO PRIHODA OD NAKNADE ZA VODE LOKALNIM SAMOUPRAVAMA	29
1.13 ADMINISTRATIVNO RASTERETITI POSTUPANJE SA ELEKTRONSKIM FAKTURAMA	30
1.14 PROPISATI VISINU FIRMARINE TAKO DA NE UGROŽAVA POSLOVANJE POŠTANSKIH OPERATERA	31
1.15 OLAKŠATI I POJEFTINITI ELEKTRONSKO PLAĆANJE POREZA NA IZDAVANJE NEPOKRETNOSTI	32
1.16 OPTIMIZOVATI POSTUPKE U VEZI SA OPOREZIVANJEM PAUŠALACA	33
1.17 PRIMENITI BEZGOTOVINSKA PLAĆANJA KAO FAKTOR SMANJENJA RIZIKA U PORESKOJ KONTROLI	34
1.18 SPUSTITI DOZVOLJENI LIMIT ZA PLAĆANJE U GOTOVOM NOVCU	35
1.19 UVESTI PODSTICAJE ZA RAZVOJ BEZGOTOVINSKIH PLAĆANJA	36
<b>2. MINISTARSTVO PRIVREDE</b>	<b>37</b>
2.1 ZAKONSKI UREDITI OBLAST ZANATSTVA	37
2.2 SPREČITI ODUZIMANJE PRIVATNE SVOJINE PO OSNOVU ČLANA 95. RANIJEG ZAKONA O ZADRUGAMA	38
2.3 CENTRALIZOVATI EVIDENCIJE U APR-U	39
2.4 OMOGUĆITI PRINUDNU LIKVIDACIJU UZ POŠTOVANJE PRAVILA O OGRANIČENOJ ODGOVORNOSTI ČLANOVA DRUŠTAVA KAPITALA	40
2.5 UKINUTI OBAVEZNO ČLANSTVO U PRIVREDNOJ KOMORI	41
2.6 UKINUTI NAKNADU NOSIOCIMA AUTORSKOG I SRODNIH PRAVA ZA ODREĐENE KATEGORIJE TEHNIČKIH UREĐAJA	42
<b>3. MINISTARSTVO ZDRAVLJA</b>	<b>43</b>
3.1 INTEGRISATI SISTEME PRIVATNIH I DRŽAVNIH PRUŽALACA ZDRAVSTVENIH USLUGA	43
3.2 USPOSTAVITI JEDINSTVENI E-KARTON I EVIDENCIJU MATERIJALNIH RESURSA U ZDRAVSTVU	44
3.3 OMOGUĆITI KORIŠĆENJE E-UPUTA I LEKARIMA SPECIJALISTIMA	45
3.4 UNAPREDITI POSTUPAK IZMENA I DOPUNA (VARIJACIJA) DOZVOLE ZA LEK	46
3.5 OLAKŠATI I UBRZATI UVOZ NEREGISTROVANOG LEKA	47
3.6 OMOGUĆITI EFIKASNJE OSNIVANJE I OBAVLJANJE DELATNOSTI ZDRAVSTVENIH USTANOVA / PRIVATNE PRAKSE	48
3.7 UVESTI SISTEM E-BOLOVANJA	49
3.8 POJEDNOSTAVITI UVOZ NEREGISTROVANIH MEDICINSKIH SREDSTAVA ZA POTREBE ISTRAŽIVANJA I RAZVOJA	50
3.9 PRECIZIRATI OBAVEZE U POSTUPKU UTVRĐIVANJA ZDRAVSTVENE SPOSOBNOSTI	51
3.10 OMOGUĆITI SPROVOĐENJE KLINIČKIH ISPITIVANJA ZA NAPREDNE TERAPIJE U SRBIJI	52
<b>4. MINISTARSTVO ZA RAD, ZAPOSŁJAVANJE, BORAČKA I SOCIJALNA PITANJA</b>	<b>53</b>
4.1 ZAKONSKI UREDITI RAD VAN PROSTORIJA POSLODAVCA	53
4.2 OMOGUĆITI OTKAZ UGOVORA O RADU ZBOG OZBILJNO NARUŠENIH ODNOSA	54
4.3 UREDITI FLEKSIBILNE I SEZONSKE OBLIKE RADNOG ANGAŽOVANJA	55
4.4 UREDITI INSTITUT PROBNOG RADA	56
4.5 PROPISATI FLEKSIBILNIJE KORIŠĆENJE GODIŠNJEG ODMORA	57
4.6 OMOGUĆITI ELEKTRONSKO ČUVANJE I DOSTAVLJANJE DOKUMENATA IZ RADNO PRAVNIH ODNOSA	58

4.7 PRECIZNIJE UREDITI ZASNIVANJE RADNOG ODNOSA I STUPANJE NA RAD	59
4.8 PRECIZNIJE UREDITI OTKAZ UGOVORA O RADU U PROSTORIJAMA POSLODAVCA	60
4.9 USVOJITI PROGRAM ZA RAZVOJ SOCIJALNOG PREDUZETNIŠTVA	61
<b>5. MINISTARSTVO GRAĐEVINARSTVA, SAOBRAĆAJA I INFRASTRUKTURE</b>	<b>62</b>
5.1 UBRZATI I DIGITALIZOVATI POSTUPAK OZAKONJENJA	62
5.2 UKINUTI NADLEŽNOST REVIZIONE KOMISIJE KOD PRIVATNIH INVESTICIJA	63
5.3 USPOSTAVITI DIGITALNU PLATFORMU ZA IZRADU I OBJAVLJIVANJE PLANSKIH DOKUMENATA (E-PROSTOR)	64
5.4 OMOGUĆITI EFIKASNJE IZDAVANJE DOZVOLA ZA KRETANJE TERETNIH VOZILA	65
5.5 POJEDNOSTAVITI PROCEDURU POSTAVLJANJA PUNJAČA ZA ELEKTRIČNA VOZILA	66
5.6 USPOSTAVITI EFIKASAN MEHANIZAM ZA UTVRĐIVANJE I UPIS SVOJINSKIH PRAVA	67
5.7 OBEZBEDITI PRIMENU ZAKONA O KOMUNALNIM DELATNOSTIMA KOD DEFINISANJA CENA	68
<b>6. MINISTARSTVO PRAVDE</b>	<b>69</b>
6.1 SMANJITI VISOKE I UKINUTI NEPOTREBNE SUDSKE TAKSE	69
6.2 OMOGUĆITI SPROVOĐENJE SUDSKIH I IZVRŠNIH POSTUPAKA NA OSNOVU ELEKTRONSKI DOSTAVLJENIH PODNESAKA I DOKAZA	70
6.3 UKINUTI OBAVEZU PODNOŠENJA ZAHTEVA ZA UVID I FOTOKOPIRANJE SPISA PREDMETA ZA STRANKE U POSTUPKU	71
6.4 PROPISATI REŽIM U KOME NASTUPA OTPIS DUGOVA FIZIČKIM LICIMA	72
6.5 OBEZBEDITI OBJEDINJENU EVIDENCIJU UGOVORA O RASPOLAGANJU POKRETNOM IMOVINOM	73
<b>7. MINISTARSTVO POLJOPRIVREDE, ŠUMARSTVA I VODOPRIVREDE</b>	<b>74</b>
7.1 DIGITALIZOVATI VOĐENJE KNJIGE POLJA I REGISTRA PODSTICAJA	74
7.2 UNAPREDITI PRAVNI OKVIR ZA RAZVOJ ORGANSKE PROIZVODNJE	75
7.3 OMOGUĆITI KORIŠĆENJE POLJOPRIVREDNOG ZEMLJIŠTA ZA BRZORASTUĆE ENERGETSKE ZASADE	76
7.4 SMANJITI ADMINISTRATIVNO I FINANSIJSKO OPTEREĆENJE PČELARA	77
7.5 UKINUTI OBAVEZU PRIBAVLJANJA VETERINARSKO-SANITARNIH USLOVA ZA UVOZ ILI TRANZIT POŠILJAKA	78
<b>8. MINISTARSTVO ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE</b>	<b>79</b>
8.1 USPOSTAVITI ZELENI FOND KAO SAMOSTALNO PRAVNO LICE	79
8.2 REFORMISATI NAKNADU ZA ZAŠTITU ŽIVOTNE SREDINE UZ UVAŽAVANJE PRINCIPA „ZAGAĐIVAČ PLAĆA“	80
8.3 UVESTI INSTITUT PRODUŽENE ODGOVORNOSTI U UPRAVLJANJU POSEBNIM TOKOVIMA OTPADA	81
8.4 UVESTI PODSTICAJE ZA PONOVNUPOTREBU OTPADNIH PRENOSIVIH BATERIJA I PROŠIRITI SAKUPLJAČKU MREŽU	82
8.5 UREDITI NAČIN POSTUPANJA S BIORAZGRADIVIM KUHINJSKIM OTPADOM	83
8.6 VEZATI CENU ODVOŽENJA OTPADA ZA KOLIČINU	84
8.7 UVESTI DEPOZITNI SISTEM ZA POVRAT AMBALAŽE ZA PIĆA	85
<b>9. MINISTARSTVO UNUTRAŠNJIH POSLOVA</b>	<b>86</b>
9.1 OMOGUĆITI ISTOVREMENU PROMENU PREBIVALIŠTA U LIČNOJ KARTI I DRUGIM LIČNIM DOKUMENTIMA	86
<b>10. MINISTARSTVO KULTURE</b>	<b>87</b>
10.1 OGRANIČITI PRAVO PREČE KUPOVINE USTANOVAMA KULTURE ISKLJUČIVO NA SPOMENIKE KULTURE	87
<b>11. MINISTARSTVO INFORMISANJA I TELEKOMUNIKACIJA</b>	<b>88</b>
11.1 OMOGUĆITI ELEKTRONSKU IDENTIFIKACIJU NA DALJINU	88
11.2 OMOGUĆITI UPOTREBU KVALIFIKOVANIH ELEKTRONSKIH SERTIFIKATA IZDATIH U INOSTRANSTVU	89
11.3 SMANJITI TROŠKOVE POSTAVLJANJA ŠIROKOPOLJASNE INFRASTRUKTURE	90

<b>12. MINISTARSTVO UNUTRAŠNJE I SPOLJNE TRGOVINE</b>	<b>91</b>
12.1 REGULISATI UPOTREBU ELEKTRONSKIH OTPREMNIKA KOJE PRATE ROBU U PREVOZU	91
<b>13. MINISTARSTVO DRŽAVNE UPRAVE I LOKALNE SAMOUPRAVE</b>	<b>92</b>
13.1 UVESTI JAVNI REGISTAR MIŠLJENJA MINISTARSTAVA I DRUGIH INSTITUCIJA	92
13.2 OJAČATI KAPACITETE INSPEKCIJA I UVESTI OBAVEZNOST KORIŠĆENJA E-INSPEKTORA	93
13.3 USPOSTAVITI STALNI KONTAKT CENTAR ZA INSPEKCIJE	94
<b>14. MINISTARSTVO RUDARSTVA I ENERGETIKE</b>	<b>95</b>
14.1 PODRŽATI KUPCE-PROIZVOĐAČE U ENERGETSKOJ TRANZICIJI NA ZELENE IZVORE	95
14.2 UVESTI ZABRANU KORIŠĆENJA FLUORESCENTNIH IZVORA SVETLOSTI	96
<b>15. NADLEŽNOST VIŠE INSTITUCIJA</b>	<b>97</b>
15.1 USPOSTAVITI JEDINSTVENI REGISTAR ODŠTETNIH ZAHTEVA ZBOG UJEDA PASA	97
15.2 OMOGUĆITI IZDAVANJE OBJEDINJENOG UVERENJA O PLAĆENIM POREZIMA	98
15.3 OMOGUĆITI DONIRANJE HRANE KOJOJ JE ISTEKAO ROK „NAJBOLE UPOTREBITI DO” I UKINUTI PDV NA DONACIJE HRANE	99
15.4 OMOGUĆITI AUTOMATSKO OBAVEŠTAVANJE INSPEKCIJE RADA O POČETKU RADA PRIVREDNOG SUBJEKTA I OGRANKA	100
15.5 POJEDNOSTAVITI PROCEDURE U VEZI SA DIJETETSKIM PROIZVODIMA	101
15.6 UNAPREDITI SISTEM PREČIŠĆAVANJA I KONTROLE OTPADNIH VODA	102
15.7 USKLADITI PROPISE U POGLEDU DEKLARISANJA ZEMIJE POREKLA HRANE	103
15.8 UNAPREDITI POSTUPAK PRIKLJUČENJA NA ELEKTRO-DISTRIBUTIVNU MREŽU	104
15.9 IZMENITI SISTEM PROCENE UTICAJA BAZNIH STANICA MOBILNE TELEFONIJE NA ŽIVOTNU SREDINU	105
15.10 OBEZBEDITI JAVNOST I TRANSPARENTNOST STEČAJNOG POSTUPKA I VANSUDSKO NAMIRENJE	106
15.11 UNAPREDITI I LIBERALIZOVATI PROPISE O DEVIZNOM POSLOVANJU	107
15.12 OMOGUĆITI FINANSIRANJE MALIH PRIVREDNIH SUBJEKATA OD STRANE NEBANKARSKIH MIKROFINANSIJSKIH INSTITUCIJA	108
15.13 KORISTITI PODATKE MASOVNE PROCENE NEPOKRETNOSTI KOD OPOREZIVANJA IMOVINE	109
15.14 OLAKŠATI I DIGITALIZOVATI PROCEDURU IZRADE STUDIJA O PROCENI UTICAJA NA ŽIVOTNU SREDINU	110
15.15 UVESTI BEZGOTOVINSKO PLAĆANJE NOVČANIH KAZNI ZA SAOBRAČAJNE PREKRŠAJE	111
15.16 IZJEDNAČITI POLOŽAJ PREDUZETNICA SA POLOŽAJEM ZAPOSLENIH MAJKI	112
15.17 OMOGUĆITI BEZBEDNO I ODRŽIVO ČUVANJE PODATAKA GRAĐANA OD STRANE JEDINICA LOKALNIH SAMOUPRAVA	113
15.18 UNAPREDITI SISTEM ELEKTRONSKE IDENTIFIKACIJE KROZ INTEGRACIJU M-BANKINGA SA E-ID	114
15.19 OMOGUĆITI PRIMENU PAMETNOG UGOVORA U PRAVNOM SISTEMU REPUBLIKE SRBIJE	115
<b>16. NARODNA BANKA SRBIJE</b>	<b>116</b>
16.1 UNAPREDITI I POJEDNOSTAVITI POSTUPAK IZVEŠTAVANJA O KREDITNIM POSLOVIMA SA INOSTRANSTVOM	116
<b>17. JEDINICE LOKALNE SAMOUPRAVE</b>	<b>117</b>
17.1 UNAPREDITI POSTUPAK PROPISIVANJA I NAPLATE LOKALNIH ADMINISTRATIVNIH TAKSI	117
<b>ANEKS 1: REŠENE PREPORUKE SIVE KNJIGE U 2023.</b>	<b>118</b>
<b>ANEKS 2: PREGLED PREPORUKA SIVE KNJIGE 2008-2023.</b>	<b>126</b>
<b>ANEKS 3: O NALED-u</b>	<b>134</b>



**Dejan Đokić**  
Predsednik Izvršnog odbora  
NALED

Poštovani članovi i partneri,

U godini u kojoj, nadamo se, polako ostavljamo još jednu krizu za nama, dočekujemo novo, 16. izdanje Sive knjige koja tradicionalno sadrži 100 konkretnih predloga za unapređenje uslova poslovanja. Sa 12 u potpunosti ili delimično rešenih preporuka, već treću godinu zaredom institucije uspevaju da zadrže isti tempo reformi. Ove godine smo želeli da istaknemo i napore pojedinih ministarstava koji su načinili krupne korake ka rešavanju preporuka NALED-a, ali se na njihovu implementaciju još uvek čeka. Zbog toga smo u ovogodišnjem izdanju uveli i novi status rešavanja preporuka „Započeto“ i tu svrstali još četiri preporuke.

Višegodišnje preporuke Sive knjige da se ukine naknada za konverziju prava korišćenja u pravo svojine i uspostavi elektronski registar poljoprivrednih gazdinstava i podsticaja (eAgrar) su tokom 2023. u potpunosti rešene. Prema NALED-ovim analizama reforma ukidanja naknade za konverziju oslobodiće pet hiljada hektara zemljišta za nove investicije, dok je eAgrar i pored određenih izazova u implementaciji omogućio elektronsko podnošenje zahteva za subvencije za 200 hiljada poljoprivrednika.

Svoje mesto među osam potpuno rešenih preporuka zauzele su i izmene Zakona o javnim nabavkama kojima se uvodi obavezna primena zelenih kriterijuma i kriterijuma kvaliteta za određene predmete nabavki, u postupcima izbora najbolje ponude. Ukinuti su parafiskalni nameti u postupcima pribavljanja uslova za projektovanje i priključenje i omogućeno je držanje dokumentacije u digitalnom formatu na gradilištima, što verujemo da će se pozitivno odraziti na građevinsku aktivnost. Daljem razvoju eUprave doprineće puna primena elektronske dostave kroz uvođenje obaveznog eSandučeta za privredu.

Digitalizacija nastavlja da bude pokretač velikih promena, te je važno iskoristiti njene prednosti za krupne reforme koje nominujemo za agendu 2024. poput uređenja fleksibilnog i sezonskog radnog angažovanja, uspostavljanja eBolovanja i eKartona, uvođenja elektronskog plaćanja svih taksi i naknada, kao i rešavanja pitanja ozakonjenja i urbanističkog planiranja.

Siva Knjiga 16 sadrži 19 novih i 81 ažuriranu i unapređenu preporuku. I ove godine nastavljamo sa praksom obeležavanja preporuka „EU bedžom“ te je njih 18 izdvojeno sa ciljem isticanja preporuka koje će doprineti bržoj integraciji Republike Srbije u Evropsku uniju. Novina je da smo kod 13 preporuka stavili oznaku za bezgotovinska plaćanja, zbog njihove važnosti za suzbijanje sive ekonomije i dalji razvoj elektronske uprave i poslovanja.

Za proteklih 16 godina kroz našu regulatornu bibliju predstavljeno je 320 jedinstvenih preporuka, od kojih je više od polovine delimično ili u potpunosti rešeno. Neke su iziskivale veće napore kroz sprovođenje sistemskih reformi, druge su pak manje regulatorne izmene. Ali sve su zahtevale zajednički trud i rad resornih institucija, međunarodne zajednice, kao i posvećenih članova NALED-a. Svima vama želim da zahvalim na podršci i saradnji, a posebno našim partnerima iz Nemačke razvojne saradnje (GIZ) i Inicijative „Bolji način“, Švedske agencije za međunarodni razvoj i saradnju (Sida), kao i kolegama iz Izvršnog odbora koji su dali nemerljiv doprinos ovogodišnjem izdanju.

**SIVA KNJIGA 16: DESET PRIORITETNIH PREPORUKA**

BR.	NAZIV PREPORUKE	NADLEŽNA INSTITUCIJA
1.1	Smanjiti fiskalno opterećenje najnižih zarada	Ministarstvo finansija
1.3	Uvesti objedinjenu naplatu poreza i doprinosa za preduzetnike i automatizovati upis staža	Ministarstvo finansija
1.10	Omogućiti elektronsko plaćanje svih neporeskih nameta	Ministarstvo finansija
3.2	Uspostaviti jedinstveni e-karton i evidenciju materijalnih resursa u zdravstvu	Ministarstvo zdravlja
4.3	Urediti fleksibilne i sezonske oblike radnog angažovanja	Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja
4.6	Omogućiti elektronsko čuvanje i dostavljanje dokumenata iz radno pravnih odnosa	Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja
5.1	Ubrzati i digitalizovati postupak ozakonjenja	Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture
5.3	Uspostaviti digitalnu platformu za izradu i objavljivanje planskih dokumenata (e-prostor)	Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture
8.7	Uvesti depozitni sistem za povrat ambalaže za pića	Ministarstvo zaštite životne sredine
13.2	Ojačati kapacitete inspekcija i uvesti obaveznost korišćenja e-inspektora	Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave

# PREGLED SPROVEDENIH REFORMI U 2023. GODINI

Tokom 2023. godine institucije su uspele da reše ukupno 12 preporuka (osam u potpunosti i četiri delimično), i da započnu rešavanje još četiri preporuke Sive knjige. Ministarstvo finansija i Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture predvodnici su reformi uzimajući u obzir brojne regulatorne aktivnosti koje su načinili u prethodnoj godini, ali su značajne reforme sproveli i Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede i Ministarstvo informisanja i telekomunikacija. Statistiki delimično rešenih doprineli su, pored Ministarstva finansija i Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture, i Ministarstvo zdravlja i Ministarstvo zaštite životne sredine. U nastavku teksta kratak pregled reformi koje su obeležile 2023. godinu.

## **Ukinuta naknada za konverziju**

Izmenama Zakona o planiranju i izgradnji ukinuta je naknada za pretvaranje prava korišćenja u pravo svojine na građevinskom zemljištu za lica koja su pravo korišćenja stekla u postupku privatizacije, svojinske transformacije, stečajnom ili izvršnom postupku što je jedna od višegodišnjih inicijativa NALED-a i Saveza za imovinu i investicije. U trenutku pripreme ovog izdanja, novoosnovana Agencija za poslove konverzije je primila više od 600 zahteva, a prema istraživanjima ova reforma bi mogla osloboditi 5.000 ha za nove investicije.

## **Ukinuta naknada za izdavanje uslova za projektovanje i priključenje za objekte „A“ i „B“**

Dalje investicije biće podstaknute ukidanjem naknade za izdavanje uslova za projektovanje i priključenje za objekte kategorije „A“ i „B“. Ovo je omogućeno izmenama i dopunama Zakona o planiranju i izgradnji, definisanim uz podršku NALED-a, što je ključni deo preporuke 5.4 iz Sive knjige 15 - Ukinuti parafiskalne namete u postupcima pribavljanja uslova za projektovanje i priključenje.

## **Usvojeni Zakon o elektronskim komunikacijama i Zakon o elektronskim medijima**

Novi Zakon o elektronskim komunikacijama, u čijoj izradi su učestvovali i stručnjaci NALED-a, podstiče povezanost i dostupnost elektronskih komunikacionih mreža nove generacije i njihovo korišćenje od strane građana i privrede, kao i razvoj tržišta i unapređenje poslovnog okruženja u oblasti telekomunikacija. Takođe, omogućava se efikasnije upravljanje i upotreba ograničenih javnih dobara i obezbeđuje se dodatna zaštita krajnjih korisnika, uz omogućavanje maksimalnih koristi u pogledu izbora, cene i kvaliteta usluga. Ovim je Srbija dobila propis koji je u potpunosti usklađen sa evropskim propisom – Evropskim zakonikom o elektronskim komunikacijama (European Electronic Communications Code – EU Code). Dodatno Zakon o elektronskim medijima, pored harmonizacije sa Direktivom o audiovizuelno-medijskim uslugama iz 2018. godine i ispunjenosti pretprijetnih obaveza iz poglavlja 10, stvara preduslove za postizanje veće nezavisnosti i profesionalnosti Regulatornog tela za elektronske medije (REM), a time i boljeg regulisanja tržišta elektronskih medija.

## **Uvedena obavezna primena zelenih javnih nabavki i kriterijuma kvaliteta za određene predmete nabavki**

Izmenama Zakona o javnim nabavkama od 1. januara 2024. uvedeno je obavezno sprovođenje tzv. zelenih javnih nabavki, što znači da se za određene predmete nabavki prilikom izbora najboljeg ponuđača, pored cene, mora uzeti u obzir i skup ekoloških kriterijuma poput životnog veka proizvoda, troškova održavanja, reciklaže proizvoda kada postanu otpad i sl. Takođe, propisana je obaveza naručioca da osim cene primenjuju i kriterijume kvaliteta prilikom nabavke razvoja računarskih programa, arhitektonskih usluga, inženjerskih usluga, usluga prevođenja ili savetodavnih usluga.

## **Unapređeni uslovi za preduzetništvo i frilensere**

U 2023. godini otpočela je primena novog sistema samoopozivanja frilensera, čime je rešen dugogodišnji problem opozivanja fizičkih lica koja rade za inostranog poslodavca ili domaća fizička lica. Prema novom sistemu, frilenseri su u mogućnosti da na kvartalnom nivou plaćaju svoje obaveze po osnovu poreza i doprinosa i pritom ostvare pravo na zdravstveno i penzijsko osiguranje. Od jula 2023. pušten je u rad poseban portal izrađen u saradnji sa NALED-om koji omogućava frilenserima da jednostavno popune svoju poresku prijavu i dobiju instrukcije za plaćanje svojih obaveza. Do sada se oko 3.500 frilensera registrovalo na portalu.

---

Dodatno, izmenama Zakona o porezu na dohodak građana, kao i Uredbe o paušalnom oporezivanju Vlada je produžila trajanje ograničenja povećanja poreske osnovice za već registrovane paušalce najviše za 10% godišnje do 2025. godine, a novina za paušalce koji tek započinju biznis je umanjeње osnovice za oporezivanje od 50% u prvih godinu dana poslovanja.

### **Unapređen položaj kupaca-proizvođača električne energije (tzv. prozjumer)**

Unapređen je položaj kupaca-proizvođača kroz utvrđivanje jedinstvene osnovice za obračun poreskih i neporeskih dažbina (PDV, akciza i naknada za energetska efikasnost), koju čini utrošena električna energija, što je doprinelo povećanju predvidivosti troškova za ovu kategoriju potrošača električne energije. Značajan korak u tom pravcu je učinjen već izmenom Zakona o PDV-u krajem 2022. godine, a zatim i izmenom Zakona o akcizama i Zakona o naknadama za korišćenje javnih dobara tokom 2023. godine.

### **Unapređeno elektronsko poslovanje**

Izmenama Uredbe o kancelarijskom poslovanju iz 2023. godine elektronsko kancelarijsko poslovanje uspostavljeno je kao pravilo, a ne izuzetak. Uspostavljeni su prateći softveri ePisarnica i eArhiv koji omogućavaju javnim službenicima potpuni prelazak na elektronsko poslovanje. Dodatno, već neko vreme stranke podnose javnoj upravi finansijske izveštaje, poreske prijave, i zahteve za izdavanje građevinskih dozvola elektronski. Takođe, građani u eSanduču dobijaju i izvode iz matičnih knjiga, uverenja o državljanstvu, kao i rešenja o utvrđenom porezu na imovinu ili rešenja o upisu prava svojine nad nepokretnostima. U 2023. godini je pak veliki pomak napravljen izmenama Zakona o privrednim društvima i Zakona o postupku registracije u APR-u koji su uveli obavezu da svi privredni subjekti imaju otvoren nalog na Portalu za elektronsku identifikaciju, kao i eSanduču te će od tog trenutka svi javni dokumenti (npr. rešenja) biti dostavljani isključivo elektronski.

Usvajanjem Pravidnika o sadržini i načinu vođenja knjige inspekcije, građevinskog dnevnika i građevinske knjige omogućeno je držanje digitalnih verzija ovih dokumenata na gradilištu.

### **Nastavljene reforme za digitalizaciju zdravstva**

Zakonom o zdravstvenoj dokumentaciji i evidencijama u oblasti zdravstva uspostavljen je republički integrisani zdravstveni informacioni sistem – RIZIS čime je omogućeno povezivanje svih zdravstvenih institucija u jedan jedinstveni sistem podataka, te uspostavljanje eKartona, jedinstvenog registra resursa u zdravstvu kao i 15 dodatnih registara koji će omogućiti efikasnije lečenje i dijagnostiku. Uvođenjem eKartona prvi put će, na jednom mestu, biti obedinjena istorija bolesti i lečenja građana iz domova zdravlja, bolnica, državne i privatne prakse, a pristup eKartonu će imati izabrani lekar, specijalista na koga bude preneto ovlašćenje, hitna medicinska služba, lekarska komisija odnosno lekar kome pacijent da pristup.

Izmenama Zakona o zdravstvenom osiguranju predviđeno je da RFZO preuzima proces obračuna naknade za slučaj privremene sprečenosti za rad što će značajno ubrzati postupak i privredu rasteretiti nepotrebne administracije. Ovo predstavlja i prve korake ka uspostavljanju sistema eBolovanje u kome zaposleni doznake više neće morati da donose svom poslodavcu koji će ih u njihovo ime slati RFZO-u uz dodatak od devet dokumenata. Izrada digitalnog rešenja je u toku, u saradnji Ministarstva zdravlja i Kancelarije za IT i eUpravu.

### **Napravljeni pomaci u digitalizaciji poljoprivrede**

U septembru 2021. usvojene su izmene i dopune Zakona o poljoprivredi i ruralnom razvoju kojima je propisano uvođenje elektronske platforme eAgrar. Od januara 2023. Uprava za agrarna plaćanja je otpočela sa podelom parametara poljoprivrednicima za pristupanje elektronskim nalogima, a zatim je od marta otpočela elektronska obnova gazdinstava. Podsetimo eAgrar je reforma koju je NALED zagovarao već gotovo deceniju unazad, a aktivno je bio uključen u pripremu regulative i predloga specifikacije platforme, dok u samoj implementaciji rešenja nije učestvovao.

Dodatno, Uprava za poljoprivredno zemljište je u saradnji sa NALED-om definisala predlog obuhvata Knjige polja u elektronskom formatu, a pripremljena je i instrukcija o načinu vođenja knjige koja će poljoprivrednicima olakšati sprovođenje ove zakonske obaveze, a upravi olakšati praćenje načina korišćenja državnog poljoprivrednog zemljišta.

## STATUS SPROVOĐENJA PREPORUKA IZ SIVE KNJIGE 15

BR.	NADLEŽNA INSTITUCIJA*	BROJ PREPORUKA	REŠENO	DELIMIČNO REŠENO	NEREŠENO
1	Ministarstvo finansija	23	3	0	20
2	Ministarstvo privrede	6	0	0	6
3	Ministarstvo zdravlja	8	0	1	7
4	Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja	7	0	0	7
5	Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture	8	2	1	5
6	Ministarstvo pravde	6	0	0	6
7	Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede	6	1	0	5
8	Ministarstvo zaštite životne sredine	8	0	0	8
9	Ministarstvo unutrašnjih poslova	1	0	0	1
10	Ministarstvo kulture	1	0	0	1
11	Ministarstvo informisanja i telekomunikacija	2	0	0	2
12	Ministarstvo unutrašnje i spoljne trgovine	1	0	0	1
13	Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave	1	0	0	1
14	Ministarstvo nauke, tehnološkog razvoja i inovacija	1	0	0	1
15	Preporuke u nadležnosti više institucija	18	2	2	14
16	Narodna banka Srbije	1	0	0	1
17	Jedinice lokalne samouprave	2	0	0	2
	UKUPNO	100	8	4	88

\*Formiranjem nove Vlade, u četvrtom kvartalu 2022. godine, došlo je do spajanja i razdvajanja pojedinih ministarstava i izmena u njihovom nazivu. U tabeli su prikazani nazivi ministarstava prema ranijem Zakonu o ministarstvima.



# OSVRT NAUČNOG VEĆA



**Dušan Vujović**  
Predsednik Naučnog veća  
NALED



**Goran Pitić**  
Član Naučnog veća  
NALED



**Branko Radulović**  
Član Naučnog veća  
NALED

Poštovani članovi i partneri,

Zadovoljstvo nam je da u svojstvu Naučnog veća NALED-a podržimo šesnaesto godišnje izdanje Sive knjige, publikacije koja na osnovu predloga privrede, lokalnih samouprava i civilnog sektora, artikuliše konkretne preporuke nadležnim državnim organima, sa ciljem unapređenja poslovnog okruženja.

Metodologija izrade Sive knjige zasnovana je pre svega na praktičnim iskustvima privrednih subjekata koji se u svom redovnom poslovanju suočavaju sa administrativnim preprekama i suvišnom birokratijom. Pored privrednih subjekata, preporuke Sive knjige se oslanjaju i na iskustva javne uprave koja prilikom sprovođenja propisa takođe uočava njihova ograničenja i nedostatke. Konačno, važan doprinos daju i profesije poput računovođa ili advokata, kao i sami građani ukazujući na svakodnevne administrativne poteškoće sa kojima se suočavaju. Svaki od tako identifikovanih problema je, u meri u kojoj je to moguće, potkrepljen podacima, kako iz zvanično dostupnih izvora, tako i iz analiza i istraživanja koje NALED sprovodi. Kada podaci dozvoljavaju, preporuke za rešavanje postojećih problema uključuju i procenjene efekte na privredu i građane.

Kao i proteklih godina sve preporuke se mogu podeliti u četiri kategorije:

1. Preporuke spremne za neposrednu primenu, jer su precizno formulisane, empirijski i teorijski osnovane, sa detaljno procenjenim efektima, ali su istovremeno podržane od svih ključnih učesnika.
2. Preporuke koje imaju različite efekte na različite grupe privrednih subjekata, zbog čega zahtevaju dopunsko razmatranje i usaglašavanje različitih interesa.
3. Preporuke čijoj preciznoj formulaciji mora da prethodi detaljnija razrada rešenja, zatim obuke i jačanje kapaciteta javne uprave i privrede na koju će se primenjivati.
4. Preporuke načelnog karaktera koje zahtevaju dodatne analize, kao i pribavljanje komentara privrednih subjekata.

Pored 19 predloga koji su se prvi put našli u ovoj publikaciji, 81 „stara“ preporuka je ponovo analizirana i unapređena, a pojedine su potpuno redefinisane u skladu sa novim okolnostima u oblasti. Stoga su u okviru preporuka Sive knjige 16 kao ključne identifikovane sledeće teme:

- Smanjenje obima sive ekonomije (npr. mere za stimulisanje bezgotovinskih plaćanja);
- Unapređenja radnog zakonodavstva (npr. preciziranje pojedinih odredbi Zakona o radu);
- Poboljšanja investicionog ambijenta (npr. okončanje postupka ozakonjenja);
- Stimulisanje preduzetništva i inovacija (npr. automatizacije upisa staža za preduzetnike);
- Poboljšanja uslova za poljoprivrednike (npr. stimulisanje organske proizvodnje);
- Primene koncepta cirkularne ekonomije (npr. uvođenje depozitnog sistema);
- Unapređenja sistema zdravstvenog osiguranja (npr. eBolovanje);
- Modernizacija rada državne uprave (npr. omogućavanje elektronskog plaćanja svih neporeskih nameta).

**SIVA KNJIGA 16: PREGLED PREPORUKA**

BR.	NADLEŽNA INSTITUCIJA	BROJ PREPORUKA	NOVO	STARO	EU BEDŽ	BEZGOTOVINSKO PLAĆANJE
1	Ministarstvo finansija	19	5	14	3	8
2	Ministarstvo privrede	6	0	6	0	0
3	Ministarstvo zdravlja	10	1	9	1	0
4	Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja	9	3	6	1	0
5	Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture	7	0	7	0	0
6	Ministarstvo pravde	5	0	5	1	1
7	Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede	5	0	5	1	0
8	Ministarstvo zaštite životne sredine	7	0	7	2	0
9	Ministarstvo unutrašnjih poslova	1	0	1	0	0
10	Ministarstvo kulture	1	0	1	0	0
11	Ministarstvo informisanja i telekomunikacija	3	1	2	2	0
12	Ministarstvo unutrašnje i spoljne trgovine	1	0	1	0	0
13	Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave	3	2	1	0	0
14	Ministarstvo rudarstva i energetike	2	1	1	1	0
15	Više institucija	19	6	13	6	3
16	Narodna banka Srbije	1	0	1	0	0
17	Jedinice lokalne samouprave	1	0	1	0	1
	<b>UKUPNO</b>	<b>100</b>	<b>19</b>	<b>81</b>	<b>18</b>	<b>13</b>

Prilikom priprema preporuka poseban fokus je stavljen na primere uspešno sprovednih rešenja u drugim zemljama, posebno u Evropi, kao i na harmonizaciju sa propisima EU sa ciljem brže integracije Republike Srbije, zbog čega su u Sivoj knjizi, kao i prethodnih godina, ove preporuke obeležene „EU bedžom“.

#### SIVA KNJIGA 16: PREPORUKE SA EU BEDŽOM

BROJ PREPORUKE	NAZIV PREPORUKE	NADLEŽNA INSTITUCIJA
1.1	Smanjiti fiskalno opterećenje najnižih zarada	Ministarstvo finansija
1.3	Uvesti objedinjenu naplatu poreza i doprinosa za preduzetnike i automatizovati upis staža	Ministarstvo finansija
1.10	Omogućiti elektronsko plaćanje svih neporeskih nameta	Ministarstvo finansija
3.4	Unaprediti postupak izmena i dopuna (varijacija) dozvole za lek	Ministarstvo zdravlja
4.3	Urediti fleksibilne i sezonske oblike radnog angažovanja	Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja
6.4	Propisati režim u kome nastupa otpis dugova fizičkim licima	Ministarstvo pravde
7.1	Digitalizovati vođenje knjige polja i registra podsticaja	Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede
8.1	Uspostaviti funkcionalan zeleni fond kao samostalno pravno lice	Ministarstvo zaštite životne sredine
8.5	Urediti način postupanja s biorazgradivim kuhinjskim otpadom	Ministarstvo zaštite životne sredine
11.2	Omogućiti upotrebu kvalifikovanih elektronskih sertifikata izdatih u inostranstvu	Ministarstvo informisanja i telekomunikacija
11.3	Smanjiti troškove postavljanja širokopojasne infrastrukture	Ministarstvo informisanja i telekomunikacija
14.2	Uvesti zabranu korišćenja fluorescentnih izvora svetlosti	Ministarstvo rudarstva i energetike
15.3	Omogućiti doniranje hrane kojoj je istekao rok „najbolje upotrebiti do“ i ukinuti pdv na donacije hrane	Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, Ministarstvo zdravlja, Ministarstvo finansija
15.5	Pojednostaviti procedure u vezi sa dijetetskim proizvodima	Ministarstvo zdravlja, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede
15.6	Unaprediti sistem prečišćavanja i kontrole otpadnih voda	Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, Ministarstvo zaštite životne sredine
15.7	Uskladiti propise u pogledu deklarisanja zemlje porekla hrane	Ministarstvo zdravlja, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede
15.9	Izmeniti sistem procene uticaja baznih stanica mobilne telefonije na životnu sredinu	Ministarstvo zaštite životne sredine, jedinice lokalne samouprave
15.11	Unaprediti i liberalizovati propise o deviznom poslovanju	Narodna banka Srbije, Ministarstvo finansija

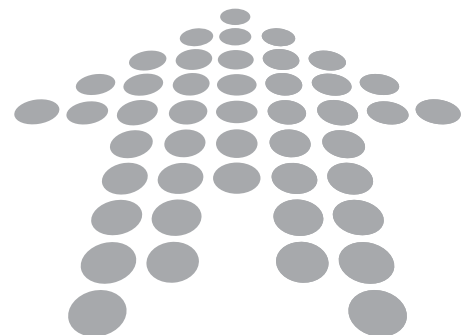
*Dodatni nivo analize ove godine urađen je kroz dodavanje nove oznake za bezgotovinska plaćanja, gde su sve preporuke sagledane kroz prizmu moguće digitalizacije transakcija čime se značajno smanjuje rizik od sive ekonomije, podstiče dalji razvoj eUprave i olakšava poslovanje i plaćanje za privredu i građane.*

#### SIVA KNJIGA 16: PREPORUKE SA OZNAKOM BEZGOTOVINSKOG PLAĆANJA

BROJ PREPORUKE	NAZIV PREPORUKE	NADLEŽNA INSTITUCIJA
1.5	Propisati kraći rok za povraćaj više plaćenog PDV-a	Ministarstvo finansija
1.7	Omogućiti 100% korišćenje poreskog kredita po osnovu ulaganja u osnovna sredstva	Ministarstvo finansija
1.10	Omogućiti elektronsko plaćanje svih neporeskih nameta	Ministarstvo finansija
1.13	Administrativno rasteretiti postupanje sa elektronskim fakturama	Ministarstvo finansija
1.15	Olakšati i pojeftiniti elektronsko plaćanje poreza na izdavanje nepokretnosti	Ministarstvo finansija
1.17	Primeniti bezgotovinska plaćanja kao faktor smanjenja rizika u poreskoj kontroli	Ministarstvo finansija
1.18	Spustiti dozvoljeni limit za plaćanje u gotovom novcu	Ministarstvo finansija
1.19	Uvesti podsticaje za razvoj bezgotovinskih plaćanja	Ministarstvo finansija
6.1	Smanjiti visoke i ukinuti nepotrebne sudske takse	Ministarstvo pravde
15.2	Omogućiti izdavanje objedinjenog uverenja o plaćenim porezima	Ministarstvo finansija, jedinice lokalnih samouprava i Kancelarija za IT i eUpravu
15.15	Uvesti bezgotovinsko plaćanje novčanih kazni za saobraćajne prekršaje	Ministarstvo unutrašnjih poslova i Ministarstvo pravde
15.18	Unaprediti sistem elektronske identifikacije kroz integraciju mBankinga i eID	Ministarstvo informisanja i telekomunikacija, Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, Kancelarija za IT i eUpravu i banke
17.1	Unaprediti postupak propisivanja i naplate lokalnih administrativnih taksi	Jedinice lokalne samouprave

# 100 PREPORUKA

---



# 1. MINISTARSTVO FINANSIJA

## 1.1 SMANJITI FISKALNO OPTEREĆENJE NAJNIŽIH ZARADA



### OPIS PROBLEMA

U Republici Srbiji se primenjuje tzv. cedularni sistem oporezivanja porezom na dohodak, u kome se svaka vrsta dohotka posebno oporezuje. Drugim rečima, različite vrste dohodaka (npr. prihodi od samostalne delatnosti, kapitala, nepokretnosti, itd.) se oporezuju drugačijim stopama poreza, u odnosu na porez na zarade.

Član 16. Zakona o porezu na dohodak građana propisuje da se zarada oporezuje po stopi od 10%, dok je neoporezivi iznos zarade propisan članom 15a (u 2023. godini 21.712 dinara, a u 2024. godini 25.000 dinara). Član 44. Zakona o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje propisuje stope po kojima se obračunavaju i plaćaju doprinosi na zaradu, na teret radnika i na teret poslodavca, a zbirna stopa za 2023. godinu iznosila je 35,05% (isto je i u 2024. godini). Osnovica za obračun i poreza i doprinosa je bruto zarada (tzv. bruto 1) koja sadrži porez i doprinose koji se plaćaju na teret radnika.

Fiskalno opterećenje, mereno odnosom ukupnih troškova po osnovu poreza i doprinosa i neto zarade, kao i odnosom tih troškova sa ukupnom, tzv. bruto 2 zaradom, se razlikuje, u zavisnosti od visine neto zarade. Tako npr., poresko opterećenje neto minimalne zarade (koja čini oko polovinu prosečne) iznosi 55%, neto prosečne zarade 60%, a neto zarade dvostruko veće od prosečne 62%. Možemo zaključiti da je raspon ukupnog fiskalnog opterećenja između minimalne i prosečne veći od raspona između prosečne i dvostruke prosečne zarade (5 procentnih poena, naspram 2).

U periodu od 2018. do danas poresko opterećenje rada je, smanjenjem pojedinih stopa doprinosa i povećanjem neoporezivog dela zarade, postepeno smanjivano (na nivou minimalne i prosečne zarade, za oko 3 procentna poena). Ipak, komparativne analize, koje je sproveo NALED, pokazuju da je ukupno poresko opterećenje rada na nivoima ispod prosečne zarade, prvenstveno oko minimalne po pravilu znatno veće u odnosu na EU zemlje i posebno zemlje Centralne i Istočne Evrope, što verovatno objašnjava i veću zastupljenost sive ekonomije u ovom segmentu zarada. Dodatno, ovaj stav potvrđuje i Evropska komisija u godišnjim izveštajima. Razlog većeg poreskog opterećenja nižih zarada leži u činjenici da većina evropskih zemalja ima poreske olakšice, tj. poreski kredit za izdržavane članove porodice, koje u srpskom poreskom sistemu postoje samo kod godišnjeg poreza na dohodak građana, koji se plaća na zarade iznad trostrukog iznosa prosečne godišnje zarade (po stopama od 10% i 15%), pri čemu u ovu kategoriju poreskih obveznika spada oko 1% građana Srbije.

Zakon o porezu na dohodak građana donet je 2001. godine, do sada je pretrpeo brojne izmene, a s obzirom na to da se zasniva na cedularnom sistemu oporezivanja, koji onemogućava da se pri oporezivanju uzmu u obzir lične i porodične prilike poreskih obveznika, neophodna je sveobuhvatna reforma oporezivanja porezom na dohodak koja bi u obzir uzela i doprinose za socijalno osiguranje.

### PREDLOG REŠENJA

U cilju smanjenja sive ekonomije i pravičnijeg poreskog tretmana, posebno nižih zarada, predlažemo da se sprovede sveobuhvatna reforma, po ugledu na moderne sisteme oporezivanja dohodaka koje uspešno primenjuju brojne evropske zemlje, gde se posebno tretiraju prihodi od rada i prihodi od kapitala. Reforma bi podrazumevala da se putem objedinjenog oporezivanja svih prihoda od rada značajnije uveća neoporezivi deo zarade, npr. do nivoa minimalne zarade i uvedu olakšice za izdržavane članove porodice. Paralelno bi trebalo razmotriti reformu postojećeg sistema doprinosa za obavezno socijalno osiguranje, kojom bi troškovi zdravstvene zaštite bili pokriveni iz budžetskih prihoda. Naime, prelazak sa Bizmarkovog modela finansiranja (iz doprinosa) na Beveridžov model podrazumeva da se zdravstvena zaštita finansira iz opštih poreza čime bi se obezbedila zdravstvena zaštita za sve građane bez obzira na njihov radni status, dok bi istovremeno došlo i do smanjenja administrativnih troškova, usled ukidanja obaveza dokazivanja svojstva osiguranika, overavanja zdravstvenih knjižica i sl. Imajući u vidu poresku prirodu doprinosa za zdravstvo, alternativa može biti da se propiše primena neoporezivog iznosa zarade i na doprinose za zdravstveno osiguranje. Sprovedenje reforme bi rezultiralo smanjenjem fiskalnog opterećenja, pre svega najnižih zarada, što bi podsticalo delovalo na formalizaciju rada i smanjenje sive ekonomije u delu niskih zarada.

*Obrazloženje: Od 1. januara 2024. izmenama Zakona o porezu na dohodak građana neoporezivi mesečni iznos zarade povećan je sa 21.712 dinara u 2023. na 25.000 dinara, ali nije bilo smanjenja stopa doprinosa, tako da će efektivno poresko opterećenje bruto i neto zarade ostati na približno istom nivou kao i 2023. godine. Slično je i kod neto minimalne zarade, kod koje će i pored povećanja sa 40.020 dinara na 47.154 dinara (17,8%), efektivno poresko opterećenje u odnosu na prethodnu godinu biti neznatno povećano. U tom smislu, propuštena je prilika da se izmenama propisa značajnije smanji opterećenje rada, posebno zarada na nivou minimalne i u rasponu od minimalne do prosečne, te je preporuka ocenjena kao nerealizovana.*

*Evropska komisija u Izveštaju o napretku (novembar 2023.) navodi da je poresko opterećenje zarada nesrazmerno visoko za radnike koji primaju niske zarade (pre svega minimalne), čime se pogoršava radno siromaštvo, koje predstavlja prepreku formalnom radu. Pored toga, u oceni Programa ekonomskih reformi za period 2023-2025 (april 2023. godine), Evropska komisija navodi da je povećanje neoporezivog dela zarade i smanjenje stope doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje u 2023. godini dovelo do postepenog smanjenja poreskog opterećenja najnižih zarada, ali da i dalje postoji prostor da se neoporezivi deo zarade značajnije poveća.*



### PROPISI

- Zakon o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje (Službeni glasnik RS br. 84/2004, ... 92/2023)
- Zakon o porezu na dohodak građana (Službeni glasnik RS br. 24/2001, ...116/2023 – usklađeni din. izn.)

# 1. MINISTARSTVO FINANSIJA

## 1.2 UKINUTI OBAVEZU DOKAZIVANJA TROŠKOVA PREVOZA

### OPIS PROBLEMA

Članom 118. Zakona o radu propisano je da zaposleni ima pravo na naknadu troškova u skladu sa opštim aktom i ugovorom o radu, između ostalog i naknadu troškova za dolazak i odlazak sa rada, u visini cene prevozne karte u javnom saobraćaju, za slučaj da poslodavac nije obezbedio prevoz. U februaru 2019. Ministarstvo finansija je na zahtev Grada Beograda donelo mišljenje da je poslodavac u obavezi da obezbedi verodostojne isprave na osnovu kojih se dokazuje da je naknada koju isplaćuje zaposlenima na ime prevoza utrošena na adekvatan način. U mišljenju se navodi da verodostojne isprave mogu biti mesečne karte, dnevne karte, račun za gorivo i sl. Isti stav zauzet je i u naknadno izdatim mišljenjima ovog ministarstva.

U decembru 2019. izmenama člana 18. Zakona o porezu na dohodak građana propisano je da se porez na zarade ne plaća na primanja zaposlenog po osnovu naknade dokumentovanih troškova prevoza za dolazak i odlazak sa rada. Sprovođenje ove odredbe Zakona je u prethodnom periodu značajno povećalo troškove poslodavaca. Na primeru jednog poslodavca sa 1.500 zaposlenih i bez filijala procenjeno je da dodatni troškovi administracije iznose oko 2,3 miliona dinara. Takođe, smatramo da ova odredba otežava položaj zaposlenih u slučaju da poslodavci, u težnji da olakšaju administraciju, uslovljavaju zaposlene da na posao dolaze javnim prevozom.

Napominjemo da ovakva politika nije usklađena ni sa politikom očuvanja životne sredine i promovisanja zdravog načina života, pošto podrazumeva nepovoljniji poreski tretman naknade troškova zaposlenih koji na posao dolaze biciklom, trotinetom, električnim vozilom ili pešice.

### PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da se u članu 18. stav 1. tačka 1) Zakona o porezu na dohodak građana izbriše reč „dokumentovanih“, kao i da se novim posebnim stavom u okviru tog člana Zakona eksplicitno propiše da poslodavci, ukoliko ne obezbede zaposlenima prevoz (organizovani prevoz, odnosno službeno vozilo, bicikl, trotinet itd), ne moraju posebno da dokumentuju isplaćene troškove prevoza do visine mesečne pretplatne karte javnog prevoza, odnosno do iznosa iz člana 18. stav 1. tačka 1) Zakona o porezu na dohodak građana.

Alternativno, predlažemo izdavanje novog mišljenja kojim bi se precizirala dokumentacija koja se smatra dovoljnom za priznavanje ovih troškova, a koja bi obuhvatila i: evidenciju dolazaka zaposlenih na posao; potvrdu o mestu prebivališta/boravišta zaposlenog (lična karta ili ugovor o radu ili izjava o mestu stanovanja); važeći cenovnik javnog prevoza (sa definisanim zonama). Naknada troškova zaposlenog ostvaruje se u skladu sa opštim aktom i ugovorom o radu, pa stoga evidenciju koju poslodavac vodi treba smatrati adekvatnom dokumentacijom za utvrđivanje visine stvarnih troškova prevoza zaposlenih. U osnovi identičan stav, po pitanju naknade troškova ishrane zaposlenog, zauzet je u mišljenju Ministarstva finansija iz oktobra 2020. godine, pa smatramo da je primenjiv i na pitanje naknade troškova prevoza zaposlenog.

Mišljenje bi trebalo da odredi i da se za mesta u kojima nema organizovanog javnog prevoza putnika priznaje obračun troška prema zvaničnoj ceni goriva u vreme isplate troška i razdaljini između mesta stanovanja zaposlenog i mesta rada.

### PROPISI

· Zakon o porezu na dohodak građana (Službeni glasnik RS br. 24/2001, ..., 116/2023 – usklađeni din. izn.)

· Mišljenja Ministarstva finansija (011-00-12/2019-04 od 1.2.2019; 011-00-528/2019 od 16.7.2019; 011-00-544/2019 od 16.7.2019; 011-00-141/2020-04 od 26.2.2020; 011-00-391/2020-04 od 7.7.2020; 011-00-96/2020-04 od 16.10.2020; 011-00-500/2020-04 od 27.10.2020)

# 1. MINISTARSTVO FINANSIJA

## 1.3 UVESTI OBJEDINJENU NAPLATU POREZA I DOPRINOSA ZA PREDUZETNIKE I AUTOMATIZOVATI UPIS STAŽA



### OPIS PROBLEMA

Za razliku od zarade za koju se porezi i doprinosi plaćaju kroz objedinjenu naplatu na jednoj uplatnici preduzetnici paušalci, i preduzetnici u režimu samooporezivanja svoje obaveze i dalje plaćaju preko četiri različite uplatnice na četiri različita računa (iako pod istom šifrom i istim pozivom na broj) što je nepotrebno administrativno, ali i finansijsko opterećenje – zbog naplate provizije banaka za svaku od četiri uplate.

Dodatni problem se javlja, kada dođe do greške u uplati, a zbog greške u izboru jednog od četiri uplatna računa. Tada veliki broj preduzetnika podnosi zahtev za preknjižavanje. Ujedno je i sama Poreska uprava opterećena rešavanjem i nekoliko desetina hiljada zahteva za preknjižavanje godišnje. Nalazi analize koju je NALED radio 2022. pokazuju da svaki četvrti preduzetnik paušalac i preduzetnik bez lične zarade podnose zahtev za preknjižavanje, dok je to slučaj sa svakim 100. preduzetnikom koji isplaćuje ličnu zaradu u režimu konsolidovane uplate na jedan račun.

Takođe, čak i kada se redovno uplaćuju porezi i doprinosi, upis staža osiguranja za preduzetnike (ali i za frilensere) u PIO fondu ne vrši se po službenoj dužnosti i automatski, zbog čega većina preduzetnika nema upisan staž. Glavni problem leži u nevezanosti sistema Poreske uprave i PIO fonda. Podaci o plaćenim obavezama se PIO fondu šalju tek po prestanku rada preduzetnika. Iako preduzetnici imaju pravo da podnesu zahtev za upis staža, većina njih to ne radi zbog neupućenosti kao i dodatnih administrativnih poteškoća.

Tokom 2022. godine bilo je aktivno oko 190.000 preduzetnika (124.000 paušalaca i 67.000 u režimu samooporezivanja), te da svaki mora da mesečno izvrši četiri uplate, na godišnjem nivou, po ovom osnovu, izvrši više od 9 miliona uplata.

Usvajanjem nove Uredbe o bližim uslovima, kriterijumima i elementima za paušalno oporezivanje obveznika poreza na prihode od samostalne delatnosti u 2019. godini uvedena je objektivna formula za obračun poreskih obaveza paušalnih obveznika i omogućena automatizacija izdavanja rešenja čime je značajno povećana transparentnost samog postupka i omogućeno preduzetnicima da bolje planiraju svoje poslovanje, ali je propuštena prilika da se reše i ovi problemi.

### PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da se omogući da preduzetnici paušalci svoje obaveze po osnovu poreza i doprinosa plaćaju na jedinstveni uplatni račun, sa ko- ga će se ta sredstva automatski rasknjižavati na odgovarajuće uplatne račune. Dodatno, ovu reformu treba proširiti i na preduzetnike koji vode knjige u sistemu samooporezivanja, dok preduzetnici u režimu lične zarade već uplaćuju svoje obaveze na jedan račun.

Predloženo rešenje zahtevalo bi jedino izmenu Pravilnika o uslovima i načinu vođenja računa za uplatu javnih prihoda i raspored sredstava sa tih računa. Ovim Pravilnikom bi trebalo predvideti poseban uplatni račun za objedinjenu uplatu poreza i doprinosa na prihode od samostal- ne delatnosti preduzetnika paušalaca i preduzetnika koji porez i doprinose plaćaju na oporezivu dobit. Procedure za knjiženje obaveza i uplata, kao i za raspodelu uplata bi trebalo propisati protokolom između Poreske uprave i Uprave za trezor.

Sa tehničke strane, implementacija ovog predloga podrazumevala bi uvođenje jedinstvenog uplatnog računa javnih prihoda za uplate po- reza i doprinosa koje plaćaju preduzetnici, dok bi postojeći obračuni za poreske prijave PPDG-1S i PPDG-1R ostali neizmenjeni. Takođe, potrebno bi bilo promeniti obradu poreskih prijava, odnosno rešenja, kao i knjiženje prijave/rešenja, i obradu i knjiženje izvoda o uplatama. Sprovedenjem ove preporuke broj godišnjih uplata bi se smanjio za impresivnih 6,9 miliona transakcija, a ukinula bi se i potreba za preknjižavanjem sredstava.

Dodatno, potrebno je integrisati informacione sisteme Poreske uprave i PIO fonda kako bi se podaci o uplaćenim doprinosima automatski, po službenoj dužnosti, upisivali u baze PIO fonda kako za preduzetnike, tako i za frilensere.

*U okviru Poglavlja 16 – Oporezivanje, Evropska komisija u godišnjem izveštaju (novembar 2023.) preporučuje nastavak sprovođenja Programa transformacije Poreske uprave u cilju racionalizacije aktivnosti uz obezbeđivanje dovoljnih ljudskih i IT resursa za ovu svrhu, poboljšanja naplate poreza i borbe protiv sive ekonomije.*



### PROPISI

- *Pravilnik o uslovima i načinu vođenja računa za uplatu javnih prihoda i raspored sredstava sa tih računa (Službeni glasnik RS br. 16/2016, ... 118/2023)*



# 1. MINISTARSTVO FINANSIJA

## 1.4 UKINUTI OBAVEZU SAČINJAVANJA I DOSTAVLJANJA POPDV OBRASCA

### OPIS PROBLEMA

Krajem 2016. godine donet je Pravilnik o obliku, sadržini i načinu vođenja evidencije o PDV i o obliku i sadržini pregleda obračuna PDV (Službeni glasnik RS, br. 80/16 i 109/16), koji je propisao značajno detaljniju PDV evidenciju uz dostavljanje pregleda obračuna PDV (POPDV) uz svaku poresku prijavu. Zbog kratkih rokova koji su privredi ostavljeni da se prilagodi izmenama, u oktobru 2017. godine donet je novi Pravilnik (Službeni glasnik RS, br. 90/17 i 119/17), a njegova primena je otpočela 1. jula 2018. Ovim Pravilnikom značajno je usložen proces vođenja PDV evidencije jer se uz poresku prijavu na PPPDV obrascu uvela obaveza podnošenja i POPDV obrazac. Obim evidencije nije pojednostavljen ni donošenjem novog Pravilnika o PDV-u 2021. godine.

Priprema obračuna je sada znatno teža između ostalog jer je potrebno obraditi i fakture koje nemaju uticaja na PDV i ranije se nisu evidentirale (npr. Isporuke koje se ne smatraju prometom u smislu člana 6 Zakona o PDV, nabavke od ino dobavljača koji nisu registrovani za PDV u Srbiji i koje ne podležu PDV u Srbiji, itd). Poseban problem predstavljaju razni dodaci na originalni obračun PDV-a kao što je „interni obračun PDV“ u slučaju kada je primalac dobara poreski dužnik.

Sa druge strane, dostavljanje POPDV obrasca nije značajno unapredilo proces inspeksijskog nadzora što je bila inicijalna namera zakonodavca. Prema navodima privrede, inspektori tokom nadzora i dalje zahtevaju pregled KUF, KIF, kao i pojedinačnih faktura od dobavljača, odnosno faktura koje su izdate kupcima.

Uvođenjem obaveze eFiskalizacije i elektronskog fakturisanja Poreska uprava je dobila značajan izvor podataka za provere obračuna i plaćanja PDV-a. Naime, kroz sistem eFaktura (SEF) privredni subjekti i javna uprava su u obavezi da primaju i čuvaju elektronske fakture, a poslednjim izmenama Zakona o elektronskom fakturisanju, iz oktobra 2023. godine, propisana je obaveza elektronskog evidentiranja PDV-a obračunatog u prethodnoj fazi prometa, odnosno plaćenog pri uvozu (nezavisno od toga da li poreski obveznik može da ostvari pravo na odbitak ulaznog PDV-a). Obaveza elektronskog evidentiranja ulaznog PDV-aprimenjivaće se počev od poreskih perioda koji počinju nakon 31. avgusta 2024. godine. Zbog toga se postavlja pitanje relevantnosti POPDV obrasca pored podataka dostupnih u SEF-u.

### PREDLOG REŠENJA

Uzimajući u obzir navedeno, posebno poslednje izmene Zakona o elektronskom fakturisanju, smatramo da će Poreska uprava imati na raspolaganju sve potrebne podatke, za potrebe vršenja kontrole i analize rizika, te predlažemo da se do kraja 2024. godine ukine obaveza sačinjavanja i dostavljanja POPDV-a.

To se može učiniti stavljanjem van snage, odnosno brisanjem članova 238-258 Pravilnika o PDV-u, ili redukovanjem sadržine tog obrasca u maksimalnoj meri, tako da se omogući vršenje unakrsne kontrole pozicija iz podnete poreske prijave (PPPDV) sa pozicijama u internim knjigama i evidencijama poreskog obveznika.

Da bi se omogućila realizacija preporuke i ukidanje dostave POPDV obrasca, predlažemo da se Poreskoj upravi omogući kontinuirani uvid u sistem elektronskih faktura, odnosno preuzimanje neophodnih podataka, čime bi se generisala preliminarna POPDV prijava.

#### PROPISI

· Pravilnik o porezu na dodatu vrednost (Službeni glasnik RS br. 37/2021, ... 116/2023)

# 1. MINISTARSTVO FINANSIJA

## 1.5 PROPISATI KRAĆI ROK ZA POVRAĆAJ VIŠE PLAĆENOG PDV-a



### OPIS PROBLEMA

Članom 52. stav 4. Zakona o porezu na dodatu vrednost propisano je da ukoliko je iznos prethodno plaćenog poreza veći od poreske obaveze, obveznik ima pravo na povraćaj PDV-a ili poreski kredit. Ukoliko se opredeli za povraćaj, iznos više plaćenog PDV-a koji je iskazan u poreskoj prijavi vraća se poreskom obvezniku najkasnije u roku od 45 dana, odnosno u roku od 15 dana, za obveznika koji pretežno vrši promet robe u inostranstvo, od dana isteka roka za predaju poreske prijave. Ovaj zakonski rok za privrednike koji nisu pretežni izvoznici je dug i utiče na smanjenje likvidnosti preduzeća, naročito malih trgovaca.

Problem je i što se većini obveznika koji se umesto za poreski kredit opredele za povraćaj PDV-a određuje terenska kontrola, koja stvara dodatnu administrativnu barijeru – do dobijanja pozitivnog zapisnika od Poreske uprave produžava se rok za povraćaj prethodno plaćenog poreza na dodatu vrednost. Poreska uprava je u prethodnim godinama, usled unapređenja softvera, te uvođenja novog sistema fiskalizacije i elektronskog fakturisanja, značajno smanjila prosečan broj dana za rešavanje zahteva za povraćaj PDV-a. Za obveznike koji su ocenjeni kao nisko rizični povraćaj PDV-a se vrši po skraćenom postupku i u skraćenom vremenskom periodu. Naime, PDV se u proseku vraća za 11 dana pretežnim izvoznicima i za 21 dan ostalim poreskim obveznicima, te bi bilo logično da se zakonski rok za povraćaj više plaćenog PDV-a, u cilju povećanja pravne sigurnosti obveznika i njihove likvidnosti, uskladi sa rokovima u kojima se u praksi vrši povraćaj najvećem broju (između 85% i 90%) poreskih obveznika.

Pored pretežnih izvoznika, postoji potreba za stimulisanjem trgovaca da ostvaruju promet bezgotovinski u što većem iznosu, budući da su aktuelni nivoi upotrebe ove vrste plaćanja, posebno u segmentu manjih trgovina, veoma niski, kao i da bi bezgotovinska plaćanja značajno smanjila rizik za sivu ekonomiju i olakšala kontrolu od strane Poreske uprave. Naime, prema skorašnjim istraživanjima, mikro i mali trgovci u maloprodaji ostvare svega oko petine prometa putem bezgotovinskih načina plaćanja. Ukupan promet u maloprodaji iznosi oko 22 mlrd EUR, od čega je trećina, sedam milijardi, u malim i mikro preduzećima. Od tog iznosa, procenjuje se da je čak oko pet milijardi evra u gotovini. To znači da postoji veoma veliki neiskorišćeni potencijal za smanjivanje broja gotovinskih transakcija, koje Poreskoj upravi otežavaju kontrolu.

### PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da se izmeni član 52. stav 4. Zakona o porezu na dodatu vrednost tako da se propiše kraći rok za povraćaj PDV-a obveznicima koji nisu pretežni izvoznici sa trenutnih 45 dana, na najviše 25 dana. Smatramo i da je uvođenje novog sistema elektronskog fakturisanja, koje je počelo sa punom primenom od 1. januara 2023, kao i kasnije izmene u delu skraćanja roka za elektronsko evidentiranje PDV-a (sa 15 dana na 10 dana) u sistemu elektronskih faktura stvorilo preduslove ne samo za automatski obračun PDV-a, već i unapređenje postupka kontrole i analize rizika, što predstavlja dodatni argument za skraćanje roka za povraćaj PDV-a.

Dodatno, predlažemo i da se zakonski rok za male trgovce koji u značajnoj meri ostvaruju prihod putem bezgotovinskih načina plaćanja, smanji na 15 dana, kao i u slučaju pretežnih izvoznika, a imajući u vidu da bezgotovinsko plaćanje smanjuje rizike za nedozvoljene radnje. Što se tiče samog nivoa, tj. visine prometa predlažemo da se ovakva mogućnost odobri trgovcima koji ostvaruju najmanje 35% prometa bezgotovinski, pri čemu bi ovu granicu trebalo postepeno povećavati. Na taj način bi mali trgovci, koji tipično imaju najviše problema sa likvidnošću i istovremeno najmanji obim bezgotovinskih transakcija bili dodatno stimulisani. Navedeno rešenje je nalazilo primenu u drugim zemljama, kao što je Poljska u kojoj je uveden automatski povraćaj PDV-a za mala preduzeća, u roku od 15 dana (najkraći rok za povraćaj PDV-a na nivou EU), pri čemu je jedan od kriterijuma za skraćanje roka upravo da učešće bezgotovinskih plaćanja u ukupnom obimu transakcija bude veće od 50%.

### PROPISI

· Zakon o porezu na dodatu vrednost (Službeni glasnik RS br. 84/2004, ... 138/2022)

# 1. MINISTARSTVO FINANSIJA

## 1.6 USPOSTAVITI UZAJAMNOST VRAĆANJA PDV-A IZMEĐU SRBIJE I DRUGIH ZEMALJA

### OPIS PROBLEMA

Stavom 2 člana 53 Zakona o PDV-u propisano je da se refakcija PDV-a stranom pravnom licu vrši samo uz uslov uzajamnosti. U praksi se, već gotovo deceniju, uspostavljanje bilateralne uzajamnosti između Srbije i drugih zemalja odvija sporim tempom, iako se ova vrsta sporazuma zaključuje razmenom pisama između ministarstava finansija dve zemlje, bez bilo kakve parlamentarne procedure. Rezultat ovakve situacije je da sa jedne strane inostrane kompanije ne mogu da ostvare pravo na refakciju PDV-a od Republike Srbije. Naime, pravna lica iz Francuske, Bugarske, Irske, Švedske, Finske, Norveške i Luksemburga ne mogu izvršiti povrat PDV-a iz Srbije, iako pravna lica iz Srbije imaju pravo na refakciju PDV-a od navedenih država, što direktno utiče na negativan stav stranih investitora u pogledu ulaganja u Srbiju. Sa druge strane, domaća pravna lica ne dobijaju povraćaj PDV-a iz drugih zemalja (Italija, Grčka, Španija, Portugalija, Češka, Poljska, Mađarska, Rumunija), što srpsko tržište čini nekonkurentnim i manje privlačnim za investicije.

Dodatno, prema Pravilniku o PDV-u (član 271) kojim se uređuje način i postupak refakcije PDV-a stranom obvezniku, refakcija PDV-a vrši se u valuti države podnosioca zahteva (najčešće u evrima), na devizni račun stranog pravnog lica, otvoren u banci države u kojoj je registrovano. Uplata u stranoj valuti podrazumeva da strano pravno lice dostavi ispravan SWIFT i IBAN Poreskoj upravi i Upravi za trezor što podrazumeva nešto duži proces pribavljanja i dostavljanja podataka. Istovremeno, zastupnici nemaju informaciju od Poreske uprave i Uprave za trezor o datumu uplate refundiranog PDV-a. Sa druge strane, zastupnicima stranih fizičkih lica („operatori“ prema Pravilniku) se ukupno refundirani novac uplaćuje na njihov račun, a oni svojim klijentima uplaćuju refundirani PDV, ali umanjen za ugovorenu proviziju.

### PREDLOG REŠENJA

Pošto se na rezultate uspostave bilateralnih uzajamnosti čeka još od 2012. godine, predlog je da se stav 2 u članu 53 Zakona obriše, tako da se refakcija PDV-a može sprovesti i bez uslova uzajamnosti, jer će time biti rešeno gotovo dve trećine pitanja iz ove oblasti.

Pored toga, treba priznati unilateralnu uzajamnost prema državama koje još od ranije vraćaju PDV srpskim pravnim licima (Bugarska, Francuska, Irska, Luksemburg, Finska, itd.).

Sem toga, sve države regiona novac od refakcije uplaćuju isključivo u nacionalnoj valuti, te je predlog da se član 271 Pravilnika izmeni tako da se refundacija PDV-a stranim pravnim licima vrši u dinarima, odnosno na dinarski račun zastupnika u Srbiji, koji može biti isključivo pravno lice registrovano u Srbiji.

#### PROPISI

- Zakon o porezu na dodatu vrednost (Službeni glasnik RS br. 84/2004, ... 138/2022)
- Pravilnik o PDV (Službeni glasnik RS br. 37/2021, ... 116/2023)

# 1. MINISTARSTVO FINANSIJA

## 1.7 OMOGUĆITI 100% KORIŠĆENJE PORESKOG KREDITA PO OSNOVU ULAGANJA U OSNOVNA SREDSTVA



### OPIS PROBLEMA

Pre izmena iz 2013. godine, članom 48. Zakona o porezu na dobit pravnih lica bili su propisani slučajevi u kojima poreskom obvezniku može da se umanjiti poreska obaveza po osnovu ulaganja u osnovna sredstva. Ova olakšica je bila ograničena u visini iznosa i rokom:

- Poreskom obvezniku se priznavalo pravo na poreski kredit u visini od 20% od izvršenog ulaganja, s tim što iznos nije mogao biti veći od 50% od obračunatog poreza u godini u kojoj je izvršeno ulaganje, dok se malom pravnom licu priznavalo pravo na poreski kredit u visini od 40% od izvršenog ulaganja, s tim što iznos nije mogao biti veći od 70% od obračunatog poreza;
- Poreski obveznik, pri obračunu obaveze za porez na dobit pravnih lica, morao je prvo da koristi poreski kredit po osnovu ulaganja u osnovna sredstva ostvaren u tekućoj godini, a tek onda poreske kredite prenete iz ranijih godina.

Izmenama Zakona iz decembra 2013. ova olakšica je potpuno ukinuta, a povećani su isključivo brojni podsticaji kod novoosnovanih subjekata, čime su sve postojeće kompanije stavljene u nepovoljniji položaj nego ranije.

### PREDLOG REŠENJA

Radi podsticanja ulaganja u razvoj poslovanja, uključujući i dalje širenje obima bezgotovinskih plaćanja, potrebno je izmeniti Zakon o porezu na dobit pravnih lica tako da se ponovo propišu poreski krediti za ulaganja u osnovna sredstva i to:

- Da poreski kredit za sva pravna lica i preduzetnike, poreske obveznike, iznosi 100% od izvršenih ulaganja u osnovna sredstva, bez ograničenja u odnosu na poresku obavezu;
- Da poreski obveznik ima pravo da koristi poreski kredit po osnovu ulaganja u osnovna sredstva iz prethodnih godina bez vremenskog ograničenja, odnosno najkraće u narednom roku od pet godina, što je rok uobičajen u uporednoj pravnoj praksi. U slučaju vremenskog ograničenja, trebalo bi predvideti da se poreski kredit po osnovu ulaganja u osnovna sredstva koristi redosledom po kome je nastalo pravo na poreski kredit. Ovakvim rešenjem bi se stimulisali poreski obveznici da vrše značajnija ulaganja u osnovna sredstva i u modernizaciju procesa rada.

### PROPISI

- Zakon o porezu na dobit pravnih lica (Službeni glasnik RS br. 25/2001, ... 118/2021)

# 1. MINISTARSTVO FINANSIJA

## 1.8 UJEDNAČITI KAZNENU POLITIKU U PRIMENI ZAKONA O RAČUNOVODSTVU

### OPIS PROBLEMA

Novčane kazne za privredni prestup propisane članom 57. Zakona o računovodstvu, za pravna lica koja postupaju suprotno odredbama tog zakona su veoma visoke, nezavisno od toga da li se radi o malom, srednjem ili velikom pravnom licu. Nasuprot tome, članom 58. Zakona o računovodstvu propisane su niže novčane kazne za prekršaje za preduzetnike koji poslovne knjige vode suprotno odredbama ovog zakona. Imajući u vidu da je poslovanje mikro i malih pravnih lica po obimu i složenosti bitno slično poslovanju preduzetnika, trebalo bi ih izjednačiti i po pitanju novčanih kazni za nepostupanje po odredbama Zakona o računovodstvu.

### PREDLOG REŠENJA

Povrede Zakona o računovodstvu od strane mikro i malih pravnih lica koje su članom 57. tog Zakona kvalifikovane kao privredni prestup, prequalifikovati u prekršaj propisan članom 58. ovog zakona, kroz dopunu tog člana. Istovremeno, u članu 58. ovog zakona treba smanjiti minimalnu novčanu kaznu za prekršaje na iznos od 10.000 dinara, kako bi bio u skladu sa članom 39. stav 1. tačka 3) Zakona o prekršajima, kojim se utvrđuju rasponi novčanih kazni za prekršaje.

#### PROPISI

· Zakon o računovodstvu (Službeni glasnik RS br. 73/2019, 44/2021)

# 1. MINISTARSTVO FINANSIJA

## 1.9 UREDITI POSTUPAK EKSPROPRIJACIJE

### OPIS PROBLEMA

Važeći Zakon o eksproprijaciji sadrži rešenja kojima se narušavaju legitimni interesi građana u odnosu na čiju imovinu se sprovodi eksproprijacija. U isto vreme, taj zakon ne uspeva da investitorima obezbedi dovoljno efikasno sprovođenje eksproprijacije, zbog čega se nekada pribegava lex specialis zakonima.

Važeće zakonsko rešenje je sporno po više pitanja, među kojima ističemo:

- 1) supstitucija (razmena nepokretnosti) ima sporednu ulogu u odnosu na isplatu novčane naknade, sprovodeći se u praksi na nivou izuzetaka i isključivo ako to sopstvenik nepokretnosti traži;
- 2) nije na odgovarajući način uređen odnos između konsultativnog procesa u postupku izrade i usvajanja planske dokumentacije (prostornih i urbanističkih planova) i postupka utvrđivanja javnog interesa koji prethodi eksproprijaciji, pa zainteresovani građani prigovore ističu tek u ovom naknadnom postupku, kada je investitor već imao ulaganja u pripremi projekta;
- 3) postupke eksproprijacije karakteriše neujednačeno postupanje, odnosno različita pravna praksa povodom istih ili bitno sličnih situacija u različitim jedinicama lokalne samouprave, pa i u istoj opštini, odnosno gradu;
- 4) način procene tržišne cene prema kojoj se određuje novčana naknada za eksproprijisano poljoprivredno i građevinsko zemljište sadrži niz manjkavosti;
- 5) postupci eksproprijacije se nepotrebno prolongiraju u slučaju neslaganja o tržišnoj ceni nepokretnosti;
- 6) nije rešen problem faktičke eksproprijacije – kada su na zemljištu izgrađeni objekti od javnog interesa iako ne postoji odluka nadležnog organa o njegovom oduzimanju - rešenje o eksproprijaciji, kao i u pogledu imovine koja je planskim dokumentom određena za javnu namenu, a eksproprijacija se ne realizuje godinama, usled čega su prava vlasnika na toj imovini faktički sužena, pa on trpi štetu na neodređen period.

### PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da se izmeni važeći ili usvoji novi Zakon o eksproprijaciji tako da se prevashodno:

- 1) osnaže a) supstitucija, odnosno razmena nepokretnosti u naturalnom obliku, koju nadležni organ predlaže na osnovu samog zakona, po službenoj dužnosti, b) mogućnost dobrovoljnog otkupa i c) obezbeđivanja zemljišta za javne namene u postupku komasacije, kao alternative postupku eksproprijacije;
- 2) uredi odnos između postupka izrade i usvajanja planske dokumentacije i postupka utvrđivanja javnog interesa koji prethodi eksproprijaciji, kao i da se u tim procesima predvide obavezni mehanizmi informisanja i konsultovanja javnosti, a naročito vlasnika zemljišta čija namena se menja u javnu;
- 3) da se, u skladu sa međunarodnim standardima u oblasti eksproprijacije, vrednost zemljišta utvrđuje u skladu sa namenom koja je planskim dokumentom bila utvrđena pre nego što je izmenom plana utvrđena javna namena zemljišta;
- 4) predvidi da vlasnik nepokretnosti koji je nezadovoljan iznosom ponuđene naknade za eksproprijaciju ima pravo da pokrene vanparnični postupak za iznos preko onog koji je utvrđen u sporazumu, ali da pokrenut vanparnični postupak ne zadržava sprovođenje eksproprijacije i isplatu nespornog dela naknade vlasniku, jer je sporan samo iznos naknade koji po okončanju vanparničnog postupka svakako ne može biti niži od prvobitno ponuđene vrednosti;
- 5) uredi faktička eksproprijacija, odnosno da se predvidi naknada za vlasnike zemljišta u situacijama kada su na zemljištu izgrađeni objekti od javnog interesa bez prethodno sprovedenog postupka eksproprijacije, kao i kada je planskim aktom izvršena promena namene zemljišta u javnu, a eksproprijacija nije realizovana duži period vremena.

### PROPISI

· Zakon o eksproprijaciji (Službeni glasnik RS br. 53/1995, ... 106/2016 – autentično tumačenje)

# 1. MINISTARSTVO FINANSIJA

## 1.10 OMOGUĆITI ELEKTRONSKO PLAĆANJE SVIH NEPORESKIH NAMETA



### OPIS PROBLEMA

U prethodnoj deceniji osnovni problem koji je isticala privreda se ogledao u nedovoljnoj transparentnosti i predvidivosti neporeskih dažbina, pre svega taksi i naknada koje naplaćuju republički, pokrajinski i lokalni organi i javnih preduzeća. Tokom 2020. godine, urađena je analiza koje je pokazala da se na republičkom nivou naplaćuje preko 1.200 neporeskih dažbina koje su propisane u oko 500 različitih zakona i podzakonskih akata, dok na lokalnom nivou postoji oko 400 odluka kojima su uvedene neporeske dažbine.

Značajniji korak napred u regulisanju neporeskih dažbina učinjen je tokom 2018. godine, izradom i usvajanjem Zakona o naknadama za korišćenje javnih dobara. Međutim, time je rešen samo deo problema, s obzirom da je oblast koja se odnosi na takse i ostale parafiskalne namete ostala neuređena, posebno imajući u vidu da u strukturi neporeskih prihoda takse imaju dominantno učešće od čak 75%.

Pored toga, sama metodologija i način utvrđivanja troškova pružanja javne usluge (Pravilnik iz 2013. godine) ne daje dovoljno precizne parametre za utvrđivanje cene određene javne usluge. Posledica ove neuređenosti je da visina takse u najvećem broju slučajeva nije adekvatno odmerena.

Dodatno, naplata neporeskih dažbina od strane javne uprave ne daje mogućnost provere da li su izvršene potrebne uplate za određeni zahtev ili predmet, pa se zbog toga građanima i privredi nameće obaveza pribavljanja dokaza o plaćanju te takse ili naknade, suprotno članovima 9. i 103. Zakona o opštem upravnom postupku. Time se dodatno destimuliše plaćanje putem elektronskog i mobilnog bankarstva, s obzirom da se i u ovim slučajevima mora dostaviti dokaz o uplati overen pečatom banke.

Broj i netransparentnost neporeskih dažbina i nemogućnost elektronskog plaćanja, osim što šteti privredi i građanima, ima za posledicu i nemogućnost kontrole naplate i otvara prostor za česte zloupotrebe (npr. dopisivanje nula na uplatnicama) što dovodi i do smanjenja javnih prihoda.

Koraci ka rešavanju ovog problema načinjeni su 2018. godine, usvajanjem Zakona o naknadama, a tokom 2021. godine uveden je sistem ePlati za takse u vezi sa postupcima koje sprovodi MUP. Od 2022. godine ovaj sistem se koristi i prilikom plaćanja poreza na prenos apsolutnih prava kod kupovine polovnih motornih vozila. Međutim, za ostalih više od 1.000 neporeskih nameta, problem nije rešen.

### PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da se izmenom Zakona o budžetskom sistemu propiše obaveza svih korisnika javnih sredstava da omoguće elektronski obračun i naplatu svih neporeskih dažbina preko portala eUprave ili portala ePlati. Na taj način će se uspostaviti ažurni popis (registar) svih neporeskih nameta republičkih, lokalnih, pokrajinskih, javnih (komunalnih) preduzeća, javnih agencija, sa odgovarajućim iznosima, odnosno formulama za obračun i ostalim kriterijumima u vezi sa konkretnom dažbinom, što će omogućiti da se privreda i građani upoznaju sa svim elementima neporeske dažbine pre podnošenja zahteva.

Dodatno, predlažemo i da se izmeni Pravilnik o uslovima i načinu vođenja računa za uplatu javnih prihoda i rasporeda sredstava sa tih računa, kako bi se omogućilo otvaranje novih podračuna po svakom pružaocu usluge, preko koga će se jednom platnom transakcijom i na jedan uplatni račun platiti više taksi i naknada za istu proceduru ili postupak. Istovremeno, omogućavanjem bezgotovinskog plaćanja u svim postupcima pred organima državne uprave i sudovima, uplate taksi i ostalih neporeskih dažbina od strane privrede i građana će automatski biti identifikovane, čime će se eliminisati potreba za podnošenjem dokaza o uplati. Kako bi se podstaklo elektronsko plaćanje i dodatno rasteretila privreda i građani, predlažemo i da se izmenama odgovarajućih propisa za sva bezgotovinska plaćanja taksi koje su propisane od strane republičkih, pokrajinskih i lokalnih organa vlasti propiše umanjeње u visini od 10%. Predložene izmene će doprineti transparentnosti neporeskih nameta, osigurati veću naplatu, administrativno rasteretiti privredu i građane, doprineti širenju elektronskog plaćanja i procesu digitalne transformacije, a čak će kroz smanjenu upotrebu papira i redukovanje nepotrebnih odlazaka na šaltere, doprineti i zaštiti životne sredine. Kao primere dobre prakse navodimo Estoniju, Švedsku, Veliku Britaniju.



NOVO

*U izveštaju Evropske komisije za 2022. godinu (iz novembra 2023.) navodi se problem postojanja brojnih parafiskalnih nameta koji ostaju visoki i netransparentni, te tako smanjuju predvidivost i održivost srpskog poreskog i neporeskog sistema kao preuslova za brži ekonomski razvoj.*



### PROPISI

- Pravilnik o metodologiji i načinu utvrđivanja troškova pružanja javne usluge (Službeni glasnik RS br. 14/2013, ... 99/2013)
- Zakon o naknadama za korišćenje javnih dobara (Službeni glasnik RS br. 95/2018, ... 120/2023 – usklađeni din. izn.)
- Zakon o budžetskom sistemu (Službeni glasnik RS br. 54/2009, ... 92/2023)
- Pravilnik o uslovima i načinu vođenja računa za uplatu javnih prihoda i raspored sredstava sa tih računa (Službeni glasnik RS br. 16/2016, ... 118/2023)



# 1. MINISTARSTVO FINANSIJA

## 1.11 PRIMENITI PROPORCIONALNO SANKCIONISANJE PRILIKOM INSPEKCIJSKOG NADZORA

### OPIS PROBLEMA

Određene poreske kontrole u ugostiteljskim i drugim objektima karakteriše olako izricanje mere zabrane obavljanja delatnosti kada je utvrđena nepravilnost malog značaja (npr. mali iznos neplaćenog dnevnog pazara, neevidentiranog prometa, odnosno mali iznos viška u kasi, manji administrativno-tehnički propusti i sl). Naime, članovi 131. i 132. Zakona o poreskom postupku i poreskoj administraciji (ZPPPA) uređuju mere zabrane obavljanja delatnosti koje se mogu izreći u toku poreske kontrole, ukoliko poreski inspektor utvrdi određene nepravilnosti, ili posle obavljene poreske kontrole, ako obveznik ne postupi po rešenju o otklanjanju nepravilnosti povodom utvrđene povrede zakona, odnosno nepravilnosti u primeni propisa. Takođe, članom 12. Zakona o fiskalizaciji (ZF) propisano je da inspektor izriče obvezniku fiskalizacije zabranu vršenja delatnosti ako utvrdi da obveznik fiskalizacije ne evidentira svaki pojedinačno ostvareni promet na malo preko elektronskog fiskalnog uređaja. Ovim zakonima propisano je da se mera zabrane izriče u trajanju od 15 dana ako se nepravilnost utvrdi prvi put, od 90 dana ako se utvrdi drugi put i od jedne godine ako se utvrdi treći put. Ovakva mera zatvaranja ugostiteljskih i drugih objekata je kontraproduktivna, jednako za privredne subjekte i državu (odnosno budžet Republike Srbije), zaposlene i sve dobavljače u lancu PDV-a, ukoliko je prenatglasaena u odnosu na nepravilnost koja je manjeg obima. Time se poreska kontrola percipira kao automatsko sankcionisanje nepravilnosti manjeg značaja zabranom obavljanja delatnosti, kao najstrožijom upravnom merom, umesto da se sprovodi u skladu sa načelom srazmernosti.

### PREDLOG REŠENJA

Omogućiti u praksi da se pri vršenju poreske kontrole ne zaustavlja proces rada ako su utvrđene nepravilnosti malog značaja, kako bi se predupredio neopravdani nastanak štete. Potrebno je obezbediti da se inspeksijska kontrola od strane Poreske uprave sprovodi u skladu sa načelom srazmernosti pripisanim sistemskim zakonima (Zakon o inspeksijskom nadzoru, Zakon o opštem upravnom postupku i Zakon o državnoj upravi) te da (upravne) mere koje se izriču u poreskoj kontroli budu srazmerne rizicima, nezakonitosti i šteti koju prouzrokuje protivpravno ponašanje. Smisao upravnih mera nije zatvaranje privrednih subjekata za svaku nepravilnost, nego uspostavljanje zakonitog poslovanja. Mere bi morale da se izriču postepeno – prvo blaže mere, pa ako one ne urode plodom, poseže se za strožijim merama poput privremene zabrane poslovanja. Stoga je potrebno mišljenjem/uputstvom o primeni člana 131. ZPPPA i člana 12. ZF (akt o primeni propisa), koje donosi ministar finansija i koje je obavezujuće za postupanje Poreske uprave, utvrditi da se mera zabrane obavljanja delatnosti ne određuje uvek i po automatizmu, nego zbog učinjenih nepravilnosti u povratu (drugi, treći i više puta), odnosno ako postoji značajna opasnost po javni interes (angažovanje lica bez zaključenja ugovora o radu ili drugog ugovora, veliki obim neevidentiranog prometa, neplaćenog dnevnog pazara i sl).

#### PROPISI

- Zakon o poreskom postupku i poreskoj administraciji (Službeni glasnik RS br. 80/2002, ... 138/2022)
- Zakon o fiskalizaciji (Službeni glasnik RS br. 153/2020, ... 138/2022)
- Zakon o inspeksijskom nadzoru (Službeni glasnik RS br. 36/2015, ... 95/2018)
- Zakon o opštem upravnom postupku (Službeni glasnik RS br. 18/2016, 95/2018 - autentično tumačenje i 2/2023 - odluka US)
- Uredba o zajedničkim elementima procene rizika u inspeksijskom nadzoru (Službeni glasnik RS, br. 81/2015)



# 1. MINISTARSTVO FINANSIJA

## 1.12 RASPODELITI DEO PRIHODA OD NAKNADE ZA VODE LOKALNIM SAMOUPRAVAMA

### OPIS PROBLEMA

Zakon o naknadama za korišćenje javnih dobara uredio je koje naknade su prihod republičkog, a koje lokalnih budžeta, kao i raspodelu prihoda od naknada između republike i jedinica lokalne samouprave u slučaju da je prihod zajednički. Zakon definiše naknade za vodu članom 74. kao: naknadu za korišćenje voda, naknadu za izvađeni rečni nanos, naknadu za odvodnjavanje, naknadu za korišćenje vodnih objekata i sistema, kao i naknadu za ispuštene vode. Članom 98. Zakona propisano je da prihodi ostvareni od naknada za vode pripadaju budžetu Republike Srbije, a prihodi ostvareni od tih naknada na teritoriji autonomne pokrajine pripadaju budžetu autonomne pokrajine. Međutim, prilikom same eksploatacije i distribucije vode javlja se ogromna amortizacija infrastrukture (poput habanja puteva), koja se često mora sanirati iz budžeta jedinica lokalnih samouprava. Kao primer navodimo opštinu Mionica na čijoj teritoriji se nalaze tri fabrike za flaširanje vode koje godišnje flaširaju preko 200 miliona litara vode što republici donosi oko 240 miliona dinara prihoda. Sa druge strane, usled velikog prometa teretnih kamiona za potrebe rada fabrika, opština Mionica je u obavezi da pokrije troškove sanacije puteva koji prolaze pored fabrika svega nekoliko godina nakon njihove izgradnje.

### PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da se izmeni član 98. Zakona naknadama za korišćenje javnih dobara tako da se omogući da deo prihoda od naknada za vodu pripada i budžetima jedinica lokalnih samouprava na čijim teritorijama se vrši eksploatacija vode.

Pre izmene zakona potrebno je uraditi dodatne analize kako bi se procenili troškovi koje JLS imaju u vezi sa eksploatacijom voda, u cilju predlaganja egzaktnog rešenja (u procentualnom iznosu) za raspodelu prihoda od naknada za vode između republičkog, pokrajinskog i lokalnog nivoa vlasti. Dodatno, predlog je da prihodi koje JLS dobije na ovaj način budu namenskog karaktera, odnosno da naplaćena sredstva po ovom osnovu budu upotrebljena za izgradnju ili obnovu neophodne infrastrukture.

#### PROPISI

· Zakon o naknadama za korišćenje javnih dobara (Službeni glasnik RS br. 95/2018, ... 120/2023 usklađeni din. izn.)

# 1. MINISTARSTVO FINANSIJA

## 1.13 ADMINISTRATIVNO RASTERETITI POSTUPANJE SA ELEKTRONSKIM FAKTURAMA



### OPIS PROBLEMA

Zakon o elektronskom fakturisanju i Zakon o PDV-u, kao i primena pratećih podzakonskih akata, u određenim situacijama stvaraju potrebu za preduzimanjem većeg broja radnji od neophodnog, čime se stvara dodatno administrativno opterećenje privredi.

Naime, Zakon o PDV-u propisuje da ukoliko nakon izdavanja računa dođe do smanjenja osnovice za izvršen promet ili je račun greškom izdat, obveznik koji je izdao račun ima pravo da umanjiti obračunati PDV, ukoliko poseduje dokaz da je primalac dobara ili usluga ispravio odbačeno prethodnog PDV-a. Storno računa i izdavanje knjižnih odobrenja vrši se putem sistema elektronskih fakturna (SEF). Međutim, trenutno nije moguće poslati obaveštenje o ispravci ulaznog PDV-a kroz SEF, već se isto šalje putem mejla, te se u ovom trenutku određena dokumenta šalju kroz SEF, a određena putem mejla.

### PREDLOG REŠENJA

U cilju administrativnog rasterećenja rada sa elektronskim fakturama i rešavanja prepoznatih problema, predlažemo, najpre, da se izmeni Zakon o elektronskom fakturisanju i Zakon o PDV-u, odnosno njihovi podzakonski akti, na način da u SEF-u omogući izrada i slanje obaveštenja o ispravci ulaznog PDV-a, koji bi bio osnov za umanjnjenje izlaznog PDV-a na strani isporučioaca. Odnosno, potrebno je sve aktivnosti objediniti kroz SEF, kako bi se utvrdio pravni sled i kako bi u SEF-u postojao dokaz za smanjenje obračunatog PDV-a. Takođe, predlažemo da se izradi funkcionalnost u SEF-u gde bi se knjižno odobrenje moglo markirati u smislu da je izvršena ispravka odbitka prethodnog PDV-a. Alternativno, može se obezbediti da sam prihvata mora podrazumevati i ispravku, ili se može implementirati opcija „knjižno odobrenje prihvaćeno”.

Takođe, u cilju olakšavanja plaćanja eFakture, predlažemo da se kroz sistem omogući automatsko generisanje QR koda na fakturama za IPS / instant plaćanja.

#### PROPISI

- Zakon o elektronskom fakturisanju (Službeni glasnik RS br. 44/2021, 92/2023)
- Pravilnik o elementima elektronske fakture, formi i načinu dostave prateće i druge dokumentacije kroz sistem elektronskih fakturna, načinu i postupku elektronskog evidentiranja obračuna poreza na dodatu vrednost u sistemu elektronskih fakturna i načinu primene standarda elektronskog fakturisanja (Službeni glasnik RS br. 69/2021, 46/2022)
- Zakon o porezu na dodatu vrednost (Službeni glasnik RS br. 84/2004... 153/2020 i 138/2022)
- Pravilnik o porezu na dodatu vrednost (Službeni glasnik RS br. 37/201, 116/2023)
- Interno tehničko uputstvo za primenu Zakona o elektronskom fakturisanju (verzija od 17.9.2021.)

# 1. MINISTARSTVO FINANSIJA

## 1.14 PROPISATI VISINU FIRMARINE TAKO DA NE UGROŽAVA POSLOVANJE POŠTANSKIH OPERATERA

### OPIS PROBLEMA

Javno preduzeće Pošta Srbije, kao javni poštanski operator u skladu sa Zakonom o poštanskim uslugama, dužno je da obezbedi propisanu gustinu pristupnih tačaka kako bi se obezbedila univerzalna poštanka usluga svim korisnicima. U cilju sprovođenja navedene zakonske obaveze, Pošta Srbije na teritoriji Republike Srbije ima oko 1.500 radnih jedinica i 15.000 zaposlenih.

Članom 15a Zakona o finansiranju lokalne samouprave propisana je maksimalna visina lokalne komunalne takse za isticanje firme (firmarina) koje lokalne samouprave mogu svojim aktima propisati. Visina takse propisuje se u odnosu na obveznike koji su po ekonomskoj snazi razvrstani u četiri kategorije – od onih koji su oslobođeni plaćanja, do onih koji plaćaju najviše do 10 prosečnih zarada ostvarenih na teritoriji konkretne JLS.

Isti član Zakona poštanske usluge svrstava u delatnosti visoke profitabilnosti, te bez obzira na veličinu, sve radne jedinice pošte plaćaju taksu do najviše deset prosečnih zarada ostvarenih na teritoriji JLS. U ovoj kategoriji našle su se između ostalog i delatnosti poput bankarstva, trgovine duvanskim proizvodima, kazine, kockarnice, te je upitno da je profitabilnost pošte na nivou profitabilnosti navedenih delatnosti.

Dodatno, ostvareni prihodi radnih jedinica Pošte Srbije, naročito u manje razvijenim opštinama, najčešće ne pokrivaju ni troškove radne snage i komunalne troškove, pa visina obaveze po osnovu firmarine dodatno ugrožava njihov rad, samim tim i likvidnost javnog operatora, kao i pružanje usluga koje su od opšteg interesa za Republiku Srbiju.

### PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da se izmeni član 15a Zakona o finansiranju lokalne samouprave tako što će se u stavu 4 (i shodno u drugim stavovima ovog člana) delatnost pružanja poštanskih usluga izbaciti iz kategorije obveznika koji plaćaju najvišu lokalnu komunalnu taksu za isticanje firme.

Pružanje poštanskih usluga, čak i kada ih pruža pravno lice koje nema status javnog poštanskog operatora, po profitabilnosti nije na jednakom nivou kao druge usluge navedene u stavu 4, člana 15a Zakona. Zbog toga predlažemo da se za poštanske usluge firmarina određuje na osnovu ekonomske snage, a ne delatnosti, odnosno da treba da bude smešten u opštem režimu razvrstavanja preduzeća po ekonomskoj snazi.

Međutim, ako se zauzme stav da od propisanog tretmana treba da se izuzme jedino javni poštanski operator sa ciljem obezbeđivanja propisane gustine pristupnih tačaka, onda predlažemo da se izmenama Zakona o finansiranju lokalne samouprave u članu 15a doda novi stav 7. koji bi glasio:

„Javni poštanski operator nije obveznik plaćanja lokalne komunalne takse za isticanje firme na poslovnom prostoru čija je visina propisana ovim članom.”

#### PROPISI

· Zakon o finansiranju lokalne samouprave (Službeni glasnik RS br. 62/2006, ... 97/2023 - usklađeni din. izn.)

# 1. MINISTARSTVO FINANSIJA

## 1.15 OLAKŠATI I POJEFTINITI ELEKTRONSKO PLAĆANJE POREZA NA IZDAVANJE NEPOKRETNOSTI



### OPIS PROBLEMA

Na osnovu člana 65g Zakona o porezu na dohodak građana, stopa poreza na prihode od nepokretnosti iznosi 20%, dok je članom 65v propisano da je oporezivi prihod od nepokretnosti (koji uključuje prihod od iznajmljivanja soba i stanova za period duži od 30 dana) iznos zakupnine umanjen za 25% normiranih troškova. U praksi to znači da stanodavac plaća porez po efektivnoj stopi od 15%, odnosno da plaća 15% na iznos ugovorene zakupnine. Procena je da samo 1% stanodavaca prijavljuje i plaća ovaj porez, jer je efektivno poresko opterećenje visoko za većinu stanodavaca. Takođe, velika je verovatnoća da savesni stanodavci poresku obavezu prebacuju na zakupce, uvećavajući iznos zakupnine. Zbog toga je ova oblast duboko u zoni sive ekonomije, što uskraćuje državni budžet za značajan novac.

Problem predstavlja i činjenica da veliki broj stanodavaca izbegava zaključivanje ugovora o zakupu stana sa podstanarima (koji bliže određuje Zakon o obligacionim odnosima), s obzirom da su po zakonu dužni da u roku od 30 dana od dana zaključenja ugovora o zakupu podnesu poresku prijavu (PP OPO). Uz poresku prijavu prilaže se i ugovor o zakupu, nakon čega sledi obaveza plaćanja poreza. Iz tog razloga, stanodavci svesno odbijaju pravnu sigurnost koju bi imali potpisivanjem ugovora sa nesavesnim zakupcima, koji npr. kasne, ili ne plaćaju ugovoreni iznos zakupnine ili su napravili štetu. Istovremeno, nepotpisivanje ugovora ne pogoduje ni zakupcima, koji na osnovu ugovora mogu prijaviti prebivalište na lokaciji nekretnine koja se izdaje.

U prethodnim godinama ostvaren je značajniji napredak u postupku automatizacije samog postupka poreske prijave i plaćanja poreza. Naime, stanodavci koji imaju kvalifikovani elektronski sertifikat poresku prijavu (PP OPO) podnose isključivo elektronski preko portala ePorezi, što donosi značajnu uštedu u vremenu. Dodatno, plaćanje poreza je takođe moguće izvršiti elektronski, a svaka izmena ugovora (npr. promena zakupca, visine zakupnine, itd) može se prijaviti Poreskoj upravi elektronskim putem, slanjem skenirane (pdf) verzije ugovora. Međutim, instalacija aplikacije ePorezi nije moguća preko mobilnog uređaja, a aplikacija nije prilagođena korisnicima, fizičkim licima zakupodavcima, koji nemaju stalni dodir sa prijavama poreza i aplikacijom, pa njena upotreba među fizičkim licima nije omasovljena.

### PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da se izmenama člana 65v Zakona o porezu na dohodak građana propišu normirani troškovi u visini od 75%, čime će se efektivna stopa poreza na prihode od nepokretnosti smanjiti na 5%. Alternativno, izmenama istog člana zakupodavcu se može dati pravo da bira da li će prihvatiti da mu se priznaju normirani troškovi ili će izabrati da vodi poresko knjigovodstvo, u kom slučaju mu se priznaju stvarni troškovi amortizacije, odnosno ulaganja u investiciono i tekuće održavanje nepokretnosti, što je uobičajena praksa u pojedinim zemljama.

S obzirom na to da je postupak prijave i plaćanja poreza moguć samo preko portala odnosno aplikacije ePorezi, radi dodatnog pojednostavljenja postupka prijave predlažemo da Poreska uprava uspostavi odgovarajuću aplikaciju za ovu vrstu poreza, a po uzoru na nedavno uspostavljen portal za frilensere-odnosno da ovu uslugu omogući preko portala eUprava. Na portalu bi trebalo da se nađu sve relevantne informacije vezane za oporezivanje prihoda od izdavanja nepokretnosti. Na taj način će ceo postupak biti digitalizovan uz značajne uštede u vremenu, a predložena niža poreska stopa u visini od oko 5% od visine zakupnine bi trebalo da stimuliše i one stanodavce koji do sada nisu podnosili poresku prijavu i plaćali porez. S obzirom da Poreska uprava već raspolaže podacima o izdatim stanovima, tj. stanodavcima koji prijavljuju i plaćaju porez, iako ih je relativno malo, smatramo da se veća naplata poreza može obezbediti dopunom postojeće baze podataka, na osnovu evidencija koje vode upravnicima zgrada, a u skladu sa Zakonom o stanovanju i održavanju zgrada. Naime, Zakon o stanovanju i održavanju zgrada propisuje obavezu upravnika zgrade da vodi evidenciju svih stanova, uključujući i one koji se izdaju. Na taj način se Poreskoj upravi obezbeđuje uvid u podatke o stanodavcima koji nisu prijavili zakupce i ne plaćaju porez na prihode od izdavanja nepokretnosti.

Ovim rešenjima bi bio napravljen veliki korak ka pomeranju oblasti zakupa stanova van sive zone, dok bi istovremeno bila osigurana pravna sigurnost kako za stanodavca, tako i za podstanara, odnosno zakupca.

### PROPISI

- Zakon o porezu na dohodak građana (Službeni glasnik RS br. 24/2001, ... 92/2023 i 116/2023 – usklađeni din. izn.)
- Zakon o stanovanju i održavanju zgrada (Službeni glasnik RS br. 104/2016 i 9/2020 – dr. zakon)

# 1. MINISTARSTVO FINANSIJA

## 1.16 OPTIMIZOVATI POSTUPKE U VEZI SA OPOREZIVANJEM PAUŠALACA

### OPIS PROBLEMA

Prema Zakonu o porezu na dohodak građana (član 40. stav 2. tačka 4) gornja granica za prihode (promet) koje preduzetnik paušalac može da ostvari a da ostane u sistemu paušalnog oporezivanja, iznosi šest miliona dinara u toku kalendarske godine. Ova granica uvedena je 2013. godine i nije menjana više od deset godina, iako su u istom periodu potrošačke cene (inflacija) porasle za više od 60%. Sa druge strane, ostvareni ukupan promet veći od osam miliona dinara predstavlja gornju granicu koja dovodi do obaveze ulaska u sistem PDVa. Ovaj limit nije vezan za kalendarsku godinu, već za poslednjih 12 meseci poslovanja.

Dakle, moguće je da privredni subjekat pređe granicu od osam miliona iako granicu od šest miliona još uvek nije prešao, jer se ne posmatraju jednaki vremenski periodi. U ovom slučaju, paušalac bi bio dužan da uđe u sistem PDV-a, a samim tim bi izgubio pravo da bude paušalac i morao da otpočne sa vođenjem poslovnih knjiga. Dodatni problem je u tome što preduzetnici mogu da menjaju način oporezivanja isključivo tako što će do 15. decembra tekuće godine predati Poreskoj upravi obaveštenje o ovoj nameri za narednu godinu, isključivo elektronskim putem. Pri tome aplikacija Poreske uprave dozvoljava samo dve vrste promena u načinu plaćanja poreskih obaveza: a) da poreski obveznik koji je u tekućoj godini bio paušalac u sledećoj godini poreske obaveze plaća putem samooporezivanja, i b) da poreski obveznik koji u tekućoj godini poreske obaveze plaća samooporezivanjem u sledećoj godini poreske obaveze plaća putem isplate lične zarade.

Platforma ne omogućava da paušalac u sledećoj godini poreske obaveze plaća putem isplate lične zarade, što je upravo najčešće korišćena opcija do uvođenja aplikacije. Početkom 2020. godine, Ministarstvo finansija zauzelo je stav u Mišljenju br. 430-00-7/2020-04 da se preduzetnik, koji tokom godine izgubi pravo na paušalno oporezivanje, ne može opredeliti za isplatu lične zarade u toku te godine, već tek od 15. decembra tekuće za narednu poslovnu godinu. Pritom, u međuvremenu nije došlo do promene Zakona o porezu na dohodak građana ili drugog propisa koji bi to izričito onemogućio, a pre pojave aplikacije već se primenjuje isti zakon na osnovu koga su godinama pre pojave aplikacije zahtevi podnošeni u papirnom obliku i prihvatani.

### PREDLOG REŠENJA

Predlažemo izmenu Zakona o porezu na dohodak građana, kojom bi se povećala gornja granica ukupnog prometa za preduzetnike paušalce u godini koja prethodi godini za koju se utvrđuje porez, odnosno čiji je planirani promet kada počinje obavljanje delatnosti - sa šest miliona dinara na osam miliona dinara. Na ovaj način bi se taj iznos izjednačio sa limitom ulaska u sistem PDV-a.

Dalje, kako bi se preduzetnicima omogućio prelazak sa paušalnog načina oporezivanja na oporezivanje putem lične zarade, predlažemo dve opcije rešavanja ovog problema. Prva, da Ministarstvo finansija izda mišljenje, odnosno akt o primeni člana 33a Zakona o porezu na dohodak građana, kojim se utvrđuje da preduzetnik paušalac može da se opredeli za isplatu lične zarade po prelasku limita, a koji je obavezujući za postupanje Poreske uprave. Smatramo da važeće odredbe člana 33a ovog zakona ne predstavljaju prepreku za promenu načina oporezivanja. Alternativno, predlažemo da se dopuni član 33a Zakona o porezu na dohodak građana, tako što bi se izričito propisao način prelaska sa jednog na drugi način oporezivanja. Dodatno neophodno je prilagoditi aplikaciju ePorezi kako bi ova funkcionalnost bila omogućena.



NOVO

#### PROPISI

· Zakon o porezu na dohodak građana (Sl. glasnik RS br. 24/2001, ... 6/2023 - usklađeni din. izn. i 92/2023)

# 1. MINISTARSTVO FINANSIJA

## 1.17 PRIMENITI BEZGOTOVINSKA PLAĆANJA KAO FAKTOR SMANJENJA RIZIKA U PORESKOJ KONTROLI



### OPIS PROBLEMA

U okviru planiranja poreskih kontrola nije prepoznato poslovanje koje se obavlja bezgotovinskim plaćanjem kao jedan od faktora smanjenja poreskog rizika, iako bezgotovinsko plaćanje smanjuje mogućnost nelegalnih aktivnosti samom činjenicom da iza ovakvog plaćanja uvek ostaje zabeležen trag. To je od značaja za godišnji plan poreske kontrole, koji se, u skladu sa članom 118. stav 1. ZPPPA, zasniva na oceni poreskog značaja i poreskog rizika poreskog obveznika.

### PREDLOG REŠENJA

Sa ciljem unapređenja planiranja i učestalosti sprovođenja poreskih kontrola, predlažemo da se kao jedan od kriterijuma za procenu poreskog rizika uvrsti i poslovanje koje se obavlja bezgotovinskim plaćanjem, imajući u vidu da ovakvo plaćanje dodatno smanjuje mogućnost utaje poreza, odnosno izbegavanja registrovanja prometa i neizdavanja fiskalnih računa. Takođe, na ovaj način bi se poslala važna poruka ohrabrenja, posebno malim trgovcima, da uvedu kartična i instant plaćanja.



NOVO

#### PROPISI

· Godišnji planovi poreskih kontrola

# 1. MINISTARSTVO FINANSIJA

## 1.18 SPUSTITI DOZVOLJENI LIMIT ZA PLAĆANJE U GOTOVOM NOVCU



### OPIS PROBLEMA

Zakon o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma u članu 46. propisuje da lice koje se bavi prodajom robe i nepokretnosti ili vršenjem usluga u Republici Srbiji ne sme od stranke ili trećeg lica da primi gotov novac za njihovo plaćanje u iznosu od 10.000 evra ili više u dinarskoj protivvrednosti, kao i da to ograničenje važi i u slučaju ako se plaćanje robe i usluge vrši u više međusobno povezanih gotovinskih transakcija u ukupnom iznosu od 10.000 evra ili više u dinarskoj protivvrednosti.

Navedena granica u visini od 10.000 evra viša je u odnosu na odgovarajuću granicu u pojedinim državama EU. Primera radi, ta granica u Francuskoj, Španiji, Rumuniji, Italiji i Grčkoj za transakcije između rezidenata generalno je propisana u rasponu od 500 do 5.000 evra. Takođe, pomenute odredbe zakona odnose se na lica koja se bave prodajom robe i nepokretnosti ili vršenjem usluga, što između ostalog znači da fizička lica, koja prodaju nepokretnost u svoje ime i za svoj račun u privatne svrhe, a ne u okviru svoje delatnosti, nisu u obavezi da novac prime preko računa.

### PREDLOG REŠENJA

Imajući u vidu uporedna iskustva i potrebe za ostvarivanjem pravne sigurnosti, zaštitom fiskalnih interesa i sprečavanjem pranja novca i finansiranja terorizma, predlažemo da se granica za gotovinske transakcije propisana članom 46. spusti sa 10.000 na 5.000 evra ili niži iznos za plaćanja od strane rezidenata Republike Srbije u smislu poreskih propisa, uz određivanje odgovarajuće granice za plaćanja od strane nerezidenata.

U istom cilju, predlaže se i razmatranje proširivanja obima člana 46, tako da se predmetno ograničenje primenjuje na sva lica u Republici Srbiji, a ne samo na ona koja robu ili nepokretnost prodaju u okviru svoje delatnosti. Kao primer navodimo Belgiju, gde je i fizičkim licima zabranjeno da se kupoprodaja nepokretnosti vrši u gotovini.



NOVO

### PROPISI

· Zakon o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma (Službeni glasnik RS br. 113/2017, ... 92/2023)

# 1. MINISTARSTVO FINANSIJA

## 1.19 UVESTI PODSTICAJE ZA RAZVOJ BEZGOTOVINSKIH PLAĆANJA



### OPIS PROBLEMA

U Srbiji, najveći deo transakcija u trgovini, naročito u segmentu malih pravnih lica, se obavlja u gotovini, što stvara mogućnost poreske evazije, odnosno povećanja sive ekonomije. Prema poslednjim istraživanjima koje je 2023. za potrebe NALED-a sproveo Ipsos, gotovo 80% prometa se ostvaruje prodajom za gotovinu, a preostala petina otpada na bezgotovinska plaćanja. U poređenju sa evropskim prosekom, Srbija i dalje zaostaje u razvijenosti POS prihvatne infrastrukture.

FREN-ova studija je pokazala da bi dostizanje proseka zemalja Centralne i Istočne Evrope u pogledu razvijenosti bezgotovinskih plaćanja u Srbiji moglo da utiče na smanjenje sive ekonomije za oko 3,4% BDP-a, odnosno porast poreskih prihoda za oko 700 miliona evra godišnje.

Pored toga što doprinose suzbijanju sive ekonomije, bezgotovinska plaćanja su važan element razvoja eUprave i elektronskog poslovanja. Za male biznise donose pristup novim tržištima i potrošačima, mogućnost izbora načina plaćanja i kvalitetnije iskustvo prilikom kupovine. Izveštaj Svetske banke iz 2020. godine navodi da digitalne transakcije smanjuju troškove privredi, a istovremeno donose benefite stanovništvu (npr. povećavaju brzinu transakcija i poboljšavaju finansijsku uključenost).

Veliku a neiskorišćenu šansu za unapređenje POS infrastrukture donela je eFiskalizacija koja je uvedena 2022. godine. Na tržištu su se pojavila savremena tehnološka rešenja kao što su android ili druge pametne kase koje bi lako mogle da se nadgrade softverom za kartična i instant plaćanja, i dugoročno predstavljaju povoljniju opciju za male trgovce, ali u kratkom roku podrazumevaju više inicijalne troškove zbog čega se relativno mali broj trgovaca opredelio za ovu opciju.

Iako postoje brojni primeri uporedne prakse država koje podstiču bezgotovinsko plaćanje, u Srbiji još uvek nisu uvedeni slični podsticaji osim na nivou projekata. Takođe, važno je raditi i na podsticanju tražnje na strani potrošača, odnosno jačanju svesti o prednostima i benefitima bezgotovinskih plaćanja. Tako je, primera radi, Vlada Japana uvela program subvencija za trgovce koji nabavljaju potrebnu infrastrukturu, a potrošačima koji plaćaju bezgotovinski je obezbeđen povrat dela plaćene cene.

### PREDLOG REŠENJA

U cilju stimulisanja mikro i malih trgovaca da uvedu bezgotovinska plaćanja, predlažemo uspostavljanje posebnog državnog programa subvencionisanja nabavki za dalji razvoj savremene prihvatne infrastrukture kroz nadogradnju pametnih fiskalnih kasa ili mobilnih uređaja (telefona, tableta) softverom za prihvat kartičnih i instant plaćanja.

Napominjemo da je u okviru Nacionalne inicijative za bezgotovinsko plaćanje Bolji način razvijen POS program subvencija koji je u potpunosti podržan iz privatnog sektora od strane kartičarskih organizacija, banaka i dobavljača POS uređaja. Kroz POS program, obezbeđena je besplatna instalacija i korišćenje POS terminala uz sniženu trgovačku naknadu u iznosu od 0,99% na sve transakcije Visa i Mastercard karticama u prvih godinu dana, bez ikakvih fiksnih troškova ili obaveza za male trgovce. U prvih devet meseci ostvareno je 2.500 prijama malih trgovaca uglavnom za klasične POS-ove, dok su android i drugi pametni uređaji zbog visokih inicijalnih troškova zanemarljivo zastupljeni.

Program subvencija iz budžeta Republike bi, kao svojevrsni nastavak finansijskih podsticaja za prelazak na eFiskalizaciju iz 2021/22. godine i komplementarna mera POS programu, mogao značajno da doprinese razvoju savremene prihvatne infrastrukture (android/pametni uređaji ili softPOS) i načina plaćanja (kartična i IPS) kod mikro i malih trgovaca, kao i modernizaciji ovog sektora i daljem razvoju tržišta.

Takođe, predlažemo da se razmotre mere za podsticanje bezgotovinskih plaćanja na strani tražnje – potrošača, kod kojih je potrebno graditi navike i poverenje u kartična i IPS plaćanja. Preporuka je da se uključe bezgotovinska plaćanja u nagradnu igru Uzmi račun i pobeđi, imajući u vidu njen domet i veliki odziv građana, kao i prirodnu povezanost sa temom suzbijanja sive ekonomije.



NOVO

### PROPISI

· Zakon o budžetu Republike Srbije za 2024. godinu (Službeni glasnik RS br. 92/2023)



## 2. MINISTARSTVO PRIVREDE

### 2.1 ZAKONSKI UREDITI OBLAST ZANATSTVA

#### OPIS PROBLEMA

probleme u poslovanju licima koja se bave poslovima koji se smatraju zanatom, a sa druge strane onemogućava državu da jasno definiše javne politike usmerene na podršku ovom vrlo ranjivom, a značajnom, sektoru privrede. Treba napomenuti da zanatlija ne mora nužno istovremeno biti i preduzetnik registrovan u APR-u, već može delovati i kao lice u radnom odnosu ili lice angažovano po ugovoru o delu, koje svoje proizvode prodaje recimo na pijaci. Zbog toga trenutni pravni okvir koji uređuje preduzetništvo nije dovoljan da bi se primenio i na oblast zanatstva.

Zanatstvo u Srbiji karakterišu sledeći sistemski problemi:

- nedefinisanost osnovnih pojmova u oblasti zanatstva (zanatlija, zanatstvo, zanatska delatnost i dr.) i pravnih formi u kojima se zanatstvo može obavljati;
- nepostojanje pouzdane evidencije koje bi omogućile izradu osnovnih statistika i podstakle pravilno postavljanje mera javnih politika za očuvanje, razvoj i podsticanje zanatstva;
- pravna i ekonomska nesigurnost zanatlija i zanatskog sektora, te potreba za unapređenjem pravne zaštite interesa zanatlija, kao i potreba za unapređenjem zaštite interesa korisnika zanatskih proizvoda i usluga (potrošača) u slučaju nedovoljnog kvaliteta zanatskih proizvoda;
- nepostojanje neophodnih regulatornih uslova za očuvanje i afirmaciju starih i umetničkih zanata i domaće radinosti;
- nemogućnost stvaranja posebnih poreskih i drugih uslova za rad zanatlija (prioritet kod zakupa javnih prostora, niži porez na zakup prostora, umanjenje paušalnog poreza, i sl.), kao mehanizma očuvanja zanatske delatnosti u Srbiji.

Evidentne su posledice višedecenijskog nedostatka pravnog okvira i efikasnih javnih politika i ogledaju se u nedostatku na tržištu rada odgovarajućih profila zanatskih zanimanja. Nedostatkom regulatornog okvira za poslovanje naročito su pogođeni tradicionalni i umetnički zanati, koje su potpuno potisnuli proizvodi iz masovne proizvodnje i uvoza, što negativno utiče i na turističke potencijale Srbije. Napominjemo da je Srbija jedina zemlja u okruženju koja nema zakon kojim se uređuje oblast zanatstva.

#### PREDLOG REŠENJA

Predlažemo uređenje oblasti zanatstva bilo kroz usvajanje posebnog zakona o zanatstvu ili zakona kojim se uređuje podsticanje razvoja preduzetništva na sledeći način:

- 1) Definirati zanatstvo kao oblast obavljanja delatnosti stvaranja, oblikovanja, prerade i popravke materijala i pružanja usluga, koji se izvode ručno ili mašinski da bi se uštedelo na vremenu i fizičkoj snazi potrebnim za izvršenje određenih poslova, kao i da bi se poboljšao kvalitet proizvoda i usluga, a koja nema obeležja automatizovanog procesa rada, uz posedovanje posebnih veština i umeća od strane lica koje obavlja takvu delatnost, te da zanatstvo obuhvata zanatsku proizvodnju, pružanje zanatskih usluga, umetničke i stare zanate i domaću radinost.
- 2) Zanatska delatnost bi se mogla obavljati u pravnoj formi preduzetnika, privrednog društva ili zadruga, kao i u formi udruženja za stare i umetničke zanate i domaće radinosti.
- 3) Definirati uslove za obavljanje zanatske delatnosti koji bi se sastojali u sledećem: a) Prvi uslov za obavljanje zanatske delatnosti bi bilo zapošljavanje najmanje jednog lica sa stečenim posebnim znanjima i veštinama za obavljanje ovih delatnosti koje se stiču završetkom odgovarajućih programa: Stručno osposobljavanje, obrazovanje za rad, kraće obuke odraslih; Srednje obrazovanje u trajanju od tri ili četiri godine i Majstorsko ili specijalističko obrazovanje posle srednje škole, kao i ekvivalentni nivoi po NOKS. b) Drugi uslov bi bio da preduzetnik kod APR-a registruje šifru delatnosti koja bi bila definisana kao zanatska delatnost za šta je potrebno izmeniti Uredbu o klasifikaciji delatnosti kako bi se uvele i zanatske delatnosti.
- 4) Predvideti uvođenje (dobrovoljne) evidencije zanatlija koja bi predstavljala osnov i uslov za javne podsticaje za zanatlije. Na ovaj način bi se obezbedila pouzdana statistička osnova za vođenje mera javnih politika za očuvanje, razvoj i podsticanje zanatstva.

#### PROPISI

- *Pravna praznina: Uredba o klasifikaciji delatnosti (Službeni glasnik RS br. 54/2010)*

## 2. MINISTARSTVO PRIVREDE

### 2.2 SPREČITI ODUZIMANJE PRIVATNE SVOJINE PO OSNOVU ČLANA 95. RANIJEG ZAKONA O ZADRUGAMA

#### OPIS PROBLEMA

Član 95. ranije važećeg Zakona o zadrugama propisao je mogućnost da novoosnovane zadruge, u roku od dve godine od osnivanja, zahtevaju pred opštinskim organima uprave vraćanje imovine koja je bila u vlasništvu zadruga na toj teritoriji posle 1. jula 1953, a koja je bez naknade prenet na druga pravna lica – korisnike, koji nisu zadruge. Važećim Zakonom o zadrugama, zadrugama nisu data ova prava, ali je propisano da će se postupci koji nisu pravosnažno rešeni okončati po ranijem zakonu. O zahtevima u drugom stepenu odlučuje Ministarstvo finansija.

Analiza koju je u 2019. godini izradio NALED pokazala je da se pred oko 50 lokalnih samouprava vode postupci koji su „blokrali” površinu od oko 59.000 hektara zemljišta. Veliki broj postupaka koje su lokalne samouprave vodile završio se donošenjem rešenja o oduzimanju poljoprivrednog zemljišta i objekata u vlasništvu privatnih kompanija koje odlazi novoosnovanim zadrugama, koje nisu pravni sledbenici ranijih, bez plaćanja naknade. Na taj način se omogućuje neosnovano bogaćenje fizičkih lica, koja ne samo da nemaju nikakve veze sa ranijim zemljoradničkim zadrugama, nego se čak i ne bave poljoprivredom, a samo na osnovu toga što su formalno osnovali zemljoradničku zadrugu na određenoj teritoriji.

Napominjemo da postupci pokrenuti po članu 95. ranije važećeg Zakona o zadrugama traju godinama, bez izgleda skorog rešavanja. Praksa organa uprave, koji odlučuju u prvom stepenu, Ministarstva finansija, koje odlučuje u drugom stepenu i Upravnog suda pred kojim se vode upravni sporovi protiv upravnih akata je kontradiktorna i neujednačena, iako je reč o slučajevima koji se zasnivaju na istom pravnom osnovu i sličnim činjenicama. Opisana situacija je stvorila potpunu pravnu nesigurnost, jer se suprotno Ustavu i važećim propisima donose odluke o oduzimanju privatne imovine privrednim društvima, iako su društva tu imovinu stekla po važećem pravnom osnovu i na zakonit način.

#### PREDLOG REŠENJA

S obzirom da je Zakon o zadrugama iz 96. godine prestao da važi, te nije moguće da se kroz izmene zakona otklone uočeni problemi u primeni člana 95. tog zakona, predlažemo da se kroz autentično tumačenje Narodne skupštine jasno propiše da predmet vraćanja podnosiocu zahteva (ukoliko je reč o pravnim sledbenicima ranijih zadruga) može biti isključivo državna ili društvena imovina, ali ne i imovina koja je po drugim osnovima, u međuvremenu postala privatna svojina.

#### PROPISI

· Zakon o zadrugama (Službeni list SRJ br. 41/1996 i 12/1998 i Službeni glasnik RS br. 101/2005 - dr. zakon i 34/2006), a u vezi sa članom 107. Zakona o zadrugama (Službeni glasnik RS br. 112/2015)

## 2. MINISTARSTVO PRIVREDE

### 2.3 CENTRALIZOVATI EVIDENCIJE U APR-U

#### OPIS PROBLEMA

Agencija za privredne registre (APR) osnovana je sa intencijom objedinjavanja nadležnosti za vođenje svih registara od značaja za poslovanje privrednih subjekata u okviru jedne institucije, sa ciljem uspostavljanja jedinstvenih elektronskih baza podataka koje su omogućile transparentnost i laku dostupnost podataka od značaja za pravni promet svim zainteresovanim licima. Trenutno se u Agenciji vodi preko 20 registara i evidencija, između ostalih, registara pravnih lica i preduzetnika, različitih vrsta ugovora, sistema za izdavanje eGrađevinskih dozvola i sl.

Od osnivanja, APR je proširivao nadležnost preuzimajući registraciju podataka o pravnim licima od sudova i drugih institucija, ali je registracija određenih pravnih lica, kao što su, primera radi, ustanove socijalne zaštite i obrazovno-vaspitne ustanove, još uvek van njene nadležnosti. Slična je situacija i kada su u pitanju registri nadležni za registraciju zabrana raspolaganja ili opterećenja na pokretnoj imovini i pravima. Iako se ograničenja raspolaganja na pokretnom imovini i pravima pravnih i fizičkih lica mahom registruju u registrima APR-a, registracija sredstava obezbeđenja na brodovima poverena je Lučkoj kapetaniji, založnih prava na žigovima i patentima Zavodu za intelektualnu svojinu, dok je Centralni registar hartija od vrednosti nadležan za upis založnog prava na akcijama. Nadležnost različitih institucija za registraciju ovih podataka, kao i činjenica da u nekim slučajevima podaci o postojanju tereta čak nisu ni javno dostupni, povećava rizik od zlorabe u praksi, ugrožava prava poverilaca u čiju korist su tereti ustanovljeni, kao i prava eventualnih budućih sticalaca takve imovine.

Osim otežanog pristupa ovim podacima, zbog nepostojanja jedinstvene elektronske evidencije, na pravnu sigurnost negativno se odražava i neujednačena praksa. Zakonsko rešenje kojim je odlučivanje u drugom stepenu, po žalbama na odluke koje se donose u postupku registracije u APR-u, povereno različitim ministarstvima stvara uslove za različito tumačenje propisa kojima je uređena materija registracije i donošenje različitih odluka u istim pravnim situacijama, iako je postupak registracije uređen jednim zakonom i sveden na ocenu ispunjenosti samo formalnih uslova.

#### PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da se APR-u poveri:

- 1) Nadležnost za vođenje registara preostalih pravnih lica koja se još uvek registruju u sudovima i drugim institucijama poput ustanova socijalne zaštite, obrazovno-vaspitnih institucija ili fondova;
- 2) Nadležnost vođenja Centralne elektronske evidencije podataka o teretima na pokretnim stvarima, u kojoj bi se u odnosu na konkretna pravna i fizička lica objedinili svi podaci o teretima na njihovim pokretnim stvarima iz različitih registara, uključujući podatke o založnim pravima i drugim sredstvima obezbeđenja, podatke o zabranama raspolaganja pokretnom imovinom i pravima izrečenim od strane suda pravnim i fizičkim licima, kao i podatke o drugim teretima i ograničenjima koja su predmet registracije u registrima APR-a i drugih organa i institucija Republike Srbije.

Podaci bi se u Centralnu elektronsku evidenciju podataka o teretima na pokretnim stvarima mogli preuzimati servisno ili na drugi odgovarajući način od institucija koje su nadležne za njihovu registraciju, i na taj način bi se učinili javno dostupnim na jednom mestu svim zainteresovanim licima, kao i državnim organima kojima su ovi podaci potrebni za obavljanje poslova iz njihove nadležnosti. Imajući u vidu da se u okviru APR-a uspešno vodi veći broj registara koji raspoložu podacima o različitim vrstama ograničenja na pokretnoj imovini i pravima pravnih i fizičkih lica (npr. ugovori o zalozi na pokretnim stvarima i pravima, zakonsko i sudsko založno pravo, ugovori o prodaji sa zadržavanjem prava svojine do isplate cene u potpunosti, ugovori o finansijskom lizingu, privremene mere zabrane raspolaganja na pokretnim stvarima i nepokretnostima, koje su izrečene od strane suda i dr), predlažemo da se nadležnost za uspostavljanje objedinjene evidencije poveri APR-u.

Do sprovođenja ovakvog rešenja predlažemo da se na sajtu APR-a postave linkovi koji bi vodili ka drugim statusnim registrima, čime bi se na jednom mestu mogli pronaći pristupi svim registrima.

#### PROPISI

- *Zakon o postupku registracije u Agenciji za privredne registre (Službeni glasnik RS br. 99/2011, ... 105/2021)*
- *Zakon o založnom pravu na pokretnim stvarima i pravima upisanim u registar (Službeni glasnik RS br. 57/2003, ... 31/2019)*

## 2. MINISTARSTVO PRIVREDE

### 2.4 OMOGUĆITI PRINUDNU LIKVIDACIJU UZ POŠTOVANJE PRAVILA O OGRANIČENOJ ODGOVORNOSTI ČLANOVA DRUŠTAVA KAPITALA

#### OPIS PROBLEMA

Odredba člana 548. stav 3. Zakona o privrednim društvima propisuje da kontrolni član društva s ograničenom odgovornošću i kontrolni akcionar akcionarskog društva odgovaraju neograničeno solidarno za obaveze društva nakon brisanja društva iz registra po osnovu prinudne likvidacije. Ta odredba u potpunosti obesmišljava koncept prinudne likvidacije i ograničene odgovornosti članova društva kapitala za obaveze društva.

Naime, prinudnu likvidaciju sprovodi APR ex officio, kada nastupe razlozi propisani članom 546. Zakona o privrednim društvima, a to je de facto situacija kada je u potpunosti izvesno da osnivači nisu zainteresovani da posluju, a poverioci da finansiraju stečajni postupak. Za razliku od prinudne likvidacije, dobrovoljnu likvidaciju sprovodi APR, na inicijativu osnivača koji žele da okončaju poslovanje pod najjednostavnijim uslovima i najbrže. U tom slučaju likvidacioni upravnik, koga su postavili osnivači, svojom izjavom mora da garantuje da ne postoje dugovanja prema trećim licima koja nisu obaveštena da prijave svoja potraživanja u ovom postupku, te da će svojom imovinom odgovarati za te obaveze, ako se pojave u naredne tri godine od okončanja postupka. Znači, dobrovoljnom likvidacijom se de facto uspostavlja neograničena odgovornost likvidacionog upravnika za obaveze likvidiranog subjekta.

#### PREDLOG REŠENJA

Član 548. stav 3. Zakona poništio je dobre efekte brisanja tzv. „spavajućih” firmi, koje se nisu preregistrovale u Registar privrednih subjekata, nakon njegovog osnivanja u januaru 2005. godine, kada smo najzad imali realnu sliku srpske privrede. Prinudna likvidacija je u praksi nesprovodiva upravo zbog činjenice da bi osnivače društva sa ograničenom odgovornošću učinila neograničeno odgovornim za obaveze društva, što je rešenje nezabeleženo u uporedno pravnoj praksi. Naravno, niko ne osporava poveriocima pravo na „probijanje pravne ličnosti” u slučaju zloupotrebe privrednog društva od strane osnivača, a iz razloga propisanih članom 18. Zakona o privrednim društvima, kao ni isticanje odštetnih zahteva u slučaju utvrđenja krivičnih dela vezanih za zloupotrebe prava osnivača u krivičnom postupku.

Iz tih razloga, predlažemo izmenu Zakona o privrednim društvima tako da se izbriše stav 3 u članu 548. Zakona o privrednim društvima.

#### PROPISI

· Zakon o privrednim društvima (Službeni glasnik RS br. 36/2011, ... 109/2021)

## 2. MINISTARSTVO PRIVREDE

### 2.5 UKINUTI OBAVEZNO ČLANSTVO U PRIVREDNOJ KOMORI

#### OPIS PROBLEMA

Zakonom o privrednim komorama uvedeno je obavezno članstvo u Privrednoj komori Srbije za privredne subjekte i plaćanje članarine od 2017. godine, u iznosu koji odredi Skupština PKS-a. Odluka o visini članarine se javno objavljuje, ali metodologija za određivanje visine članarine nije precizirana (ili nije objavljena), te je nepredvidivost za privredne subjekte još veća.

U situaciji u kojoj nema slobode izbora udruživanja, nametnuta članarina (odnosno skiveni porez) predstavlja parafiskalni namet. A važno je napomenuti da je propisivanje obaveznog članstva suprotno principu slobode udruživanja.

#### PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da se izmeni član 10. Zakona o privrednim komorama i propiše dobrovoljnost članstva u Privrednoj komori Srbije. Pored toga, visina članarine bi trebalo da bude propisana samo u apsolutnom iznosu, prema veličini privrednog subjekta, bez uključivanja procentualnog dela poslovnog prihoda koje pravno lice ostvaruje.

#### PROPISI

· Zakon o privrednim komorama (Službeni glasnik RS br. 112/2015)

· Odluka o visini, načinu i rokovima plaćanja jedinstvene članarine i finansiranju Privredne komore Srbije u 2024. godini (Službeni glasnik RS br. 110/2023)

## 2. MINISTARSTVO PRIVREDE

### 2.6 UKINUTI NAKNADU NOSIOCIMA AUTORSKOG I SRODNIH PRAVA ZA ODREĐENE KATEGORIJE TEHNIČKIH UREĐAJA

#### OPIS PROBLEMA

Članom 39. stav 1. Zakona o autorskom i srodnim pravima propisano je pravo autora i nosioca srodnih prava na posebnu naknadu od uvoza, odnosno prodaje tehničkih uređaja i praznih nosača zvuka, slike i teksta za koje se opravdano može pretpostaviti da će biti korišćeni za umnožavanje autorskog dela. Stavom 12. istog člana, propisano je da listu tehničkih uređaja utvrđuje Vlada (uredbom). Član 171b stav 1. Zakona je propisano da naknada iznosi maksimalno 1% vrednosti uređaja (prodajna cena bez poreza na dodatu vrednost).

Izmenama Uredbe iz 2022. godine na listu uređaja za koje se plaća naknada za autorska i srodna prava dodati su i a) uređaji sa integrisanim hard diskom (poput desktop računara, laptopova, TV-a DVD i blurej plejera sa mogućnošću snimanja); b) tableti; c) pametni telefoni i d) blurej rikorderi. Mobilni operatori i uvoznici opreme su naglasili da je postupak izmene Uredbe bio nedovoljno transparentan, jer im je uvedena obaveza, a da sa njima nije sproveden konsultativni proces, kao i da su ovom prilikom uvaženi isključivo interesi Organizacije muzičkih autora Srbije (SOKOJ), odnosno njenih članova koji su korisnici te naknade.

Još važnije, istakli su da je reč o uređajima sa velikim rasponom cena, uslovljenim različitim performansama osnovnih funkcionalnosti tih uređaja, odnosno da tržišna cena ovih uređaja nema nikakav uticaj na mogućnosti umnožavanja autorskog i srodnih prava.

Kada je reč o slušanju muzike preko interneta, SOKOJ već naplaćuje naknadu po osnovu emitovanja radio i televizijskih programa, koji se mogu pratiti između ostalog i preko ovakvih uređaja.

#### PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da se ukine obaveza plaćanja naknade nosiocima autorskog i srodnih prava za navedene četiri grupe uređaja, tako što će se izmenom Uredbe o utvrđivanju Liste tehničkih uređaja i predmeta za koje postoji obaveza plaćanja posebne naknade nosiocima autorskog i srodnih prava brisati tačke 7, 14, 15 i 16, navedene na listi uređaja.

Ako se zauzme stav da predmetnu naknadu treba zadržati i za ove četiri grupe uređaja, onda predlažemo da se ta naknada limitira u fiksnom iznosu po svakom uređaju, tako što će se izmeniti član 171b Zakona o autorskom i srodnim pravima, koji propisuje da se naknada obračunava u procentualnom iznosu. Dodatno je potrebno izmeniti Uredbu, tako što će se Lista tehničkih uređaja i predmeta za koje postoji obaveza plaćanja posebne naknade proširiti za novu kategoriju uređaja pod nazivom: „3. Uređaji za koje se plaća naknada u jednokratnom fiksnom iznosu“<sup>3</sup>, a istovremeno bi važeće tačke 7, 14, 15 i 16 na ovoj listi u kategoriji 2 Uređaji, trebalo brisati.

Kao dobre primere iz uporedne prakse ističemo način na koji je regulisana naknada nosiocima autorskog i srodnih prava za pametne telefone u Hrvatskoj i Austriji. Naime, visina naknade za pametne telefone je u Hrvatskoj utvrđena u apsolutnom iznosu od 1,32 EUR (oko 155 dinara) i jednaka je za sve uređaje bez obzira na njihovu vrednost ili kapacitet memorije. Dodatno, u Hrvatskoj se ova naknada primenjuje samo u slučaju kada organizacije za kolektivnu zaštitu autorskog prava i obveznici plaćanja naknade prethodno ne postignu sporazum o visini naknade koja je predmet ugovora koji se zaključuje između njih tim povodom. U Austriji je visina posebne naknade takođe utvrđena u apsolutnom iznosu od 2,50 EUR (293 dinara) i jednaka je za sve mobilne uređaje bez obzira na njihovu uvoznu vrednost ili kapacitet memorije. Dodatno, prava i obaveze uvoznika u pogledu plaćanja posebne naknade regulisani su sporazumom koji se zaključuje između organizacija za kolektivnu zaštitu autorskog i srodnih prava, sa jedne strane i Austrijske privredne komore, sa druge strane. Na osnovu ovog osnovnog sporazuma obveznici plaćanja ove naknade zaključuju pojedinačne ugovore sa organizacijama za kolektivnu zaštitu autorskog i srodnih prava.

#### PROPISI

*· Zakon autorskom i srodnim pravima (Službeni glasnik RS br. 104/2009, ... i 66/2019)*

*· Uredba o utvrđivanju Liste tehničkih uređaja i predmeta za koje postoji obaveza plaćanja posebne naknade nosiocima autorskog i srodnih prava (Službeni glasnik RS br. 45/2010 i 49/2022)*

# 3. MINISTARSTVO ZDRAVLJA

## 3.1 INTEGRISATI SISTEME PRIVATNIH I DRŽAVNIH PRUŽALACA ZDRAVSTVENIH USLUGA

### OPIS PROBLEMA

Iako propisi pružaoce zdravstvenih usluga iz privatnog sektora prepoznaju kao deo jedinstvenog sistema zdravstvene zaštite u Srbiji, postojeći sistem osiguranja i finansiranja zdravstvene zaštite njihove usluge čini nedostupnim većini pacijenata. Član 3. Zakona o zdravstvenoj zaštiti garantuje građanima pravo na zdravstvenu zaštitu. Zakon u članu 6. potvrđuje da su privatne prakse uključene u sistem zdravstvene zaštite. Član 23. Zakona propisuje načelo pristupačnosti zdravstvene zaštite, dok se odredbama čl. 51. i 52. Zakona o zdravstvenom osiguranju garantuje se pravo na zdravstvenu zaštitu licima koja imaju obavezno zdravstveno osiguranje, te da će troškovi te zaštite biti pokriveni iz sredstava RFZO.

Već na nivou podzakonske regulative naslućuju se prepreke za korišćenje zdravstvenih usluga u privatnom sektoru. Tako, Pravilnik o načinu i postupku ostvarivanja prava iz obaveznog zdravstvenog osiguranja, u čl. 38a i 38b, kao početni uslov za korišćenje tih zdravstvenih usluga propisuje da konkretna privatna praksa mora imati zaključen ugovor o pružanju zdravstvene zaštite sa RFZO. Međutim, u praksi, do zaključenja ovih ugovora ne dolazi dovoljno često, što pacijentima onemogućava nadoknadu troškova za usluge zdravstvene zaštite u privatnoj praksi. Dodatno, lekari u privatnoj praksi ne mogu pacijentu napisati i izdati doznake za bolovanje, uput za specijalistu ili recept za lek sa Liste lekova RFZO-a, što pacijentima neopravdano komplikuje ostvarivanje prava na zdravstvenu zaštitu, uz stvaranje nepotrebnog dodatnog opterećenja i duplog posla za državni zdravstveni sistem.

Pokušaj integracije privatnog sektora možemo videti kroz članove 68. i 69. Pravilnika o načinu i postupku ostvarivanja prava iz obaveznog zdravstvenog osiguranja koji propisuju pravo na refundaciju troškova svih specijalističko konsultativnih i dijagnostičkih pregleda za koje nije propisano utvrđivanje liste čekanja, a koje javna zdravstvena ustanova nije mogla pružiti u roku od 30 dana. Međutim, kao uslov za nadoknadu troškova neophodno je da zdravstvena ustanova izda potvrdu na propisanom obrascu P3, te da pacijent sa tom potvrdom može u filijali RFZO-a ostvariti pravo na refundaciju. Međutim, u praksi zdravstvene ustanove često odbijaju da izdaju ovakve potvrde.

Dodatno, kapaciteti privatnog sektora nisu u dovoljnoj meri uključeni u sistem dijagnostike bolesti, pa su rezultati dijagnostičkih testova iz privatne prakse (laboratorijske analize, UZ, CT, MRI) nevidljivi u sistemu javnog zdravstva.

### PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da se izvrše izmene propisa tako da se obezbede jednaki uslovi za poslovanje privatnih zdravstvenih ustanova na svim nivoima zdravstvene zaštite, a pre svega uz poštovanje načela pristupačnosti i načela efikasnosti zdravstvene zaštite (članovi 23. i 26. Zakona o zdravstvenoj zaštiti).

Da bi se problem nedostupnosti zdravstvenih usluga privatnog sektora što pre rešio i uspostavio efikasan sistem zdravstvene zaštite, sa manje administrativnih prepreka, potrebno je otpočeti sa zaključivanjem ugovora između RFZO-a i privatnih pružaoaca zdravstvenih usluga. Zaključivanje ovih ugovora omogućilo bi da se cena određenih zdravstvenih usluga privatnog sektora, koji pacijentima sada refundira RFZO, direktno uplaćuje privatnim zdravstvenim ustanovama, dok bi pacijent za svoj pregled u privatnoj praksi plaćao cenu umanjenu za priznati iznos troškova (co-payment), u skladu sa propisima kojima se uređuje javno-privatno partnerstvo (ovo je deo planova osiguranja kod osiguravajućih društava u Americi).

Do uspostavljanja ovakvog sistema, neophodno je pacijentima omogućiti lako ostvarivanje prava na refundaciju troškova koje su izvršili u privatnom sektoru. S tim u vezi predlažemo pojednostavljenje postupka izmenama 68. i 69. Pravilnika tako da lice može da na osnovu automatski generisanog izveštaja iz sistema eZdravlje da duže od 30 dana ne može da obavi pregled u javnoj ustanovi podnese zahtev za refundaciju sredstava RFZO-u.

Takođe, preporučujemo da se kapaciteti privatnih zdravstvenih ustanova i praksi angažuju za pojedine specijalističke preglede i zdravstvene intervencije koje zbog preopterećenosti kapaciteta državnih ustanova nije moguće realizovati u roku prihvatljivom za pacijente (zbog čega su ogromne liste čekanja).

Kao minimum, potrebno je integrisati informacione sisteme privatnog i javnog zdravstvenog sistema, kako bi se rezultati dijagnostičkih testova iz privatne prakse učinili dostupnim u sistemu javnog zdravlja, čime bi se smanjili troškovi lečenja a dijagnostika učinila efikasnijom (ukinulo bi se bespotrebno ponavljanje analiza, a pogotovo kod invazivnih dijagnostičkih metoda).

### PROPISI

- Zakon o zdravstvenom osiguranju (Službeni glasnik RS br. 25/2019, 92/2023)
- Zakon o zdravstvenoj zaštiti (Službeni glasnik RS br. 25/2019 i 92/2023 – autentično tumačenje)
- Pravilnik o načinu i postupku ostvarivanja prava iz obaveznog zdravstvenog osiguranja (Službeni glasnik RS br. 10/2010, ... 31/2021 dr. pravilnik)



### 3. MINISTARSTVO ZDRAVLJA

#### 3.2 USPOSTAVITI JEDINSTVENI E-KARTON I EVIDENCIJU MATERIJALNIH RESURSA U ZDRAVSTVU



##### OPIS PROBLEMA

Novi Zakon o zdravstvenoj dokumentaciji i evidencijama u zdravstvu dao je osnov za dalju digitalizaciju zdravstvenog sistema i predvideo uspostavljanje eKartona kao jedinstvenog i centralizovanog registra podataka o svakom pacijentu. Ovim propisom predviđeno je da Ministarstvo zdravlja uspostavlja i vodi Republički integrisani zdravstveni informacijski sistem (RIZIS), koji obuhvata sve elektronske servise za pacijente i državne zdravstvene ustanove, uključujući i elektronski zdravstveni karton pacijenta.

Trenutno, elektronski karton pacijenta ne sadrži podatke iz privatnih praksi, uključujući i privatne laboratorije, zbog čega su nepotpuni podaci i to otežava praćenje istorije bolesti pacijenta. Dodatno, problem predstavlja i činjenica da neki lekari i dalje deo dokumentacije vode u papiru, umesto u informacionom sistemu, zbog čega su u sistemu dostupne samo delimične informacije o zdravstvenom stanju pacijenta.

Ujedno, ovim Zakonom predviđeno je uspostavljanje centralnog registra resursa u zdravstvu putem kog bi podaci u realnom vremenu bili dostupni menadžmentu te ustanove, Ministarstvu zdravlja ili Vladi RS, kako bi se omogućilo efikasno vođenje zdravstvene politike. Centralni registar resursa obuhvataće podatke o ljudskim resursima, kao i materijalnim resursima (oprema, lekovi, IKT resursi...) i infrastrukturi, čime će sve relevantne informacije o zdravstvenom sistemu biti dostupne donosiocima odluka i kreatorima javnih politika.

##### PREDLOG REŠENJA

Kako bi se u potpunosti implementirao Zakon o zdravstvenoj dokumentaciji i evidencijama u oblasti zdravstva, potrebno je:

- Doneti prateća podzakonska akta koja bliže definišu sadržaj eKartona i registara, način pristupa podacima iz RIZIS-a, i druge oblasti propisane Zakonom;
- Definirati tehnološka rešenja za vođenje zdravstvenog kartona koja će omogućiti integraciju podataka iz svih zdravstvenih ustanova (i privatnih i javnih) i praćenje istorije obolevanja bez obzira na mesto lečenja;
- Omogućiti da lekari na svim nivoima zdravstvene zaštite mogu kroz svoje lokalne sisteme pristupiti pacijentovom medicinskom kartonu tako da imaju sve podatke o pregledima, dijagnozama i propisanim terapijama koje bi mogle uticati na odluke o lečenju;
- Obučiti sve koji su dužni da vode osnovnu medicinsku dokumentaciju, u skladu sa obavezom vođenja dokumentacije u elektronskom obliku, definisano Zakonom o zdravstvenoj dokumentaciji i evidencijama u zdravstvu (član 10).

Kako bi upravljanje resursima u zdravstvu bilo moguće, neophodno je:

- Uspostaviti tehnološko rešenje za centralnu, u realnom vremenu ažurnu evidenciju svih materijalnih resursa u primarnoj, sekundarnoj i tercijarnoj zdravstvenoj zaštiti (trenutno stanje broja ordinirajućih lekara/specijalista, medicinskog osoblja, slobodnih kreveta, dostupnih dijagnostičkih uređaja, lekova, medicinskih sredstava, itd).



**Obrazloženje:** U januaru 2021, Vlada Srbije formirala je Koordinaciono telo za digitalizaciju zdravstvenog sistema, nakon višegodišnjeg zalaganja NALED-a, a u cilju strateškog pristupa razvoju eZdravstva. Na osnovu rada Koordinacionog tela i osnovanih radnih grupa tokom 2022. godine donet je Program digitalizacije u zdravstvenom sistemu u Republici Srbiji sa akcionim planom. Finalno, u skladu sa Programom u oktobru 2023. godine usvojen je novi Zakon o zdravstvenoj dokumentaciji i evidencijama u oblasti zdravstva koji, između ostalog, predviđa uspostavljanje elektronskog kartona pacijenta i daje osnov za dalju digitalizaciju u zdravstvu. S obzirom na to da se primena ovih odredbi predviđa tek za 1. januar 2025. godine preporuka se i dalje ne može smatrati realizovanom.

##### PROPISI

- Zakon o zdravstvenoj dokumentaciji i evidencijama u oblasti zdravstva (Službeni glasnik RS br. 92/2023)
- Zakon o zdravstvenoj zaštiti (Službeni glasnik RS br. 25/2019 i 92/2023 – autentično tumačenje) i prateći podzakonski akti



## 3. MINISTARSTVO ZDRAVLJA

### 3.3 OMOGUĆITI KORIŠĆENJE E-UPUTA I LEKARIMA SPECIJALISTIMA

#### OPIS PROBLEMA

Zakonom o zdravstvenom osiguranju, članom 143. propisana je obaveza izabranog lekara da upućuje osigurano lice na ambulantno-specijalističke preglede ili u drugu odgovarajuću zdravstvenu ustanovu, da prati tok lečenja, da usklađuje mišljenja i predloge za nastavak lečenja osiguranog lica, kao i da upućuje osigurano lice na sekundarni i tercijarni nivo zdravstvene zaštite. U vrlo ograničenim slučajevima ovo ovlašćenje se može preneti na lekare specijaliste.

Iako je suština ovog koncepta bila da izabrani lekar bude stožer zdravstvenog sistema, te da se time osigura bolja kontrola u zdravstvenom sistemu i agregacija podataka o pacijentu, potencijali i mogućnosti elektronskih informacionih sistema omogućavaju da se ovi ciljevi postignu na efikasniji način.

Smatramo da je potrebno da se pacijenti rasterete nepotrebnog odlaska u dom zdravlja, kod izabranog lekara u vezi sa daljim specijalističkim pregledima (npr. pacijent je upućen kod interniste, koji daje savet da se dalje uputi gastroenterologu, međutim pacijent mora da se vrati u dom zdravlja, kako bi mu bio odobren/dat ovaj uput) ili ponovnim kontrolnim pregledima kod hroničnih bolesnika (kontrola na svakih 6 meseci, upućivanje na onkološku komisiju). U praksi su to često teško bolesni pacijenti, koji se otežano kreću, pa ovakve procedure neretko obavljaju rođaci i supružnici, a uput se dobija na šalteru, bez ikakve interakcije sa izabranim lekarom.

#### PREDLOG REŠENJA

Predlažemo izmenu Zakona o zdravstvenom osiguranju i Pravilnika o načinu i postupku ostvarivanja prava iz obaveznog zdravstvenog osiguranja, tako da se omogući svim lekarima specijalistima, na svim nivoima, da upućuju pacijente na druge specijalističke preglede, stacionarno lečenje ili kontrolu, odnosno dozvoliti da lekari specijalisti upućuju pacijente na komisiju isključivo elektronski.

Da bi se ovo ostvarilo potrebno je omogući da kroz informacioni sistem izabrani lekar ima pristup informacijama o svim uputima koje je njegov pacijent dobio, odnosno da lekar specijalista ima uvid u elektronski medicinski karton pacijenta, koji će objediniti sve informacije o toku lečenja pacijenta. Takođe, potrebno je omogući uspostavljanje transfernog uputa, odnosno uputa kojim lekar specijalista upućuje pacijenta na drugi specijalistički pregled.

Predlažemo i pripremu uputstava i vodiča za zdravstvene ustanove i izabrane lekare, u vezi sa novim protokolima i procedurama (uključujući obavezan protokol za pacijenta kod izabranog lekara, a pre upućivanja lekaru specijalisti), kako bi se obezbedila efikasnija zdravstvena usluga (pacijent sa svim potrebnim analizama dolazi kod lekara specijaliste pa se smanjuje broj dolazaka i povećava brzina uspostavljanja dijagnoze).

Takođe, predlažemo da se važenje uputa za specijalističko-konsultativni pregled produži sa 6 na 12 meseci i da se shodno tome izmeni regulativa, kao i da se ustanovi trajni (doživotni) uput ka specijalisti za neizlečive bolesti koje se moraju kontrolisati redovno. Primer je Dijabetes tip 1 i druge hronične bolesti, kao što je Parkinsonova bolest.

#### PROPISI

· Zakon o zdravstvenom osiguranju (Službeni glasnik RS br. 25/2019, 92/2023)

· Pravilnik o načinu i postupku ostvarivanja prava iz obaveznog zdravstvenog osiguranja (Službeni glasnik RS br. 10/2010, ... 31/2021 – dr. pravilnik)

# 3. MINISTARSTVO ZDRAVLJA

## 3.4 UNAPREDITI POSTUPAK IZMENA I DOPUNA (VARIJACIJA) DOZVOLE ZA LEK

### OPIS PROBLEMA

Članom 40. Zakona o lekovima i medicinskim sredstvima propisan je rok od 90 dana od dana prijema potpunog zahteva za rešavanje zahteva za izmenu dozvole za lek – varijaciju. Od dana prijema zahteva za varijaciju ALIMs ima rok od 15 dana da utvrdi potpunost zahteva, a nakon eventualne dopune zahteva kreće da teče rok od 90 dana. Dodatno Pravilnik o sadržaju zahteva i dokumentacije i načinu odobrenja izmene ili dopune dozvole za stavljanje leka u promet bliže uređuje za koje tipove varijacija je neophodno odobrenje ALIMs-a, a za koje se sprovodi do and tell procedura.

U praksi pak često dolazi do kašnjenja u obradi zahteva za varijacijama, čak iako su ove varijacije već odobrene od strane Evropske komisije za lekove (EMA) i uveliko se primenjuju u zemljama Evropske unije. Prema podacima farmaceutskih kompanija varijacije se u proseku rešavaju u roku od dve godine (uzorak od 696 nerešenih varijacija od 2015. do juna 2021). Dodatno, u praksi je vrlo često da se varijacije rešavaju tek prilikom obnove dozvole za lek koja se sprovodi jednom u pet godina.

Istovremeno, u proteklim godinama se za sve veći broj lekova izdaju tzv. trajne dozvole. Izdavanje ovih dozvola podrazumeva da procedura obnove dozvole više ne postoji, te postoji bojazan na koji način će se kod ovih lekova rešavati zaostali zahtevi za varijacijama.

### PREDLOG REŠENJA

U cilju rešavanja problema sa kašnjenjem u odobravanju izmena dozvole za lek – varijacija, ali i zaštite prava pacijenata na pristup lekovima, predlažemo da se u važećem Zakonu o lekovima i medicinskim sredstvima izmeni član 40. tako što će se propisati princip ćutanja uprave, tj. pretpostavka da je izdato odobrenje za implementaciju varijacije leka, za slučaj da je dostavljen dokaz da je varijacija već odobrena i implementirana u zemljama EU, a ako odluka po zahtevu ne bude doneta u propisanom roku od 90 dana od podnošenja zahteva, što je u skladu sa članom 62. Direktive 2001/83/EK, prema kom je omogućeno prihvatanje i implementacija varijacija ukoliko se odobrenje ne izda u zakonskom roku od 90 dana. Neophodno je obezbediti strogo poštovanje zakonskih rokova za izdavanje odobrenja varijacije u potpunosti.

Predlažemo izmenu interne prakse ALIMs-a, tako što bi se umesto detaljne analize vršila formalna provera postojanja European Assessment Report-a (EPAR) i odobravanje varijacije u nekoj od EU zemalja. Na osnovu formalne provere i potvrde da je u nekoj od zemalja EU odobrena varijacija, zahteve bi trebalo automatski prihvatati, kako bi se rešio veliki broj zaostalih, tj. neobrađenih predmeta varijacija.

Kao primer prakse iz regiona navodimo da zakonodavstvo Bosne i Hercegovine i Crne Gore omogućava implementaciju varijacije, ukoliko se za to ne izda rešenje u predviđenom roku i ako se izmene i dopune ne odnose na promene u sažetku karakteristika leka.

*Članom 61. stav 3. Direktive 2001/83/EK omogućena je implementacija svih varijacija koje se odnose na odobreno uputstvo za lek i/ili odobreno pakovanje leka, a koje nisu vezane za promene u sažetku karakteristika leka, ukoliko nadležni organi ne odbiju predložene izmene ili dopune.*



### PROPISI

- Zakon o lekovima i medicinskim sredstvima (Službeni glasnik RS br. 30/2010 i 105/2017 - dr. zakon)
- Pravilnik o sadržaju zahteva i dokumentacije, kao i načinu dobijanja dozvole za stavljanje leka u promet (Službeni glasnik RS br. 30/2012, ... 94/2018)

# 3. MINISTARSTVO ZDRAVLJA

## 3.5 OLAKŠATI I UBRZATI UVOZ NEREGISTROVANOG LEKA

### OPIS PROBLEMA

Zakon o lekovima i medicinskim sredstvima propisuje da je na teritoriji Srbije zabranjeno prometovati lekove koji nemaju dozvolu za lek. Izuzetno je članom 141. Zakona propisano da ALIMIS može odobriti uvoz leka za koji nije izdata dozvola, ako je namenjen za lečenje određenog, konkretnog, pacijenta ili grupe pacijenata.

Neregistrovani lekovi se uvoze po dva osnova: a) u slučaju da ih nosilac dozvole donira pacijentu ili grupi pacijenata (program milosrdnog davanja) ili b) za prodaju u kom slučaju iznos plaća ili pacijent ili na osnovu tripartitnih ugovora koji su sklopili nosilac dozvole, pacijent i donator. Predlagač uvoza je uvek zdravstvena ustanova gde se pacijent(i) leče ili Ministarstvo odbrane, a nosilac dozvole za lek podnosi zahtev za uvoz u ime predlagača.

Uvozna dozvola se izdaje na osnovu mišljenja odgovornog lekara i odobrenja Etičkog odbora ustanove na kojoj se pacijent leči. Uvozna dozvola se izdaje za određenu količinu lekova na maksimalno godinu dana, čak i kod terapija za hronične bolesti, nakon čega je neophodno ponovo podneti zahtev za uvoznú dozvolu, čime se nepotrebno povećava administrativno opterećenje za isti lek i usporava pružanje terapije korisniku koji je ostao nepromenjen.

Pravilnik koji bliže uređuje uvoz lekova za koje nije izdata dozvola detaljnije propisuje dokumentaciju koja se podnosi uz zahtev, a između ostalog i dokaz da je za konkretan lek koji je predmet uvoza otvoren poziv za javnu nabavku kada je u pitanju lek koji se prodaje, iako ne postoji drugi proizvođač leka. Sprovođenje tendera za lek u trajanju od 15 dana može biti dodatno problematično u slučajevima kada je neophodno da pacijent primi terapiju u što kraćem roku.

Nakon što je lek dobio dozvolu za uvoz od ALIMIS-a, nosilac dozvole za lek mora proći još dve procedure:

- Odobranje teksta dodatne markice – u pitanju je postupak obeležavanja spoljnog pakovanja leka na srpskom jeziku, imajući u vidu da je originalno pakovanje leka na stranom jeziku. Zahtev za izdavanje dodatne markice se podnosi elektronski kroz sistem ADIS, a postupak po navodima može trajati oko mesec dana;
- Dokumentaciona kontrola kvaliteta leka – u pitanju je postupak prvere sertifikata koji se izdaju u EU ili u zemlji koja ima slične zahteve. Zahtev za dokumentacionu kontrolu se podnosi isključivo u papiru, od 9 do 12h na šalterima ALIMIS-a. Rok za izdavanje tzv. Belog sertifikata je 8 dana.

Dodatno, uvoznici leka trenutno plaćaju PDV i carinu na uvoz neregistrovanog leka čak i ako ga doniraju, a neretko su ove terapije izuzetno skupe.

### PREDLOG REŠENJA

Imajući u vidu da se uvoz neregistrovanih lekova najčešće obavlja za pacijente koji boluju od teških, često onkoloških bolesti, za koje je terapija hitna, procedure vezane za uvoz neregistrovanog leka predugo traju i onemogućuju blagovremeno lečenje, te ih je nužno optimizovati.

Predlažemo da se, u cilju zaštite prava pacijenata na efikasno lečenje, izmeni Zakon o lekovima i medicinskim sredstvima kao i prateći pravilnici koji bliže uređuju uvoz neregistrovanog leka, dokumentacionu kontrolu i odobrenje teksta dodatne markice, tako što će se propisati da se ta procedura sprovodi u okviru jedinstvenog upravnog mesta tako da:

- Da procedura odobrenja uvoza neregistrovanog leka i odobravanja teksta dodatne markice započne istovremeno kao objedinjeni zahtev i reši se u roku od 7 dana, odnosno za hitne zahteve u roku od 24h u skladu sa Pravilnikom (član 10);
- Da se gore pomenuti objedinjeni zahtev podnosi elektronski, preko elektronskog sistema za lekove „ADIS”;
- Da se procedura dokumentacione kontrole može započeti odmah po izdavanju uvozne dozvole, dostavljanjem zahteva i potrebne dokumentacije od strane nosioca dozvole za lek, a uslov da uzorak leka dostavi naknadno i uz uslov da se beli sertifikat izda po dostavljanju uzorka leka;
- Kod tenderske nabavke leka, ukoliko je u pitanju ponovljeni uvoz iste serije leka, potrebno je omogućiti da se ne dostavlja novi uzorak, već da se poziva na već dostavljeni uzorak iz te serije.

Takođe, potrebno je razviti kriterijume kada je potrebno organizovati tender po kraćem postupku da bi pacijent blagovremeno primio lek.

Do izmene Zakona, predlažemo da se uspostavi elektronska evidencija lekova bez dozvole za koje su izdate dozvole za uvoz, koja bi sadržala svu dokumentaciju iz odobrenih zahteva. Osnovni cilj ove evidencije je ubrzanje postupka izdavanja nove uvozne dozvole za one lekove kojima je uvoz već bio odobren, jer ALIMIS ne bi morao da proverava podatke koji su nepromenljivi iz dokumentacije koja je već proverena u nekim od prethodnih zahteva.

Imajući u vidu da je neinformisanost lekara na koji način mogu izvršiti proceduru uvoza neregistrovanog leka značajan problem u ostvarivanju prava pacijenata na efikasno lečenje, sugerišemo izradu jasnih uputstva u vezi sa sprovođenjem te procedure, koja bi lekarima bila dostupna kroz IZIS.

Predlažemo i da se uvoznik leka oslobodi obaveze plaćanja poreza na lek koji se donira, kao i carine.

### PROPISI

- Zakon o lekovima i medicinskim sredstvima (Službeni glasnik RS br. 30/2010, ... 113/2017 - dr. zakon i 105/2017 - dr. zakon)
- Pravilnik o dokumentaciji i načinu uvoza lekova koji nemaju dozvolu za lek, odnosno medicinskih sredstava koja nisu upisana u Registar medicinskih sredstava (Službeni glasnik RS br. 2/2014, ... 75/2023)
- Pravilnik o sadržaju i načinu obeležavanja spoljnog i unutrašnjeg pakovanja leka, dodatnom obeležavanju, kao i sadržaju uputstva za lek (Službeni glasnik RS br. 41/2011, 44/2018, 90/2023)
- Pravilnik o načinu kontrole kvaliteta lekova i medicinskih sredstava (Službeni glasnik RS br. 64/2011, ...87/2023)

### 3. MINISTARSTVO ZDRAVLJA

#### 3.6 OMOGUĆITI EFIKASNJE OSNIVANJE I OBAVLJANJE DELATNOSTI ZDRAVSTVENIH USTANOVA / PRIVATNE PRAKSE

##### OPIS PROBLEMA

Iako je odgovarajuće podzakonske akte koji bi regulisali bliže uslove za obavljanje zdravstvene delatnosti trebalo doneti u oktobru 2020, ovo do danas još uvek nije urađeno te je sprovođenje određenih delova Zakona o zdravstvenoj zaštiti u praksi još uvek nemoguće. Recimo, problem se javlja usled neusklađenosti termina „ogranak” i „organizaciona jedinica” u Zakonu o zdravstvenoj zaštiti.

Naime, imajući u vidu da podzakonski akti nisu doneti, na snazi je Pravilnik o bližim uslovima za obavljanje zdravstvene delatnosti u zdravstvenim ustanovama i drugim oblicima zdravstvene službe iz 2006. godine, koji je donesen na osnovu ranije važećeg Zakona o zdravstvenoj zaštiti i koji ne omogućava implementaciju novih oblika zdravstvenih ustanova koje su predviđene novim Zakonom. Uslovi za otvaranje zdravstvene ustanove/privatne prakse nisu definisani za sve organizacione oblike, s obzirom na to da u ranijem zakonu određeni oblici organizacionih jedinica nisu ni bili definisani. Time se uvećavaju troškovi poslovanja zdravstvene ustanove, odnosno privatne prakse u delu kadrova, opreme i dr.

Između ostalog, onemogućeno je osnivanje Zavoda za laboratorijsku dijagnostiku kao oblika osnivanja zdravstvenih ustanova. Naime, u članu 80. stav 5. Zakon o zdravstvenoj zaštiti propisuje da Zavod može imati organizacione jedinice izvan sedišta zavoda, ali je zbog nepostojanja adekvatnog podzakonskog akta, ovaj član Zakona ostao neprimenljiv u praksi do danas. Slično, u članu 89. Zakona predviđena je mogućnost osnivanja ogranaka Zavoda za laboratorijsku dijagnostiku, ali imajući u vidu da nije donet odgovarajući podzakonski akt, a da važeći pravilnik iz 2006. godine nije predviđao ovu vrstu organizacije, onemogućena je u celosti implementacija zakona u praksi. Posledica ovoga je da se svaki ogranak Zavoda osniva kao zasebna preduzetnička radnja. Zbog toga na tržištu imamo oko 280 pravnih subjekata/preduzetnika, a procene su da bi omogućavanjem da Zavodi osnuju organizacione jedinice na tržištu imali šest Zavoda. Donošenjem ovih propisa, ustanove u privatnoj svojini bi prilagodile svoju organizaciju zakonskim mogućnostima. Takođe time bi se omogućilo širenje zdravstvenih ustanova u privatnoj svojini na većem području, izvršila bi se racionalizacija kako kadrova tako i troškova, pogotovo imajući u vidu predviđene propise vezane za registraciju i digitalizaciju u oblasti zdravstva, a čija će primena neminovno iziskivati angažovanje većeg broja ljudi na administrativnim poslovima.

##### PREDLOG REŠENJA

Potrebno je izmenama Zakona o zdravstvenoj zaštiti uskladiti terminologiju „ogranak” i „organizaciona jedinica” tako da bude jasno da je ogranak zdravstvene ustanove organizaciona jedinica koja je upisana u Registar zdravstvenih ustanova u APR, dok organizacione jedinice koje nisu ogranci ne istupaju samostalno u pravnom prometu. Time bi se Zakon uskladio sa važećim rešenjima iz Zakona o privrednim društvima. Ova pitanja mogu biti značajna u postupku dodele posebnih korisničkih ovlašćenja u odnosu na RIZIS, pa samim tim i za implementaciju digitalizacije zdravstva.

Potrebno je doneti novi pravilnik kojim će se, u skladu sa rešenjima važećeg Zakona, propisati bliži uslovi u pogledu kadra, opreme i prostora, koje za osnivanje i obavljanje zdravstvene delatnosti, odnosno određenih poslova zdravstvene delatnosti, moraju ispunjavati zdravstvene ustanove i privatna praksa. U tom pravilniku treba precizno urediti i uslove koje treba da ispunjavaju organizacione jedinice, odnosno ogranci zdravstvenih ustanova da bi poslovali van sedišta.

Prilikom donošenja pravilnika treba voditi računa i da se zdravstvenim ustanovama omogući racionalizacija kako kadrova tako i troškova, uzimajući u obzir digitalizaciju u oblasti zdravstva (uvesti mogućnost autorsorovanja kadrova i sl).

##### PROPISI

- Zakon o zdravstvenoj zaštiti (Službeni glasnik RS br. 25/2019 i 92/2023 – autentično tumačenje)
- Pravilnik o bližim uslovima za obavljanje zdravstvene delatnosti u zdravstvenim ustanovama i drugim oblicima zdravstvene službe (Službeni glasnik RS br. 43/2006, ... i 20/2023)

# 3. MINISTARSTVO ZDRAVLJA

## 3.7 UVESTI SISTEM E-BOLOVANJA

### OPIS PROBLEMA

U skladu sa Zakonom o zdravstvenom osiguranju, osigurana lica za vreme privremene sprečenosti za rad imaju pravo na naknadu zarade u iznosu od 65% zarade (osim u pojedinim slučajevima kada se obezbeđuje 100% zarade).

Naknadu zarade za vreme privremene sprečenosti za rad obračunava i isplaćuje poslodavac za prvih 30 dana te sprečenosti, a ukoliko privremena sprečenost traje duže od 30 dana, naknada zarade od 31-og dana se isplaćuje na teret sredstva zdravstvenog osiguranja, odnosno RFZO-a. Prema članu 102. Zakona i naknadu koja se isplaćuje iz RFZO zaposlenom plaća poslodavac. Poslodavac podnosi zahtev nadležnoj filijali i dostavlja 9 dokumenta koja je propisana Pravilnikom o načinu i postupku ostvarivanja prava iz obaveznog zdravstvenog osiguranja (član 81). Pre izmena Zakonau 2023. godini se dešavalo da, zbog nejasnoće načina obračuna, RFZO mora u većini slučajeva da izvrši korekciju obračuna što produžava i period isplate, tj. refundacije isplaćene zarade. Međutim, najnovijim izmenama Zakona predviđa se da poslodavac ne vrši obračun, već to radi isključivo RFZO i u roku od 21 dana od prijema potpunog zahteva vrši prenos sredstava, što će značajno ubrzati postupak. Zakon predviđa donošenje podzakonskog akta kojim će se detaljnije urediti ovaj postupak, ali isti još nije donet.

Dodatan problem u vezi bolovanja, tiče se samih pacijenata, i javlja se usled nedostupnosti komisija filijala RFZO-a u manjim mestima što može napraviti problem u ostvarivanju prava na bolovanje, lečenje na tercijarnom nivou zaštite, na pomagala i sl.

Naime, da bi pacijent ostvario ovo pravo on mora imati uput koji je overen od strane nadležne filijale RFZO-a, a koji je izdao izabrani lekar iz doma zdravlja. Nadležna lekarska komisija matične filijale pacijenta/osiguranika se određuje prema sedištu zdravstvene ustanove u kojoj osigurano lice ima izabranog lekara. Međutim, u pojedinim filijalama RFZO-a u manjim mestima, lekarska komisija radi svega nekoliko puta mesečno. Ovo znači da kada je potrebno ostvariti pojedina prava nadležna lekarska komisija to ne može uraditi, već se pacijent šalje u sledeće najbliže mesto u kome može dobiti mišljenje komisije. Međutim, lekarska komisija u najbližem mestu kroz informacioni sistem ne može da pristupi kartonu osiguranika iz drugih filijala te se pacijent sa mišljenjem ispisanim na papiru vraća u matičnu filijalu kako bi se dokumentacija unela kroz sistem i overila.

### PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da se, uspostavi elektronski sistem eBolovanje, kojim će se omogućiti efikasniji rad komisija RFZO, elektronsko informisanje poslodavaca, bez obaveze zaposlenih da dostavljaju potvrde i doznake o privremenoj sprečenosti za rad, i koji će omogućiti obračun naknade zarade, na način da se administrativno rasterete poslodavci.

Predlažemo da se u skladu sa izmenama Zakona o zdravstvenom osiguranju i propisivanja da RFZO vrši obračun naknade zarada za slučaj privremene sprečenosti za rad, razvije elektronski sistem za prijem dokumenata od strane RFZO-a kao i da se sva dokumentacija neophodna za obračun naknade pribavlja službenim putem od nadležnih zdravstvenih ustanova kao i Poreske uprave. U vezi sa tim potrebno je doneti Pravilnik o bližim uslovima, načinu i postupku za ostvarivanje prava na naknadu zarade (na osnovu člana 102. Zakona o zdravstvenom osiguranju), kojim će se ukinuti obaveza poslodavca da dostavlja dokumentaciju koja se može pribaviti putem elektronskog sistema preko izabranog lekara ili komisije, ili Poreske uprave. Dodatno, kroz informacioni sistem treba omogućiti i dostavljanje potvrda i doznaka poslodavcu, bez obaveze da zaposleni koji je privremeno sprečen za rad iste dostavlja lično.

Što se tiče rada komisija RFZO, a imajući u vidu ograničenja u zapošljavanju, ali i ekonomsku neisplativost svakodnevnog angažovanja lekarske komisije, kao privremeno rešenje predlaže se pojednostavljenje procedure dostavljanja mišljenja komisije van matične filijale osiguranika elektronski, odnosno kroz informacioni sistem. S tim u vezi potrebno je lekarskoj komisiji, koja je van matične filijale osiguranika, dozvoliti uvid u karton osiguranika kroz informacioni sistem u slučaju da pacijent poseduje uput za ovu lekarsku komisiju, odnosno ukoliko ne postoji mogućnost da takvo mišljenje dobije od lekarske komisije u matičnoj filijali. Ovaj predlog rešenja će omogućiti:

- brže i lakše ostvarivanje prava na zdravstvenu zaštitu na tercijarnom nivou za pacijente iz unutrašnjosti koji nemaju ustanovu tercijarnog nivoa zdravstvene zaštite u mestu prebivališta;
- efikasnije praćenje pacijenta koji je na bolovanju i kome je potreban produžetak bolovanja, s obzirom na to da će komisija imati pristup elektronskom kartonu pacijenta.

*Preporuka je ocenjena kao delimično realizovana imajući u vidu da je izmenom Zakona o zdravstvenom osiguranju iz oktobra 2023. preduzet prvi korak u implementaciji ove preporuke. Izmjena predviđa da RFZO preuzima proces obračuna naknade zarade zbog privremene sprečenosti za rad što će značajno ubrzati postupak. Dodatno, radi se na razvijanju elektronskog sistema. Međutim, izmenama Zakona nisu obuhvaćene neke od važnih preporuka NALED-a neophodnih za punu implementaciju preporuke poput propisivanja načina komunikacije izabranih lekara sa poslodavcem i RFZO unutar sistema.*



### PROPISI

- Zakon o zdravstvenom osiguranju (Službeni glasnik RS br. 25/2019, 92/2023)
- Pravilnik o načinu i postupku ostvarivanja prava iz obaveznog zdravstvenog osiguranja (Službeni glasnik RS br. 10/2010, ... 31/2021 - dr. pravilnik)

## 3. MINISTARSTVO ZDRAVLJA

### 3.8 POJEDNOSTAVITI UVOZ NEREGISTROVANIH MEDICINSKIH SREDSTAVA ZA POTREBE ISTRAŽIVANJA I RAZVOJA

#### OPIS PROBLEMA

Kako bi se omogućio pojednostavljen postupak uvoza neregistrovanih medicinskih sredstava od strane inovativnih kompanija, startapa i naučnoistraživačkih organizacija a za potrebe naučnih istraživanja i razvoja inovativnih proizvoda, krajem 2018. godine izmenjen je Pravilnik o uvozu medicinskih sredstava koja nisu registrovana. Novim članom 9a Pravilnika propisano je da se zahtev za uvoz za potrebe istraživanja i razvoja inovativnih proizvoda, podnosi Agenciji za lekove i medicinska sredstva (ALIMS). Uz zahtev se dostavlja i potvrda dobijena od naučno-tehnološkog parka ili Fonda za inovacionu delatnost, da je podnosilac zahteva član parka, odnosno dobitnik sredstava Fonda, odnosno potvrda da je podnosilac o naučno-istraživačka organizacija. Predviđeno je da ALIMS odobrava uvoz najkasnije 24 časa od prijema zahteva. Ova mogućnost je propisana za kompanije članice svih naučno-tehnoloških parkova (NTP) u Srbiji i za korisnike sredstava za podsticanje inovativnosti. Međutim, u praksi se član 9a Pravilnika ne primenjuje, jer se ne tumači kao izuzetak od pravila propisanog članom 2. Pravilnika. Ovaj član propisuje da se uvoz neregistrovanog medicinskog sredstva može izvršiti isključivo preko veleprodaje medicinskih sredstava kao uvoznika. Veleprodajnik se pak, u skladu sa Zakonom o medicinskim sredstvima, registruje u Registru izdatih dozvola za promet medicinskih sredstava na veliko, na predlog ovlašćenog predlagača uvoza (zdravstvena ustanova, privatna praksa, ustanova socijalne zaštite, humanitarna organizacija, udruženje pacijenata, ministarstvo nadležno za poslove odbrane i ministarstvo nadležno za vanredne situacije). Primena pojednostavljenog postupka na ovaj način je praktično onemogućena, što otežava istraživanje i razvoj u oblastima vezanim za zdravstvo i razvoj medicinskih sredstava.

#### PREDLOG REŠENJA

Potrebno je izmeniti Pravilnik o uvozu medicinskih sredstava i to članove 8, 9, i 9a, tako da naučnoistraživačke organizacije, inovativni subjekti i subjekti inovacione infrastrukture dobiju mogućnost da po pojednostavljenom postupku neposredno uvoze neregistrovana medicinska sredstva koja su namenjena naučnim ili medicinskim istraživanjima kao i za istraživanje i razvoj inovativnog proizvoda. Treba omogućiti da navedeni subjekti uvoz obave neposredno, u svojstvu uvoznika, u svoje ime i za svoj račun, a ne preko veleprodaje kao uvoznika registrovanog u Registru veleprodaja, kako je to sad definisano. Dodatno, predlažemo da umesto dosadašnje procedure dokazivanja svojstva subjekata dostavljanjem izjave, Agencija za lekove i medicinska sredstva po službenoj dužnosti utvrđuje svojstvo naučnoistraživačke organizacije, odnosno inovativnog subjekta i subjekta inovacione infrastrukture uvidom u registar naučnoistraživačkih organizacija, odnosno Registar subjekata nacionalnog inovacionog sistema. Na kraju, za uvoz neregistrovanog medicinskog sredstva potrebna je izjava odgovornog lica da će se to sredstvo koristiti isključivo u svrhe razvoja inovativnih proizvoda, da se neće upotrebljavati za kliničko ispitivanje i da se neće primenjivati na pacijentima, kao i da se neće koristiti u komercijalne svrhe.



*Obrazloženje: Tokom 2023. godine NALED je u saradnji sa Ministarstvom zdravlja i Agencijom za lekove i medicinska sredstva radio na izmeni Pravilnika u skladu sa preporukom. Usaglašen je tekst Pravilnika, a naredni korak je usvajanje na koji se još uvek čeka.*

#### PROPISI

· Pravilnik o uvozu medicinskih sredstava koja nisu registrovana (Službeni glasnik RS br. 39/2018, ... 58/2021)



## 3. MINISTARSTVO ZDRAVLJA

### 3.9 PRECIZIRATI OBAVEZE U POSTUPKU UTVRĐIVANJA ZDRAVSTVENE SPOSOBNOSTI

#### OPIS PROBLEMA

Zaposleni se upućuju na bolovanje kada nisu sposobni za rad iz određenih zdravstvenih razloga, a bolovanje ima za cilj lečenje odnosno osposobljavanje za rad uz obavezno pridržavanje uputstava lekara i prepisane terapije.

Ukoliko se bolovanje odobrava ili koristi bez postojanja opravdanih medicinskih razloga ili kada se koristi suprotno razlozima i ciljevima zbog kojih je odobreno, reč je o zloupotrebi ovog prava. Član 73 Zakona o zdravstvenom osiguranju jasno navodi uslove za otvaranje bolovanja i, u stavu 4, izričito zabranjuje izabranim lekarima otvaranje bolovanja ukoliko uslovi nisu zadovoljeni.

„Lažna bolovanja” mogu predstavljati značajno administrativno i finansijsko opterećenje za poslodavce, i izazov u operativnom funkcionisanju, naročito ako se ova praksa ponavlja ili je primenjuje veći broj radnika iz istog kolektiva.

Članom 156 Zakona o zdravstvenom osiguranju propisano je da poslodavac može pokrenuti postupak ponovnog ocenjivanja privremene sprečenosti za rad kod prvostepeno ili drugostepene lekarske komisije. Slično, članom 103. stav 5. Zakona o radu propisano je da poslodavac, ukoliko posumnja u opravdanost razloga za odsustvovanje sa rada zaposlenog, može da podnese zahtev nadležnom zdravstvenom organu radi utvrđivanja zdravstvene sposobnosti zaposlenog. Međutim, Zakonom o radu, niti Zakonom o zdravstvenom osiguranju, nije definisana obaveza nadležnog zdravstvenog organa da sprovede postupak utvrđivanja zdravstvene sposobnosti u određenom roku, kao ni rok u kom bi zdravstveni organ dostavio izveštaj poslodavcu.

#### PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da se dopuni član 156. Zakona o zdravstvenom osiguranju, kojim je uređena obnova postupka ocene o privremenoj sprečenosti za rad, tako da se posle stava 3. dodaju novi st. 4 i 5, koji glase:

„Ponovno ocenjivanje se sprovodi najkasnije u roku od pet dana od dana podnošenja zahteva. Ovlašćeno lice poslodavca, koje je određeno u zahtevu iz stava 1. ovog člana, obaveštava se o ponovnom ocenjivanju pisanim putem uz slanje izveštaja o zdravstvenoj sposobnosti zaposlenog putem pošte u registrovano sedište poslodavca ili elektronskim putem, u roku od pet dana od dana završetka postupka ponovnog ocenjivanja.

Na način iz stava 4. ovog člana postupa se i u slučaju kada se ponovno ocenjivanje vrši po zahtevu poslodavca koji posumnja u opravdanost razloga za odsustvovanje sa rada, u skladu sa odredbama zakona kojim se uređuje rad.”

Dosadašnji stav 4. postaje stav 6.

Ovim izmenama bi se povećala efikasnost nadležnog zdravstvenog organa, dok bi poslodavac imao validnu i blagovremenu informaciju o opravdanosti razloga za odsustvovanje zaposlenog sa rada.

#### PROPISI

· Zakon o zdravstvenom osiguranju (Službeni glasnik RS br. 25/2019 i 92/2023)

## 3. MINISTARSTVO ZDRAVLJA

### 3.10 OMOGUĆITI SPROVOĐENJE KLINIČKIH ISPITIVANJA ZA NAPREDNE TERAPIJE U SRBIJI

#### OPIS PROBLEMA

Razvojem novih tehnologija u lečenju sa ciljem primene personalizovane medicine dolazi do razvoja naprednih terapija (Advanced Therapy Medicinal Products – ATMPs), koje tretiraju i leče bolesti na genetskom ili ćelijskom nivou. Važeći Zakon o lekovima predviđa tri vrste naprednih terapija:

- 1) lekovi za gensku terapiju;
- 2) lekovi za somatsku ćelijsku terapiju;
- 3) lekovi dobijeni iz tkiva bioinženjeringom.

Međutim, Pravilnik o kliničkom ispitivanju lekova u humanoj medicini ne predviđa uslove za sprovođenje kliničkih ispitivanja za naprednu terapiju, čime je onemogućeno podnošenje zahteva za sprovođenje kliničkih ispitivanja u Srbiji za naprednu terapiju. Konkretno, nije moguće podneti zahtev za odobrenje kliničkog ispitivanja za napredne terapije, jer se sponzoru zahteva da ispuni zahtev iz Pravilnika i dostavi Good Manufacturing Practice - GMP sertifikat za proizvodnju lekova za kliničko ispitivanje. Prema EU smernicama za ATMPs, ne zahteva se da proizvođač, obično su to biotehnoške laboratorije, ima GMP sertifikat pre nego što se lek komercijalizuje, već je dovoljna izjava proizvođača kojom se potvrđuje da lek proizvodi u skladu sa GMP zahtevima. Isti zahtev se odnosi se i na mesto proizvodnje aktivne biološke supstance leka, ili izjavu kvalifikovanog lica za puštanje serije gotovog leka za kliničko ispitivanje.

#### PREDLOG REŠENJA

Kako bi se omogućilo sprovođenje kliničkih ispitivanja za napredne terapije u Srbiji, potrebno je dopuniti član 68, stav 2. Zakon o lekovima i medicinskim sredstvima kao i član 6. stav 1. tačku 10) Pravilnika koji propisuju potrebnu dokumentaciju za odobrenje kliničkog ispitivanja leka, tako da se kao alternativa GMP sertifikatu omogući izjava kvalifikovanog lica za puštanje serije leka za kliničko ispitivanje kojom potvrđuje da je lek namenjen za napredne terapije proizveden u skladu sa dobrom proizvođačkom praksom.

Dodatno, potrebno je u skladu sa EU smernicama uskladiti tumačenje člana 6. stav 1. tačke 6) Pravilnika, s obzirom da ALIMS trenutno zahteva kompletan dosije o kvalitetu ispitivanog leka (IMPD) i za Aktivnu supstancu i za Gotov proizvod, iako kod ATMPs u najvećem delu je Aktivna supstanca ujedno i Gotov lek odnosno nema jasne razlike kao kod drugih standardnih lekova. Dodatno, po ugledu na EU potrebno je pripremiti vodič za primenu Dobre kliničke prakse (Good Clinical Practice) za ATMPs, kao i vodič za primenu GMP za ATMPs u Srbiji, koji bi dali neophodne smernice, a u pripremu uključiti širok konsultativni krug regulatornih eksperata, kliničara, eksperata iz industrije kao i predstavnike pacijenata, kako bi se adresirali svi potencijalni izazovi.

Predloženim izmenama bi se integrisale EU smernice za ATMPs u Pravilnik za klinička ispitivanja lekova u humanoj medicini, čime bi se omogućilo pacijentima u Srbiji da koriste napredne terapije za terapiju teških bolesti, što bi uvrstilo Srbiju na mapu zemalja za sprovođenje ispitivanja u ovoj oblasti naprednih terapija koja su rezervisana za visoko razvijene zemlje. U prilog važnosti navedenih terapija govori i činjenica da su navedena klinička ispitivanja odobrena i od strane članica Međunarodnog saveta za harmonizaciju tehničkih zahteva za lekove za ljudsku upotrebu (ICH).



NOVO

#### PROPISI

- Zakon o lekovima i medicinskim sredstvima (Službeni glasnik RS br. 30/2010, ... 113/2017 – dr. zakon)
- Pravilnik o kliničkom ispitivanju lekova u humanoj medicini (Službeni glasnik RS br. 51/2022, ... 86/2023)



## 4. MINISTARSTVO ZA RAD, ZAPOŠLJAVANJE, BORAČKA I SOCIJALNA PITANJA

### 4.1 ZAKONSKI UREDITI RAD VAN PROSTORIJA POSLODAVCA

#### OPIS PROBLEMA

Član 42. Zakona o radu propisuje da se radni odnos može zasnivati tako da zaposleni poslove obavlja van prostorija poslodavca, uključujući rad na daljinu i rad od kuće. Propisani su i dodatni elementi koje mora sadržati ugovor o radu u slučaju rada van prostorija poslodavca, poput načina vršenja nadzora nad radom, ili načina korišćenja sredstava za rad i sl. Međutim, ova oblast ostaje nedovoljno uređena.

Od izbijanja pandemije koronavirusa, rad od kuće postaje sve učestaliji kako u svetu, tako i u Srbiji. Tokom trajanja vanrednog stanja u Srbiji je usvojena Uredba o organizovanju rada poslodavaca za vreme vanrednog stanja, koja je propisala obavezu poslodavca da omogući zaposlenima obavljanje poslova van prostorija poslodavca u slučaju da je moguće organizovati takav rad, ali navedena Uredba je regulisala ovakav način rada samo u vreme vanrednog stanja. Rad od kuće ostao je aktuelan i nakon prestanka vanrednog stanja, tj. nakon prestanka važenja pomenute Uredbe, pa se to uređenje materije svodi na odredbe Zakona o radu koje nisu dovoljno precizirane i koje nisu primerene uslovima pandemije. Takođe, problem predstavlja nemogućnost postupanja poslodavca u skladu sa merama bezbednosti i zdravlja na radu, propisanim Zakonom o bezbednosti i zdravlju na radu, u slučajevima kada poslodavac ne može neposredno da nadgleda radno mesto radnika, a imajući u vidu da ovaj Zakon ne prepoznaje rad na daljinu ili rad od kuće.

Zbog toga je potrebno bliže pojasniti pojmove rad od kuće i rad na daljinu kao i definisanje prava i obaveza poslodavaca i zaposlenih u ovim modelima rada. Potrebno je Zakonom o radu definisati akte kojima će biti dodatno uređen i preciziran rad van prostorija poslodavca.

#### PREDLOG REŠENJA

Potrebno je izmeniti postojeći član 42. kojim će biti definisano kakav je to rad van prostorija poslodavca i gde se on obavlja, odnosno šta podrazumeva rad od kuće i rad na daljinu. Pored toga, potrebno je utvrditi način na koji se može obavljati posao van prostorija poslodavca (kao stalan, privremen ili povremen) i pod kojim uslovima, kao i kako se rad van prostorija poslodavca reguliše u vreme vanrednog stanja i koliko bi mogao da traje.

Takođe, potrebno je dodati novi član kojim bi se utvrdilo da se opštim aktom ili ugovorom o radu definišu sledeći elementi:

- 1) Obavezna dostupnost zaposlenog u telefonskom, elektronskom ili drugom obliku komunikacije u toku radnog vremena koje je utvrdio poslodavac;
- 2) Način evidentiranja radnog vremena;
- 3) Sredstva za rad za obavljanje poslova koje je poslodavac dužan da nabavi, instalira i održava, odnosno upotreba vlastitih sredstava za rad zaposlenog, ako ih koristi;
- 4) Naknada troškova nastalih zbog obavljanja posla, koje je poslodavac dužan nadoknaditi zaposlenom, ako je rad van prostorija poslodavca ugovoren kao stalan ili u slučaju kada period rada van prostorija poslodavca traje duže od 10 radnih dana u toku kalendarskog meseca;
- 5) Trajanje rada van prostorija poslodavca, odnosno način utvrđivanja trajanja takvog rada.

Naknadno, potrebno je urediti pitanje rasporeda radnog vremena, prekovremenog rada, preraspodele radnog vremena, noćnog rada, odmora i odsustva, kao i pitanje zarade, odnosno izjednačavanje zarade kada zaposleni radi u sedištu i van sedišta poslodavca. Istovremeno, treba propisati da se odredbe Zakona o radu u navedenim odredbama primenjuju i na rad van prostorija poslodavca.

#### PROPISI

- Zakon o radu (Službeni glasnik RS br. 24/2005, ... 95/2018 - autentično tumačenje)
- Zakon o bezbednosti i zdravlju na radu (Službeni glasnik RS br. 35/2023)

## 4. MINISTARSTVO ZA RAD, ZAPOSŁJAVANJE, BORAČKA I SOCIJALNA PITANJA

### 4.2. OMOGUĆITI OTKAZ UGOVORA O RADU ZBOG OZBILJNO NARUŠENIH ODNOSA

#### OPIS PROBLEMA

Članom 179. Zakona o radu propisani su osnovi po kojima poslodavac može da otkaze ugovor o radu zaposlenom. Ti osnovi su limitirani i onemogućavaju fleksibilnost vođenja kadrovske politike, uz vođenje računa o interesima svih zaposlenih.

Recimo, član 179 Zakona o radu daje zaposlenom pravo da dođe na posao pod dejstvom alkohola ili drugih opojnih sredstava samo ukoliko isti nemaju uticaj na obavljanje posla. Ukoliko alkohol ili opijati nisu imali uticaj na zaposlenog da učini povredu radne obaveze u toku rada, poslodavac ne može pokrenuti postupak.

Dalje, članom 191. stav 6. Zakona je propisano da sud neće vratiti na rad zaposlenog, bez obzira što je utvrdio da mu je poslodavac nezakonito otkazao radni odnos, ako to zahteva poslodavac, pozivajući se na okolnosti koje opravdano ukazuju da nastavak radnog odnosa, uz uvažavanje svih okolnosti i interesa obe ugovorne strane, nije moguć. U tom slučaju sud obavezuje poslodavca da zaposlenom isplati naknadu štete u iznosu od najviše 36 zarada koje bi ostvario da radi. Dakle, ovu odredbu sudska praksa sprovodi tako što zaposlenog ne vraća na rad ako su odnosi između poslodavca i zaposlenog ozbiljno narušeni, bez obzira što se za otkaz ne može pripisati krivica zaposlenom. Dakle, sud svojom odlukom prekida radni odnos, iako je otkaz bio nezakonit.

Neprihvatljivo je da poslodavac ne može otkazati zaposlenom ugovor o radu zbog ozbiljno narušenih odnosa, već da mora da čeka da iz tog istog razloga sud svojom odlukom prekine radni odnos. Ovo poslodavcu stvara nepotrebne, a velike troškove isplate zarada i pripadajućeg poreza i doprinosa za radnika za sve vreme vođenja radnog spora, iako je rezultat spora identičan – prestanak radnog odnosa.

#### PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da se izmeni Zakon o radu tako što će se u članu 179. stav 2. posle tačke 5) dodati tačka 6) koja glasi: „6) ako poslodavac oceni da nastavak radnog odnosa nije moguć zbog ozbiljno poremećenih odnosa sa zaposlenim”.

Zatim u članu 189. se dodaju stavovi 4. i 5. koji glase:

„Ako je zaposlenom ugovor o radu otkazan u skladu sa članom 179. tačka 6) ovog zakona, otkaz stupa na snagu danom njegovog uručenja zaposlenom, a poslodavac je dužan da u roku od 15 dana zaposlenom isplati naknadu štete u visini petostrukog iznosa otpremnine, obračunate u skladu sa članom 158. stav 2. ovog zakona, jer u suprotnom otkaz neće imati pravno dejstvo prema zaposlenom. Ako je za otkaz ugovora o radu u skladu sa članom 179. tačka 6) ovog zakona, između poslodavca i zaposlenog ugovoren viši iznos naknade štete u skladu sa opštim aktom, od iznosa obračunatog u skladu sa prethodnim stavom ovog člana, poslodavac je obavezan da u slučaju otkaza po ovom osnovu zaposlenom isplati taj veći iznos”.

Predloženom izmenom bi se izbeglo vođenje dugotrajnih radnih sporova u slučajevima kada je poslodavac spreman da zaposlenom isplati značajniju sumu novca (koja istovremeno ima funkciju da destimuliše ovakvu praksu), te bi se i sudovi rasteretili velikog broja radnih sporova.

Izmeniti postojeći razlog za otkaz koji navodi da zbog dolaska na rad pod dejstvom alkohola ili drugih opojnih sredstava, odnosno upotrebe alkohola ili drugih opojnih sredstava u toku radnog vremena, koje ima ili može da ima uticaj na obavljanje posla.

Dodatno, kako bi se rešio problem sa zaposlenima koji na posao dolaze pod dejstvom alkohola ili opojnih droga, potrebno je izmeniti član 179 Zakona o radu tako da se u tački 4 briše deo koji glasi: „koji ima ili može da ima uticaj na obavljanje posla.”

#### PROPISI

· Zakon o radu (Službeni glasnik RS br. 24/2005, ... 95/2018 – Autentično tumačenje)

## 4. MINISTARSTVO ZA RAD, ZAPOŠLJAVANJE, BORAČKA I SOCIJALNA PITANJA

### 4.3 UREDITI FLEKSIBILNE I SEZONSKO OBLIKE RADNOG ANGAŽOVANJA

#### OPIS PROBLEMA

Prema Analizi obima sive ekonomija u Srbiji koju je sproveo NALED 2018. godine u Srbiji je značajan deo sive ekonomije uzrokovan neregistrovanim radom. Pored poljoprivrede, najveći broj privrednih subjekata koji ima neformalno zaposlene dolazi iz sektora ugostiteljstva (15%) i građevine (11%), ali i kućnih i pomoćnih poslova. Prema rezultatima istraživanja građana 55.877 domaćinstava u Srbiji u proseku godišnje angažuje radnike na kućnim i pomoćnim poslovima, a da je većina njih neprijavljena. Kao jedan od razloga zbog čega se neformalna zaposlenost javlja češće u ovim oblastima jeste privremeni ili sezonski karakter poslova na kojima se radnici angažuju na kraći vremenski rok u većem intenzitetu.

Angažovanje radnika na ovakvim poslovima je čak i komplikovanije nego angažovanje stalnih radnika (imajući u vidu osnov osiguranja), kao i činjenicu da radnici često kod poslodavaca rade svega po nekoliko dana. Dodatno, troškovi angažovanja povremenih ili privremenih radnika, u smislu poreza i doprinosa su nesrazmerno visoki.

Zakon o radu, koji je suštinski izmenjen 2014. godine, nije u pravoj meri anticipirao promene na tržištu rada, te je izostalo i adekvatno pravno uređenje pojedinih oblika angažovanja radnika, pre svega u delu van radnog odnosa. Zakon propisuje mogućnost ugovaranja privremenih i povremenih poslova, što predstavlja rad van radnog odnosa, u trajanju do 120 radnih dana (blizu polovine kalendarske godine). Međutim, ovakva vrsta radnog angažovanja se često zloupotrebljava, ponovnim angažovanjem istog radnika po isteku zakonskog roka i nije u potpunosti usklađena sa odgovarajućim Direktivama EU.

Oblici rada kao što su rad sa nepunim radnim vremenom (dva do četiri sata dnevno), rad preko portala, deljeni posao, kućni i pomoćni poslovi, poslovi u vezi sa sakupljanjem sekundarnih sirovina, dopunski poslovi u osiguranju i prometu nepokretnosti itd. nisu adekvatno zakonski uređeni, a samim tim ni prava radnika, kao ni obaveze poslodavaca u vezi sa tom vrstom rada.

Primeru radi, u 2020. godini rad sa nepunim radnim vremenom, koji posebno odgovara trudnicama, porodicama, ili majkama sa malom decom (koje bi radile dva sata dnevno, ili jedan dan u nedelji), a koji je u EU zastupljen i do 50% (Holandija 51%, Nemačka i Austrija oko 27,5%), u Srbiji iznosi manje od 9%.

#### PREDLOG REŠENJA

Imajući u vidu pozitivne efekte uvođenja pojednostavljenog elektronskog sistema prijave angažovanja sezonskih radnika u sektoru poljoprivrede, predlažemo da se ovaj sistem prijave radnika proširi i na druge poslove koji su po svom karakteru privremeno-povremeni ili sezonski poslovi, a u delatnostima građevinarstva, turizma i ugostiteljstva, i na kućnim i pomoćnim poslovima. Takođe, predlažemo da se razmotri radno angažovanje po ovom ili sličnom modelu i za socijalna preduzeća, zanatlije i udruženja koja se bave poslovima dostave.

Kako bi se sprečile zloupotrebe sistema, potrebno je uvesti dodatna ograničenja u odnosu na postojeći sistem. Na prvom mestu, onemogućiti da poslodavac po ovom sistemu angažuje radnika kojeg je prethodno otpustio sa iste pozicije. Dodatno povremeni karakter rada potrebno je definisati uvođenjem ograničenja angažovanja od maksimalno 15 dana mesečno na poslovima u građevini, turizmu i ugostiteljstvu. Takođe, u ovim delatnostima treba uvesti i kvote za broj angažovanja ovih radnika u odnosu na broj stalno angažovanih radnika. Na kraju, tekst treba usaglasiti sa Direktivom 2019/1152 o transparentnim i predviđivim uslovima rada.

Predlažemo i da se osim proširenja obuhvata zakona kojim se uređuje sezonski rad, u skladu sa potrebama tržišta rada izmeni i važeći Zakon o radu, ili donesu novi propisi koji bi omogućili novi načini ugovaranja, kada je u pitanju rad van radnog odnosa, ali i radno angažovanje, precizirali rad sa nepunim radnim vremenom, deljeno radno mesto, rad van radnog mesta poslodavca. Takođe, potrebno je drugačije urediti privremene i povremene poslove, autor-ske i druge ugovore, kako bi se sprečile zloupotrebe prava radno angažovanih lica. Izmena treba omogućiti fleksibilno angažovanje, uz poštovanje prava i obaveza radnika i poslodavaca a u skladu sa odgovarajućim Direktivama EU o pravima radnika.

Izmena Zakona o radu ili donošenje drugog propisa treba da bude praćeno izmenom odgovarajućih poreskih propisa, odnosno zakona koji regulišu opozreživanje rada (Zakon o porezu na dohodak građana i Zakon o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje), kako bi se obezbedio adekvatan poreski tretman novih radnih oblika i omogućilo ostvarenje prava radnika u skladu sa načinom, odnosno vrstom angažovanja.

*Evropska komisija u svojim preporukama u okviru Poglavlja 19 – Socijalna politika i zapošljavanje, ističe da Srbija u narednom periodu treba da obezbedi adekvatne finansijske i institucionalne resurse za zapošljavanje i socijalnu politiku, koji bi sistematičnije bili usmereni na mlade, žene i dugoročno nezaposlene. Evropska komisija takođe predlaže izmenu Zakona o radu, ali i ističe problem postojanja minimalne osnovice za doprinose koja demotivira zapošljavanje sa nepunim radnim vremenom, pogotovo žena.*



#### PROPISI

- Zakon o pojednostavljenom radnom angažovanju na sezonskim poslovima u određenim delatnostima (Službeni glasnik RS br. 50/2018)
- Zakon o radu (Službeni glasnik RS br. 24/2005 i 95/2018 – autentično tumačenje)
- Zakon o porezu na dohodak građana (Službeni glasnik RS br. 24/2001, ... 116/2023 – usklađeni din. iznosi)
- Zakon o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje (Službeni glasnik RS br. 84/2004, ... 6/2023 i 92/2023 – usklađeni din. iznosi)

## 4. MINISTARSTVO ZA RAD, ZAPOSŁJAVANJE, BORAČKA I SOCIJALNA PITANJA

### 4.4 UREDITI INSTITUT PROBNOG RADA

#### OPIS PROBLEMA

U važećem Zakonu o radu probni rad je nedovoljno regulisan. Zakonom nije precizno definisano šta se podrazumeva pod tim da je poslodavac dužan da „obrazloži” otkaz ugovora o radu za vreme trajanja probnog rada. Naime, u sudskoj praksi su se pojavila stanovišta da se ugovor o radu za vreme trajanja probnog rada može otkazati samo ukoliko postoji neki od razloga za otkaz u skladu sa Zakonom o radu i opštim aktom. Naime, bilo je potrebno urediti način prestanka probnog rada u periodu pre isteka roka za koji je probni rad zaključen i način prestanka po isteku probnog rada, ukoliko lice nije pokazalo očekivane radne i stručne sposobnosti.

#### PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da se izmeni član 36 Zakon o radu, kroz dodatno preciziranje i uređivanje instituta probnog rada na sledeći način:

- 1) Ugovorom o radu može da se ugovori probni rad za obavljanje jednog ili više povezanih, odnosno srodnih poslova utvrđenih ugovorom o radu;
- 2) Probni rad može da traje najduže šest meseci;
- 3) Ukoliko poslodavac ne donese rešenje kojim se konstatuje da zaposleni nije pokazao odgovarajuće radne i stručne sposobnosti, do isteka vremena za koji je ugovoren probni rad, smatraće se da je zaposleni pokazao odgovarajuće radne i stručne sposobnosti;
- 4) Zaposlenom koji za vreme probnog rada nije pokazao odgovarajuće radne i stručne sposobnosti prestaje radni odnos danom isteka roka određenog ugovorom o radu. Izuzetno, svaka ugovorna strana može da otkáže ugovor o radu i pre isteka probnog rada sa otkaznim rokom koji ne može biti kraći od pet radnih dana;
- 5) Nezadovoljavanje uslova poslodavca u vezi sa radnom i stručnom sposobnosti od strane zaposlenog predstavlja posebno opravdan razlog za otkaz ugovora o radu i na isti se ne primenjuju odredbe o otkazu iz ovog Zakona, izuzev člana 185;
- 6) Poslodavac je dužan da obrazloži Rešenje o otkazu ugovora o radu.

Na taj način će biti preciznije regulisan odnos između poslodavca i radnika, u smislu da će se smatrati da je zaposleni pokazao radne i stručne sposobnosti ukoliko poslodavac rešenjem ne konstatuje drugačije.

Takođe ovo zakonsko rešenje će omogućiti da poslodavac i zaposleni raskinu radni odnos i pre isteka vremena za koji je ugovoren probni rad, kao i da se na probni rad ne primenjuju odredbe o otkazu ugovora o radu iz Zakona, već odredbe kojima je definisan probni rad.

#### PROPISI

· Zakon o radu (Službeni glasnik RS br. 113/2017 i 95/2018 - autentično tumačenje)

## 4. MINISTARSTVO ZA RAD, ZAPOŠLJAVANJE, BORAČKA I SOCIJALNA PITANJA

### 4.5 PROPISATI FLEKSIBILNIJE KORIŠĆENJE GODIŠNJEG ODMORA

#### OPIS PROBLEMA

Član 2 Zakona o radu propisuje da zaposleni prvi deo odmora mora koristiti u trajanju od minimum 10 dana u kontinuitetu, dok se ostatak odmora može iskoristiti do 30. juna naredne godine.

Dosadašnja praksa je pokazala da veliki broj zaposlenih ne koristi prvi deo godišnjeg odmora u trajanju od 10 radnih dana, nego u zavisnosti od njihovih potreba i potrebe posla to bude i kraće (najčešće pet dana, ali i manje). Sve ovo imajući u vidu da većina zaposlenih na početku godine koristi „stare” dane godišnjeg odmora koji su u obavezi da iskoriste do 30. juna tekuće godine. Neretko poslodavci nerofmalno produžavaju rok svojim zaposlenima kako bi im izašli u susret (jer letnja sezona, a samim tim i raspusti đaka kreću u julu).

Zaposleni često žele drugačiji raspored odmora, a zbog postojećeg zakonskog okvira, poslodavci nisu u mogućnosti da im izađu u susret. To je nešto što i inspekcija zamera poslodavcima prilikom vršenja inspeksijskog nadzora.

#### PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da se izmeni stav 2 člana 73 Zakona o radu tako da zaposleni može da koristi jedan deo godišnjeg odmora u trajanju od dve nedelje u kontinuitetu, ali ne nužno prvi deo godišnjeg odmora. Ovim bismo usaglasili odredbe Zakona o radu sa Konvencijom MOR-a broj 132 o plaćenom godišnjem odmoru iz 1970. godine koja predviđa da se jedan deo godišnjeg odmora koristi bez prekida najmanje dve radne nedelje ukoliko drugačije nije predviđeno sporazumom koji važi za poslodavca i dotično zaposleno lice. Ali Konvencija ne nalaže da to bude prvi deo godišnjeg odmora.

#### PROPISI

· Zakon o radu (Službeni glasnik RS br. 113/2017 i 95/2018 - autentično tumačenje)

## 4. MINISTARSTVO ZA RAD, ZAPOŠLJAVANJE, BORAČKA I SOCIJALNA PITANJA

### 4.6 OMOGUĆITI ELEKTRONSKO ČUVANJE I DOSTAVLJANJE DOKUMENATA IZ RADNO PRAVNIH ODNOSA

#### OPIS PROBLEMA

U skladu sa članom 75 i 121 Zakona o radu, samo dva dokumenta se mogu slati u elektronskoj formi - rešenje za godišnji odmor i platni listić. Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja je u 2015. godini izdalo dva mišljenja koja se odnose na način dostavljanja gore navedenih dokumenata u elektronskom obliku. Radi unapređenja procesa rada potrebno je proširiti ovu listu i na druga dokumenta, uključujući i ugovor o radu, pravilnik o sistematizaciji, rešenja i ostala dokumenta koja proističu iz radno pravnog odnosa poslodavaca i zaposlenih.

Praksa pokazuje da inspekcije često tumače da sva dokumenta treba da budu u papirnom obliku, iako je propisano da ista mogu biti u elektronskom, što ukazuje na neujednačenost prakse inspekcij-skih organa, a sa druge strane, negde je eksplicitno definisano da je papirna forma jedina validna forma (Zakon o bezbednosti i zdravlju na radu, Zakon o zaštiti od požara). Zbog svega gore navedenog potrebno je omogućiti da sva dokumenta budu doneta i dostavljena i u elektronskoj formi, kao i da se ostali propisi usklade sa Zakonom o radu.

#### PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da se u opštim odredbama Zakona o radu definiše poseban član kojim će se predvideti mogućnost i alternativa da se opšti i posebni akti mogu donositi, potpisivati i dostavljati u papirnom i elektronskom obliku. Tekst novog člana bi glasio:

„Svi opšti i pojedinačni akti u skladu sa ovim Zakonom, mogu biti u papirnom obliku ili u formi elektronskog dokumenta u skladu sa posebnim propisima.

Svi opšti i pojedinačni akti u skladu sa ovim Zakonom, mogu biti dostavljeni i elektronskim putem na email adresu zaposlenog. Izuzetno, na zahtev zaposlenog, pojedinačni akti mogu biti dostavljeni u papirnom obliku.

Dostavljanje elektronskim putem se smatra izvršenim pod uslovom da je takvim načinom dostavljanja moguće da se obezbedi povratni podatak da je lice primilo pismo“

#### PROPISI

· Zakon o radu (Službeni glasnik RS br. 113/2017 i 95/2018 - autentično tumačenje)

## 4. MINISTARSTVO ZA RAD, ZAPOŠLJAVANJE, BORAČKA I SOCIJALNA PITANJA

### 4.7 PRECIZNIJE UREDITI ZASNIVANJE RADNOG ODNOSA I STUPANJE NA RAD

#### OPIS PROBLEMA

Praksa je pokazala da vrlo često postoji potreba stupanja na rad, danom potpisivanja ugovora o radu, jer kandidat ima svu potrebnu dokumentaciju i spreman je da krene sa radom isti dan kada potpiše ugovor. U tom slučaju se javlja problem sa inspekcijom, zato što je tumačenje Zakona takvo da poslodavac mora minimum jedan dan ranije da zaposlenog prijavi kroz sistem obaveznog socijalnog osiguranja.

Kada je u pitanju stupanje na rad, važećim Zakonom o radu je uređeno da ako zaposleni ne stupi na rad danom utvrđenim ugovorom o radu, smatra se da nije zasnova radni odnos, osim ako je sprečen da stupi na rad iz opravdanih razloga ili ako se poslodavac i zaposleni drugačije dogovore. U praksi se dešava da zaposleni ne stupi na rad danom koji je utvrđen ugovorom o radu, pri čemu nije bio sprečen niti je imao bilo kakav opravdan razlog, a nije se drugačije dogovorio sa poslodavcem.

Problem se dešava zbog neusaglašenosti datuma zaključenja ugovora o radu kad se radni odnos zasniva i datuma stupanja zaposlenog na rad kada zaposleni stiče prava i preuzima odgovornosti iz radnog odnosa. Dakle, ugovor o radu i punovažan je od momenta njegovog potpisivanja, ali će pravne posledice proizvoditi u nekom kasnijem trenutku, trenutku stupanja zaposlenog na rad.

Međutim, poslodavac je često morao da izvrši i neke aktivnosti pre stupanja zaposlenog na rad (poput prijave u CROSO sistemu). Te se usled ne stupanja zaposlenog na rad poslodavcu javljaju brojni administrativni problemi. Recimo, s obzirom na to da Zakon nije precizirao postupanje u ovom slučaju već samo konstatovao „da nije zasnova radni odnos” poslodavci imaju različite prakse dokazivanja ovog slučaja kako bi npr. davanje izjave rukovodioca da se zaposleni nije pojavio uz čekanje od tri dana koliko zaposleni ima rok da donese doznaku za slučaj bolovanja, vođenje evidencija kako bi ispratili realno stanje, poništavanje prijave u CROSO-u i sl.

#### PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da se u Zakonu o radu izmeni nekoliko članova i to:

- Član 30 stav 1, unošenjem dopune da se radni odnos zasniva zaključivanjem ugovora o radu i stupanjem na rad;
- Član 32 stav 1, tako da glasi: „Ugovor o radu, uključuje se najkasnije sa stupanjem zaposlenog na rad, u pisanom obliku, odnosno elektronskom obliku u skladu sa posebnim propisima.”
- Član 34, dodavanjem stava 3, tako da glasi: „Poslodavac je dužan da donese rešenje kojim se u skladu sa zakonom konstatuje da radni odnos nije zasnova usled nestupanja zaposlenog na rad, te da ugovor o radu ne proizvodi pravno dejstvo. Rešenje koji poslodavac donosi ima deklaratorno dejstvo.” Na ovaj način bi se potvrdilo da radni odnos nije ni zasnova, te da ugovor o radu ne proizvodi pravno dejstvo danom kada je zaposleni propustio da stupi na rad.



NOVO

#### PROPISI

· Zakon o radu (Službeni glasnik RS br. 24/2005, ... 95/2018 – autentično tumačenje)

## 4. MINISTARSTVO ZA RAD, ZAPOSŁJAVANJE, BORAČKA I SOCIJALNA PITANJA

### 4.8 PRECIZNIJE UREDITI OTKAZ UGOVORA O RADU U PROSTORIJAMA POSLODAVCA

#### OPIS PROBLEMA

Važeća odredba člana 185 Zakona o radu koja se tiče otkaza ugovora o radu u praksi nepotrebno produžava postupak u slučaju da zaposleni uzme rešenje o otkazu ugovora o radu, ali odbije da ga potpiše.

Naime, Zakonom o radu je predviđeno da se rešenje o otkazu mora dostaviti lično, u prostorijama poslodavca. U slučaju da ovo nije moguće rešenje o otkazu se šalje na adresu prebivališta ili boravišta zaposlenog, a ako ni jedna od te dve opcije nije moguća, objavljuje se na oglasnoj tabli poslodavca.

Ukoliko se rešenje uručuje u prostorijama poslodavca inspekcija rada smatra da je dostava uredna samo ukoliko je zaposleni potpisao primerak rešenja. U suprotnom, ukoliko je zaposleni preuzeo rešenje bez potpisivanja, inspekcija smatra da rešenje nije uručeno i da se mora poslati na kućnu adresu, odnosno okačiti na oglasnu tablu, što nepotrebno produžava period trajanja procedure i stvara dodatni administrativni posao poslodavcu iako su postojali svedoci da je zaposlenom uručeno rešenje o otkazu.

#### PREDLOG REŠENJA

Predlažemo izmeni član 185 Zakona o radu tako što će se:

- Dodati novi stav 3 koji glasi: „Ukoliko je zaposleni u prostorijama poslodavca preuzeo, u prisustvu svedoka, rešenje o otkazu ugovora o radu, a odbio da potvrdi prijem pisanim putem, poslodavac neće imati obavezu da vrši dostavu na adresu prebivališta ili boravišta zaposlenog”;
- Dopuniti stav 4 (raniji stav 3) tako da glasi: „Ako poslodavac zaposlenom nije mogao da dostavi rešenje u smislu stava 2 ovog člana, kao i u slučaju iz stava 3 ovog člana, dužan je da o tome sačini službenu belešku”;
- Dopuna stava 5 (ranijeg stava 4) tako da glasi: „U slučaju iz stava 2 i 3 ovog člana rešenje se objavljuje na oglasnoj tabli poslodavca i po isteku osam dana od dana objavljivanja smatra se dostavljenim.”

Predloženim izmenama bi se vremenski period postupka otkaza ugovora o radu, zbog povrede radne obaveze, značajno skratio, dok bi se zaposleni zaštitili neophodnim uslovom da postoje svedoci koji su videli da je zaposleni odbio da potpiše rešenje koje je primio.



NOVO

#### PROPISI

· Zakon o radu (Službeni glasnik RS br. 24/2005, ... 95/2018 – autentično tumačenje)



## 4. MINISTARSTVO ZA RAD, ZAPOŠLJAVANJE, BORAČKA I SOCIJALNA PITANJA

### 4.9 USVOJITI PROGRAM ZA RAZVOJ SOCIJALNOG PREDUZETNIŠTVA

#### OPIS PROBLEMA

Zakon o socijalnom preduzetništvu usvojen 2022. godine definiše socijalno preduzetništvo (SP) kao obavljanje delatnosti od opšteg interesa, radi stvaranja novih i inovativnih mogućnosti za rešavanje društvenih problema i problema društveno osetljivih grupa (poput osoba koje se nalaze u sistemu socijalne zaštite, ili teže zapošljivih grupa stanovništva). SP u najkraćem karakteriše društvena misija, demokratsko upravljanje i obaveza da se dobit reinvestira.

Član 17 Zakona predviđa da subjekti SP mogu ostvariti olakšice i oslobođenja od poreza, doprinosa, naknada ili drugih vrsta novčanih obaveza. Dalje, član 18. Zakona predviđa da Republika, autonomna pokrajina i jedinice lokalne samouprave (JLS) mogu da podrže osnivanje i poslovanje SP kroz mere javnih politika koje donose.

Sve ove olakšice i mere za podsticanje razvoja SP nadležno ministarstvo je trebalo da usvoji kroz Program razvoja kako je predviđeno članom 19. već krajem 2022. godine. Međutim, usvajanje Programa je izostalo, što za posledicu ima svega 10 preduzeća koja su trenutno registrovana u APR-u kao SP. Subjekti socijalnog preduzetništva ne razumeju kriterijume, zakonske uslove, procedure, ali ni prednosti koje bi im registracija statusa SP donela.

Dodatno, na institucionalnom nivou nedostaju odgovarajući instrumenti i mehanizmi finansijske podrške rastu i razvoju SP. Trenutno, finansijski podsticaji za SP dostupni su na nivou donatorskih sredstava i fondacija, tj. preko programa banaka, usluga mikrofinansiranja, impakt fondova (za dugoročnu mentorsku podršku, povezivanje sa tržištem i pristup adekvatnim finansijskim instrumentima), i dr.

#### PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da se u što kraćem roku usvoji zakonom predviđeni Program za razvoj socijalnog preduzetništva koji bi obuhvatio sledeće grupe mera:

- 1) Informativne mere koje bi za cilj imale najpre afirmaciju SP kroz programe namenjene kako široj javnosti, tako i kompanijama, preduzetnicima i civilnom sektoru koji potencijalno ispunjavaju uslove za dobijanje statusa SP. Promocija ovog sektora pomogla bi njegovoj bržoj i lakšoj integraciji u privredni sistem Republike Srbije.
- 2) Edukativne mere koje bi za cilj imale podizanje kapaciteta subjekata SP, naročito u prvim godinama poslovanja. Ove mere mogu obuhvatati mentorsku podršku, osnivanje inkubatora za SP, formiranje centara za poslovanje SP sa povoljnijim/povlašćenim uslovima za zakup/korišćenje opreme i sl.
- 3) Mere finansijske i nefinansijske podrške poslovanju subjekata SP iz sredstava budžeta Republike, autonomne pokrajine ili JLS. U pitanju je širok spektar finansijskih mera od poreskih olakšica za kupovinu proizvoda od SP do subvencija za zapošljavanje lica, ali i mera poput subvencionisanja kamatnih stopa, sistema garancija za kredite i sl.
- 4) Mere stimulativnog institucionalnog i regulatornog okvira za razvoj SP koje za cilj imaju izmene i dopune „povezanih” zakona koji značajnije mogu da utiču na poslovanje SP, poput Zakona o javnim nabavkama kako bi se detaljnije razvili i tzv. „socijalni kriterijumi” prilikom ocenjivanja ponuda, ili razvoja novih mera aktivne politike zapošljavanja koje imaju za cilj podizanje kapaciteta društveno osetljivih grupa, ili razvoj novih mehanizama za isplate zarada članovima organizacija što je posebno važno za povremene, promenjive zarade lica sa razvojnim izazovima ili bez poslovne sposobnosti i sl.

Dodatno, po ugledu na većinu zemalja članica EU, predlažemo da država, u saradnji sa donatorima, akterima iz privatnog i civilnog sektora kreira i dalje razvija mehanizme i instrumente za mobilisanje dodatnih sredstava, pre svega iz finansijskog sektora (npr. garancijski fondovi, specijalizovani fondovi, zajednički socijalni finansijski instrumenti, i dr.).



NOVO

#### PROPISI

Pravna praznina: Program razvoja socijalnog preduzetništva

# 5. MINISTARSTVO GRAĐEVINARSTVA, SAOBRAĆAJA I INFRASTRUKTURE

## 5.1 UBRZATI I DIGITALIZOVATI POSTUPAK OZAKONJENJA

### OPIS PROBLEMA

Izmenama Zakona o planiranju i izgradnji iz 2009. zakonodavac se opredelio za rešenje da nelegalne objekte ozakoni kada je to moguće, a ne da ih ruši. Međutim, u praksi se sa ozakonjenjem nije puno odmaklo. Izmenama Zakona o ozakonjenju objekata 2018. godine zabranjen je promet objektima u postupku ozakonjenja, što je donelo dodatne komplikacije zbog nemogućnosti da se okončaju stečajni i izvršni postupci gde deo imovine stečajnog dužnika nije ozakonjen. Članom 25. stav. 7. Zakona je propisano da se posebni delovi stambenih zgrada ne mogu ozakoniti ako za zgradu u kojoj se nalaze nije izdata građevinska dozvola. U praksi se dešava da ne-savesni investitori uspevaju da ozakone „divlju gradnju”, dok za tu mogućnost ostaju uskraćeni savesni kupci posebnih delova zgrada na kojima se odstupilo od građevinske dozvole. Izmenama zakona iz 2020. i 2023. godine nisu načinjeni koraci u pravcu prevazilaženja ovih problema.

Posebno skrećemo pažnju da procedura ozakonjenja nije automatizovana, digitalizovana i učinjena transparentnom i da su nedovoljni kapaciteti lokalnih samouprava u sprovođenju postupka ozakonjenja, kojima bi u nepromenjenim uslovima, prema analizi NALED-a iz 2020., trebalo preko 40 godina da ozakone sve trenutno nelegalne objekte.

Takođe, zakonom nije uspostavljen efikasan mehanizam za sprečavanje dalje nelegalne gradnje.

### PREDLOG REŠENJA

Predlažemo izmenu Zakona o ozakonjenju objekata ili donošenje novog zakona u cilju sprovođenja masovne legalizacije tako što će se:

- Propisati paralelni koloseci za utvrđivanje svojinskih prava na objektima bez upotrebne dozvole:
  - a) Redovan kolosek – u kome će postupati dosadašnji nadležni organi, u skladu sa važećim Zakonom;
  - b) Vanredni kolosek – sa ovlašćenjem da utvrđuju pravni status „verovatnog, odnosno pretpostavljenog imaooca prava”:
    - Komisije, formirane od predstavnika pravosudnih profesija i licenciranih inženjera tehničke struke, pri lokalnoj samoupravi/sudu, koje će odlučivati po pravilima vanparničnog postupka;
    - Javni beležnici, koji na zahtev stranke, a u skladu sa svojom teritorijalnom nadležnošću, mogu odlučivati po pravilima vanparničnog postupka.
- Postupak ozakonjenja sprovesti po modelu masovnog i automatizovanog ozakonjenja, koji bi podrazumevao formiranje Jedinственe evidencije nelegalno izgrađenih objekata i uspostavljanje portala za javni pristup toj evidenciji. Evidencija treba da obuhvati popis svih objekata koji se ozakonjuju i sve dostupne podatke i dokumente neophodne za okončanje postupka ozakonjenja. Svrha ove aktivnosti je da svi objekti koji su u postupku ozakonjenja budu uneti u evidenciju, te da se nakon sprovedenog postupka ozakonjenja ti objekti upišu u katastar nepokretnosti.
- Utvrditi neophodni minimum potrebne dokumentacije za ozakonjenje, u zavisnosti od stanja planske i tehničke dokumentacije i uređenosti imovinsko-pravnih odnosa;
- Sprovesti masovne upise svojinskih prava ne objektima bez upotrebne dozvole na osnovu dostupne dokumentacije, koji bi, u zavisnosti od sadržine dokaza dostavljenih u pojedinačnim predmetima, mogli sadržati standardizovane zabeležbe o potencijalnim rizicima za vlasnike i potencijalne sticaoce prava na tim objektima, koji se mogu otkloniti u narednom periodu.
- Doneti mere za suzbijanje nelegalne gradnje, kao što je mogućnost da republički organi preuzmu postupanje, uključujući i uklanjanje objekata, kada jedinica lokalne samouprave te nadležnosti ne sprovodi na adekvatan način, kao i mogućnost da svaki građanin putem digitalne platforme ukaže na nelegalnu gradnju, kao i da prati postupanje nadležnih organa po toj prijavi.

### PROPISI

- Zakon o ozakonjenju objekata (Službeni glasnik RS br. 96/2015, ... 62/2023)

# 5. MINISTARSTVO GRAĐEVINARSTVA, SAOBRAĆAJA I INFRASTRUKTURE

## 5.2 UKINUTI NADLEŽNOST REVIZIONE KOMISIJE KOD PRIVATNIH INVESTICIJA

### OPIS PROBLEMA

Članom 131. stav 1. Zakona o planiranju i izgradnji (ZPI) propisano je da generalni projekat, idejni projekat, prethodna studija opravdanosti i studija opravdanosti za objekte iz člana 133. podležu reviziji (stručnoj kontroli) komisije koju obrazuje ministar nadležan za poslove građevinarstva. Ovo zakonsko rešenje je u potpunoj suprotnosti sa reformskim pristupom ZPI iz decembra 2014, po kome je smanjen značaj administrativne provere tehničke dokumentacije, a pooštrena odgovornost projekatana i vršilaca tehničke kontrole za usklađenost te dokumentacije sa zakonom i tehničkim propisima. Kada je u pitanju provera usklađenosti tehničke dokumentacije sa tehničkim propisima od strane javne uprave, ona se vrši u postupku redovnog i vanrednog inspekciskog nadzora, dok se provera usklađenosti projekta izvedenog stanja sa lokacijskim uslovima i građevinskom dozvolom proverava u postupku izdavanja upotrebne dozvole.

Smatramo da obaveza stručne kontrole idejnog projekta i generalnog projekta od strane Revizione komisije, propisana članovima 118, 129, 131, 132, 133, 134. i 135. ZPI predstavlja nepotrebno opterećenje investicija u građevinarstvu, u smislu povećanja troškova i vremena realizacije, koje je naročito neopravdano u slučaju projekata privatnih investitora. Napominjemo i da ovakvo rešenje sa „dvostrukom” tehničkom kontrolom može biti i uzrok nejasnoća u pogledu odgovornosti projekatana, kada tehničku dokumentaciju usklađuju po nalogu članova Revizione komisije, za koje pak prema ZPI nije definisana odgovornost, niti posledice u slučaju kada ne postupaju u skladu sa ZPI i podzakonskim aktima donetim na osnovu ZPI. Posebno je problematična praksa revizionih komisija da kontrolišu i traže izmene onih aspekata tehničke dokumentacije koji nemaju veze sa onim zbog čega je projekat predmet postupka propisanog članom 133. ZPI.

### PREDLOG REŠENJA

Smatramo da je, ako država ima interes da na ovaj način kontroliše svoje investicije, pravno moguće da se ova vrsta kontrole vrši samo za investicije u javnom sektoru.

Stoga, predlažemo izmenu Zakona o planiranju i izgradnji tako što će se ukinuti obaveza revizije projekata za koje građevinsku dozvolu po članu 133. ovog zakona izdaje Ministarstvo, ako je investitor gradnje privatno pravno ili fizičko lice. U smislu navedenog, predlažemo izmene i dopune članova Zakona o planiranju i izgradnji, kojima bi se privatne investicije za gradnju objekata izuzele iz postupka kontrole koju sprovodi revizionna komisija.

Naime, član 118. stav 2. trebalo bi dopuniti određenjem da kontroli od strane Revizione komisije podležu isključivo objekti u javnoj svojini, odnosno objekti za koje je investitor imalac javnih ovlašćenja (državni organ). Istu izmenu bi trebalo primeniti i u članu 131. stav 1. i u članu 135. stav 15.

Dodatno, smatramo da je neracionalno da revizionna komisija, čak i u slučaju javnih investicija, kontroliše tehničku dokumentaciju u svim segmentima, već da to eventualno treba da čini samo u odnosu na specifičnosti zbog kojih je ta vrsta objekata podvedena pod član 133. ZPI.

#### PROPISI

· Zakon o planiranju i izgradnji (Službeni glasnik RS br. 72/2009, ... 62/2023)

# 5. MINISTARSTVO GRAĐEVINARSTVA, SAOBRAĆAJA I INFRASTRUKTURE

## 5.3 USPOSTAVITI DIGITALNU PLATFORMU ZA IZRADU I OBJAVLJIVANJE PLANSKIH DOKUMENATA (ePROSTOR)

### OPIS PROBLEMA

Trenutno stanje u oblasti urbanizma u Srbiji karakterišu problemi sa kojima se suočavaju kako akteri izrade prostornih i urbanističkih planova, tako i građani i privreda, tj. korisnici zemljišta i potencijalni investitori. Uzroci tih problema su:

- Nepotpunost planske dokumentacije uzrokovana ograničenošću kapaciteta JLS, što dovodi do prakse da se urbanistički uslovi, o trošku investitora, utvrđuju kroz urbanističke projekte;
  - Neujednačenost planskih dokumenata u pogledu sadržine i formata, uzrokovana nedostacima pravila i kontrole, kao i decentralizovanim sistemom planiranja;
  - Nepravovremena i nedovoljna uključenost građana u proces donošenja planskih akata, što za posledicu ima naknadno, blokiranje izgradnje;
  - Nesaglasnost planske dokumentacije sa potrebama i razvojnim mogućnostima imalaca javnih ovlašćenja (IJO), uzrokovana neblagovremenim i nedovoljnim uključanjem IJO u izradu planske dokumentacije;
  - Netransparentnost uslova korišćenja zemljišta koje definišu IJO (javna preduzeća, zavodi, sekretarijati, direkcije...), uzrokovana nezainteresovanošću IJO da urede uslove korišćenja, tj. pravne režime korišćenja zemljišta (separate);
  - Skupo i komplikovano pribavljanje uslova za projektovanje i priključenje, uzrokovano pravom IJO da naplaćuju te uslove.
- Gore navedeni problemi otvaraju prostor za:
- Usporen i otežan infrastrukturni razvoj;
  - Gubitak, odnosno propuštanje investicija privatnog sektora;
  - Korupciju u postupku izdavanja lokacijskih uslova, (uslova za projektovanje i priključenje), izdavanja građevinskih i upotrebnih dozvola, kao i u postupcima ozakonjenja;
  - Nelegalnu gradnju itd.

### PREDLOG REŠENJA

Kako bi se donošenje planskih akata učinilo efikasnijim i transparentnijim, predlažemo uspostavljanje elektronskog sistema – eProstor, koji je već uređen Zakonom o planiranju i izgradnji, ali nije uspostavljen, niti su doneti potrebni podzakonski akti.

U cilju uspostavljanja eProstora potrebno je usvojiti Koncept implementacije e-prostora i obezbediti sprovođenje reforme pravnog i institucionalnog okvira najpre kroz uspostavljanje digitalne platforme za produkciju i distribuciju prostornih podataka koja bi se sastojala od:

- Uspostavljanja eProstora, kao centralnog informacionog sistema kroz koji se vrši produkcija planskih dokumenata i pravnih režima kojima se uređuje korišćenje prostora i zemljišta, uključujući i uslove izgradnje;
- Optimizacije planskih dokumenata po vrstama i standardizacije njihove sadržine, metodologije i formata u kome se izrađuju i razmenjuju;
- Uspostavljanja pravnog okvira i softverske aplikacije za sprovođenje objedinjene elektronske procedure za donošenje prostornih i urbanističkih planova i potvrđivanje urbanističkih projekata, koja će obezbediti efikasan i transparentan proces postupka donošenja i usvajanja planskih dokumenata, uz značajna unapređenja konsultativnog procesa, tj. uključenje javnosti u proces izrade planskih dokumenata;
- Uspostavljanja softverske aplikacije za kontrolu kvaliteta, odnosno verifikaciju usklađenosti digitalnih podataka prostornih i urbanističkih planova i urbanističkih projekata sa usvojenim tehničkim standardima;
- Uspostavljanja Centralne baze planskih dokumenata i urbanističkih projekata i važećih pravnih režima IJO, tj. uslova i ograničenja u vezi sa korišćenjem prostora i zemljišta, uključujući i uslove za izgradnju objekata i njihovo priključenje na infrastrukturu IJO, uz digitalizaciju važećih (postojećih) planskih dokumenata i urbanističkih projekata;
- Unapređenja kapaciteta JLS za obavljanje poslova u oblasti urbanizma uspostavljanjem međuopštinske saradnje;
- Uspostavljanja portala eProstor preko koga će obezbediti javna dostupnost svih relevantnih informacija u vezi sa uslovima korišćenja prostora i zemljišta u Srbiji.



*Obrazloženje: Izmenama Zakona o planiranju i izgradnji u 2023. godini prvi put je nekim propisom prepoznata potreba uspostavljanja automatizovanog procesa pripreme i usvajanja planske dokumentacije. Naime, izmenama navedenog Zakona eProstor je definisan kao elektronski sistem razmene digitalnih podataka između imalaca javnih ovlašćenja, u postupku pripreme, koordinacije i praćenja izrade planskih dokumenata, u okviru koga se odvijaju i druge aktivnosti u pogledu učešća javnosti, stručne kontrole dokumenata prostornog i urbanističkog planiranja, kontrole usklađenosti planskih dokumenata, kao i dostupnosti, objavljivanja i čuvanja dokumenata prostornog i urbanističkog planiranja. Međutim, platforma još uvek nije razvijena, te preporuku ne možemo smatrati realizovanom.*

### PROPISI

- Zakon o planiranju i izgradnji (Službeni glasnik RS br. 72/2009, ...62/2023)
- Pravilnik o sadržini, načinu i postupku izrade dokumenata prostornog i urbanističkog planiranja (Službeni glasnik RS br. 32/2019)
- Pravilnik o sadržini i načinu vođenja i održavanja Centralnog registra planskih dokumenata, informacionog sistema o stanju u prostoru i lokalnog informacionog sistema i digitalnom formatu dostavljanja planskih dokumenata (Službeni glasnik RS br. 33/2015)

## 5. MINISTARSTVO GRAĐEVINARSTVA, SAOBRAĆAJA I INFRASTRUKTURE

### 5.4 OMOGUĆITI EFIKASNJE IZDAVANJE DOZVOLA ZA KRETANJE TERETNIH VOZILA

#### OPIS PROBLEMA

Član 6. Zakona o prevozu tereta u drumskom saobraćaju propisuje da pravno lice da bi se bavilo javnim prevozom tereta mora imati licencu za prevoz i to licencu za prevoz tereta u domaćem drumskom saobraćaju i/ili licencu za prevoz tereta u međunarodnom drumskom saobraćaju. Kako bi dobilo licencu za prevoz, pravno lice mora ispuniti određene uslove propisane članom 7. Zakona poput: posedovanja poslovnog ugleda, finansijske sposobnosti, odgovarajućeg voznog parka, odgovarajućeg broja radno angažovanih vozača i sl.

Pored obrasca zahteva za izdavanje licence prevoznik mora da dokaže da ispunjava uslove propisane članom 7. što se često radi uz prilaganje izvoda ili potvrda iz javnih registara, suprotno Zakonu o opštem upravnom postupku. Između ostalog prevoznik podnosi: a) izvod iz lista nepokrenosti, b) potvrdu ili uverenje nadležnog Privrednog suda da nije pravnosnažno izrečena zaštitna mera zabrane vršenja javnog prevoza u drumskom saobraćaju, c) poresko uverenje o izmirenim obavezama, d) kopiju važeće registracione nalepnice, e) očitane saobraćajne dozvole, i sl. Prevoznici ističu da se često uzima i original saobraćajne dozvole. Obrada zahteva traje i po tridesetak dana kada se vozilo ne može voziti ni u domaćem saobraćaju, uprkos važećoj saobraćajnoj dozvoli.

Dodatno, Zakon propisuje uslove koje strani prevoznik mora ispuniti kako bi prevezio teret preko teritorije Srbije (član 38), kao i isprave koje vozač mora imati sa sobom (član 39). U slučaju da je stranom prevozniku pet puta u roku od godinu dana izrečena mera zabrane prevoza tereta zbog načinjenih prekršaja, nadležno ministarstvo može doneti rešenje o zabrani pristupa teritoriji Republike Srbije. Slično se dešava i domaćim prevoznicima u slučaju prekršaja u inostranstvu. Prema navodima prevoznika usled manjka kapaciteta inspekcija na granici dešava se da strani prevoznici prolaze bez važećih dozvola.

#### PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da se omogući slanje zahteva ka Ministarstvu građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture (MGSI) za izdavanje licence za prevoz, kao i dozvole za međunarodni prevoz, elektronskim putem. Dodatno, potrebno je uvezati baze MGSI i Ministarstva unutrašnjih poslova (MUP) kako bi se automatizovala provera podataka o vozilu i time izbeglo dostavljanje izvoda, potvrda i uverenja o podacima koji se mogu proveriti iz javnih registara i evidencija, kao i da se ukinu obaveza dostavljanja originala saobraćajne dozvole. Istovremeno sistem je potrebno uvezati i za Upravom carina čime bi se ubrzao postupak prelaska preko granice.

Sličan postupak bi se mogao primeniti i sa proverom dozvola stranih prevoznika, razvojem sistema koji bi proveravao jedinstvene barkodove na dozvolama koji bi Republika Srbija mogla da razmenjuje sa drugim državama i time obezbedi legalan i efikasniji transport robe. Razvoj elektronskog sistema pomogao bi i u praćenju broja prekršaja koje su ostvarili strani prevoznici kao i donošenju rešenja o zabrani ulaska na teritoriju Republike Srbije u slučaju ponovljenih prekršaja.

#### PROPISI

· Zakon o prevozu tereta u drumskom saobraćaju (Službeni glasnik RS br. 68/2015 i 41/2018)

# 5. MINISTARSTVO GRAĐEVINARSTVA, SAOBRAĆAJA I INFRASTRUKTURE

## 5.5 POJEDNOSTAVITI PROCEDURU POSTAVLJANJA PUNJAČA ZA ELEKTRIČNA VOZILA

### OPIS PROBLEMA

Kako se očekuje višestruko povećanje broja hibridnih i električnih vozila u Srbiji, neophodno je obezbediti infrastrukturu (punionice) koja može da isprati te projekcije, ali i stimulisati zamenu klasičnih vozila električnim, imajući u vidu značaj smanjenja emisije štetnih gasova za životnu sredinu.

Prema podacima JP „Putevi Srbije”, trenutno postoji osam javnih instaliranih punionica za električna vozila, na glavnom putnim pravcima u Srbiji, snage 22-50kW. Dodatno, od 2021. godine funkcionišu tri ultra brze elektro punionice, maksimalne izlazne snage 175 kW, koje su locirane na platou bivše naplatne stanice „Niš” i postojeće naplatne stanice „Beograd”. Nove elektro punionice odgovaraju svim neophodnim standardima i pogodne su za trenutnu i sledeću generaciju elektro automobila. JP „Putevi Srbije” krajem aprila 2023. godine najavili su i izgradnju 10 novih elektro punionica na putevima u Srbiji. Pored javnih punionica, vlasnicima električnih i hibridnih vozila u Srbiji na raspolaganju stoji preko 150 punionica pri benzinskim pumpama, u velikim tržnim centrima i nekim od parkinga hotela.

Jedan od ključnih problema nedovoljnog broja punionica jeste što je za njihovo postavljanje potrebno posebno odobrenje za izvođenje radova. Naime, članom 3. stav 2. tačka 37) Pravilnika koji propisuje objekte koji se grade u skladu sa čl. 144. i 145. Zakona o planiranju i izgradnji predviđeno je da se postavljanje punionica za električne automobile vrši na osnovu rešenja o odobrenju za izvođenje radova iz člana 145. Zakona. Procedura pribavljanja ovog rešenja je gotovo identična po složenosti kao procedura pribavljanja građevinske dozvole što odvrća investitore od postavljanja ovakvih punionica.

Imajući u vidu da su u komparativnoj praksi uslovi za postavljanje punionica propisani na sličnom nivou kompleksnosti kao kod postavljanja bilborda, a da se bilbordi površine do 6m<sup>2</sup> po članu 2. tačka 8) Pravilnika u Srbiji postavljaju bez obaveze pribavljanja rešenja, dakle po članu 144. Zakona, pravno je moguće pojednostavljenje ove procedure.

### PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da se postavljanje punionica za električna vozila prebaci u režim za koji nije potrebno pribavljanje dozvole nadležnih organa (po članu 144 ZPI).

Za ovo je neophodno izmeniti Pravilnik o posebnoj vrsti objekata i posebnoj vrsti radova za koje nije potrebno pribavljati akt nadležnog organa... tako što će se:

- u članu 2. dodati nova tačka 21) koja glasi: „21) postavljanje elektro-punionica za električne automobile;”
- u članu 3. stav 2. u tački 37) brisati reči. „elektro-punionica za električne automobile”.

Imajući u vidu potrebu obezbeđenja kapaciteta za priključenje punionica na elektro mrežu, investitor bi trebalo da pribavi:

- uslove za priključenje od operatora distributivnog sistema (ODS EPS Distribucija doo), kako bi se punionica nakon postavljanja mogla staviti u funkciju;
- saglasnost upravljača javnog puta, ako se punionica postavlja u granicama zaštitnog pojasa puta kojim upravlja.

Ako se zauzme stav da je ipak neophodno za postavljanje punionica na određenim mestima pribavljati rešenje po članu 145. Zakona o planiranju i izgradnji, sugerišemo da se izmeni Pravilnik tako što će se:

- u članu 2. dodati nova tačka 21) koja glasi: „21) postavljanje elektro-punionica za električne automobile, osim u slučajevima iz člana 3. stav 2. tačka 37) pravilnika;”
- u članu 3. stav 2. u tački 37) posle reči „elektro-punionica za električne automobile”, dodati reči: „ako se postavljaju u zaštitnom pojasu javnog puta izvan površine benzinske stanice ili parkirališta pri ugostiteljskim i trgovinskim objektima”.

*Obrazloženje: Izmenama Pravilnika o posebnoj vrsti objekata i posebnoj vrsti radova za koje nije potrebno pribavljati akt nadležnog organa u članu 2. propisano je da za postavljanje punionica za električna vozila u zaštitnom pojasu državnog puta, odnosno u zaštitnom pojasu opštinskih puteva i ulica nije potrebno pribaviti akt nadležnog organa. Ipak, imajući u vidu da je u članu 4. pod tačkom 37) ostalo da, po zahtevu investitora za izgradnju pojedinih vrsta objekata, odnosno izvođenje određenih radova, organ izdaje rešenje o odobrenju za izvođenje radova za postavljanje punionica za električna vozila, osim punionica za električna vozila iz člana 2. tačka 22) ovog pravilnika; smatramo da je preporuka delimično realizovana. Preostalo je da se omogući da se i ostale punionice postavljaju bez posebnog rešenja po članu 145. Zakona o planiranju i izgradnji (ZPI), samo uz prijavu radova po članu 144. ZPI, te da se priključuju samo na osnovu saglasnosti Elektrodistribucije Srbije (EDS).*

**DELIMIČNO  
REŠENO**

### PROPISI

- Pravilnik o posebnoj vrsti objekata i posebnoj vrsti radova za koje nije potrebno pribavljati akt nadležnog organa, kao i vrsti objekata koji se grade, odnosno vrsti radova koji se izvode, na osnovu rešenja o odobrenju za izvođenje radova, kao i obimu i sadržaju i kontroli tehničke dokumentacije koja se prilaže uz zahtev i postupku koji nadležni organ sprovodi (Službeni glasnik RS broj 102/2020, ... 87/2023)



## 5. MINISTARSTVO GRAĐEVINARSTVA, SAOBRAĆAJA I INFRASTRUKTURE

### 5.6 USPOSTAVITI EFIKASAN MEHANIZAM ZA UTVRĐIVANJE I UPIS SVOJINSKIH PRAVA

#### OPIS PROBLEMA

vodova 2018. godine, uspostavljen je pravni okvir za uvođenje jednoalterskog elektronskog sistema za upis prava u katastar. Uspeh ove sveobuhvatne i složene reforme zavisi od koordinisane saradnje svih imalaca javnih ovlašćenja, u vezi sa sticanjem prava na nepokretnostima, a pre svega Republičkog geodetskog zavoda (RGZ), sudova, javnih beležnika, izvršitelja i organa nadležnih za izdavanje upotrebnih dozvola na osnovu kojih se objekti upisuju u katastar. Do sada su ostvarena brojna i značajna unapređenja u vezi sa utvrđivanjem i upisom prava na nepokretnostima, ali i dalje ima prostora za značajno unapređenje ovog sistema.

Najznačajniji izazov u sprovođenju ove reforme predstavlja veliki broj nepokretnosti sa nepotpunom dokumentacijom, odnosno sa nedostacima u postojećoj dokumentaciji, što onemogućuje upis prava u skladu sa važećim propisima. Pravna situacija na tim nepokretnostima se vremenom dodatno komplikuje, podnošenjem novih zahteva u odnosu na istu nepokretnost.

Dostupna dokumentacija je često stara i više decenija, dok u njoj nedostaju bitni elementi za upis prava, kao što su površina nepokretnosti, pravilno označenje nepokretnosti, lični podaci prenosioca i sticaoca prava i sl.

U praksi, građani i privredni subjekti dokumentaciju sa nedostacima ne mogu ispraviti aneksima ugovora, odnosno ispravkama akata, jer su prenosioци prava nedostupni (preminuli, okončan stečaj i sl.). S druge strane, oni ne uspevaju da u sudskom postupku pribave odluku koja je zamena za takav dokaz, jer sudski postupci predugo traju, preskupi su i zasnovani su na striktnim pravilima o teretu dokazivanja. Takođe, sudski postupci u vezi sa sticanjem održajem predugo traju.

Nemogućnost građana da u razumnom roku obezbede utvrđivanje i upis svojih prava na nepokretnostima ima za posledicu neažurnost podataka upisanih u katastar i pravnu nesigurnost u pogledu sticanja prava na nepokretnostima, a posledično dovodi i do nemogućnosti raspolaganja nepokretnostima i realizacije potraživanja poverioca prema imovini dužnika.

#### PREDLOG REŠENJA

Imajući u vidu evidentni nedostatak kapaciteta naše javne uprave da u skladu sa važećim propisima sprovede postupke utvrđivanja i upisa prava na nepokretnostima u slučaju nepotpune dokumentacije i činjenicu da se u najvećem broju slučajeva radi o dokumentaciji podnetoj pred sudom u ostavinskim raspravama i o ugovorima za prenos vlasništva kojima nedostaju bitni elementi, kao što su površina nepokretnosti, lični podaci ugovornih stranaka i sl, smatramo da treba omogućiti konvalidaciju, tako da lice koje ima prava na nepokretnosti može da se obrati ovlašćenom organu da sprovede postupak verifikacije dokumentacije.

Potrebno je propisati konvalidaciju predmeta kroz efikasan postupak u kome će se na osnovu nepotpune dokumentacije utvrđivati prava na nepokretnostima u cilju njihovog upisa u katastar, kao i zakonsko ovlašćenje za utvrđivanje statusa „verovatnog/pretpostavljenog imaoца prava”.

U postupku konvalidacije bi mogla postojati tri paralelna „kolo-seka”:

- 1) Kolosek u upravnom/vanparničnom postupku pred komisijama, koje bi se formirale po teritorijalnoj nadležnosti pri lokalnim samoupravama/sudovima, a koje bi bile sastavljene od predstavnika pravosudnih profesija (sa pravosudnim ispitom) kao i licenciranih inženjera tehničke struke.
- 2) Kolosek u vanparničnom postupku pred javnim beležnicima, kojima bi se dodeljivali predmeti po ispunjenju zakonom propisanih kriterijuma, a koji bi postupali po zahtevu stranaka u postupcima koje sprovode, po osnovu poverene nadležnosti.
- 3) Kolosek u izvršnom postupku pred javnim izvršiteljima, kojima bi se dodeljivali predmeti po ispunjenju zakonom propisanih kriterijuma, a koji bi postupali po zahtevu izvršnog poverioca ili izvršnog dužnika, a po osnovu poverene nadležnosti.

Konvalidacija treba da predstavlja poseban mehanizam kojim će se konačno omogućiti verifikacija stare dokumentacije, a što će poslužiti i da se razmotre potrebni uslovi za način sticanja nepokretnosti održajem.

#### PROPISI

*Zakon o postupku upisa u katastar nepokretnosti i katastar infrastrukture (Službeni glasnik RS br. 41/2018, ... 92/2023)*

## 5. MINISTARSTVO GRAĐEVINARSTVA, SAOBRAĆAJA I INFRASTRUKTURE

### 5.7 OBEZBEDITI PRIMENU ZAKONA O KOMUNALNIM DELATNOSTIMA KOD DEFINISANJA CENA

#### OPIS PROBLEMA

Članom 25. Zakona o komunalnim delatnostima, u stavu 1. tačka 5) i stavu 2. je propisano: „Cene komunalnih usluga se određuju na osnovu sledećih načela: (...) 5) nepostojanja razlike u cenama između različitih kategorija potrošača, sem ako se razlika zasniva na različitim troškovima obezbeđivanja komunalne usluge. Ako se za različite kategorije korisnika komunalnih usluga primenjuju različiti metodi obračuna, vodiće se računa da cena bude srazmerna sa troškovima pružanja te usluge”.

Međutim, cene komunalnih usluga u većini gradova i opština u Srbiji se razlikuju za građane i za pravna lica, tako da pravna lica plaćaju znatno višu cenu (najčešće dvostruko). Bez obzira koji su razlozi ovakvog stanja, činjenica je da su preduzetnici i privrednici u mnogim gradovima i opštinama opterećeni nepotrebnim troškovima zbog neprimenjivanja citirane odredbe Zakona od strane lokalnih organa, iako je od donošenja Zakona prošlo šest godina. Neke lokalne samouprave, poput Grada Šapca, su u 2018. godini izjednačile cene za uslugu iznošenja smeća za privredu i građane i time postale primer dobre prakse. Međutim, problem se sistemski još uvek nije rešio.

#### PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da ministarstvo nadležno za komunalne delatnosti boljom kontrolom na terenu obezbedi efikasnu i jednoobraznu primenu Zakona o komunalnim delatnostima u svim jedinicama lokalne samouprave i propiše adekvatne kaznene mere za njegovo nedosledno sprovođenje.

S tim u vezi potrebno je izmeniti odluke jedinica lokalne samouprave o obavljanju komunalnih usluga (snabdevanje vodom za piće, prečišćavanje i odvođenje atmosferskih i otpadnih voda, proizvodnja i distribucija toplotne energije, upravljanje komunalnim otpadom, upravljanje javnim parkiralištima, upravljanje pijacama, dimničarske usluge, distribucija prirodnog gasa, itd.) tako da se u potpunosti eliminišu razlike u cenama za različite kategorije potrošača za istu uslugu.

#### PROPISI

- Zakon o komunalnim delatnostima (Službeni glasnik RS br. 88/2011, ... 95/2018)
- Odluke jedinica lokalne samouprave o obavljanju komunalnih usluga krajnjim korisnicima



## 6. MINISTARSTVO PRAVDE

### 6.1 SMANJITI VISOKE I UKINUTI NEPOTREBNE SUDSKE TAKSE



#### OPIS PROBLEMA

Neprihvatljivo veliki broj visokih sudskih taksi koje se naplaćuju tokom sudskog postupka građanima i privredi umanjuju dostupnost sudske zaštite. Možda je prihvatljiv argument da sud treba da naplaćuje visoke takse za podneske kojima se započinju sudski postupci/sporovi, kako bi se građani i privreda ređe parničili, ali nije prihvatljivo da se tako visoke takse naplaćuju više puta, tokom istog postupka.

Politika visokih sudskih taksi privredi praktično onemogućava poslovanje, jer troškovi u postupku sudske naplate potraživanja po pravilu prevazilaze vrednost potraživanja. Apsurdno je da sud naplaćuje takse i za radnje koje stranke preduzimaju upravo zbog nezadovoljstva druge strane, lošeg vođenja postupka i pogrešnih odluka suda (takse na podnošenje redovnih i vanrednih pravnih lekova, ako se utvrdi njihova osnovanost). Slično, nema opravdanja ni da se naplaćuju takse na prigovore i odgovore na inicijalne akte, budući da stranka koja izgubi spor jeste dužna da plati troškove donošenja odluke kojom se okončava postupak. Nelogična je i visina takse za izdavanje rešenja o izvršenju i platnog naloga, s obzirom da se radi o proceduri koja se sprovodi formalnom procenom dokumentacije i najčešće okončava otiskom štambila suda.

Zbog ovakve politike sudskih taksi, sudovi u praksi tolerišu neplaćanje taksi, upravo u situacijama u kojima nije postojalo opravdanje za njihovo uvođenje (npr. taksa na odgovore na tužbu, žalbu i vanredne pravne lekove). Takođe, u cilju plaćanja nižih sudskih taksi, tužioci umanjuju označenu vrednost spora, a sud im to toleriše upravo da bi im omogućio jeftinije suđenje. I pored ovako visokih taksi, sudovi ne uspevaju da naplate takse u visini koja je dovoljna za njihovo finansiranje. Ovo je najverovatnije posledica odsustva analize strukture prihoda od sudskih taksi (prihoda po konkretnim sudovima i po konkretnim taksama).

#### PREDLOG REŠENJA

Predlažemo izmenu Zakona o sudskim taksama tako da se:

- Ukinu taksa na odgovor na tužbu, taksa na prigovor protiv rešenja o izvršenju, takse na prvostepenu odluku (ako nije pravnosnažna), taksa na podnošenje žalbe i vanrednog pravnog leka koji je usvojen, takse na drugostepenu odluku i odluku po vanrednom pravnom leku, ako sud ukine presudu i vrati predmet sudu nižeg stepena na ponovno suđenje;
- Sudske takse u privrednim sporovima, koje su značajno više, izjednače sa sudskim taksama propisanim za sporove pred sudovima opšte nadležnosti, kako bi se ukinula pomenuta diskriminacija u ostvarivanju prava na sudsku zaštitu;
- Ukine odmeravanje sudskih taksi vezanih za vrstu spora.

Dodatno, Ministarstvo nadležno za poslove pravosuđa treba da uspostavi sistem naplate koji će se zasnivati na analizi strukture prihoda od sudskih taksi, po konkretnim sudovima i po konkretnim taksama, te da omogući adekvatnu kontrolu i sprovođenje naplate sudskih taksi.

Zakon o sudskim taksama treba izmeniti, tako što će se propisati niži iznosi taksi od važećih, imajući u vidu realne troškove suda u pružanju konkretne sudske zaštite, a ne isključivo vrednost predmeta spora. Iako pozdravljamo uspostavljanje sistema eTakse, preko koga je moguće elektronski platiti sudske takse, predlažemo da se za elektronsko plaćanje sudskih taksi propiše umanjeno u određenom procentu, kako bi se stranke stimulisale da koriste elektronske alate i smanje papirologiju, a da se ujedno razmotri i automatsko umanjeno taksi za određene kategorije obveznika uvidom u socijalnu kartu, odnosno povezivanjem sistema eTakse sa registrom socijalna karta.

#### PROPISI

· Zakon o sudskim taksama (Službeni glasnik RS br. 28/1994, ... 95/2018)

## 6. MINISTARSTVO PRAVDE

### 6.2 OMOGUĆITI SPROVOĐENJE SUDSKIH I IZVRŠNIH POSTUPAKA NA OSNOVU ELEKTRONSKI DOSTAVLJENIH PODNESAKA I DOKAZA

#### OPIS PROBLEMA

U Srbiji je još od 2015. godine uvođenjem elektronskih građevinskih dozvola započela sveobuhvatna digitalizacija javne uprave.

Međutim, ova reforma ne može biti potpuna bez adekvatne reforme sudova koji još uvek u postupcima teško prihvataju elektronske dokumente. Iako je 2021. godine donet Pravidnik o načinu podnošenja predloga za izvršenje na osnovu izvršne ili verodostojne isprave u elektronskom obliku koji reguliše komunikaciju između organa i elektronsko podnošenje predloga za izvršenje, ovako nešto još uvek nije zaživelo u praksi. Primitne su promene u pojedinim sudovima poput Upravnog suda koji je omogućio podnošenje tužbi preko aplikacije eSud, međutim praksa podnošenja tužbi ili predloga za izvršenje elektronskim putem još nije dostigla adekvatnu primenu. Smatramo da je ključni preduslov za potpunu implementaciju elektronske uprave uključivanje sudova u tu reformu kao aktivnih učesnika u domenu sprovođenja svojih nadležnosti. Ako sudovi ne budu prihvatili elektronske dokumente kao ravnopravne dokaze, a pobijanje upravnih akata budu uslovljavali klasičnom procedurom, reforma elektronske uprave neće biti uspešno implementirana. Takođe, ako sudovi ne budu prihvatili prednosti kvalifikovane elektronske dostave presuda, odnosno mogućnost dostave akata kroz jedinstvene elektronske sandučice registrovanim korisnicima usluge eUprave, ne može se očekivati unapređenje u efikasnosti postupanja sudova, niti se može očekivati od građana i privrede da prihvate ove oblike dostave, što će stvarati dodatnu pravnu nesigurnost, koja je već značajno narušena propisivanjem različitih uslova dostave u različitim sudskim postupcima.

Dodatno se problem javlja u izvršnim postupcima. Na dužinu trajanja izvršnog postupka i troškove tog postupka na negativan način utiče nemogućnost dostavljanja podnesaka i dokaza elektronskim putem. Iako član 62a Zakona o izvršenju i obezbeđenju izričito propisuje mogućnost podnošenja predloga za izvršenje u elektronskom obliku, ta zakonska odredba u praksi još uvek nije zaživela, jer izvršitelji ne prihvataju predloge za dozvolu izvršenja u elektronskoj formi. Zakon elektronsku proceduru pominje još isključivo u slučaju elektronskog javnog nadmetanja i elektronske oglasne table Komore. Problem je što Zakon nije propisao da se i podnesci, kao i redovni i vanredni pravni lekovi u izvršnom postupku mogu dostavljati u elektronskoj formi, kao i da se dostava elektronskih dokumenata vrši u elektronski sandučić u skladu sa zakonom koji uređuje elektronsku upravu, odnosno na adresu za kvalifikovanu elektronsku dostavu u skladu sa zakonom koji uređuje elektronsko poslovanje.

#### PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da se usvoje izmene Zakona o uređenju sudova, Sudskog poslovnika, Zakona o parničnom postupku, Zakona o vanparničnom postupku, Zakonika o krivičnom postupku, Zakona o stečaju, Zakona o izvršenju i obezbeđenju, kao i drugih relevantnih propisa kojima će se omogućiti:

- 1) Ravnopravan tretman papirnih i elektronskih dokumenata u sudskim postupcima, na šta su između ostalih i sudovi obavezani članom 7. Zakona o elektronskom dokumentu..., koji propisuje da se „Elektronskom dokumentu ne može osporiti punovažnost, dokazna snaga, kao ni pisana forma samo zato što je u elektronskom obliku“;
- 2) Elektronski pristup sudova upravnim predmetima preko informacionih sistema u kojima se vode predmeti, kako u cilju vođenja upravnog spora po tim predmetima, tako i u cilju utvrđivanja drugih činjenica od značaja za odlučivanje u građanskoj i krivičnoj materiji;
- 3) Ustanovljavanje i sprovođenje obaveze sudova da podatake iz evidencija i registara za potrebe postupaka koje sprovode pribavljaju po službenoj dužnosti, preko Servisne magistralne organa, shodno članu 9. Zakona o elektronskoj upravi;
- 4) Podnošenje svih podnesaka i dokaza sudu u elektronskom formatu, u skladu sa Zakonom o elektronskom dokumentu;
- 5) Dostavu sudskih odluka u elektronskom formatu preko pružaoča usluga kvalifikovane elektronske dostave (u skladu sa članom 56. Zakona o elektronskom dokumentu), odnosno kroz jedinstveni elektronski sandučić (u skladu sa članom 15. Zakona o elektronskoj upravi).
- 6) Ukoliko stranka želi da podnese dokumente u papirnom obliku, službenici su u obavezi da dokument inicijalno sačinjen u papirnom obliku digitalizuju i potvrde istovetnost kopije originalu, čime kopija dobija istu dokaznu snagu kao original u okviru sprovođenja tog postupka. Ali i obrnuto, ukoliko stranka želi da joj originalno elektronski dokument dostavi u papirnom obliku službenik je dužan da takav akt prevede u papirni oblik, u skladu sa zakonom koji uređuje elektronsko poslovanje“.

#### PROPISI

- Zakon o uređenju sudova (Službeni glasnik RS br. 10/2023), Sudski poslovnik (Službeni glasnik RS br. 110/2009, ... 18/2022)
- Zakon o parničnom postupku (Službeni glasnik RS br. 72/2011, ... 10/2023 - dr. zakon)
- Zakon o vanparničnom postupku (Službeni glasnik SRS br. 25/1982, ... 14/2022)
- Zakonik o krivičnom postupku (Službeni glasnik RS br. 72/2011, ... 62/2021 - odluka US)
- Zakon o izvršenju i obezbeđenju (Službeni glasnik RS br. 106/2015, ... 10/2023 - dr. zakon)
- Zakon o stečaju (Službeni glasnik RS br. 104/2009, ... 95/2018)
- Pravidnik o načinu podnošenja predloga za izvršenje na osnovu izvršne ili verodostojne isprave u elektronskom obliku (Službeni glasnik RS br. 30/2021)

## 6. MINISTARSTVO PRAVDE

### 6.3 UKINUTI OBAVEZU PODNOŠENJA ZAHTEVA ZA UVID I FOTOKOPIRANJE SPISA PREDMETA ZA STRANKE U POSTUPKU

#### OPIS PROBLEMA

Pravo na sudsku zaštitu podrazumeva niz prava koja stranka ostvaruje u tom postupku, a između ostalog i pravo stranke na uvid i razgledanje spisa, kao i fotokopiranje dokumenta u spisima.

Iako je ovo pravo garantovano procesnim zakonima i to bez uslova, članom 98. st. 3. i 4. Sudskog poslovnika je propisano da čak i stranke u sporu i njihovi punomoćnici i zastupnici moraju da podnose zahtev za razgledanje spisa predmeta, prepisivanje spisa i fotokopiranje dokumenata iz tih spisa. U praksi postupak po podnetim zahtevima nije jednak pred svim sudovima, jer u nekima po zahtevima odlučuje upravitelj pisarnice, a u nekima postupajući sudija u tom predmetu.

#### PREDLOG REŠENJA

Izmeniti član 98. Sudskog poslovnika tako što će se brisati stavovi 3. i 4. čime će se strankama u sporu i njihovim punomoćnicima i zastupnicima omogućiti razgledanje spisa predmeta, prepisivanje spisa i fotokopiranje dokumenata iz tih spisa do pravnosnažnog okončanja spora bez podnošenja posebnog zahteva, isključivo uz potpisivanje potvrde da su obavili konkretnu aktivnost.

#### PROPISI

· Sudski poslovnik (Službeni glasnik RS br. 110/2009, ... 18/2022)

## 6. MINISTARSTVO PRAVDE

### 6.4 PROPISATI REŽIM U KOME NASTUPA OTPIS DUGOVA FIZIČKIM LICIMA

#### OPIS PROBLEMA

Iako su sve zemlje EU usvojile zakon o stečaju fizičkih lica, kao pravni režim ograničenog trajanja, nakon koga se fizičkim licima brišu dugovi pre svega prema bankama, Poreskoj upravi, javnoj upravi i javnim preduzećima, Srbija još uvek to nije omogućila svojim građanima.

Napominjemo da je Danska uvela stečaj fizičkih lica još pre 40 godina, a Hrvatska poslednja u EU 2018. godine. Interesantno je pomenuti da je u Hrvatskoj u primeni Zakon o stečaju potrošača, kojim je regulisan stečaj fizičkih lica (potrošača), i koji uvodi mogućnost da stečajni povernik proverava finansijsko ponašanje građana u periodu od tri godine. U tom smislu je u Hrvatskoj jednostavniji položaj fizičkog lica u stečaju, nego u Srbiji položaj kreditnog dužnika koji je propustio rok za izmirenje jedne rate kredita duže od 60 dana, a koji lošim kreditnim rejtingom ostaje obeležen do isteka roka od tri godine nakon izmirenja celog duga (znači decenijama). Treba pojasniti da su uvođenjem stečaja potrošača u Hrvatskoj veoma vešto i uspešno izbegnuti rizici uskraćivanja prava na realizaciju potraživanja svim poveriocima.

S druge strane u Srbiji su građanima u potpunosti, a neopravdano uskraćena prava koja po osnovu prava na personalni bankrot uživaju svi građani EU. Ovi problemi naročito kulminiraju u slučaju preduzetnika, koji su takođe fizička lica, a posebno u slučaju zanatlija koji se bave umetničkim i retkim zanatima, čije je poslovanje vrlo rizično, naročito u slučaju objektivnih činilaca kakva je npr. pandemija koronavirusa, koja je trajala tri godine. Treba napomenuti da su preduzetnici ovakvim rešenjem dovedeni u neravnotežan položaj u poslovanju sa privrednim društvima, jer oni sa jedne strane ne mogu da se opredele za to da li će poslovati sa ograničenom ili neograničenom odgovornošću, a sa druge strane nemaju pravo na sprovođenje stečajnog postupka.

#### PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da se zakonski uredi stečaj fizičkih lica, tako što će se omogućiti otpis dugova fizičkim licima, uključujući i preduzetnike, nakon isteka perioda kontrole njihovog finansijskog poslovanja i naplate dela duga u skladu sa zakonom.

Smatrajući da je izbalansirano rešenje Hrvatske najprimerenije, sugerišemo preuzimanje rešenja iz Zakona o stečaju potrošača, koji se uz manje intervencije može usvojiti i prilagoditi specifičnostima našeg pravnog sistema. Na ovaj način bi se prevazišli svi rizici pogrešnih rešenja i predupredili svi prigovori javnosti, imajući u vidu da bi se preuzelo rešenje koje više od tri godine funkcioniše u praksi države sa višedecenijskom zajedničkom pravnom tradicijom.

*Institut ličnog (potrošačkog) bankrota na nivou Evropske unije uređen je Uredbom saveta EU br. 1346/2000 i izmenjen i dopunjen Uredbom parlamenta i saveta EU br. 2015/848. Pored država članica EU, stečaj fizičkih lica omogućen je i u mnogim drugim zemljama poput SAD, Ujedinjenog Kraljevstva, Rusije, Izraela.*



#### PROPISI

· Pravna praznina – potrebno doneti novi propis

## 6. MINISTARSTVO PRAVDE

### 6.5 OBEZBEDITI OBJEDINJENU EVIDENCIJU UGOVORA O RASPOLAGANJU POKRETNOM IMOVINOM

#### OPIS PROBLEMA

Zaključivanjem ugovora kojima se uređuju imovinski odnosi između supružnika, vanbračnih partnera i članova porodične zajednice dužnici često pokušavaju da osujete namirenje poverilaca iako raspoložu pokretnom imovinom velike vrednosti.

Prema odredbama porodičnog zakonodavstva, lice koje je u braku za svoje obaveze odgovara iz svoje posebne imovine (koju je imalo pre braka, steklo deobom zajedničke imovine ili na osnovu poklona ili nasleđa), kao i iz svog udela u zajedničkoj imovini. Zaključenjem bračnog ugovora daje mogućnost supružnicima da derogiraju zakonske odredbe koje se odnose na posebnu, odnosno zajedničku imovinu supružnika i svoje imovinske odnose urede na drugačiji način. Informacije o takvom raspolaganju su dostupne javnosti isključivo ako je reč o raspolaganju sa nekretninom, jer se u tom slučaju taj podatak upisuje u katastar. Kada je reč o pokretnoj imovini, koja može biti visoke vrednosti, podaci o takvom raspolaganju ostaju potpuno skriveni poveriocima, iako su činjenice o tom raspolaganju poznate javnim beležnicima koji su solemnizovali te ugovore.

Dodatno, u momentu ugovaranja posla poverioci nemaju mehanizam da saznaju za postojanje ovih ugovora, te informaciju o prenetoj imovini dužnika na supružnima mogu saznati tek u postupku prinudne naplate. Isto važi i za supružnike, kao i za članove porodičnog domaćinstva, koji takođe između sebe mogu raspolagati pokretnom imovinom na identičan način i sa identičnim posledicama.

#### PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da Javnobeležnička komora uspostavi objedinjenu evidenciju svih ugovora koji su solemnizovani od strane njihovih članova, javnih beležnika, a kojima supružnici, vanbračni drugovi i članovi porodične zajednice raspoložu svojom imovinom. Ta evidencija bi trebalo da bude pretraživa po imenu i prezimenu i JMBG ugovornih strana, kako bi podaci o tome da takvi ugovori postoje mogli biti blagovremno dostupni izvršiteljima i poveriocima, u cilju sprečavanja zloupotreba i izbegavanja nepotrebnih troškova u postupku naplate potraživanja, s tim što bi se sam uvid u te ugovore mogao vršiti samo u slučajevima koji su već dozvoljeni zakonom.

Na ovaj način bi poverioci imali mogućnost da se o postojanju ovih ugovora informišu pre zaključenja pravnog posla, kao i pre dospelosti potraživanja, odnosno pokretanja postupka prinudne naplate protiv dužnika, što bi doprinosilo poboljšanju poslovne klime i poverenju u pravni sistem Republike Srbije.

#### PROPISI

· Porodični zakon (Službeni glasnik RS br. 18/2005, 72/2011 - dr. zakon i 6/2015)  
· Zakon o obligacionim odnosima (Službeni list SFRJ br. 29/1978, 39/1985, 45/1989 - odluka USJ i 57/89, Službeni list SRJ br. 31/1993, (Službeni list SCG br. 1/2003 - Ustavna povelja i Službeni glasnik RS br. 18/2020)

# 7. MINISTARSTVO POLJOPRIVREDE, ŠUMARSTVA I VODOPRIVREDE

## 7.1 DIGITALIZOVATI VOĐENJE KNJIGE POLJA I REGISTRA PODSTICAJA

### OPIS PROBLEMA

Puna primena Zakona o poljoprivrednom zemljištu i Zakona o podsticajima u poljoprivredi i ruralnom razvoju, ključna je za unapređenje efikasnosti i predvidivosti poljoprivredne proizvodnje.

Zakon o poljoprivrednom zemljištu (član 62, stav 8) propisuje da je zakupac poljoprivrednog zemljišta u državnoj svojini dužan da uspostavi plodored i vodi knjigu polja za biljnu proizvodnju. Međutim, sam način vođenja Knjige polja kao i detaljni sadržaj iste nisu precizno zakonski definisani, tako da u praksi Knjiga polja može da se vodi u klasičnom, papirnom obliku, ali ostaje nejasno da li može da se vodi i u elektronskom obliku. Pored toga, poljoprivrednici koji su uzeli poljoprivredno zemljište u državnoj svojini u zakup imaju zakonsku obavezu da vode Knjigu polja, ali se zbog odsustva standardizovane Knjige polja i jasnih instrukcija u praksi ova obaveza ne primenjuje u potpunosti. Takođe, nejasna je i tačna uloga lica koja treba da vrše kontrolu i overu Knjige polja a podzakonski akt kojim će se bliže urediti način vođenja Knjige polja još uvek nije donet.

S druge strane, iako se kontinuirano povećava obim sredstava koja se u budžetu opredeljuju za podsticaje u poljoprivredi i ruralnom razvoju, problem je u netransparentnosti samog postupka trošenja budžetskih sredstava, jer ne postoji javni Registar podsticaja, čije je uspostavljanje propisano Zakonom o podsticajima u poljoprivredi i ruralnom razvoju. Registar treba da omogući tačan uvid u to koliko je sredstava utrošeno po različitim merama podrške ruralnom razvoju i kroz direktna plaćanja, ko su korisnici koji su ostvarili podsticaje, na kojim teritorijama, za koju vrstu i tip mera. Odsustvo transparentnog i javnog registra podsticaja otežava posao i državnim službenicima, koji su angažovani na poslovima analitike i evaluacije podsticajnih mera, ali još bitnije otežava programiranje mera i raspisivanje javnih poziva u skladu sa potrebama poljoprivrednika. Tokom 2023. godine Ministarstvo je načinilo iskorak na ovom polju i na sajtu su objavljivani spiskovi sa brojevima poljoprivrednih gazdinstava koja su ostvarila pravo na podsticaje i iznosom sredstava. Međutim ovakvo rešenje nije sistemsko niti održivo.

*Prema Direktivi 1306/2013/EU o finansiranju, menadžmentu i monitoringu zajedničke poljoprivredne politike, svaki korisnik koji dobije finansijska sredstva, nalazi se na javno dostupnim listama. Ove liste su dizajnirane tako da promovišu transparentnost i poverenje u mere finansiranja EU.*



### PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede donese podzakonski akt ili usvoji instrukciju, odnosno tehničko uputstvo, kojim se precizira način vođenja Knjige polja u elektronskom obliku i njen sadržaj, kao i način monitoringa te obaveze. Knjiga polja bi obavezno trebalo da sadrži sledeće podatke:

- Informaciju o plodoredima;
- Vreme i dužinu trajanja radnih operacija po ha;
- Upotrebu i količinu utroška zaštitnih sredstava po ha;
- Količinu utrošenog repromaterijala (seme, đubrivo, zaštitna sredstva) po ha;
- Potrošnju goriva po ha za različite radne operacije;
- Ostvareni prinos po ha ili ukupno ostvareni prinos;
- Strukturu biljne proizvodnje;
- Informacije o postojanju sistema za navodnjavanje/odvodnjavanje i potrošnju vode;
- Parametre plodnosti, odnosno analizu kvaliteta zemljišta;
- Količinu opasnih i štetnih materija;
- Agrotehničke zahteve obrade zemljišta i zasnivanja zasada.

Takođe preporučujemo da se uspostavi mehanizam da se Knjiga polja poveže sa drugim relevantnim bazama i informacionim sistemima, sa ciljem da podaci iz Knjige polja budu dostupni i drugim resornim institucijama, kao što je Uprava za zaštitu bilja, Uprava za agrarna plaćanja, Direkcija za robne rezerve itd.

Dodatno, u skladu sa Zakonom o podsticajima u poljoprivredi i ruralnom razvoju, potrebno je uspostaviti javni elektronski Registar podsticaja, sa svim relevantnim podacima o podsticajima. Istovremeno, Registar treba uvezati i sa drugim bazama resornog ministarstva (poput elektronskog sistema za podnošenje zahteva za registraciju i subvencije - eAgrar), kako bi se omogućila efikasnija kontrola i izbegla mogućnost duplog finansiranja). Ovo rešenje bi pozitivno uticalo i na poljoprivredne proizvođače, koji usled nedostatka poverenja ranije nisu konkurisali za podsticajna sredstva.



*Obrazloženje: Tokom 2023. godine NALED je u saradnji sa Upravom za poljoprivredno zemljište pripremio preporuke i smernice za dalje unapređenje sistema upravljanja poljoprivrednim zemljištem. Poseban fokus je bio na unapređenju sistema izveštavanja o korišćenju zakupljenog poljoprivrednog zemljišta u državnoj svojini i to kroz definisanje sadržaja Knjige polja i preporuka/instrukcija za način vođenja, overu i kontrolu. Međutim, tokom 2023. godine ni instrukcija ni podzakonski akt nisu usvojeni te preporuka ne može biti ocenjena kao realizovana.*

### PROPISI

- Zakon o poljoprivrednom zemljištu (Službeni glasnik RS br. 62/2002, ... 95/2018 - dr. zakon)
- Zakon o podsticajima u poljoprivredi i ruralnom razvoju (Službeni glasnik RS br. 10/2013, ... 92/2023)



# 7. MINISTARSTVO POLJOPRIVREDE, ŠUMARSTVA I VODOPRIVREDE

## 7.2 UNAPREDITI PRAVNI OKVIR ZA RAZVOJ ORGANSKE PROIZVODNJE

### OPIS PROBLEMA

Član 61. stav 5. Zakona o poljoprivrednom zemljištu propisuje da se državno poljoprivredno zemljište pod određenim uslovima, može dati na besplatno korišćenje za poljoprivrednu proizvodnju i fizičkim i pravnim licima koja su upisana u Registar poljoprivrednih gazdinstava i nalaze se u aktivnom statusu, na period do pet godina. Istim članom je propisano da se period od pet godina može produžiti do 30 godina, između ostalog, uz odobrenje za investicione radove koje daje Ministarstvo. Podzakonskim aktom se definiše investiciono ulaganje kao izgradnja sistema za navodnjavanje i odvodnjavanje, ribnjaka, plastenika, staklenika, sadnja vinograda ili voćnjaka, protivgradna zaštita na višegodišnjim zasadima na poljoprivrednom zemljištu. Dakle, organska proizvodnja nije definisana kao investiciono ulaganje iako podrazumeva ulaganja u „čišćenje” zemljišta koje traje nekoliko godina. Ovo predstavlja problem proizvođačima organske hrane jer im je period zakupa zemljišta od pet godina prekratak kako bi izvršili konverziju zemljišta i počeli da prihoduju na osnovu organske proizvodnje.

Dodatno, članom 38. Zakona o podsticajima u poljoprivredi i ruralnom razvoju definisane su vrste, procentualni iznosi i prihvatljivi korisnici podsticaja za organsku proizvodnju. Međutim, uslovi i iznos podsticaja za organsku proizvodnju u mnogim segmentima ne odgovaraju potrebama poljoprivrednika i deluju ograničavajuće. Recimo, članom 38. propisano je da se iznos podsticaja za organsku proizvodnju vezuje procentualno za iznos podsticaja u konvencionalnoj proizvodnji; Dalje, Zakonom, a dalje i Pravilnikom je propisano da se podsticaj za organsku proizvodnju u stočarstvu može dobiti samo za kvalitetna priplodna grla što je u suprotnosti sa načelima organske proizvodnje koja fokus stavlja ne na kvantitet već na ekološki prihvatljive načine proizvodnje;

Dodatni problem koji poljoprivrednici često ističu je da im nakon konkurisanja za podsticaje isplata sredstava dolazi kasno, u onom trenutku kada su oni većinu troškova već pokrili iz sopstvenih sredstava što negativno utiče na njihovu konkurentnost. A takođe se javlja problem i u fazi planiranja investicija imajući u vidu da ne postoje blagovremene informacije (objavljeni programi) sa jasno definisanim rokovima i planiranim budžetima za raspisivanje konkursa. već se za pozive i ismene Pravilnika koje ga omogućavaju saznaje u poslednjem trenutku.

Isti ćemo i da veliki broj proizvođača nije dovoljno tehnički osposobljen, kako bi sami podnosili zahteve za podsticaje. Individualnim podnošenjem zahteva često se dodatno optereti administracija sa nepotpunim i nespravnim zahtevima, koji se kasnije moraju dopuniti. Organizatorima proizvodnje nije omogućeno da podnesu zahtev za podsticaje za organsku proizvodnju za više kooperanata koje okupljaju, kao što je to slučaj npr. za mlekaru.

### PREDLOG REŠENJA

Sa ciljem poboljšanja uslova za bavljenje organskom proizvodnjom predlažemo:

- 1) Da se izmeni Zakon o poljoprivrednom zemljištu na način da se investicionim ulaganjem smatra organska poljoprivreda, odnosno ulaganje u procesu konverzije, koji vodi ka sertifikaciji organske poljoprivredne proizvodnje na poljoprivrednom zemljištu;
- 2) Da se organska poljoprivredna proizvodnja uzima kao kriterijum za dodelu zakupa državnog poljoprivrednog zemljišta po pravu prvenstva;
- 3) Izmenu ili donošenje novog Pravilnika o uslovima i postupku davanja u zakup i na korišćenje poljoprivrednog zemljišta u državnoj svojini tako da i organska proizvodnja bude adekvatno prepoznata - na ovaj način bi se proizvođačima organske hrane omogućilo da bez naknade koriste poljoprivredno zemljište na period duži od pet godina;
- 4) Izmenu Zakona o podsticajima u poljoprivredi i ruralnom razvoju tako da omogući: a) da se iznosi podsticaja za organsku proizvodnju utvrđuju i dodeluju nezavisno od podsticaja za konvencionalnu proizvodnju; b) dodelu podsticaja stočarima za priplodna grla koja se proizvode uz poštovanje načela organske proizvodnje, pod uslovima koji su potpuno drugačiji od uslova koji se traže za „kvalitetna” priplodna grla; c) uvede mogućnost da se subvencije isplaćuju organizatorima proizvodnje, po sličnom modelu kao što se premije za mleko isplaćuju otkupljivačima kako bi se pojednostavio postupak za poljoprivrednike koji nisu u stanju samostalno da podnesu zahteve; d) da dinamika isplate subvencija bude usaglašena sa potrebama proizvođača, koji najveće troškove imaju u proleće.

Dodatno, u cilju bolje pripreme poljoprivrednika za investicije, odmah nakon što se usvoji budžet potrebno je objaviti indikativni plan poziva za mere podrške u poljoprivredi i ruralnom razvoju za narednu godinu i za svaku meru naznačiti kada se očekuje raspisivanje javnog poziva, koji je rok za konkurisanje i koji je indikativni budžet. S tim u vezi potrebno je izmeniti Zakon o poljoprivredi i ruralnom razvoju i definisati da se usvaja jedinstven program za poljoprivredu i ruralni razvoj, bez razdvajanja na dva programska dokumenta kao što su do sada zasebno objavljivani Nacionalni program za poljoprivredu i Nacionalni program ruralnog razvoja, koji su istekli 2020. godine.

*Obrazloženje: U 2023. godini izmenjen je Zakon o podsticajima u poljoprivredi i ruralnom razvoju koji je omogućio da svi poljoprivrednici, pa i oni koji se bave organskom proizvodnjom, dobiju podsticaje za do 100 hektara (umesto dosadašnjih 20) zemljišta pod biljnom proizvodnjom koje je upisano u Registar poljoprivrednih gazdinstava. Na ovaj način rešen je problem usitnjavanja gazdinstava što je do sada bio slučaj imajući u vidu da su poljoprivrednici, kako bi ostvarili prava na što većoj površini zemljišta, fiktivno upisivali više gazdinstava sa do 20 hektara zemljišta. Iako će ova izmena doneti boljitak i organskim proizvođačima, preporuka je i dalje ocenjena kao nerealizovana imajući u vidu da krupnije izmene sistema podrške organskim proizvođačima nisu načinjene.*

### PROPISI

- Zakon o poljoprivrednom zemljištu (Službeni glasnik RS br. 62/2006, ... 95/2018 – dr.zakon)
- Zakon o podsticajima u poljoprivredi i ruralnom razvoju (Službeni glasnik RS br. 10/2013, ... 92/2023)
- Pravilnik o korišćenju podsticaja za organsku stočarsku proizvodnju (Službeni glasnik RS br. 63/2023)
- Pravilnik o uslovima i postupku davanja u zakup i na korišćenje poljoprivrednog zemljišta u državnoj svojini (Službeni glasnik RS br. 16/2017, ... 63/2023)



# 7. MINISTARSTVO POLJOPRIVREDE, ŠUMARSTVA I VODOPRIVREDE

## 7.3 OMOGUĆITI KORIŠĆENJE POLJOPRIVREDNOG ZEMLJIŠTA ZA BRZORASTUĆE ENERGETSKE ZASADE

### OPIS PROBLEMA

Član 22. Zakona o poljoprivrednom zemljištu propisuje opštu zabranu korišćenja obradivog poljoprivrednog zemljišta prve, druge, treće, četvrte i pete katastarske klase u nepoljoprivredne svrhe, dok član 23. propisuje izuzetke za koje je potrebna saglasnost Ministarstva, među kojima se ne nalazi i korišćenje zemljišta za brzorastuće energetske useve. Dalje zakonom nije jasno definisano da li se zemljište od VI-VIII katastarske klase može koristiti u nepoljoprivredne svrhe.

Međutim, članom 61. Zakona propisano je da se poljoprivredno zemljište u državnoj svojini, koje nije korišćeno u poslednje tri agroe-konomske godine, može dati na korišćenje bez naknade licima koja se bave proizvodnjom energije iz obnovljenih izvora od biomase i stočarstva, na period do 30 godina, uz odobrenje za investicione radove koje daje Ministarstvo u skladu sa članom 67. Zakona. Propisano je da odluku o tome donosi nadležni organ jedinice lokalne samouprave uz saglasnost Ministarstva.

Iz citirane odredbe je evidentno da zakonodavac prepoznaje potrebu da podsticajnom merom besplatnog davanja poljoprivrednog zemljišta u dugoročni zakup podrži niskoprofitabilno, ali opštekorisno uzgajanje biljaka koje se koriste za obnovljive izvore energije, ali tu meru limitira na zemljište u državnoj svojini i to samo na ono zemljište koje već nije korišćeno za poljoprivrednu proizvodnju tokom prethodne tri agroe-konomske godine.

### PREDLOG REŠENJA

Imajući u vidu značaj koji razvoj obnovljivih izvora energije ima u borbi protiv klimatskih promena, kao i generalno za zaštitu životne sredine, smatramo da je izmenama Zakona o poljoprivrednom zemljištu potrebno omogućiti da se na obradivom poljoprivrednom zemljištu V-VIII katastarske klase i neobradivom poljoprivrednom zemljištu bez obzira na katastarsku klasu omogući uzgoj brzorastućih energetske useva, bez obzira na poreklo vlasništva na tom zemljištu (privatno, zadružno, opštinsko, državno) i da se omogući besplatan zakup, bez obzira na vrstu javne svojine.

U tom smislu, predlažemo da se stav 1, tačka 1 člana 23 Zakona o poljoprivrednom zemljištu dopuni dodavanjem brzorastućih energetske useva. Pored toga, predlažemo da se u članu 61. doda novi stav 12. koji glasi:

„Pod uslovima propisanim ovim članom Zakona može se dati na korišćenje bez plaćanja naknade i zemljište u javnoj svojini na kome titular nije Republika Srbija, s tim što rešenje o tome donosi nosilac prava, odnosno korisnik tog zemljišta, uz prethodno pribavljenu saglasnost nosioca prava, ako nosilac i korisnik nisu isto lice, a rešenje o tome konačno je u upravnom postupku”.

Dodatno, Republika Srbija, AP Vojvodine i JLS treba i drugim merama javnih politika da popularišu i podstiču proizvodnju brzorastućih energetske useva i njihovu upotrebu za obnovljive izvore energije. Navedene izmene rezultirale bi uvećanim prihodima za korisnike poljoprivrednog zemljišta, proizvodnjom čistije energije, otvaranjem novih radnih mesta u ruralnim sredinama i pozitivnim uticajem na životnu sredinu. Nesporni interesi poljoprivredne proizvodnje bi ostali zaštićeni kroz obavezu korišćenja isključivo u te svrhe obradivog poljoprivrednog zemljišta od prve do četvrte katastarske klase.

### PROPISI

· Zakon o poljoprivrednom zemljištu (Službeni glasnik RS br. 62/2006, ... 95/2018 - dr. zakon)

# 7. MINISTARSTVO POLJOPRIVREDE, ŠUMARSTVA I VODOPRIVREDE

## 7.4 SMANJITI ADMINISTRATIVNO I FINANSIJSKO OPTEREĆENJE PČELARA

### OPIS PROBLEMA

Naknada za izdavanje i produžavanje Uverenja o zdravstvenom stanju po pčelinjoj zajednici povećana je 2013. godine sa 11 na 64 dinara, gotovo petostruko više. Uverenje traje tri meseca, a tokom jedne godine se pribavlja četiri puta. Imajući u vidu broj košnica za koje se uverenje mora pribaviti svake godine, izdatak pčelara po ovom osnovu je drastično povećan što utiče na povećanje cene meda i čini naše pčelare nedovoljno konkurentnim na evropskom tržištu.

Izdavanje navedenog uverenja nije podrazumevalo bitnije dodatno angažovanje, niti dodatne troškove na strani veterinara koji izdaju uverenje te se postavlja pitanje opravdanosti ovakvog povećanja naknade. Dodatno, naknada za izdavanje Uverenja o zdravstvenom stanju životinja u unutrašnjem prometu, naplaćuje se u odgovarajućem procentu vrednosti životinje, a za pčelinje zajednice iznosi 25 dinara. Ova naknada plaća prilikom svake selidbe. U proseku pčelari imaju dve do tri selidbe godišnje, te pomenutu naknadu plaćaju četiri do šest puta (s obzirom na to da se plaća za oba pravca).

Dakle, na godišnjem nivou pčelar po pčelinjoj zajednici (košnici) mora izdvojiti od 164 do 214 dinara, odnosno oko trećine podsticaja koji pčelar dobija od države po košnici. Na ovaj način se dodatno administrativno i finansijski opterećuju pčelari koji bi sredstva mogli bolje iskoristiti za brži razvoj pčelarske proizvodnje.

### PREDLOG REŠENJA

Izmeniti Uredbu o visini naknade za izdavanje i produžavanje uverenja o zdravstvenom stanju životinja tako da se za izdavanje i produžavanje uverenja o zdravstvenom stanju po pčelinjoj zajednici ne naplaćuje naknada – u članu 2. stav 1. tačka 17) reči: „64 dinara” zameniti rečima „ne naplaćuje se”. Zahtev za izdavanje ovog uverenja potrebno je digitalizovati tako da predstavlja najmanje opterećenja kako za pčelare, tako i za veterinare koji ga izdaju.

Dodatno, predlažemo da se uvede fiksna naknada za izdavanje uverenja o zdravstvenom stanju životinja u unutrašnjem prometu od 100 dinara po jednoj selidbi, bez obzira na broj košnica čime bi se pčelari rasteretili dodatnih finansijskih zahteva, a sa druge strane bi sve informacije o kretanju pčelinjih zajednica i dalje bile na raspolaganju.

#### PROPISI

- Zakon o veterinarstvu ( Službeni glasnik RS br. 91/2005, ... 17/2019 - dr.zakon)
- Uredba o visini naknade za izdavanje i produžavanje uverenja o zdravstvenom stanju životinja (Službeni glasnik RS br. 113/2013)

# 7. MINISTARSTVO POLJOPRIVREDE, ŠUMARSTVA I VODOPRIVREDE

## 7.5 UKINUTI OBAVEZU PRIBAVLJANJA VETERINARSKO-SANITARNIH USLOVA ZA UVOZ ILI TRANZIT POŠILJAKA

### OPIS PROBLEMA

U skladu sa članom 124. stav 1. Zakona o veterinarstvu, Ministarstvo izdaje rešenje o utvrđivanju veterinarsko sanitarnih uslova za uvoz ili tranzit pošiljki životinja, proizvoda životinjskog porekla, hrane životinjskog porekla, hrane za životinje, sporednih proizvoda životinjskog porekla i pratećih predmeta. Iako je izmenama Pravilnika poslednjih godina proširena lista pošiljki za koje se ne zahteva izdavanje rešenja za uvoz, ova administrativna prepreka i dalje postoji za veliki broj pošiljaka. Važenje rešenja je produženo sa tri na šest meseci, dok je rok za njihovo izdavanje 30 dana. Međutim, rok za izdavanje rešenja neretko biva prekoračen, a dešava se da dozvole budu i ukinute, što dodatno negativno utiče na poslovanje privrednih subjekata.

Imajući u vidu da pošiljke pri uvozu i tranzitu svakako prati međunarodni veterinarski sertifikat, da se u skladu sa analizom rizika na granici obavlja veterinarsko-sanitarni pregled, kao i da se na osnovu epizootiološke situacije u zemljama izvoznicama uvoz dozvoljava ili zabranjuje u mnogo bržim vremenskim rokovima nego što je rok važenja samog rešenja, postavlja se pitanje njegove svrsishodnosti. Ova administrativna obaveza ne doprinosi većoj bezbednosti hrane ili manjem riziku po zdravlje ljudi i životinja predstavlja dodatnu proceduru koja smanjuje konkurentnost uvoznika, ali i domaće industrije hrane koja koristi sirovine iz uvoza za dalju preradu.

### PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da se izmenama Zakona o veterinarstvu ukinu obaveza uvoznika da pribavlja rešenje o utvrđivanju veterinarsko-sanitarnih uslova za uvoz ili tranzit kao de facto dozvole za uvoz pojedinih pošiljki ili da se izmeni Pravilnik i proširi lista pošiljki za koje se ne zahteva izdavanje rešenja o utvrđivanju veterinarsko-sanitarnih uslova za uvoz. Istovremeno je neophodno osigurati da međunarodni veterinarski sertifikati prate sve pošiljke, da se uvoz vrši isključivo iz odobrenih objekata, kao i da se veterinarsko-sanitarna kontrola na granici obavlja u skladu sa analizom rizika. Takođe, neophodno je formiranje Registra uvoznih objekata privrednih subjekata koji ispunjavaju neophodne uslove za uvoz, što podrazumeva i promenu regulative.

Uporedna praksa evropskih država koje nisu članice EU pokazuje da ovakve dozvole ne postoje (Severna Makedonija, Albanija, Švajcarska, Norveška) ili da je rok za njihovo izdavanje značajno kraći - u praksi do sedam dana (Crna Gora, BiH).

### PROPISI

- Zakon o veterinarstvu ( Službeni glasnik RS br. 91/2005, ... 17/2019 - dr. zakon)
- Pravilnik o uslovima za pošiljke za koje nije potrebno rešenje za uvoz i tranzit (Službeni glasnik RS br. 39/2019, ... 115/2023)

## 8. MINISTARSTVO ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE

### 8.1 USPOSTAVITI ZELENI FOND KAO SAMOSTALNO PRAVNO LICE

#### OPIS PROBLEMA

U redovnim godišnjim izveštajima Evropske komisije o napretku Srbije na putu EU integracija, uključujući i poslednji za 2022. godinu, jačanje administrativnih i finansijskih kapaciteta centralnih i lokalnih organa vlasti, su postavljeni kao obaveza. Kako se navodi, iako Srbija znatno povećava investicije u zaštitu životne sredine, još uvek nema delotvornu institucionalnu strukturu i transparentne procedure.

Fond za zaštitu životne sredine je ugašen donošenjem Zakona o prestanku važenja Zakona o fondu za zaštitu životne sredine (Službeni glasnik RS, br. 93/2012) da bi Odlukom o osnivanju Zelenog fonda Republike Srbije (Službeni glasnik RS br. 91/2016) on ponovo bio uspostavljen, ali kao organizaciona celina Ministarstva životne sredine. S obzirom na to da nije donet niti jedan podzakonski akt kojim bi se obezbedilo funkcionisanje Zelenog fonda u potpunosti, i da sva sredstva od naplate naknada za zagađivanje (zaštitu) životne sredine i dalje slivaju u budžet Republike Srbije, u praksi se i dalje osećaju posledice Zakona o prestanku rada Fonda za zaštitu životne sredine.

Potrebno je dodatno razvijati i jačati personalne kapacitete javne uprave u oblasti životne sredine kako na republičkom, tako i na lokalnom nivou, uspostaviti fond kao samostalno telo sa funkcijom pripreme, upravljanja i praćenja projekta u ovoj izuzetno zahtevnoj oblasti.

Uspostavljanje Zelenog fonda uz odgovarajuću reformu naknada, ključno je za uspostavljanje održivog i transparentnog finansiranja i upravljanja projektima u oblasti zaštite životne sredine.

#### PREDLOG REŠENJA

Potrebno je uspostaviti Zeleni fond kao samostalno pravno lice, projektno orijentisno, sa jasno definisanim pravnim okvirom i budžetom, što je preduslov za transparentno i održivo finansiranje mera i projekata iz oblasti zaštite životne sredine.

To podrazumeva usvajanje Zakona o Fondu za zaštitu životne sredine i/ili izmena Zakona o zaštiti životne sredine kojim će se propisati da se ovaj fond osniva kao pravno lice i centralni instrument za finansiranje i kofinansiranje u sektoru životne sredine, i da se sredstva od naplate naknada za zagađivanje životne sredine uplaćuju direktno u taj fond.

Sredstva fonda koristila bi se za:

- Finansiranje pripreme, sprovođenja i razvoja programa, projekata i drugih aktivnosti na državnom i lokalnom nivou čiji je cilj očuvanje, održivo korišćenje, zaštita i unapređenje životne sredine;
- Unapređenje energetske efikasnosti i korišćenja obnovljivih izvora energije;
- Očuvanje biološke i geološke raznovrsnosti i racionalnog korišćenja prirodnih dobara i energije kao osnovnih uslova održivog razvoja;
- Ostvarivanje prava građana na zdravu životnu sredinu.

*Evropska komisija u izveštaju za 2023. godinu posebno navodi da iako je obim sredstava iz budžeta Republike Srbije za životnu sredinu i klimatsko delovanje povećan za skoro 20% u odnosu na prethodnu godinu, sav prihod ostvaren od naknada mora biti namenjen za zaštitu i unapređivanje životne sredine, što trenutno nije slučaj. Iako Srbija znatno povećava investicije u zaštitu životne sredine, još uvek nema delotvornu institucionalnu strukturu i transparentne procedure. Realizacija ove preporuke doprinela bi realizaciji preporuka EK za Poglavlje 27 – Zaštita životne sredine i klimatske promene.*



#### PROPISI

Zakon o zaštiti životne sredine (Službeni glasnik RS br. 135/2004, ... 95/2018 – dr.zakon)  
Pravna praznina nastala donošenjem Zakona o prestanku rada Fonda za zaštitu životne sredine

## 8. MINISTARSTVO ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE

### 8.2 REFORMISATI NAKNADU ZA ZAŠTITU ŽIVOTNE SREDINE UZ UVAŽAVANJE PRINCIPA „ZAGAĐIVAČ PLAĆA“

#### OPIS PROBLEMA

Trenutni, paušalni, obračun naknade za zaštitu i unapređenje životne sredine nije u skladu sa principom „zagađivač plaća“.

Učeće prihoda od naknada u oblasti životne sredine u BDP-u iznosilo svega 3.9% u 2022. godini (izveštaj Agencije za zaštitu životne sredine iz 2022. godine), a od tog iznosa naknada za zagađenje je iznosila svega 4%, a naknada za korišćenje resursa 1,5%. Dodatno, prema poslednjem izveštaju Agencije, u 2022. godini ulaganje privrednih sektora u zaštitu životne sredine iznosilo je ukupno 0,1 % BDP-a, a od toga najviše u upravljanje otpadom (34,2%) i ekološke aspekte proizvodnje (36,8%), dok je ulaganje koje bi se umanjilo emisije zagađujućih materija u vazduh iznosilo tek 7,8%.

Ova činjenica, uz dodatak količine emisije zagađujućih materija koje su nekoliko puta veće od proseka u EU, pokazuju da naknada svojom visinom nema odvratajući efekat, odnosno ne podstiče privrednike da ulažu u kvalitetniju opremu ili filtere, te samim tim ne doprinosi poboljšanju kvaliteta životne sredine u Srbiji.

Pored toga, naknadom za štetne emisije nisu obuhvaćeni svi značajni izvori SO<sub>2</sub>, NO<sub>2</sub> i praškastih materija koji se emituju u vazduh, kao ni emisije štetnih materija poput amonijaka (NH<sub>3</sub>) ili drugih lako isparivih jedinjenja koje u ukupnom udelu zagađenog vazduha imaju značajno mesto.

Ovako postavljen sistem naknada dovodi do toga da naknadu za zaštitu i unapređenje životne sredine plaćaju svi poreski obveznici bez obzira na stvarni uticaj na životnu sredinu, te se sa pravom pokreće pitanje da li se plaćanjem ove naknade ostvaruje njen glavni cilj – zaštita životne sredine.

#### PREDLOG REŠENJA

Imajući u vidu da naplata naknade prema stvarnim količinama zagađenja na lokalnu usled nedovoljno podataka i kapaciteta lokalnih registara izvora zagađivanja nije bila uspešna, predlažemo da se ova naknada integriše u naknadu za emisije – te bi zajedno formirale naknadu za zagađenje.

Takođe, kako bi se postigao veći podsticajni efekat naknade i omogućio širi obuhvat štetnih emisija u vazduh, potrebno je povećati visinu naknade po toni štetnih materija, ali i izmeniti sistem korektivnih podsticaja i proširiti obuhvat oporezivanja na druge štetne materije.

Predlog izmena obračuna naknade za zagađenje podrazumeva izmene Zakona o naknadama za korišćenje javnih dobara u delu članova 117 – 120, a u saradnji sa Ministarstvom finansija, koje treba da definišu obveznike naknade, visinu naknade, kao i način utvrđivanja i plaćanja naknade. Kako je Zakon o naknadama za korišćenje javnih dobara izmenjen tokom 2023. godine, i nije bilo sustinskih izmena za gore navedene članove kao prelazno rešenje potrebno je posebnom Uredbom urediti ovu oblast i konkretnije utvrditi osnov odnosno kriterijum za određivanje aktivnosti.

#### PROPISI

- Zakon o naknadama za korišćenje javnih dobara (Službeni glasnik RS br. 95/2018, 49/2019, ... 92/2023 i 120/2023 - usklađeni din. izn..)
  - Uredba o граниčnim vrednostima emisija zagađujućih materija u vazduh iz postrojenja za sagorevanje (Službeni glasnik RS br. 6/2016, 67/2021)
- Pravilnik o metodologiji za izradu nacionalnog i lokalnog izvora zagađivanja, kao i metodologija za vrste, načine i rokove prikupljanja podataka (Službeni glasnik RS br. 91/2010, ... 72/2023)
  - Uredba o kriterijumima za određivanje aktivnosti koje utiču na životnu sredinu prema stepenu negativnog uticaja na životnu sredinu koji nastaje obavljanjem aktivnosti (Službeni glasnik RS br. 86/2019 i 89/2019)

## 8. MINISTARSTVO ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE

### 8.3 UVESTI INSTITUT PRODUŽENE ODGOVORNOSTI U UPRAVLJANJU POSEBNIM TOKOVIMA OTPADA

#### OPIS PROBLEMA

Zakon o upravljanju otpadom i Uredba o proizvodima koji nakon upotrebe postaju posebni tokovi otpada definisali su plaćanje naknade za ovu vrstu proizvoda u koje spadaju i elektronski i električni proizvodi (EEP). S obzirom na to da se Zakon primenjuje već preko 10 godina mogu se uočiti njegovi negativni efekti u praksi, prouzrokovani visokim naknadama (do 12% u ceni proizvoda) koje direktno utiču na cenu proizvoda i predstavljaju teret kako za kupce, tako i za proizvođače, odnosno uvoznike.

Sa druge strane i država ima ograničenu kontrolu nad finansijama, jer nije uspostavljen efikasan sistem za naplatu naknada (plaća je samo oko 25% obveznika), kao ni za njihovo dalje korišćenje posebno imajući u vidu da ne postoji Zeleni fond kao zasebna institucija koja bi se o ovome brinula. Naime, sredstva se uplaćuju u budžet RS, a onda se putem javnog konkursa dodeljuju operaterima koji su zbrinuli prikupljeni otpad. A, s obzirom da nije propisana produžena odgovornost privrede po osnovu upravljanja otpadom, što je osnovni princip u održivom upravljanju otpadom, ne dolazi do investicija u ovu oblast.

Ovakav sistem je demotivišući kako za privredu, tako i za građane, što rezultira neadekvatnim upravljanjem ovom vrstom otpada. Ovo je dodatno pojačano nedostatkom organizovanog podizanja javne svesti i kvalitetne edukacije sa ovom temom, a problem će biti još aktuelniji imajući u vidu trend digitalizacije svih procesa, odnosno sve veće upotrebe elektronskih i električnih uređaja.

#### PREDLOG REŠENJA

Potrebno je izmeniti Zakon o upravljanju otpadom tako da se propiše produžena odgovornost privrednih subjekata za upravljanje posebnim tokovima otpada, koji nastaje upotrebom proizvoda konkretnih proizvođača, odnosno uvoznika.

Uvođenje produžene odgovornosti proizvođača, odnosno uvoznika za upravljanjem otpadom je dobar model za Srbiju, privredu i njene građane, koji doprinosi sprečavanju neloyalne konkurencije i smanjenju sive ekonomije, a taj model se može dodatno unaprediti uvođenjem jedinstvenog javnog registra zagađivača (proizvođača i uvoznika). Na ovaj način bi privreda postala aktivni učesnik u procesima zaštite životne sredine, pa bi imala podsticaja da investira u zaštitu životne sredine i zapošljava u ovoj oblasti.

Države članice EU su već uspešno implementirale institute produžene odgovornosti proizvođača u upravljanju posebnim tokovima otpada, tako da se taj sistem može implementirati po modelu koji je već uspešno potvrđen u praksi.

#### PROPISI

· Zakon o upravljanju otpadom (Službeni glasnik RS br. 36/2009, ... 35/2023)

· Uredba o proizvodima koji posle upotrebe postaju posebni tokovi otpada, obrascu dnevne evidencije o količini i vrsti proizvedenih i uvezenih proizvoda i godišnjeg izveštaja, načinu i rokovima dostavljanja godišnjeg izveštaja, obveznicima plaćanja naknade, kriterijumima za obračun, visinu i način obračunavanja i plaćanja naknade (Službeni glasnik RS br. 54/2010, ... 77/2021)

## 8. MINISTARSTVO ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE

### 8.4 UVESTI PODSTICAJE ZA PONOVNUPOTREBU OTPADNIH PRENOSIVIH BATERIJA I PROŠIRITI SAKUPLJAČKU MREŽU

#### OPIS PROBLEMA

Prema podacima Agencije za zaštitu životne sredine svaki građanin godišnje iskoristi kilogram baterija dok se svega 17 tona baterija tokom 2020. godine izvezlo u Nemačku sa ciljem daljeg tretmana. Problem će sigurno biti još izraženiji u budućnosti imajući u vidu razvoj električnih vozila i najavu da će se i u Srbiji proizvoditi u skorijoj budućnosti. Srbija trenutno nema redovni sistem sakupljanja baterija niti postoje objekti za njihovo sortiranje ili skladištenje, a usled nedostatka podsticajnih mera.

Naime, na osnovu člana 2. Uredbe o visini i uslovima za dodelu podsticajnih sredstava, donosi se Pravilnik o usklađenim iznosima podsticajnih sredstava za ponovnu upotrebu, reciklažu i korišćenje određenih vrsta otpada, kojim se utvrđuju usklađeni iznosi podsticajnih sredstava. Navedenim Pravilnikom su definisani podsticaji za operatere za ponovnu upotrebu, reciklažu i iskorišćenje otpada, dok za otpadne prenosive (kućne) baterije, nema podsticaja jer se one samo sakupljaju u Republici Srbiji i izvoze na dalji tretman, a sobzirom na to da Srbija nema postrojenje za tretman baterija.

Usled gore navedenog, iako zakonska regulativa propisuje odgovarajuće skladištenje i obavezu izvoza opasnog otpada u roku od godinu dana, najveća količina prenosivih (kućnih) baterija se odlaze bez posebnog tretmana. Pojedine kompanije u sklopu svoje društvene odgovornosti, sakupljaju ove baterije i plaćaju izvoz na tretman 4-6 EUR po kg. Značajan problem predstavlja i činjenica da postoji samo jedna kompanija koja se bavi izvozom na tretman i reciklažu ovog toka otpada, a istovremeno ne postoji organizovan sistem sakupljanja i odlaganja, niti odgovarajućih podsticaja od strane države.

Kod sakupljanja baterija i sijalica, jedna od prepreka institucionalne prirode je način definisanja i shvatanje pojma privremenog skladištenja, tako da bi moglo da se tumači da svaki subjekt ima pravo da drži sakupljene baterije i sijalice u posudama, samo ako poseduje dozvolu za to.

#### PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da se izmeni Pravilnik o usklađenim iznosima podsticajnih sredstava za ponovnu upotrebu, reciklažu i korišćenje određenih vrsta otpada tako da se dodaju podsticaji za operatere za sakupljanje, ponovnu upotrebu, reciklažu i korišćenje otpadnih prenosivih (kućnih) baterija.

Pored toga, potrebno je proširiti mrežu za sakupljanje kroz uspostavljanje infrastrukture i sistema odvojenog sakupljanja istrošenih baterija i akumulatora u okviru sistema produžene odgovornosti proizvođača (EPR – Extended Producers Responsibility), uključujući prenosive baterije i akumulatore, za koje mora biti dostignuta minimalna stopa prikupljanja.

Kako bi se ovo implementiralo predlažemo da se izmeni Zakon o upravljanju otpadom radi pojednostavljenja procedure za određivanje lokacija potrebnih za sakupljanje ove vrste otpada. Budući da Program upravljanja otpadom u Srbiji za period 2022-2031. godine predviđa uspostavljanje reciklažnih dvorišta u jedinicama lokalne samouprave, otvara se mogućnost da se predvidi prostor za mesta za sakupljanje i ove vrste otpada. Na taj način bi se mreža za sakupljanje dodatno proširila i približila građanima, sa ciljem da se ovaj opasni otpad odlaze na pravilan i bezbedan način.

Dodatno, u Zakonu o upravljanju otpadom trebalo bi definisati ulogu držaoca, koja bi omogućila privremeno skladištenje baterija i sijalica na lokaciji držaoca, u periodu do 12 meseci, čime bi se eliminisala potreba za ishodom dozvole za skladištenje u svakom pojedinačnom slučaju (odnosno za svako pojedinačno mesto za sakupljanje).

#### PROPISI

- Pravilnik o usklađenim iznosima podsticajnih sredstava za ponovnu upotrebu, reciklažu i korišćenje određenih vrsta otpada (Službeni glasnik RS br. 51/2021)
- Zakon o upravljanju otpadom (Službeni glasnik RS br. 36/2009, ... 35/2023)



## 8. MINISTARSTVO ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE

### 8.5 UREDITI NAČIN POSTUPANJA S BIORAZGRADIVIM KUHINJSKIM OTPADOM

#### OPIS PROBLEMA

Procenjuje se da se u Srbiji godišnje baci oko 247.000 tona jestive hrane, što je oko 30-40 kg po stanovniku. Pored domaćinstava najveći generatori otpada od hrane su ugostitelji koji godišnje generišu oko 40.000 tona otpada od hrane. Čak 99% ovog otpada završava na deponiji, gde emituje opasne gasove sa efektom staklene bašte. Problem leži u nedostatku propisa. Naime, Zakonom o upravljanju otpadom nije regulisan i definisan osnov za donošenje Pravilnika kojim bi se postupalo sa biorazgradivim kuhinjskim otpadom koji nastaje obavljanjem delatnosti pripremanja i posluživanja hrane, kao i drugih delatnosti čijim obavljanjem stalno ili povremeno nastaje otpad od hrane, odnosno hrana koja je neupotrebljiva za svrhu za koju je prvobitno bila namenjena.

#### PREDLOG REŠENJA

Potrebno je izmeniti Zakon o upravljanju otpadom tako što će se dodati novi član 58a, koji bi uredio materiju otpada od hrane i to šta se smatra otpadom od hrane, kakav je tretman otpada od hrane, ko se smatra proizvođačem / vlasnikom / držaocem / sakupljačem otpada od hrane, i koji pravni subjekti su u obavezi da vrše odlaganje otpada od hrane u skladu sa delatnošću.

Zakonom bi trebalo obavezati sva pravna lica koja se bave ugostiteljskim i srodnim delatnostima, u kojima se u proseku priprema više od 50 obroka dnevno na godišnjem nivou, da vrše odlaganje otpada od hrane u skladu sa Zakonom. Izmenom Zakona treba propisati nadležnost Ministra za donošenje Pravilnika o postupanju sa biorazgradivim kuhinjskim otpadom koji nastaje obavljanjem delatnosti pripremanja i posluživanja hrane koji bi bliže uređivao Zakon. Predložene izmene bi omogućile razvrstavanje i poseban tretman ove vrste otpada u odnosu na sve ostale vrste komunalnog otpada, jer primena tehnoloških postupaka prerade tog otpada omogućuje proizvodnju biodizela, bioetanola, kao i hrane za životinje.

*S obzirom da u našoj zemlji ne postoji primarna selekcija otpada od hrane, ne može se implementirati tematska strategija EU o prevenciji i reciklaži otpada koja ima za cilj korišćenje otpada kao resursa, pre svega za dobijanje sekundarnih sirovina i energije, što je i jedan od ključeva cirkularne ekonomije. Takođe, Direktivom Saveta 2008/98/EC o otpadu predviđeno je donošenje posebnih mera za sprečavanje nastanka otpada od hrane.*



#### PROPISI

· Zakon o upravljanju otpadom (Službeni glasnik RS br. 36/2009, ... 35/2023)

## 8. MINISTARSTVO ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE

### 8.6 VEZATI CENU ODVOŽENJA OTPADA ZA KOLIČINU

#### OPIS PROBLEMA

Zakon o upravljanju otpadom članom 79. propisuje da se cena transporta i upravljanja otpadom određuje u zavisnosti od više kriterijuma, i to: vrste, količine, karakteristika otpada i učestalosti usluge, kao i od dužine i uslova transporta otpada i ostalih okolnosti koje utiču na cenu organizacije upravljanja otpadom. Međutim, u praksi svaka jedinica lokalne samouprave donosi Odluku o održavanju čistoće u kojoj se propisuje za pravna lica, odnosno za preduzeća da se mesečna cena odvoženja komunalnog otpada određuje isključivo po kvadratnom metru zatvorenog poslovnog prostora i otvorenog poslovnog prostora koji je u funkciji obavljanja poslovne delatnosti, a za otvoreni poslovni prostor koji nije u funkciji obavljanja poslovne delatnosti se obračunava po kontejneru.

Ovakav način obračunavanja troškova odvoženja smeća uzima u obzir isključivo površinu poslovnog prostora čime se dolazi u situaciju da ona pravna lica koja proizvode manje otpada plaćaju istu cenu odvoženja smeća kao i sva druga preduzeća iste površine. Time se privredna društva destimulišu da smanje proizvodnju otpada i da primenjuju koncept cirkularne ekonomije u svoje poslovanje. Pored toga, ovakva mera se posledično negativno odražava na životnu sredinu, jer ne doprinosi smanjenju količine proizvedenog otpada što može imati veoma negativne posledice u budućnosti.

#### PREDLOG REŠENJA

Kako bi se stimulisala privreda da smanji količinu komunalnog otpada koju proizvodi i da se okrene ka cirkularnoj ekonomiji, predlažemo da se cena upravljanja otpadom obračunava prema količini proizvedenog otpada. Neophodno je izmeniti sistem obračuna i naplate odvoženja smeća kroz izmenu člana 79. Zakona o upravljanju otpadom koji određuje površinu kao glavni kriterijum za obračun komunalnih troškova. Pored toga, neophodna je izmena pratećih odluka jedinica lokalnih samouprava, kojima će takođe biti propisano da se cena upravljanja otpadom određuje na osnovu količine proizvedenog otpada.

Raspoloživi podaci o drugim zemljama pokazuju da postoji nekoliko modela određivanja cena za odnošenje otpada koji stimulišu smanjenje proizvodnje otpada, čime se smanjuje stepen zagađenja i potreba za odlaganje smeća na deponijama, a pozitivno utiču i na participaciju u okviru procesa reciklaže. Stoga predlažemo da se prilikom izmena Zakona o upravljanju otpadom razmotri uvođenje jednog od modela iz drugih država, koji predstavljaju primere uspešnih praksi, i to:

- Model u kome se cena komunalnog otpada izračunava na osnovu broja ispraznjenih kontejnera;
- Model u kome se otpad odlaže u posebne kese, a cena usluge zavisi od broja kesa koje domaćinstvo/preduzeće napuni i preda vršiocu komunalne usluge;
- Model u kome se prilikom preuzimanja otpada meri njegova težina i cena određuje na osnovu izmerene težine preuzetog otpada.



*NALED kao član Radne grupe za izradu Predloga strategije zaštite životne sredine sa Akcionim planom radi na rešavanju ove preporuke. Prema trenutnom nacrtu Strategije, jedna od mera u okviru stuba „Cirkularna ekonomija” upravo predviđa vezivanje cene odvoženja i tretmana otpada u skladu sa količinom, a ne površinom poslovnog prostora. Ovu meru treba vezati za izmenu člana 79. Zakona o upravljanju otpadom koji određuje površinu kao glavni kriterijum za obračun komunalnih troškova. Strategija još uvek nije usvojena.*

#### PROPISI

• Zakon o upravljanju otpadom (Službeni glasnik RS br. 36/2009, ... 35/2023)

# 8. MINISTARSTVO ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE

## 8.7 UVESTI DEPOZITNI SISTEM ZA POVRAT AMBALAŽE ZA PIĆA



### OPIS PROBLEMA

Prikupljena ambalaža od pića koja je sakupljana i predavana na reciklažu do sada je većinski dolazila od privrednih subjekata, a da bi se ostvarili specifični ciljevi EU po materijalima, neophodno je intenzivnije sakupljanje ambalaže od građana, tj. Krajnjih potrošača. Takođe, neophodno je pronaći mehanizam koji će postojeći sistem proizvedene odgovornosti proizvođača (EPR – Extended Producers Responsibility) učiniti efikasnijim.

U zemljama EU postavljen je cilj da do 2030. godine 70% ambalažnog otpada bude reciklirano. Ukoliko ne dođe do unapređenja postojećeg sistema, za navedeni cilj EU, Srbiji će trebati duže od 10 godina.

Naime, članom 16. stav 4. Zakona o ambalaži i ambalažnom otpadu Plan smanjenja ambalažnog otpada donosi Vlada na predlog ministarstva nadležnog za poslove zaštite životne sredine za period od pet godina. Trenutno je na snazi Uredba kojom je utvrđen Plan smanjenja ambalažnog otpada za period od 2020. do 2024. godine, kojim su propisani nacionalni ciljevi za sakupljanje, kao i ponovno iskorišćenje i reciklažu ambalažnog otpada. Novina od 2023. godine jeste da će nacionalni operateri za 2024. godinu biti u obavezi da prikazuju ciljeve po materijalima i iz komunalnog ambalažnog otpada.

Opšti cilj za ponovno iskorišćenje u 2020. godini iznosio je 61%, a za reciklažu 56% od ukupno plasirane ambalaže na tržište. Za 2024. godinu cilj je 67% za ponovno iskorišćenje, odnosno 58% za reciklažu ambalaže. Pored toga, prema vrsti materijala koji se koristi za izradu ambalaže, pojedinačni ciljevi za reciklažu ukupnog ambalažnog otpada u 2024. godini iznose: papir 70%, plastika 40%, staklo 48%, metal 45% i drvo 24%. Ciljevi za reciklažu komunalnog ambalažnog otpada iznose: papir 10%, plastika 8%, staklo 15%, metal 1%, dok je za drvo 0%. Drugim rečima, prema trenutnom Planu do 2030. godine prosek za sve materijale bio bi ispod 60%.

### PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da se izmenama Zakona o ambalaži i ambalažnom otpadu uvede depozitni sistem za povrat ambalaže za piće i predvidi osnivanje Depozitne organizacije vođene od strane odgovorne industrije (koja uključuje proizvođače, uvoznike, pakere/punioce i isporučioce), uz adekvatan nadzor države kroz učešće u upravljačkim i kontrolnim telima.

Potrebno je propisati da period potreban za uspostavljanje sistema mora biti minimum tri godine od momenta usvajanja kompletnog zakonodavnog okvira. Takođe, podzakonskim aktima treba predvideti da proizvodi koji su stavljeni u promet u trenutku početka primene depozitnog sistema mogu ostati u prometu do isteka roka trajanja, a koji može biti duži od tri godine (ukoliko su proizvodi u roku).

Dodatno, predlažemo da se propiše da, u skladu sa Zakonom, depozit koji nije vraćen potrošačima ostaje u vlasništvu Depozitne organizacije i da se može koristiti za funkcionisanje i unapređenje sistema.

Smatramo i da je u proces izrade podzakonskih akata važno uključiti predstavnike industrije, po istom principu kao u fazi izrade Zakona, tokom 2018. godine. Treba razmotriti digitalizaciju procesa i primenu najbolje dostupne tehnologije (BAT), kao korišćenje širokodostupne mrežu infrastrukture gde se ambalažni otpad može odložiti.

Prema analizi, koju je izradio NALED za uvođenje depozitnog sistema u Republiku Srbiju, procenjeno je da bi primena DRS u Srbiji imala pozitivan uticaj na društvo u celini kao i na oblast ekologije, i to kroz: minimum dvostruko veće reciklirane količine ambalaže, a smeće na deponijama bi bilo smanjeno zapreminski za petinu. Uz uvođenje depozitnog sistema, potrebno je paralelno raditi i na unapređenju razdvajanja otpada u primarnoj selekciji. Neophodno je podržati sistem primarne selekcije kroz sakupljanje dodatnih odvojenih frakcija otpada koje neće biti obuhvaćene depozitnim sistemom. Ovakvim pristupom će se stvoriti preduslovi za dobijanje što kvalitetnije sirovine i ispunjenje propisanih specifičnih ciljeva za svaki od materijala. Troškovi odvojenog sakupljanja opravdavaju reciklažu, jer smanjuju troškove sortiranja i daju veću vrednost sortiranog materijala za dalju upotrebu, što predstavlja direktnu pogodnost za životnu sredinu.

**Obrazloženje:** Ministarstvo je najavilo i uvođenje depozitnog sistema za plastičnu ambalažu i limenke, od 2027. godine. Očekuje se da nova Vlada formira i zvaničnu RG za unapređenje sistema upravljanja ambalažnim otpadom i uvođenje depozitnog sistema i da NALED bude formalni član.

### PROPISI

· Zakon o ambalaži i ambalažnom otpadu (Službeni glasnik RS br. 36/2009 u 95/2018 – dr. zakon)

· Uredba o utvrđivanju Plana smanjenja ambalažnog otpada za period od 2020. do 2024. godine (Službeni glasnik RS br. 81/2020, 93/2023)

## 9. MINISTARSTVO UNUTRAŠNJIH POSLOVA

### 9.1 OMOGUĆITI ISTOVREMENU PROMENU PREBIVALIŠTA U LIČNOJ KARTI I DRUGIM LIČNIM DOKUMENTIMA

#### OPIS PROBLEMA

Veliki broj građana ne prijavljuje promenu prebivališta, niti prijavu izmene boravišta, usled toga što procedura podrazumeva fizički odlazak u prostorije MUP-a u mestu prebivališta i dostavu isprave kojom se dokazuje da je lice iznajmilo ili kupilo stan u drugom gradu / opštini. Dodatno, adresa prebivališta je podatak koji je utisnut nekim dokumentima poput lične karte bez čipa, saobraćajne dozvole I pasoša, dok se na drugim nalazi na samom čipu kartice (što je slučaj npr. kod vozačke dozvole i zdravstvene knjižice)., Kako bi izmenilo adresu prebivališta lice mora proći kroz više procedura koje se trenutno odvijaju na sledeći način:

- 1) Lice mora da se pojavi lično u prostorijama MUP-a u mestu prebivališta i da podnese zahtev za promenu prebivališta;
- 2) Tom prilikom je neophodno da dostavi dokaz o uplaćenju taksi i dokaz na osnovu koga dokazuje promenu prebivališta (ugovor o zakupu stana, ugovor o kupoprodaji, ili drugi pravni osnov);
- 3) Potrebno je da službenik MUP-a upiše novu adresu prebivališta na ličnoj karti, odnosno da se promeni lična karta u zavisnosti od toga da li je čipovana ili nečipovana;
- 4) Lice fizički odlazi u MUP da promeni adresu u vozačkoj dozvoli;
- 5) Lice fizički odlazi u filijalu RFZO-a da promeni adresu u zdravstvenoj knjižici;
- 6) Lice fizički odlazi u MUP kako bi zamenilo saobraćajnu dozvolu (izdavanje novog dokumenta).
- 7) Lice fizički odlazi u MUP kako bi zamenilo pasoš (izdavanje novog dokumenta).

Zbog ovako komplikovanih procedura, iako su zakonske odredbe jasne, građani izbegavaju da prijave promenu prebivališta, ili to rade parcijalno samo na određenim dokumentima, što dovodi do toga da država ne zna koliko građana živi u kom gradu/opštini trajno ili privremeno, ili ima neuslađene podatke u bazama.

#### PREDLOG REŠENJA

Članovima 9, 103, i 215. Zakona o opštem upravnom postupku propisano je da je organ dužan da po službenoj dužnosti vrši uvid u podatke o činjenicama neophodnim za odlučivanje o kojima se vodi službena evidencija, da ih sam pribavlja i obrađuje. Imajući ovo u vidu potrebno je omogućiti da jednom prijavljena izmena prebivališta bude upisana na svim potrebnim dokumentima istovremeno. Najpre je potrebno omogućiti da se zahtev za promenu prebivališta može dostaviti i elektronskim putem uz dostavljanje pravnog osnova kao dokaza za promenu adrese/prebivališta. Nakon što je promena prebivališta elektronski odobrena, neophodno je da lice fizički dođe u prostorije MUP-a kako bi se ovaj podatak upisao najpre na čip lične karte. Međutim, s obzirom da je ovo podatak koji se upisuje na brojnim ličnim dokumentima građana, potrebno je omogućiti da MUP o izvršenoj promeni putem servisne magistrale organa obavesti i druge organe u čijim registrima je prebivalište jedan od podataka koji se vode o licu. To u određenim slučajevima može iziskivati i dodatne korake, kao što je npr. u slučaju izmene adrese na zdravstvenoj kartici potrebno fizički otići u dom zdravlja i zatražiti premeštaj zdravstvenog kartona u drugi dom zdravlja koji se nalazi u novoj matičnoj filijali (dok se karton ne zameni u potpunosti elektronskom verzijom). Ono što je neophodno izbeći jeste dupliranje koraka gde se od građana očekuje da fizički podnose zahtev za promenu adrese prebivališta kod svakog organa posebno. Takođe, predlažemo da se izmeni član 15. Pravilnika o registraciji motornih i priključnih vozila tako da se izbrise obaveza da se na prednjoj strani saobraćajne dozvole upisuje prebivalište vlasnika, odnosno korisnika automobila, i da se isti podatak, ukoliko je potreban, upisuje u čip saobraćajne dozvole po automatizmu prilikom unosa tog podatka u ličnu kartu.

Sprovođenje ove preporuke bitno je olakšano donošenjem Zakona o Centralnom registru stanovništva, čiji cilj jeste postojanje jedinstvene, centralizovane i pouzdane državne baze podataka koja sadrži tačne i ažurne podatke o stanovništvu Republike Srbije u elektronskom obliku, međutim procedure izmene ovog podatka na samim karticama i dalje ostaju.

#### PROPISI

- Zakon o Centralnom registru stanovništva (Službeni glasnik RS br. 17/2019)
- Zakon o prebivalištu i boravištu građana (Službeni glasnik RS br. 87/2011)
- Zakon o ličnoj karti (Službeni glasnik RS br. 62/2006, 36/2011 i 53/2021)
- Zakon o zdravstvenom osiguranju (Službeni glasnik RS br. 25/2019, 92/2023)
- Pravilnik o ispravi o zdravstvenom osiguranju i posebnoj ispravi za korišćenje zdravstvene zaštite (Službeni glasnik RS br. 68/2006, ... 44/2018 - dr. zakon)
- Pravilnik o registraciji motornih i priključnih vozila (Službeni glasnik RS br. 69/2010, ... 41/2022 i 51/2022)

## 10. MINISTARSTVO KULTURE

### 10.1 OGRANIČITI PRAVO PREČE KUPOVINE USTANOVAMA KULTURE ISKLJUČIVO NA SPOMENIKE KULTURE

#### OPIS PROBLEMA

Članom 103. Zakona o kulturnom nasleđu je propisano da Republika Srbija ima pravo preče kupovine svih nepokretnosti u privatnoj svojini, koje su evidentirane kao kulturno dobro, a da to pravo vrši „nadležna javna ustanova zaštite u zavisnosti od vrste kulturnog dobra”. Propisana je i obaveza da javna ustanova na ponudu odgovori u roku od 30 dana, a da će se ako ne odgovori smatrati da nije zainteresovana za otkup po pravu preče kupovine. U slučaju nepokretnosti, ustanova nadležna za odgovor na ponudu je Zavod za zaštitu spomenika, u zavisnosti od teritorijalne nadležnosti. Članom 14. Stav 1. Zakona je propisano da su nepokretna kulturna dobra: kulturni predeli, prostorne kulturno-istorijske celine, spomenici kulture, arheološka nalazišta i znamenita mesta. Citirane sporne odredbe su u Zakonu o kulturnom nasleđu, usvojenom 2021, preuzete iz do sada važećeg Zakona, iako je NALED na štetnost ovako formulisanih odredbi ukazivao u ranijim izdanjima Sive knjige. Situacija je novim zakonom dodatno pogoršana, jer je pojam kulturnog dobra proširen i sa „kulturnim predelima”, pa se pravo preče kupovine dodatno proširilo na stanove, kuće i vikendice na potencijalno ogromnim područjima, a imajući u vidu definiciju kulturnog predela iz člana 15. Zakona.

Napominjemo da su po do sada restriktivnijem rešenju Zakona o kulturnim dobrima, Zavod za zaštitu spomenika kulture grada Beograda i neki drugi zavodi počeli od 2017. godine da upisuju u katastar nepokretnosti pravo preče kupovine na zemljištu, uz tumačenje da se pravo preče kupovine proteže i na objekte i posebne delove objekata koji se nalaze na prostoru kulturno-istorijske celine, arheološkog nalazišta, odnosno znamenitog mesta. Po tom osnovu Zavod već dobija na hiljade ponuda po pravu preče kupovine za stanove u višespratnicama koje se nalaze na području opština Stari grad, Palilula, Dorćol, Vračar i Zemun, gde je u katastar upisano postojanje više kulturno-istorijskih celina.

#### PREDLOG REŠENJA

Predlažemo izmenu Zakona o kulturnom nasleđu tako da se u članu 103. doda novi stav 2. koji bi glasio:

„U slučaju nepokretnih kulturnih dobara, Republika Srbija ima pravo preče kupovine spomenika kulture i neizgrađenog zemljišta koje se nalazi u okvirima prostornih kulturno-istorijskih celina, arheoloških nalazišta i znamenitih mesta”.

Na ovaj način bi se lokalnim vlastima omogućio otkup spomenika kulture, koji su kulturna dobra najvišeg kulturnog i istorijskog značaja, kao i neizgrađenog zemljišta koje je potrebno sačuvati radi arheoloških istraživanja i zaštite integriteta kulturno-istorijskih celina i znamenitih mesta. S druge strane, ukinula bi se obaveza pribavljanja te saglasnosti u slučajevima u kojima se to pravo nikada ne koristi, a koja građanima i privredi stvara neopravdane troškove i odlaže prodaju.

#### PROPISI

- Zakon o kulturnim dobrima (Službeni glasnik RS br. 71/1994, 52/2011 - dr. zakon, ... 129/2021 - dr. zakon)
- Zakon o kulturnom nasleđu (Službeni glasnik RS br. 129/2021)

# 11. MINISTARSTVO INFORMISANJA I TELEKOMUNIKACIJA

## 11.1 OMOGUĆITI ELEKTRONSKU IDENTIFIKACIJU NA DALJINU

### OPIS PROBLEMA

U skladu sa odredbama Zakona o elektronskom dokumentu i Uredbom o uslovima za pružanje kvalifikovanih usluga od poverenja, u Srbiji je trenutno moguće pribaviti kvalifikovani sertifikat za elektronski potpis (i druge usluge od poverenja) isključivo putem fizičke identifikacije lica. Propisano je da se lice fizički identifikuje prvi put, nakon čega može dobiti kvalifikovani sertifikat za elektronski identitet i potpis i elektronskim putem.

To praktično znači da nije moguće podneti elektronski zahtev za izdavanje sertifikata za elektronski potpis bez da se prethodno lično ode na šalter institucije gde službenik identifikuje lice uz pomoć identifikacionog dokumenta (lične karte ili pasoša). U praksi ovo znatno otežava izdavanje sertifikata i drugih usluga od poverenja i onemogućava domaće državljane u inostranstvu, kao i strane državljane, da dobiju naš sertifikat bez dolaska u Srbiju.

Dodatni problem predstavlja nepotpisan sporazum sa Evropskom komisijom o međusobnom priznavanju kvalifikovanih usluga od poverenja, te se naši sertifikati ne mogu koristiti u inostranstvu i obrnuto. Budući da je u Srbiji veliki broj vlasnika firmi sa boravištem ili prebivalištem u inostranstvu, ovaj problem postaje gorući kada je reč o potrebi podnošenja finansijskih izveštaja koji se potpisuju kvalifikovanim sertifikatom za elektronski potpis i korišćenju drugih elektronskih usluga od vitalnog značaja za privredu.

### PREDLOG REŠENJA

Kako bi se olakšao pristup kvalifikovanim uslugama od poverenja i kako bi se njihova upotreba omasovila, te se lakše koristile elektronske usluge, potrebno je izmenama Uredbe o uslovima za pružanje kvalifikovanih usluga od poverenja predvideti mogućnost izdavanja kvalifikovanih usluga od poverenja na daljinu.

Omogućavanjem ovakve funkcionalnosti, domaćim pružaocima usluge od poverenja omogućilo bi se masovnije izdavanje kvalifikovanih sertifikata i drugih usluga od poverenja, dok bi se korisnicima znatno olakšao proces elektronske identifikacije i budućeg korišćenja elektronskih usluga.

Ovo je naročito važno kada je reč o stranim vlasnicima firmi koje posluju u Srbiji, kao i domaćim državljanima koji privremeno ili stalno borave u inostranstvu. Budući da su pojedini pružaoci usluga od poverenja u međuvremenu omogućili i elektronski potpis u kladu, za koji nije neophodno prethodno očitavanje kartica, tokena ili drugih uređaja i gde je proces izdavanja maksimalno pojednostavljen, predlaže se da se na isti način omogući i identifikacija na daljinu – video identifikacija ili drugi savremeni metodi identifikacije gde nije neophodno korišćenje čitača za ličnu kartu i instaliranje velikog broja programa.

### PROPISI

- *Zakon o elektronskom dokumentu, elektronskoj identifikaciji i uslugama od poverenja u elektronskom poslovanju (Službeni glasnik RS br. 94/2017 i 52/2021)*
- *Uredba o uslovima za pružanje kvalifikovanih usluga od poverenja (Službeni glasnik RS br. 37/2018)*



# 11. MINISTARSTVO INFORMISANJA I TELEKOMUNIKACIJA

## 11.2 OMOGUĆITI UPOTREBU KVALIFIKOVANIH ELEKTRONSKIH CERTIFIKATA IZDATIH U INOSTRANSTVU

### OPIS PROBLEMA

Zakonom o elektronskom dokumentu propisano je da se elektronskom dokumentu ne može osporiti validnost samo iz razloga što je sastavljen u elektronskom obliku, kao i da je pružalac kvalifikovane usluge od poverenja (kvalifikovani sertifikati za elektronski potpis i pečat, kvalifikovani elektronski vremenski žigovi i sl.) nadležan za izdavanje kvalifikovanih elektronskih sertifikata u Srbiji. Takođe, Zakonom o elektronskom dokumentu... članom 40. propisuje se način prekograničnog priznavanja kvalifikovanih usluga od poverenja po principu reciprociteta, tako što će se potpisivati međunarodni sporazumi.

Resorno ministarstvo je 2020. godine podnelo inicijativu ka Evropskoj komisiji za potpisivanje sporazuma sa članicama EU, ali nije bilo odgovora sa druge strane, te ovaj sporazum još uvek nije potpisan, a kvalifikovane usluge od poverenja koje pružaju domaći pružaoci usluga od poverenja još uvek nisu prihvaćene u državama Evropske unije. Važi i obrnuto, iako su u Srbiji omogućene brojne elektronske usluge, one za nerezidente često nisu dostupne. Recimo, Zakon o postupku registracije u APR-u članom 9. propisuje da se prijava u registre APR-a može podneti i elektronskim putem. Međutim, usled toga što međunarodni sporazumi sa mnogim zemljama nisu potpisani, prilikom registracije APR ne može prihvatiti kvalifikovani elektronski sertifikat koji je izdat u inostranstvu. Isti problem postoji i pred drugim organima u Srbiji koji sprovode elektronske procedure.

U većini slučajeva ukoliko žele da svoje obaveze ka institucijama RS obavljaju elektronski, nerezidentima je jedini izbor pribavljanje elektronskog sertifikata u Srbiji. Međutim ovo je često otežano usled nepostojanja informacija na engleskom jeziku na sajtu, pre svega MUP-a kao najčešće korišćenog izdavaoca sertifikata, a i usled nepostojanja mogućnosti identifikacije na daljinu.

U proteklim godinama potpisani su međunarodni sporazumi između Republike Srbije i Republike Severne Makedonije, kao i Republike Srbije i Crne Gore. Do sada je izvršeno i tehničko povezivanje javnih listi kvalifikovanih usluga od poverenja samo sa Severnom Makedonijom, dok ne postoji podatak da li je to isto urađeno i sa Crnom Gorom, čime sporazum još uvek nije implementiran u praksi.. Između Republike Srbije i ostalih susednih država / regija koje nisu članice Evropske unije (Bosna i Hercegovina, Albanija i AP Kosovo) nije potpisan sporazum.

### PREDLOG REŠENJA

Budući da je Zakon o elektronskom dokumentu omogućio priznavanje „stranih” elektronskih sertifikata potrebno je što pre pristupiti potpisivanju međunarodnih sporazuma kojima bi se omogućila primena ovog propisa u praksi i olakšalo poslovanje na tržištu Srbije. Pre svega potrebno je potpisati međunarodni sporazum sa Evropskom komisijom, kojim će se omogućiti da se po principu reciprociteta priznaju sve kvalifikovane usluge od poverenja.

Sa tehničkog aspekta to bi omogućilo povezivanje Javne liste kvalifikovanih usluga od poverenja Republike Srbije (Trusted List), sa Centralnom listom usluga od poverenja Evropske komisije - List of the Trusted Lists (LOTL) u skladu sa tehničkom specifikacijom ETSI TS 119 612.

Sa praktičnog aspekta to bi omogućilo preduzećima u Srbiji, koja koriste domaće kvalifikovane usluge od poverenja, da nemaju ograničenja u elektronskom poslovanju u državama Evropske unije.

Dalje, potrebno je nastaviti sa praksom potpisivanja bilateralnih sporazuma sa svim državama koje nisu članice EU, a pre svega sa Bosnom i Hercegovinom, Albanijom i AP Kosovo.

U međuvremenu, potrebno je olakšati proceduru nerezidentima koji za potrebe elektronskog poslovanja žele da pribave elektronski potpis u Srbiji – za početak omogućiti da potrebne informacije mogu naći i na engleskom jeziku.

*Pohvaljujemo što je izvršeno i tehničko povezivanje javnih listi kvalifikovanih usluga od poverenja sa Severnom Makedonijom sa kojom je potpisan bilateralni sporazum u prethodnim godinama, a čime je i praktično omogućeno priznavanje elektronskih sertifikata.*

*Potrebno je potpisati međunarodni sporazum sa Evropskom komisijom, kojim će se omogućiti da se po principu reciprociteta priznaju sve kvalifikovane usluge od poverenja, što će ukloniti barijere u elektronskom poslovanju između Srbije i EU.*



### PROPISI

- Zakon o elektronskom dokumentu, elektronskoj identifikaciji i uslugama od poverenja u elektronskom poslovanju (Službeni glasnik RS br. 94/2017 i 52/2021)
- Pravilnik o formi i načinu objavljivanja Javne liste kvalifikovanih usluga od poverenja (Službeni glasnik RS br. 4/2019)
- Zakoni kojima se potvrđuju bilateralni sporazumi



# 11. MINISTARSTVO INFORMISANJA I TELEKOMUNIKACIJA

## 11.3 SMANJITI TROŠKOVE POSTAVLJANJA ŠIROKOPOJASNE INFRASTRUKTURE

### OPIS PROBLEMA

Razvijanje širokopojasne komunikacione infrastrukture neophodno je za omogućavanje razvoja 4.0 industrije, digitalnog društva i poslovanja. Uvođenje širokopojasnog interneta na celoj teritoriji Republike Srbije predstavlja i jedan od prioriteta Ministarstva informisanja i telekomunikacija koje ima za cilj da do 2025. omogući brzi internet u svim ruralnim područjima u Srbiji.

U EU je 2014. godine usvojena Direktiva o smanjenju troškova postavljanja širokopojasne infrastrukture koja će 2024. biti zamenjena Uredbom o gigabitnoj infrastrukturi. Regulativa obezbeđuje jedinstvenu informacionu tačku preko koje operatori i drugi imaoци infrastrukture razmenjuju informacije o dostupnoj infrastrukturi i zahteve za njeno korišćenje, planove za građevinske radove na izgradnji nove infrastrukture, obezbeđuje brzo i transparentno dobijanje potrebnih dozvola bez prekomernih taksi i reguliše obaveznost ugradnje i pristupa širokopojasnoj infrastrukturi u stambenim objektima. Regulativa predviđa i efikasne mehanizme za rešavanje potencijalnih međuoperatorskih sporova.

U Srbiji se operatori suočavaju sa visokim troškovima izgradnje telekomunikacione infrastrukture. Uzrok tome su:

- nepostojanje pouzdanih registara o postojećoj infrastrukturi koja se može koristiti;
- nemogućnost planiranja zajedničkih radova na izgradnji infrastrukture koji bi smanjili troškove građevinskih radova (sa sadašnjih oko 70% od ukupne vrednosti radova), kao i
- skupe, neujednačene i netransparentne procedure.

Iako je tokom 2022. godine započet proces izrade Nacrta zakona o širokopojasnoj infrastrukturi, on još uvek nije priveden kraju.

### PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da se, radi smanjenja troškova postavljanja širokopojasne infrastrukture, formira međuresorna radna grupa koja bi bila zadužena za izradu i praćenje sprovođenja novog Zakona o širokopojasnoj komunikacionoj infrastrukturi i pratećih podzakonskih akata. Novi zakon bi, po ugledu na EU propise, trebalo da propiše:

- pouzdane podatke o širokopojasnoj infrastrukturi;
- transparentne i nediskriminatorne uslove za pristup pasivnoj fizičkoj infrastrukturi svih operatora, javnih preduzeća i organa javne vlasti, poput: stubova, saobraćajnih znakova, bilborda, javnih objekata, podzemne kanalizacije, kao i da definiše elemente za određivanje cene pristupa ovoj infrastrukturi;
- obavezu najave izvođenja građevinskih radova na postavljanju nove širokopojasne infrastrukture i mogućnost podele troškova građevinskih radova;
- usklađivanje procedura za efikasnije izdavanje dozvola i
- mehanizme za brzo rešavanje sporova operatora i drugih imalaca infrastrukture.

Smatramo da bi zadatak međuresorne radne grupe trebalo da bude i dizajniranje i uspostavljanje jedinstvene elektronske platforme sa georeferenciranim informacijama o lokaciji, vrsti, nameni i kapacitetu postojeće infrastrukture, funkcionalnostima za podnošenje zahteva operatora za pristup, najavu planiranih građevinskih radova i za objedinjenu elektronsku proceduru za izdavanje dozvola za postavljanje elemenata mreže.



NOVO

*Direktiva 2014/61/EU o merama za smanjenje troškova postavljanja elektronskih komunikacionih mreža visokog kapaciteta predstavlja ključni mehanizam regulacije kojom se olakšava izgradnja elektronskih komunikacionih mreža visokog kapaciteta u Evropskoj uniji. Evropska komisija je u februaru 2023. godine predstavila nacrt Uredbe o gigabitnoj infrastrukturi koja treba da zameni važeću BCR Direktivu.*



### PROPISI

- Pravna praznina – potrebno doneti novi Zakon o širokopojasnoj infrastrukturi

## 12. MINISTARSTVO UNUTRAŠNJE I SPOLJNE TRGOVINE

### 12.1 REGULISATI UPOTREBU ELEKTRONSKIH OTPREMNICA KOJE PRATE ROBU U PREVOZU

#### OPIS PROBLEMA

Članom 29. stav 2. Zakona o trgovini propisano je da robu u prevozu moraju da prate isprave koje su u neposrednoj vezi sa njenim prevozom (tzv. otpremnice) i koje naročito sadrže podatke poput podataka o uvozniku, ispručiocu, prevozniku, primaocu robe, nazivu i količini robe i sl. Između ostalog članom 29. se eksplicitno navodi da ova dokumentacija mora sadržati potpis odgovornih lica isporučioaca i prevoznika.

Obaveza potpisivanja i odgovornog lica isporučioaca i odgovornog lica prevoznika u praksi nepotrebno stvara probleme trgovcima i onemogućava digitalizaciju otpremnice robe, koja bi mogla da bude i elektronski potpisana (kvalifikovanim elektronskim potpisom) ili potvrđena na drugi način (npr. dvofaktorskom autentifikacijom).

Proglašenjem vanrednog stanja, zbog pandemije koronavirusa u martu 2020, a radi sprečavanja ili otklanjanja štetnih posledica poremećaja na tržištu, Vlada Republike Srbije je donela Odluku kojom je privremeno stavila van snage član 29. stav 2. Zakona o trgovini. Ova odluka dovela je do toga da trgovci uz svoju robu šalju tzv. eOtpremnice koje su omogućile efikasniju, ekonomičniju i jednostavniju trgovinu između privrednih subjekata. Po završetku vanrednog stanja citirano Zakonsko rešenje je ostalo u primeni.

Iako Zakon u članu 29. stav 5. propisuje da se svi dokumenti iz člana 29. stav 2. Zakona mogu sačiniti i u formi elektronskog dokumenta, što uključuje i otpremnicu, nije omogućena primena ove odredbe u praksi. Napominjemo da zakon koji uređuje elektronski dokument kao elektronske dokumente prepoznaje i one koji nisu potpisani, a da Zakon o trgovini propisuje mogućnost da dokument bude dostavljen u formi elektronskog dokumenta, bez navođenja obaveze potpisivanja kvalifikovanim sertifikatom.

#### PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da se izmeni Zakon o trgovini u stavu 5. člana 29. tako da se iza reči „elektronskog dokumenta” dodaju reči: „potpisanog elektronski u skladu sa zakonom koji uređuje elektronsku identifikaciju i usluge od poverenja u elektronskom poslovanju”.

Pored toga, predlažemo da se u član 29 doda novi stav 6. koji glasi: „Ministar bliže propisuje format elektronskog dokumenta iz stava 5. ovog člana.”

Dodatno, potrebno je da Ministarstvo unutrašnje i spoljne trgovine donese podzakonski akt kojim bi se dodatno uredilo korišćenje elektronskih otpremnica.

Predlažemo da Ministarstvo i pre predloženih izmena zakona omogućí implementaciju dostave skeniranih dokumenata iz člana 29. stav 2. Zakona nadležnim organima kroz Informacioni sistem, putem primene odgovarajuće šeme elektronske identifikacije.

#### PROPISI

· Zakon o trgovini (Službeni glasnik RS br. 52/2019)

# 13. MINISTARSTVO DRŽAVNE UPRAVE I LOKALNE SAMOUPRAVE

## 13.1 UVESTI JAVNI REGISTAR MIŠLJENJA MINISTARSTAVA I DRUGIH INSTITUCIJA

### OPIS PROBLEMA

Propisi u Republici Srbiji su u određenom broju slučajeva nejasni i sadrže pravne praznine što otežava njihovu primenu, pa su subjekti na koje se ti propisi primenjuju, kako bi postupali u skladu sa zakonom, u situaciji da od resornog ministarstva, odnosno druge nadležne institucije (npr. Narodna banka Srbije, Komisija za hartije od vrednosti) zatraže mišljenje u vezi sa značenjem, odnosno tumačenjem pojedinih odredbi.

Takva mišljenja ponekad se izdaju u rokovima dužim od 30 dana, što je rok propisan članom 80. stav 1. Zakona o državnoj upravi, a u velikom broju slučajeva su i nejasna, pa strankama, fizičkim i pravnim licima, ne rešavaju problem zbog kojeg su zatražena.

U stavu 2 istog člana, propisano je da mišljenja organa državne uprave nisu obavezujuća, osim u slučaju Poreske uprave i mišljenja Ministarstva finansija.

Za izdavanje mišljenja nadležni organi naplaćuju taksu čija je visina propisana Zakonom o republičkim administrativnim taksama (pri čemu je ona višestruko veća za pravna lica u odnosu na fizička lica) ili pak samim tarifnicima institucija.

Mišljenja pojedinih ministarstava odnosno drugih institucija nisu javno dostupna na internet stranici odnosno informatoru o radu, što strankama umanjuje mogućnost da se informišu o sadržini i preporukama datim u konkretnom mišljenju.

U skladu sa Zakonom o objavljivanju zakona i drugih propisa i akata i Uredbom o pravno-informacionom sistemu Republike Srbije, uspostavljen je Pravno-informacioni sistem Republike Srbije (PIS), kojim upravlja JP Službeni glasnik. Između ostalog, PIS kao zbirka podataka u elektronskom obliku sadrži „druge podatke o pravnom sistemu Republike Srbije”, koji uključuju i „odabrana mišljenja i druge akte nastale u radu državnih organa i državnih i drugih organizacija”. PIS trenutno poseduje i funkcionalnost pretrage navedenih mišljenja i drugih akata. Međutim, pristup mišljenjima i drugim aktima moguć je samo uz pretplatu.

Navedene okolnosti dovode do toga da se stranke u nekim slučajevima ne mogu besplatno upoznati sa već izdatim mišljenjem nekog ministarstva odnosno druge institucije i da više stranaka podnosi zahtev i plaća taksu za izdavanje mišljenja po istom pitanju, kao i do nepotrebnog dodatnog opterećenja ministarstava odnosno drugih institucija.

### PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da se Zakon o objavljivanju zakona i drugih propisa i akata i Uredba o pravno-informacionom sistemu Republike Srbije izmene, kako bi se:

- Propisala obaveza ministarstava odnosno svih drugih nadležnih institucija da sva mišljenja koja izdaju dostavljaju JP Službeni glasnik, uz poštovanje relevantnih pravila o zaštiti podataka o ličnosti, privatnosti i poslovne tajne, te obaveza ovog preduzeća da sva takva mišljenja objavljuje u bazi mišljenja u okviru PIS;
- Baza mišljenja u okviru PIS učinila javno dostupnom bez naknade, kao što je to trenutno slučaj sa bazom koja sadrži registar i tekstove važećih propisa i drugih akata Republike Srbije, u kojoj su svim korisnicima interneta bez naknade dostupni nezvanično prečišćeni tekstovi propisa i originalna službena glasila u kojima su objavljeni osnovni tekstovi propisa odnosno njihove izmene i dopune.

Smatramo da bi se na ovaj način postigla veća pravna sigurnost i transparentnost u primeni propisa, kao i uštede za sve uključene strane: s jedne strane, građane i privredu, i s druge strane, ministarstva odnosno druge nadležne institucije.

Takođe, predlažemo da se izradi elektronski portal koji bi omogućio građanima i privredi da elektronski podnose zahteve za izdavanje mišljenja, da prate rokove za postupanje po zahtevu i da plate propisane takse.

Pored toga, smatramo da svi nadležni organi treba da analiziraju postojeću visinu taksi za izdavanje mišljenja, naročito pravnim licima, te da razmotre mogućnost da se takse značajnije smanje ili ukinu, kako bi sve stranke bile u mogućnosti da dobiju pojašnjenja najjasnoća ili nedoumica u vezi sa primenom propisa.

### PROPISI

- Zakon o objavljivanju zakona i drugih propisa i akata (Službeni glasnik RS br. 45/2013 i 10/2023)
- Uredba o pravno-informacionom sistemu Republike Srbije (Službeni glasnik RS br. 113/2013)
- Zakon o republičkim administrativnim taksama (Službeni glasnik RS br. 43/2003, ... 92/2023)
- Zakoni i podzakonski akti organa i institucija kojima je propisana taksa za izdavanje mišljenja

# 13. MINISTARSTVO DRŽAVNE UPRAVE I LOKALNE SAMOUPRAVE

## 13.2 OJAČATI KAPACITETE INSPEKCIJA I UVESTI OBAVEZNOST KORIŠĆENJA E-INSPEKTORA

### OPIS PROBLEMA

U Zakonu o inspekcijском nadzoru i drugim propisima nisu sistemski prepoznate karakteristike inspektorskog poziva, koje ga čine različitim od ostalih radnih mesta u javnoj upravi. Naime, radna mesta i zvanja inspektora, kao i osnovice za obračun plata, ista su kao i za državne službenike i službenike autonomne pokrajine i jedinica lokalne samouprave, iako se radi o drugačijim poslovima i zahtevima radnih mesta.

U proteklih 15 godina racionalizacija broja državnih službenika dovela je do značajnog smanjenja broja inspektora, tako da danas prosečna starost inspektora iznosi 55 godina, a većina inspekcijских službi, pored nedovoljnog broja inspektora, odnosno stručnih službenika za vršenje inspekcijского nadzora, nema ni neophodnu administrativnu, pravnu i IT podršku. S druge strane, zakon je pred inspekcijске službe stavio nove obaveze, pre svega obavezu planiranja nadzora na bazi kontinuirane analize rizika, zatim stalnog izveštavanja kao i preventivno-edukativnog pristupa nadziranim subjektima.

Pored toga, zakonom je predviđeno korišćenje elnspektora za vođenje evidencija u vršenju inspekcijского nadzora, iako softver elnspektor omogućava širi opseg aktivnosti od planiranja nadzora, preko pokretanja i vođenja postupka, odlučivanja, do pokretanja kaznenih postupaka i dr. Polovinom 2019. godine 36 republičkih inspekcija potpisalo je izjavu da je softver elnspektor funkcionalan, međutim statistika pokazuje da inspekcije ne koriste u potpunosti ovaj sistem. Jedan od razloga je i nepostojanje disciplinske odgovornosti rukovodioca. Ona je uvedena samo za inspektore koji ne vode evidenciju u elnspektoru (što je jedan mali deo mogućih aktivnosti). Trenutno ni pokrajinske ni lokalne inspekcije nisu uključene u sistem, te postoje neujednačene prakse inspekcija.

### PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da se dopunom Zakona o državnim službenicima, u članu 32 stav 2, predvidi da se podela radnih mesta na kojima se obavljaju određeni poslovi, a koji se uređuju posebnim zakonom dopuni i inspekcijским poslovima. Potom bi ova pitanja trebalo urediti izmenama i dopunama Zakona o inspekcijском nadzoru, po uzoru na primere dobre prakse, poput Republike Severne Makedonije. Radno mesto „inspektor” bi Zakonom o inspekcijском nadzoru bilo razvrstano u odgovarajuća zvanja, a ovo uređenje statusa bi se odnosilo na inspektore svih nivoa javne vlasti - Republike, autonomne pokrajine, jedinice lokalne samouprave (grad i opština), kao i gradske opštine. Pored toga, potrebno je omogućiti dodatno zapošljavanje novih inspektora, relaksiranjem postojećeg ograničenja o maksimalnom broju zaposlenih na neodređeno vreme.

Takođe, predlažemo da se uvede obaveznost korišćenja elnspektora na svim nivoima vlasti, kao i da se uvede disciplinska odgovornost ukoliko se ne koristi elnspektor. Stoga bi Zakon o inspekcijском nadzoru trebalo dopuniti propisivanjem da:

- je republička inspekcija, inspekcija Autonomne pokrajine i inspekcija jedinice lokalne samouprave dužna da poslove inspekcijского nadzora obavlja korišćenjem elnspektora, upotrebom svih funkcionalnosti koje ovo softversko rešenje omogućava;
- je rukovodilac organa, u čijem je sastavu inspekcija, dužan da obezbedi uslove za uspostavljanje elnspektora unutar tog organa, u skladu sa zakonom kojim se uređuje elektronska uprava;
- je rukovodilac inspekcije dužan da obezbedi da inspekcija koristi elnspektor sistem za obavljanje poslova inspekcijского nadzora i snosi odgovornost za njegovo korišćenje.

Dodatno, u prelaznim odredbama zakona potrebno je odrediti rok, tj. dati vremensku odrednicu za primenu predloženih rešenja za unapređenje.



NOVO

#### PROPISI

- Zakon o inspekcijском nadzoru (Službeni glasnik RS br. 36/2015,44/2018-dr zakon,95/2018)
- Zakon o državnim službenicima (Službeni glasnik RS br. 79/2005, ... 142/2022)

# 13. MINISTARSTVO DRŽAVNE UPRAVE I LOKALNE SAMOUPRAVE

## 13.3 USPOSTAVITI STALNI KONTAKT CENTAR ZA INSPEKCIJE

### OPIS PROBLEMA

Tokom pandemije kovidom, formiran je Kontakt centar republičkih inspekcija, koji je predstavljao jedinstvenu kontakt tačku za podnošenje predstavki iz oblasti inspeksijskog nadzora i pritužbi na rad službenih lica inspekcija, koji se pokazao kao dobra praksa komunikacije sa građanima. Iako on i dalje funkcioniše u okviru MDULS-a, osnovni problem predstavlja nedostatak zakonskog uređenja ovog instituta, te u propisima MDULS nije prepoznat kao organ koji organizuje rad kontakt centra, iako su ovi poslovi sistematizovani u Pravilniku o organizaciji i sistematizaciji radnih mesta Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave.

### PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da se u Zakonu o inspeksijskom nadzoru institucionalizuje Kontakt centar kao servis za prijem predstavki i pritužbi, utvrđivanje nadležnosti, prosleđivanje predstavki nadležnim inspekcijama i pružanje obaveštenja podnosiocima o nadležnostima inspekcija, te da se definiše da ministarstvo nadležno za poslove državne uprave organizuje njegov rad i sistematizuje poslove.



NOVO

### PROPISI

· *Zakon o inspeksijskom nadzoru (Službeni glasnik RS br. 36/2015,44/2018-dr zakon, 95/2018)*

# 14. MINISTARSTVO RUDARSTVA I ENERGETIKE

## 14.1 PODRŽATI KUPCE-PROIZVOĐAČE U ENERGETSKOJ TRANZICIJI NA ZELENE IZVORE

### OPIS PROBLEMA

Tokom 2021. godine donet je Zakon o korišćenju obnovljivih izvora energije i izmenjen Zakon o energetici koji je omogućio da svako domaćinstvo ili pravno lice, ugradnjom solarnih panela na krov objekta, postane proizvođač energije, odnosno kupac-proizvođač (eng. prosumer). Dalje, Uredbom o kriterijumima, uslovima i načinu obračuna potraživanja i obaveza između kupca-proizvođača i snabdevača iz aprila 2021, bliže je uređen postupak sticanja tog statusa i prava i obaveze koje kupci-proizvođači imaju. Status kupca-proizvođača omogućava građanima, stambenim zajednicama i privredi da proizvode struju za sopstvene potrebe, ali i da isporuče u mrežu energiju u trenutku kada im nije potrebna zadržavajući pravo da istu količinu energije iskoriste kada im je energetski neophodna, doprinoseći smanjenju troškova za energiju. Jedna od najvećih novina u okviru izmena Zakona o korišćenju obnovljivih izvora energije iz 2023. godine je mogućnost da Elektromreža Srbije (EMS), kao uslov za priključenje solarnih elektrana ili vetroparkova od investitora zatraži da obezbede nove kapacitete u Srbiji, uključujući i baterije, kako bi se osigurala stabilnost sistema, ali regulativa nije jasno definisala da li je za baterije potrebna neka posebna dozvola za njeno postavljanje, pa je neophodno ovo razrešiti jer baterije često mogu biti veoma kabasti objekti.

Takođe, izmenama ovog Zakona uvedena su prvi put ograničenja za instalisanu snagu elektrana i to 10,8 kW za domaćinstva, a za privredu svega 150kW što je izuzetno nizak limit, koji onemogućava privrednike da realizuju postavljanje solarnih panela i drugih energetskih objekata veće snage, zbog čega je neohodno da se što pre pronade novi koncept proizvodnje energije iz sopstvenih izvora uvođenjem koncepta aktivnog kupca koji će moći da proizvede i veće količine energije.

Tokom 2022. i 2023. godine u praksi je uočeno nekoliko ključnih problema, koji ograničavaju veća ulaganja u ovaj izvor obnovljive energije:

- Neusaglašenost poreskih propisa, što je rezultiralo znatno višim obračunom poreskih dažbina, iskazanih na računu za električnu energiju, u odnosu na uslove koji su kupcima-proizvođačima garantovani energetskim propisima;
- Period povrata investicije je dugačak i kreće se u rasponu od 8 do 14 godina, a da pritom korisnici ne uživaju povoljnije kreditne uslove za finansiranje investicije;
- Postupak priključenja energetskih objekata kupaca-proizvođača traje znatno duže od propisanih rokova;
- Najveći deo dokumentacije koju kupac-proizvođač prikuplja i predaje nadležnim organima je u papirnom obliku.

### PREDLOG REŠENJA

U cilju unapređenja položaja kupca-proizvođača i stvaranja stimulativnog okvira za buduće kupce-proizvođače, smatramo da je potrebno preispitati i unaprediti postojeći regulatorni okvir i primenu propisa, uzimajući u obzir sve ključne aktere u ovom procesu. Dalje unapređenje položaja kupaca-proizvođača moguće je obezbediti:

- Kroz potpunu digitalizaciju i centralizaciju procedure, tako što će se ujednačiti postupanje operatora Elektro distribucije Srbije (EDS) u postupku priključenja energetskih objekata kupaca-proizvođača na distributivnu mrežu, na teritoriji svih njegovih ograna (uvesti efikasan jednošalterski sistem);
- Obezbeđenjem sistemske podrške potencijalnim kupcima-proizvođačima u sprovođenju procedure priključenja, u saradnji između EDS-a i izvođača radova;
- Obezbeđenjem posebnih finansijskih instrumenata i/ili podsticaja za finansiranje ugradnje solarnih panela za kupce-proizvođače, prvenstveno za fizička lica i stambene zajednice;
- Definisanjem pojma aktivnog kupca sa jasnim razgraničenjem ovog pojma u odnosu na pojam kupaca-proizvođača;
- Obezbeđenjem jasnih smernica, uputstava, vodiča za sve kupce-proizvođače koji žele da postavljaju baterije za instalisane elektrane veće snage kako ne bi ugrozili elektroenergetski sistem;
- Izuzimanjem od ograničenja proizvodnih kapaciteta električne energije svih kupaca-proizvođača koji imaju „zero injection“, odnosno ne ubrizgavaju višak proizvedene električne energije u mrežu.

**Obrazloženje: Izmjenama relevantnih propisa usaglašena je osnovica, odnosno način obračuna fiskalnih dažbina (naknada za unapređenje energetske efikasnosti, akciza na električnu energiju za krajnju potrošnju i poreza na dodatu vrednost - PDV) sa propisima u oblasti energetike, u cilju predvidivosti uslova obračuna poreskih i neporeskih dažbina za preuzetu i isporučenu električnu energiju od strane kupaca-proizvođača. Značajan korak u tom pravcu je učinjen već izmenom Zakona o PDV-u, krajem 2022. godine a zatim i izmenom Zakona o akcizama i Zakona o naknadama za korišćenje javnih dobara tokom 2023. godine. Međutim, preporuke NALEDa u domenu uvođenja podsticaja i daljeg unapređenja položaja kupaca-proizvođača nisu implementirane, te se preporuka vodi kao delimično rešena.**



### PROPISI

- Zakon o korišćenju obnovljivih izvora energije (Službeni glasnik RS br. 40/2021 i 35/2023)
- Zakon o energetici (Službeni glasnik RS br. 145/2014, ... 62/2023)

Uredba o kriterijumima, uslovima i načinu obračuna potraživanja i obaveza između kupca-proizvođača i snabdevača (Službeni glasnik RS br. 83/2021 i 74/2022)



# 14. MINISTARSTVO RUDARSTVA I ENERGETIKE

## 14.2 UVESTI ZABRANU KORIŠĆENJA FLUORESCENTNIH IZVORA SVETLOSTI

### OPIS PROBLEMA

Od 2013. godine sprovode se aktivnosti u svetu u skladu sa Minamata konvencijom, koja je propisala ukidanje žive iz raznih kućnih i ostalih aparata. Prema ovoj konvenciji vrši se izbacivanje žive kao opasne materije iz različitih izvora kako bi se zaštitilo zdravlje čoveka i životna sredina. Jedan od prvih efekata ove konvencije bio je prestanak proizvodnje živinih sijalica 2015. godine. Nakon toga je Evropska Komisija usvojila paket pravila kojima se ograničava upotreba svetlosnih izvora sa prisustvom žive i definiše period za njihovo postepeno ukidanje. U tu grupu spadaju: halogene sijalice (grlo E14, E27, GU10, GU4, GU5.3), linearne halogene cevi R7s, kompaktne fluorescentne sijalice (grlo E14, E27 i dr.), linearne fluorescentne cevi (T2, T12). Pored ovih izvora svetlosti, od početka februara 2023. godine postepeno su ukidane sledeće sijalice: kompaktne fluorescentne cevi bez integrisanog balasta, linearne fluorescentne cevi (T5/T16, T8/T26), kružne fluorescentne cevi (T5/T16), kompaktne fluorescentne cevi dugog veka trajanja, visokonaponske halogene sijalice G9, niskonaponske halogene sijalice G4, GY6.35. Prema pravilima EU koja ograničavaju upotrebu određenih opasnih supstanci u električnoj i elektronskoj opremi (Direktiva o RoHS br. 2022/284 i Aneks III Direktive 2011/65/EU Evropskog parlamenta), u svrhu prilagođavanja naučnom i tehničkom napretku dobro poznati tipovi sijalica za opšte osvetljenje ne smeju više da se stavljaju na tržište. Nova pravila imaju za cilj da povećaju zaštitu zdravlja ljudi i životne sredine od žive, kao i da podstaknu inovacije i promovišu čistije proizvode. Postoje i dodatni razlozi zašto treba da se zamene stare instalacije sa fluorescentnim izvorima, kao što su:

- Kvalitet osvetljenja, koji doprinosi boljim uslovima rada i holističkom pristupu koji pruža vizuelnu, emocionalnu i biološku podršku ljudima;
- Održivi razvoj, usled manje potrošnje snage zahvaljujući primeni visokoefikasnih tehnologija, mogućnostima kontrole i upravljanja osvetljenjem koji doprinose smanjenju potrošnje električne energije preko 70% i smanjenju emisije CO<sub>2</sub>;
- Smanjenje troškova za električnu energiju i održavanje, zbog dužeg veka trajanja osvetljenja i primene visokokvalitetne tehnologije.

U Srbiji se, i dalje, posebno na javnim nabavkama, potražuju i nabavljaju fluorescentne cevi za potrebe zamene u javnim ustanovama: kancelarijski prostori, vrtići, škole, fakulteti, bolnice, domovi zdravlja itd., što je u suprotnosti sa evropskim propisima i regulativama i svim principima održivog razvoja, energetske efikasnosti i ušteda.

### PREDLOG REŠENJA

U cilju postepenog izbacivanja fluorescentnih izvora svetlosti iz upotrebe, prevashodno u javnim ustanovama, predlažemo da se uskladi regulatorni okvir kroz izmene Zakona o energetske efikasnosti i racionalnoj upotrebi energije, odnosno podzakonskih akata, tako što će se zabraniti korišćenje energetske neefikasnih izvora svetlosti, prevashodno živinih sijalica, fluorescentnih sijalica i fluorescentnih cevi, a ograničiti upotreba halogenih izvora svetlosti.

Takođe, predlažemo da se donese novi propis kojim se popisuju svi nedozvoljeni izvori svetlosti i propisuju rokovi za njihovu zamenu, te zabranjuju kao predmet nabavke u cilju boljeg kvaliteta osvetljenja na nivou koji zadovoljava aktuelne standarde.

Time bi se uredilo pitanje zamene postojećih zastarelih instalacija sa fluorescentnim osvetljenjem novim LED svetiljkama. Zamena se može izvršiti primenom jednostavnih setova za brzu ugradnju LED tehnologije ili kompletnom rekonstrukcijom osvetljenja primenom novih LED svetiljki.



NOVO

*Evropska Komisija je 2021. usvojila paket pravila kojima se okončava širok spektar postojećih izuzeća za upotrebu žive u lampama. Republika Srbija, u cilju podsticanja energetske efikasnosti pre svega javnih i drugih objekata, ali i bezbednosti i zdravlja građana treba da harmonizuje svoje zakonodavstvo sa pravilima EU koja ograničavaju upotrebu određenih opasnih supstanci u električnoj i elektronskoj opremi, a utvrđena su Direktivom o RoHS br. 2022/284, Aneksom III Direktive 2011/65/EU Evropskog parlamenta i Saveta Evrope.*



### PROPISI

- Zakon o energetske efikasnosti i racionalnoj upotrebi energije (Službeni glasnik RS br. 40/2021)



# 15. NADLEŽNOST VIŠE INSTITUCIJA

## MINISTARSTVO DRŽAVNE UPRAVE I LOKALNE SAMOUPRAVE I MINISTARSTVO POLJOPRIVREDE, ŠUMARSTVA I VODOPRIVREDE

### 15.1 USPOSTAVITI JEDINSTVENI REGISTAR ODŠTETNIH ZAHTEVA ZBOG UJEDA PASA

#### OPIS PROBLEMA

Zakonom o veterinarstvu (članovi 60. i 63. i prateći pravilnik) i Zakonom o dobrobiti životinja (član 55) uvedena je obaveza vlasnika pasa da svoje ljubimce čipuju i time trajno obeleže u evidencijama Republike Srbije, kao i da obezbede redovnu vakcinaciju ljubimaca koja se prati kroz pasoš ljubimca. Dodatno, član 55 Zakona o dobrobiti životinja propisuje da je vlasnik dužan da spreči rađanje neželjenih kućnih ljubimaca i to, između ostalog, kastracijom ili sterilizacijom ženke. Sterilizacija ljubimaca pak u Srbiji nije obavezna, već se preporučuje kao primer odgovornog vlasništva. Međutim, mali broj vlasnika se za ovo odlučuje što za rezultat ima veliki broj napuštenih životinja.

Za dobit napuštenih životinja odgovorna je jedinica lokalne samouprave na čijoj teritoriji se napuštena životinja nalazi. U skladu sa članom 46 Zakona o veterinarstvu JLS je dužna da na svojoj teritoriji organizuje zoonigijensku službu koja obavlja poslove hvatanja i zbrinjavanja napuštenih životinja u prihvatilišta za životinje, dok je u skladu sa članom 54. Zakona o dobrobiti životinja u obavezi da izradi i sprovodi program kontrole i smanjenja populacije napuštenih pasa i mačaka. Ovakvi programi JLS uglavnom podrazumevaju mere poput hvatanja napuštenih životinja sa ciljem privremenog zbrinjavanja, njihove sterilizacije, a zatim vraćanja u prirodno stanište na mestu gde su i pronađeni.

U slučaju ujeda pasa lutilica oštećeni ima pravo na nadoknadu štete koju isplaćuje JLS na čijoj teritoriji se ujed desio. Prema dostupnim podacima godišnje se u Srbiji podnese oko 20.000 zahteva za odštetu za slučaj ujeda pasa lutilica, za šta jedinice lokalne samouprave izdvajaju čak 25 miliona evra. Sa druge strane JLS nemaju način kako da provere da li su se ujedi pasa zaista desili od strane napuštenih pasa ili vlasničkih pasa, a nemaju ni mehanizme za praćenje višestrukog naplaćivanja odšteta po osnovu iste povrede u više JLS. Pojedine JLS su donele Pravilnike kojima uređuju procedure isplate odštetnih zahteva (poput Beograda, Kragujevca, Niša i dr.) ali na nivou Srbije ne postoje unificirane procedure, što u praksi dovodi do različitih iznosa odšteta za jednak stepen povreda u zavisnosti od „jačine izabranog advokata”.

#### PREDLOG REŠENJA

Imajući u vidu da je kastracija, odnosno sterilizacija pasa i mačaka u našoj praksi veoma retka, kao meru kontrole i smanjenja populacije napuštenih pasa i mačaka predložimo uspostavljanje kastracije odnosno sterilizacije pasa i mačaka kao pravilo, sa izuzetkom registrovanih odgajivačnica ili uz odobrenje veterinara, ukoliko postoji rizik po život životinje.

S tim u vezi neophodno bi bilo da se lice koje ne želi da obavi sterilizaciju prijavi nadležnom ministarstvu za zapis u odgovarajući registar (član 59 Zakona o dobrobiti životinja) bez obzira na to da li će se reprodukcijom kućnih ljubimaca baviti u komercijalne svrhe ili će leglo sam čuvati. Svakako je u skladu sa članom 56. Zakona o dobrobiti životinja vlasnik koji se bavi reprodukcijom ljubimaca odgovoran da se brine o dobrobiti legla. U slučaju da se utvrdi da lice (fizičko ili pravno) nije obavilo obaveznu sterilizaciju ljubimca, a pritom nije prijavljen kako bi dobio dozvolu za odgajivačnicu, neophodno je propisati odgovarajuće kazne. Ali i obezbediti sprovođenje kazni u praksi imajući u vidu da veliki broj neodgovornih vlasnika ni sada nije procesuiran zbog nečipovanja i nevakcinisanja svojih ljubimaca.

Obaveznu sterilizaciju ljubimaca uvelo je i više evropskih zemalja poput Španije koja je isto uvela za sve vlasnike ljubimaca koji se ne bave profesionalno uzgojem pasa i mačaka uz kazne preko 40.000 evra i za fizička lica. Takođe, Poljska je uvela obaveznu sterilizaciju za sve napuštene pse. Alternativno, predložimo uvođenje poreza za vlasnike nesterilisanih životinja, čime bi se bez uvođenja obavezne sterilizacije, stimulisala ova praksa.

Dalje, predložimo da se uspostavi jedinstveni registar odštetnih zahteva Zakonom o dobrobiti životinja (ili alternativno u Zakonu o veterinarstvu) i propisati podatke koji se unose u registar, kako bi se sprečila mogućnost da ista osoba podnosi odštetni zahtev po istom osnovu u više različitih gradova i opština i kako bi se omogućilo praćenje sprovođenja javnih politika u ovoj oblasti. Dodatno je potrebno da Ministar državne uprave i lokalne samouprave donese uputstvo ili smernice kojima će, u skladu sa najboljom praksom, definisati unificirane procedure koje propisuju sastav, način rada i merila za donošenje odluka Komisija za naknadu štete od ujeda pasa lutilica.

#### PROPISI

- Zakon o veterinarstvu (Službeni glasnik RS br. 91/2005, ... 17/2019)
- Zakon o dobrobiti životinja (Službeni glasnik RS br.41/2009)
- Pravilnik o utvrđivanju mera za rano otkrivanje, dijagnostiku, sprečavanje širenja, suzbijanja i iskorenjivanja zarazne bolesti besnilo i načinu njihovog sprovođenja (Službeni glasnik RS br. 78/2009)
- Pravilnici lokalnih samouprava o postupku i načinu rešavanja zahteva građana za naknadu štete nastale usled ujeda pasa lutilica

# 15. NADLEŽNOST VIŠE INSTITUCIJA

## MINISTARSTVO FINANSIJA, JEDINICE LOKALNIH SAMOUPRAVA I KANCELARIJA ZA IT I EUPRAVU

### 15.2 OMOGUĆITI IZDAVANJE OBJEDINJENOG UVERENJA O PLAĆENIM POREZIMA



#### OPIS PROBLEMA

Za potrebe dokazivanja izmirenih poreskih obaveza, građani i privreda i dalje podnose pojedine zahteve i dobijaju poreska uverenja u papirnom obliku kod lokalnih poreskih administracija, kao i uverenja Poreske uprave u slučaju da se zahtev podnosi zbog brisanja paušalne radnje.

Poreska uprava je u toku 2019. godine omogućila izdavanje poreskih uverenja u velikom broju slučajeva u elektronskom obliku, preko portala ePorezi, čime su ostvarene velike uštede za privredu (recimo troškovi izdavanja poreskih uverenja su samo za 2013. godinu iznosili 135 miliona dinara godišnje), ali to i dalje nije učinjeno za sve postupke. Kada je u pitanju poresko uverenje iz nadležnosti JLS, od sredine 2022. godine na Portalu lokalne poreske administracije (LPA) omogućeno je podnošenje elektronskog zahteva i izdavanje eUverenja po osnovu poreza na imovinu, kao i lokalnih taksi i naknada. Ova usluga je trenutno dostupna u oko 40 lokalnih poreskih administracija, a uslov za podnošenje zahteva je da stranka bude korisnik Portala eUprava.

Nepostojanje objedinjenog uverenja o plaćenim porezima umnogome otežava povezane postupke, a javljaju se i brojne neusaglašenosti propisa i rokova. Recimo, u postupku brisanja pravnog lica ili preduzetnika iz registra APR-a završni čin (pre podnošenja zahteva za brisanje) je pribavljanje uverenja o izmirenim poreskim obavezama od PU i JLS. Uverenje ne može biti starije od pet dana. Međutim, član 29. tačka 3 Zakona o opštem upravnom postupku propisuje da se između ostalog uverenja stranci izdaju najkasnije u roku od osam dana od dana podnošenja zahteva. Tako se u praksi dešava da jedna JLS izda uverenje još u prvom danu, a druga osmog dana, a da je uverenje koje je prvo izdato već nevalidno za podnošenje zahteva za brisanje (jer isto sme biti samo 5 dana staro). Dodatno je problem što navedena uverenja stranka sama pribavlja, iako bi APR trebalo da iste pribavlja po službenoj dužnosti.

#### PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da se izvrši spajanje informacija o izmirenim obavezama po osnovu poreza i/ili doprinosa na republičkom i lokalnom nivou, te da se izdaje objedinjeno uverenje o plaćenim porezima i doprinosima. Dalje, predlažemo da se i u slučajevima kada se uverenje od Poreske uprave traži za potrebe brisanja paušalne radnje (i u drugim slučajevima), omogući elektronsko podnošenje zahteva za uverenje, kao i elektronsko plaćanje eventualnog duga.

Pored toga, smatramo da treba eliminisati obavezu podnošenja uverenja od strane privrednih subjekata u „povezanim” postupcima, već da se ista pribavljaju po službenoj dužnosti od strane APR-a, shodno Zakonu o opštem upravnom postupku. Objedinjeno uverenje bi značajno olakšalo postupak, recimo APR-u u postupcima brisanja preduzeća. U tom slučaju bi APR po službenoj dužnosti mogao da pribavi jedno objedinjeno uverenje o plaćenim porezima. Do implementacije objedinjenog uverenja, predlažemo da se omogući da sve lokalne poreske administracije poreskim obveznicima izdaju i dostavljaju uverenja o izmirenim javnim prihodima elektronski, putem Jedinstvenog informacionog sistema lokalne poreske administracije. Dodatno, predlažemo i da se izmeni član 29. stav 7. Zakona o poreskom postupku i poreskoj administraciji, tako što će se umesto pet uneti osam dana. Na taj način bi se ovaj propis uskladio sa Zakonom o opštem upravnom postupku i značajno smanjilo nepotrebno administrativno opterećenje privrednih subjekata. Apelujemo da lokalne samouprave učine dostupnim svoje podatke preko Servisne magistrale organa, čime bi državne institucije mogle da pristupe potrebnim podacima i provere činjenice potrebne za vođenje upravnog postupka, a samim tim bi se smanjila potreba građana i privrede za izdavanjem ovakvih uverenja, a time posledično smanjilo i opterećenje već oslabljenih kapaciteta lokalnih samouprava.

Dalje, u slučaju automatizacije izdavanja poreskih uverenja putem portala LPA potrebno je ukinuti i takse propisane lokalnim Odlukama o administrativnim taksama.

#### PROPISI

- Zakon o poreskom postupku i poreskoj administraciji (Službeni glasnik RS br. 80/2002, ... 138/2022)
- Zakon o republičkim administrativnim taksama (Službeni glasnik RS br. 43/2003, ... 54/2023 – usklađeni din. izn. i 92/2023)
- Odluke o lokalnim administrativnim taksama

# 15. NADLEŽNOST VIŠE INSTITUCIJA

## MINISTARSTVO POLJOPRIVREDE, ŠUMARSTVA I VODOPRIVREDE, MINISTARSTVO ZDRAVLJA I MINISTARSTVO FINANSIJA

### 15.3 OMOGUĆITI DONIRANJE HRANE KOJOJ JE ISTEKAO ROK „NAJBOLJE UPOTREBITI DO” I UKINUTI PDV NA DONACIJE HRANE

#### OPIS PROBLEMA

U Srbiji, kao i na globalnom nivou postoji problem bacanja velikih količina hrane. Značajan deo hrane povlači se iz prometa i uništava isključivo zbog isteka roka upotrebe, iako je često ova hrana i dalje bezbedna i pogodna za ljudsku ishranu. U mnogim evropskim državama, kao i u regionu već su uspostavljeni sistemi koji olakšavaju doniranje hrane, uključujući i hranu s isteklim rokom najbolje upotrebe.

Pravni okvir Republike Srbije trenutno ne ostavlja mogućnost doniranja ovakve hrane u humanitarne svrhe. Međutim, izmenama i dopunama Zakona o bezbednosti hrane iz 2019, tačnije odredbom iz člana 26. stav 10. Zakona propisano je da ministar podzakonskim aktom bliže propisuje uslove za preradu, rukovanje, skladištenje i čuvanje određenih vrsta hrane sa oznakom „najbolje upotrebiti do”, čime je dat pravni osnov za dalje regulisanje ove oblasti.

Članom 23. Pravilnika o deklarisanju hrane propisano je da je rok „najbolje upotrebiti do” rok u kome hrana zadržava svoja karakteristična svojstva pri odgovarajućem čuvanju i skladištenju. Nakon isteka ovog roka, ovakva hrana, uz adekvatno rukovanje, čuvanje i skladištenje i dalje može biti bezbedna i pogodna za ishranu ljudi. Važno je napomenuti da se ovo ne odnosi na hranu s isteklim rokom trajanja proizvoda „upotrebljivo do”, koja nije pogodna za ishranu ljudi nakon isteklog roka, zbog rizika vezanih za bezbednost proizvoda.

Dodatno, donaciju hrane destimuliše i obaveza plaćanja PDV-a na svu hranu koja se donira, odnosno činjenica da ne postoje izuzeća od naplate poreza kada su donacije u pitanju. Ovo u praksi dovodi do uništavanja većih količina hrane imajući u vidu da je često jeftinije hranu uništiti kako bi se izbegli finansijski gubici nego je donirati i snositi trošak PDV-a.

#### PREDLOG REŠENJA

Predlažemo donošenje pravilnika kojim bi se omogućilo doniranje određenih vrsta hrane i nakon isteka roka trajanja „najbolje upotrebiti do”. Pod doniranjem se može smatrati isključivo nekomercijalno stavljanje ovakve hrane u promet, što je potrebno izričito propisati tim pravilnikom.

Takođe, predlažemo da se definiše lista hrane koju je moguće donirati nakon isteklog roka upotrebe, uzimajući u obzir ostale faktore koji mogu uticati na bezbednost proizvoda: očuvana ambalaža, adekvatno rukovanje i skladištenje i slično.

Dodatno, kako bi sistem doniranja „zaživeo”, odnosno kako bi privatni sektor imao podsticaj da donira viškove hrane, neophodno je sve donacije hrane izuzeti od plaćanja PDV-a. U prilog tome govori i činjenica da 20 od 27 zemalja Evropske unije ne naplaćuje PDV na hranu koja se donira pred istek roka, a što je u skladu sa mišljenjem Odbora za PDV Evropske unije. Pozitivan primer postoji od juna 2023. godine i u regionu, u Bosni i Hercegovini, gde su nakon izmene Zakona o PDV-u, donacije hrane izuzete od plaćanja PDV-a. Alternativno, moguće je uspostaviti sistem kojim se omogućava refundacija PDV-a za doniranu hranu, uz ograničenja maksimalnog iznosa do kog je moguće ostvariti ovu fiskalnu olakšicu.

*Evropska komisija, u skladu sa smernicama o doniranju hrane Odbora EU-a o PDV-u, preporučuje da se, pri određivanju PDV-a u vezi sa doniranjem hrane, vrednost te robe uskladi prema okolnostima i stanju hrane u vreme doniranja. Kada se hrana donira pred istek roka „najbolje upotrebiti do” ili kad hrana nije za prodaju, ali je bezbedna za ishranu, te okolnosti bi države članice trebalo da uzmu u obzir pri određivanju PDV-a koji se mora platiti. Imajući u vidu da hrana tada nema stvarnu vrednost na tržištu, njena vrednost može biti jednaka nuli (odnosno i PDV može biti jednak nuli).*



#### PROPISI

- Zakon o bezbednosti hrane (Službeni glasnik RS br. 41/2009 i 17/2019)
- Pravilnik o deklarisanju, označavanju i reklamiranju hrane (Službeni glasnik RS br. 19/ 2017, ... 23/2022 i 30/2022)
- Zakon o porezu na dodatu vrednost (Službeni glasnik RS br. 84/2004, ... 153/2020 i 138/2022)

# 15. NADLEŽNOST VIŠE INSTITUCIJA

## MINISTARSTVO PRIVREDE I MINISTARSTVO ZA RAD, ZAPOSŁJAVANJE, BORAČKA I SOCIJALNA PITANJA

### 15.4 OMOGUĆITI AUTOMATSKO OBAVEŠTAVANJE INSPEKCIJE RADA O POČETKU RADA PRIVREDNOG SUBJEKTA I OGRANKA

#### OPIS PROBLEMA

Član 567. Zakona o privrednim društvima omogućuje poslovanje domaćih pravnih lica kroz ogranke, a član 569. istog zakona obavezu registracije tog ogranka, kao i registraciju promene podataka i prestanak, odnosno brisanje ogranka.

Član 22. stav 3. Zakona o postupku registracije u APR-u propisuje pravno dejstvo objavljivanja registrovanih podatka prema trećim licima. U praksi APR omogućuje svim državnim organima, uključujući i Poresku upravu, automatizovano preuzimanje svih podataka koji su im potrebni za evidentiranje obveznika i vršenje nadzora u skladu sa svojim nadležnostima. Na ovaj način se ostvaruje funkcionisanje jednošalterskog sistema za otpočinjanje poslovanja, zbog koga je Agencija za privredne registre i osnovana 2004. godine.

Suprotno navedenoj reformi i praksi saradnje drugih organa sa APR-om, član 20. Zakona o bezbednosti i zdravlju na radu (član 18. ranije važećeg zakona) propisuje obavezu poslodavca da pre otpočinjanja rada, kao i u slučaju otpočinjanja rada poslovne jedinice-ogranka, o tome obaveštava inspekciju rada. Ovakvo zakonsko rešenje već godinama narušava funkcionisanje jednošalterskog sistema za otpočinjanje poslovanja, i nije ukinuto ni 2023. godine, prilikom usvajanja novog Zakona o bezbednosti i zdravlju na radu. Napominjemo da je ovakvo rešenje u suprotnosti i sa članom 103. Zakona o opštem upravnom postupku, koji propisuje obavezu organa da se o činjenicama iz javnih registara, u koje spada i Registar privrednih subjekata koje vodi APR, koje su bitne za postupak koji se vodi, pribavlja podatke po službenoj dužnosti, kako se strankama ne bi stvarali nepotrebni troškovi.

#### PREDLOG REŠENJA

Predlažemo ministarstvu nadležnom za rad da prilikom prve naredne izmene Zakona o bezbednosti i zdravlju na radu briše član 20. Zakona ili ga izmeni tako što će propisati da se inspekcija rada o otpočinjanju poslovanja privrednog subjekta i njegovog ogranka obaveštava uvidom u registar APR i direktnim preuzimanjem podataka, bez obaveze dostave od strane privrednog subjekta.

Drugim rečima, treba razmotriti mogućnost da Agencija za privredne registre uspostavi automatsku funkcionalnost izveštavanja inspekcije rada o novoosnovanim privrednim subjektima i njihovim ogradnicima, u dogovorenim rokovima i u skladu sa teritorijalnom organizacijom inspekcija, kao i da se omogući da se dostava dokaza u postupku dokazivanja ispunjenosti uslova iz člana 21. Zakona vrši automatizovano kroz prijavu početka poslovanja APR-u.

#### PROPIISI

- Zakon o privrednim društvima (Službeni glasnik RS br. 36/2011, ... 109/2021)
- Zakon o postupku registracije u Agenciji za privredne registre (Službeni glasnik RS br. 99/2011, ... 105/2021)
- Zakon o bezbednosti i zdravlju na radu (Službeni glasnik RS br. 35/2023)

# 15. NADLEŽNOST VIŠE INSTITUCIJA

## MINISTARSTVO ZDRAVLJA I MINISTARSTVO POLJOPRIVREDE, ŠUMARSTVA I VODOPRIVREDE

### 15.5 POJEDNOSTAVITI PROCEDURE U VEZI SA DIJETETSKIM PROIZVODIMA

#### OPIS PROBLEMA

Zakon o bezbednosti hrane i Pravilnik o zdravstvenoj ispravnosti dijetetskih proizvoda propisuju proceduru upisa dijetetskih proizvoda u bazu Ministarstva zdravlja. Trenutna procedura upisa dijetetskih proizvoda podrazumeva više faza, a sam postupak traje od četiri do šest meseci. Upis u bazu je ograničenog trajanja od pet godina. U slučaju bilo kakve promene proizvoda, kao što je npr. promena sastava, deklaracije (naziva, reklamnih poruka, promene podataka subjekata u poslovanju hranom), neto količine i slično, potrebno je iznova sprovesti propisani postupak za izmenu uverenja o upisu proizvoda u bazu podataka.

Proizvođači po pravilu koriste istu ambalažu za više tržišta, te nisu u mogućnosti da naruče ambalažu potrebnu za proizvodnju pre nego postupak upisa bude okončan (deklaracija mora da sadrži broj i datum upisa u bazu podataka Ministarstva zdravlja), a samim tim ni ne plasiraju proizvode na domaća i inostrana tržišta.

Neki od traženih dokumenata uvoznik i ne može da ima pošto mogu biti poslovna tajna ili zaštićeno pravo industrijske svojine proizvođača.

Dalje, prilikom procedure uvoza, pored toga što dijetetski proizvod prolazi tako strogu i zahtevnu proceduru upisa u bazu podataka i ima kao prateći dokument Sertifikat o zdravstvenoj ispravnosti, sanitarni inspektori u praksi za svaku pošiljku nalažu uzorkovanje, što pored regularnih administrativnih troškova, dodatno povećava troškove privredi, jer se uzorak daje besplatno. Na granici se prilikom uzorkovanja uzimaju dva uzorka od kojih se jedan šalje laboratoriji, a drugi skladišti. Analiza najčešće traje i do mesec dana, a za to vreme nije dozvoljeno prodavati robu s obzirom na to da proces carinjenja još uvek nije gotov. Dodatni problemi leže u relativno kratkom radnom vremenu u kome sanitarni inspektorat na granici prima zahteve (samo dva i po sata), ali i u zahtevima da pravno lice dostavi uverenje i dokaz o upisu u Registar dijetetskih proizvoda Ministarstva zdravlja (iako bi inspektori morali da ih pribavljaju po službenoj dužnosti).

#### PREDLOG REŠENJA

U cilju pojednostavljenja upisa dijetetskih proizvoda u bazu resornog ministarstva predlažemo da se uvede sistem notifikacija za dijetetske proizvode u skladu sa EU regulativom.

- Sistem urediti tako da subjekti u poslovanju hranom dostavljaju obaveštenje (notifikaciju) Ministarstvu zdravlja, prilikom prvog stavljanja na tržište dijetetskih proizvoda.
- Takođe, predlažemo da Ministarstvo zdravlja u skladu sa EU praksom sagleda mogućnost ukidanja postupka upisa prerađene hrane na bazi žitarica i dečje hrane, odnosno hrane za odojčad i malu decu u predmetnu bazu podataka, pre stavljanja proizvoda u promet. Dalje, u cilju ubrzanja postupaka uvoza dijetetskih proizvoda potrebno je:
- Omogućiti, bez dodatne provere svake pošiljke, uvoz proizvoda koji imaju Sertifikate o zdravstvenoj ispravnosti ili kontrole zasnovati na analizi rizika od strane sanitarne inspekcije na granici;
- Produžiti vreme za prijem zahteva u graničnoj sanitarnoj inspekciji;
- Omogućiti da se dokumentacija predaje u elektronskom obliku, tako da inspektori deo provere mogu da izvrše i pre nego što je kamion sa robom došao na granicu;
- Omogućiti da se dokumentacija o proizvodu koja je već dostavljena inspekciji u prethodnim nadzorima može iskoristiti za uvoz istih proizvoda od istog proizvođača (baza inspekcije pretraživa po proizvođaču i vrsti proizvoda);
- Omogućiti inspektorima da imaju mehanizam za razmenu informacija i dokumentacije sa drugim državnim organima kako bi ispunili svoje obaveze u skladu sa Zakonom o opštem upravnom postupku.

*Evropska komisija u svojim preporukama u okviru Poglavlja 12 – Bezbednost hrane, veterinarska i fitosanitarna politika, predlaže da Srbija usvoji sveobuhvatnu strategiju i akcioni plan za usklađivanje i implementaciju pravnih tekovina EU u ovoj oblasti. Pojednostavljenje procedure upisa dijetetskih proizvoda otvara mogućnost da se ova oblast dodatno uredi u skladu sa najboljom praksom u EU i regionu.*



#### PROPISI

- Zakon o bezbednosti hrane (Službeni glasnik RS br. 41/2009 i 17/2019)
- Pravilnik o zdravstvenoj ispravnosti dijetetskih proizvoda (Službeni glasnik RS br. 45/2010, ... 103/2018 - dr. pravilnik i 45/2022 - dr. pravilnik)



# 15. NADLEŽNOST VIŠE INSTITUCIJA

## MINISTARSTVO POLJOPRIVREDE, ŠUMARSTVA I VODOPRIVREDE I MINISTARSTVO ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE

### 15.6 UNAPREDITI SISTEM PREČIŠĆAVANJA I KONTROLE OTPADNIH VODA

#### OPIS PROBLEMA

Uredbom o graničnim vrednostima emisije zagađujućih materija u vode i rokovima za njihovo dostizanje predviđeno je da je pravno lice, ili preduzetnik, koje ima postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda i/ili koje svoje otpadne vode ispušta u recipijent ili javnu kanalizaciju, dužno da svoje emisije uskladi sa graničnim vrednostima emisije zagađujućih materija u vode propisanih ovom uredbom, najkasnije do 31. decembra 2025.

Takođe, pravno lice, ili preduzetnik koje ima postrojenja, koje ispušta svoje otpadne vode u recipijent ili javnu kanalizaciju, dužno je da donese Akcioni plan i Izveštaj o sprovođenju Akcionog plana ministarstvima nadležnim za poslove zaštite životne sredine i vodoprivrede, svake dve godine od dana donošenja Akcionog plana. Problem regulative jeste da prilikom odluke o investiciji u izgradnju postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda ne postoji jasan putokaz za procedure, kao i da je nizak kapacitet prilikom planiranja izgradnje postrojenja i prilikom realizacije. Postojeći sistem otpadnih voda ne odgovara potrebama kako u pogledu kapaciteta, tako i u pogledu tehničke opremljenosti i potrebnih standarda. Broj inspektora kako na republičkom tako i na lokalnom nivou je nedovoljan kako bi se sprovodila redovna kontrola provere otpadnih voda. Inspektori se oslanjaju na lokalni registar izvora zagađenja (dobro koncipirano, ali nedovoljno implemenirano u praksi). Takođe, inspektori nemaju kapaciteta da se bave savetodavnim poslovima, zatim na lokalnom nivou su evidentirana preklapanja komunalne inspekcije i inspekcije zaštite životne sredine, a postoji i preklapanje nadležnosti sa vodoprivrednom inspekcijom.

#### PREDLOG REŠENJA

Akcioni plan za dostizanje graničnih vrednosti emisije zagađujućih materija u vode treba učiniti sprovedivim na sledeći način:

- Izmenom regulative kreirati uslove koji omogućavaju da Akcioni planovi budu „praktični vodiči“ za izgradnju nedostajućih postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda;
- Obezbediti verifikaciju planova kod nadležnih organa i utvrditi formu koja će oslikavati putokaz za dostizanje potrebnog standarda u sistemu upravljanja otpadnim vodama;
- Pripremiti vodiče kroz procedure adekvatnog planiranja i izgradnje postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda radi dostizanja obaveza u skladu sa Uredbom do 31. decembra 2025. godine i obezbediti aktivniju savetodavnu uslugu (pogotovo za mala i srednja preduzeća) i podsticajna sredstva.

Neophodno je jačati kapacitete inspekcijских službi kroz sprovođenje obuka inspektora, uređene kroz Program stručnog usavršavanja, obezbeđivanje adekvatne opreme za obavljanje inspekcijског nadzora, nastavak koordinacije i saradnje srodnih inspekcija u oblasti otpadnih voda (koordinacija vodoprivrednih i inspektora zaštite životne sredine, sanitarnih inspektora i drugih). U skladu sa tim neophodno je izmeniti i dopuniti inspekcijску regulativu kako bi se otklonili postojeći problemi preklapanja nadležnosti.

*NALED je uz podršku IFC-a, završena je analiza „Dijagnostika stanja upravljanja otpadnim vodama u Republici Srbiji“. Cilj izrade ove studije je da omogući sveobuhvatan uvid u trenutno stanje upravljanja otpadnim vodama u jedinicama lokalnih samouprava na teritoriji Republike Srbije. U analizi je data procena trenutnog stanja postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda (PPOV) u Srbiji, predstavljena održivost i prednosti izgradnje PPOV kroz model javno-privatnog partnerstva (JPP), istraženi su ključni nedostaci tržišta, identifikovane mogućnosti ulaganja i dat predlog uspostavljanja stručnih centara za JPP. Celokupna analiza sa preporukama je prezentovana na sednici Saveza za zaštitu životne sredine u novembru 2023, kao i tokom trajanja Sajma voda u Češkoj ambasadi u Beogradu pred češkim i domaćim privrednicima u decembru 2023. godine.*

*U svom izveštaju iz oktobra 2022. godine Evropska komisija je u okviru Poglavlja 27- Zaštita životne sredine i klimatske promene, preporučila između ostalog i intenziviranje rada na sprovođenju i primeni propisa u cilju poboljšanja kvaliteta vazduha i vode.*



#### PROPISI

- Uredba o graničnim vrednostima emisije zagađujućih materija u vode i rokovima za njihovo dostizanje (Službeni glasnik RS br. 67/2011, ... 01/2016)

# 15. NADLEŽNOST VIŠE INSTITUCIJA

## MINISTARSTVO UNUTRAŠNJE I SPOLJNE TRGOVINE I MINISTARSTVO POLJOPRIVREDE, ŠUMARSTVA I VODOPRIVREDE

### 15.7 USKLADITI PROPISE U POGLEDU DEKLARISANJA ZEMLJE POREKLA HRANE

#### OPIS PROBLEMA

Subjekti koji stavljaju hranu u promet, u maloprodaji imaju obavezu da osiguraju da oznaka zemlje, odnosno mesta porekla hrane ispunjava uslove propisane sa dva systemska zakona – Zakona o bezbednosti hrane I Zakona o trgovini što u praksi stvara mnoge poteškoće prilikom primene.

Naime, Zakon o bezbednosti hrane je bliže uredio deklarisanje Pravilnikom o deklarisanju, označavanju i reklamiranju hrane (u daljem tekstu: Pravilnik). Članom 26. Pravilnika je propisana obaveza označavanja zemlje ili zemlje I mesta porekla hrane, ali samo određenih vrsta hrane, kao što su meso, riba, voće i povrće, maslinovo ulje i drugi proizvodi, kao i u slučajevima kada bi izostavljanje ovog podatka moglo dovesti potrošače u zabludu u pogledu zemlje ili mesta porekla hrane. Istovremeno, član 34. Zakona o trgovini propisuje obavezu deklarisanja zemlje porekla za svu robu, uključujući i prehrambene proizvode.

Imajući u vidu da je na osnovu sektorskih propisa, zemlja porekla obavezna samo za ograničeni broj prehrambenih proizvoda i da su dobrovoljnim navođenjem zemlje porekla, subjekti u obavezi da navеду dodatne informacije koje su promenljivog karaktera, odredbe Zakona o trgovini privrednim subjektima stvaraju obavezu dodatnog deklarisanja hrane, koje imaju za posledicu česte promene deklaracija. Pored toga, ovakva praksa nije u skladu sa dobrom praksom u procesu pristupanja EU, kao i slobodnog prometa robe.

Kada je u pitanju nadzor nad primenom propisa, član 12. Zakona o bezbednosti hrane propisuje podelu između inspekcija Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede i Ministarstva zdravlja, u zavisnosti od vrste hrane, kao i mesta njene proizvodnje, prerade i stavljanja u promet. Član 45. Zakona o trgovini propisuje da nadzor nad primenom ovog Zakona sprovodi ministarstvo nadležno za poslove trgovine, kao i drugi državni organi u skladu sa svojim delokrugom uređenim posebnim propisima. Na ovaj način, u praksi nadzor nad deklaracijama hrane u maloprodaji vrše inspektori ministarstva nadležnog za poslove poljoprivrede, za poslove zdravlja, ali i ministarstva nadležnog za trgovinu što dovodi do različitih tumačenja i pravne nesigurnosti uz povećanje troškova dodatnog deklarisanja.

#### PREDLOG REŠENJA

Imajući u vidu specifičnost deklarisanja hrane u odnosu na ostalu robu na tržištu, predlažemo da uređenje ovog pitanja bude isključivo u nadležnosti ministarstva nadležnog za poslove poljoprivrede, odnosno poslova zdravlja, imajući u vidu da su ovi propisi usklađeni sa zakonodavstvom EU u procesu pristupanja Srbije i principom slobodnog kretanja robe.

Dodatno, imajući u vidu različite zahteve nacionalnih propisa, kada je u pitanju oznaka zemlje porekla na hrani, potrebno je pripremiti uputstvo ili vodič za inspekcije i privredne subjekte u kojem bi bilo izričito navedeno u kojim slučajevima je obavezno navođenje zemlje porekla na deklaracijama hrane i na koji način se to poreklo označava.

*Uredbom o informisanju potrošača o hrani (br. 1169/2011) u EU propisano je da su odredbe o obaveznom navođenju zemlje porekla namenjene za pojedine prehrambene proizvode (med, voće i povrće, riba, maslinovo ulje i meso i mesni proizvodi – svinjsko, ovčije, kozje, živinsko i goveđe). Države članice EU mogu doneti mere o obaveznom navođenju zemlje porekla ili mesta porekla hrane samo ako postoji dokazana povezanost određene kakvoće hrane i njenog porekla. U ovom aspektu, Pravilnik o deklarisanju, označavanju i reklamiranju hrane je usklađen sa EU propisima, za razliku od važećeg Zakona o trgovini.*



#### PROPISI

- Zakon o bezbednosti hrane (Službeni glasnik RS br. 41/2009 i 17/2019)
- Zakon o trgovini (Službeni glasnik RS br. 52/2019)
- Pravilnik o deklarisanju, označavanju i reklamiranju hrane (Službeni glasnik RS br. 19/ 2017, ... 23/2022 i 30/2022)



# 15. NADLEŽNOST VIŠE INSTITUCIJA

## MINISTARSTVO RUDARSTVA I ENERGETIKE I MINISTARSTVO GRAĐEVINARSTVA, SAOBRAĆAJA I INFRASTRUKTURE

### 15.8 UNAPREDITI POSTUPAK PRIKLJUČENJA NA ELEKTRO-DISTRIBUTIVNU MREŽU

#### OPIS PROBLEMA

Postupci izgradnje nedostajućih elemenata infrastrukture i priključenja objekata na elektro-mrežu su regulatorno izuzetno složeni, i za operatore distributivnog sistema, i za investitore. U nastavku dajemo pregled ključnih identifikovanih problema:

- Različita tumačenja odredbe člana 218. Zakona o energetici koja glasi „Operatori sistema električne energije nemaju obavezu plaćanja naknade za službenost na zemljištu koje je u javnoj svojini”, u praksi predstavljaju i dalje veliki problem u pogledu plaćanja naknade. Većina organa tumači da obaveza plaćanja postoji prema odredbama Zakona o naknadama za korišćenje javnih dobara.
- U cenovniku operatora distributivnog sistema (ODS-a) nije predviđena mogućnost umanjenja naknade za pojedine objekte od javnog interesa kada je investitor jedinica lokalne samouprave ili drugi državni organ, kao što je npr. izgradnja objekta za smeštaj socijalno ugroženih lica.
- Imaoci javnih ovlašćenja (IJO), u ovom slučaju operatori distributivnog sistema, ne poštuju obavezu donošenja separata uz planski dokument kojima se utvrđuju uslovi za projektovanje i priključenje na konkretnim planskim područjima, zbog čega se produžava i poskupljuje proces izdavanja lokacijskih uslova.
- Dosadašnji naponi u cilju bržeg izdavanja uslova za ukrštanje i paralelno vođenje (Ugovor koji je potpisan u Gradu Beogradu sa svim IJO se ne poštuju) nisu dali dovoljno dobre rezultate, tako da postupak i dalje traje neopravdano dugo.
- Operator distributivnog sistema ima veliki problem prilikom izgradnje nedostajuće infrastrukture kada investitori izbegavaju potpisivanje ugovora o izgradnji nedostajuće infrastrukture sa IJO, a nadležni organi im, i pored toga, bez odgovarajućeg osnova, izdaju građevinske dozvole.
- Prilikom jedne od izmena i dopuna Pravilnika o postupku sprovođenja objedinjene procedure elektronskim putem izostavljena je odredba vezano za dostavljanje potpisanog tipskog ugovora kroz Centralnu evidenciju objedinjene procedure (CEOP) u postupku po prijavi radova, koja u praksi stvara velike probleme operatoru distributivnog sistema (ODS) prilikom otpočinjanja izvođenja radova na izgradnji priključka. Nažalost, i nakon nekoliko godina ta odredba još nije vraćena u Pravilnik.

#### PREDLOG REŠENJA

U cilju unapređenja postupaka priključenja na elektro-distributivnu mrežu potrebno je:

- 1) Izmjenama Zakona o naknadama za korišćenje javnih dobara, a do tada odgovarajućim mišljenjima nadležnih ministarstava, obezbediti da se primenjuju odredbe Zakona o energetici prema kojima da operatori sistema električne energije nemaju obavezu plaćanja naknade za službenost na zemljištu koje je u javnoj svojini;
- 2) Predvideti u cenovniku ODS-a mogućnost umanjenja naknada za izdavanje uslova za projektovanje, za izgradnju nedostajuće infrastrukture i za priključenje za objekte od javnog interesa kada je investitor jedinica lokalne samouprave, kao što je slučaj kod izgradnje objekata za smeštaj socijalno ugroženih lica;
- 3) Iako je poslednjim izmenama Zakona o planiranju i izgradnji propisano da IJO uslove za projektovanje i priključenje za objekte kategorije „A“ i „B“ izdaju bez naknade, ostajemo kod predloga da je potrebno propisati zakonom da se ne mogu naplaćivati uslovi za projektovanje i priključenje za standardne objekte i drugih kategorija koji se grade na određenom planskom području - ovo bi trebalo da bude podsticaj da imaoi javnih ovlašćenja uslove za projektovanje i priključenje definišu u planskim dokumentima, odnosno naknadno u separatima uz planski dokument;
- 4) Definisati posebnu proceduru za izdavanje uslova za ukrštanje i paralelno vođenje kako bi se postupak pojednostavio i vreme skratilo;
- 5) Obezbediti u praksi da nadležni organi ne smeju da izdaju građevinske dozvole kada je konstatovan nedostatak dela infrastrukture, bez dostavljenog ugovora između investitora i imaoa javnih ovlašćenja, odnosno drugog dokaza o obezbeđivanju nedostajuće infrastrukture predviđenog lokacijskim uslovima.

#### PROPISI

- Zakon o energetici (Službeni glasnik RS br. 145/2014, ... 62/2023)
- Zakon o naknadama za korišćenje javnih dobara (Službeni glasnik RS br. 95/2018, ... 120/2023 – usklađeni din. izn.)
  - Zakon o ozakonjenju objekata (Službeni glasnik RS, br. 96/2015, ... 62/2023)
  - Zakon o planiranju i izgradnji (Službeni glasnik RS br. 72/2009, ... 62/2023)
    - Uredba o lokacijskim uslovima (Službeni glasnik RS br. 87/2023)
- Pravilnik o postupku sprovođenja objedinjene procedure elektronskim putem (Službeni glasnik RS br. 96/2023)

# 15. NADLEŽNOST VIŠE INSTITUCIJA

## MINISTARSTVO ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE I JEDINICE LOKALNE SAMOUPRAVE

### 15.9 IZMENITI SISTEM PROCENE UTICAJA BAZNIH STANICA MOBILNE TELEFONIJE NA ŽIVOTNU SREDINU

#### OPIS PROBLEMA

Vlada Republike Srbije je na osnovu Zakona o proceni uticaja na životnu sredinu uredila da se za radio bazne stanice (RBS) efektivne izračene snage više od 250W (što je najčešći slučaj) može zahtevati izrada studije o proceni uticaja na životnu sredinu. Diskreciona odluka i sam postupak izrade i odobravanja studije su povereni u nadležnost lokalnim samoupravama na čijoj teritoriji se postavlja RBS. Prema propisanim rokovima, najkraći mogući rok za dobijanje saglasnosti na studiju je 165 dana, ne uključujući potrebno vreme za eventualne ispravke i dopune dokumenata od strane nosioca projekta, niti rokove za žalbu. U svrhu odlučivanja o potrebi izrade ove studije lokalna samouprava ima diskreciono pravo da zahteva i bilo koje dodatne dokumente i dokaze, uz pretnju odbacivanja zahteva.

U praksi, izrađene procene uticaja na životnu sredinu su bez značajnijih razlika i relevantne informacije u dokumentu preuzete su iz drugog obaveznog akta – stručne ocene opterećenja životne sredine, koju operator svakako dostavlja nadležnom organu kao dokaz da taj izvor neće svojim radom prekoračiti propisane granične vrednosti elektromagnetnog polja, a u skladu sa Zakonom o zaštiti od nejonizujućeg zračenja. Određeni pomak napravljen je izradom nacрта Instrukcije za lokalne samouprave, prema Zakonu o proceni uticaja na životnu sredinu, prema kojoj se za ove RBS ne zahteva izrada Studije o proceni uticaja na životnu sredinu, ali to još uvek nije formalizovanopodzakonskim aktima ovog zakona, niti su RBS isključene iz Liste 2 Uredbe o utvrđivanju Liste projekata za koje je obavezna procena uticaja na životnu sredinu i Liste projekata za koje se može zahtevati procena uticaja na životnu sredinu.

*Direktiva 2014/52/EU o proceni uticaja na životnu sredinu određenih javnih i privatnih projekata ne uvrštava projekte baznih stanica u listu projekata za koje je obavezna ili se može zahtevati procena uticaja na životnu sredinu.*



#### PREDLOG REŠENJA

Sugerišemo da osnov za efikasnu zaštitu od prekomerne emisije elektromagnetnog zračenja bude Zakon o zaštiti od nejonizujućeg zračenja, i to konkretno kroz preciziranje obavezne sadržine proračuna prostiranja elektromagnetnog polja za svaku RBS, kao i kroz obavezno ispitivanje emisije nejonizujućeg zračenja za svaku aktivnu RBS. Budući da Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu i Uredba o utvrđivanju Liste projekata za koje je obavezna procena uticaja na životnu sredinu i Liste projekata za koje se može zahtevati procena uticaja na životnu sredinu nedovoljno specifično tretiraju oblast zaštite od mogućeg negativnog uticaja RBS, svrsishodno je isključiti standardne RBS iz njegove primene, kao i iz Liste 2. Na predloženi način bi se omogućilo sprovođenje ujednačene prakse u smislu obaveznosti investitora na izradu Studije o proceni uticaja na životnu sredinu baznih stanica samo u slučajevima kada je to propisano, odnosno opravdano.

Napominjemo da se u zemljama EU (Nemačka, Finska, Hrvatska) za postavljanje baznih stanica mobilne telefonije ne radi studija o proceni uticaja na životnu sredinu, već se pre puštanja stanice u rad lokalnim samoupravama dostavlja obaveštenje o njenom postavljanju sa relevantnim merenjem. Operatori su u obavezi da vrše redovna i vanredna merenja, a nadležne inspekcije vrše nadzor.

*U toku 2023. godine postignut je određen napredak na ovom polju. U saradnji sa predstavnicima Ministarstva informisanja i telekomunikacija i Ministarstva za zaštitu životne sredine pripremljena je Instrukcija za primenu propisa za jedinice lokalne samouprave kada je reč o odobravanju izgradnje i postavljanja RBS. Takođe, NALED je Ministarstvu za zaštitu životne sredine poslao predloge za izmenu četiri pravilnika i uredbe. Načinjeni su i koraci u cilju ujednačavanja prakse odobravanja izgradnje RBS među jedinicama lokalne samouprave.. Usvojen je novi Zakon o elektronskim komunikacijama, kojim se ukida potreba za izdavanjem dozvola za svaku pojedinačnu RBS.*



#### PROPISI

- Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu (Službeni glasnik RS br. 135/2004, 36/2009)
- Zakon o zaštiti od nejonizujućeg zračenja (Službeni glasnik RS br. 36/2009)
- Uredba o utvrđivanju Liste projekata za koje je obavezna procena uticaja na životnu sredinu (Službeni glasnik RS br. 114/2008)
- Pravilnik o granicama izlaganja nejonizujućim zračenjima (Službeni glasnik RS br. 104/2009)
- Pravilnik o izvorima nejonizujućih zračenja od posebnog interesa, vrstama izvora, načinu i periodu njihovog ispitivanja (Službeni glasnik RS br. 104/2009)
- Pravilnik o izmenama i dopunama Pravilnika o uslovima koje moraju da ispunjavaju pravna lica koja vrše poslove sistematskog ispitivanja u životnoj sredini (Službeni glasnik RS br. 36/2009)
- Pravilnik o izmenama i dopunama Pravilnika o uslovima koje moraju da ispunjavaju pravna lica koja vrše poslove ispitivanja nivoa zračenja izvora nejonizujućih zračenja od posebnog interesa u životnoj sredini (Službeni glasnik RS br. 36/2009)

# 15. NADLEŽNOST VIŠE INSTITUCIJA

## MINISTARSTVO PRIVREDE I MINISTARSTVO PRAVDE

### 15.10 OBEZBEDITI JAVNOST I TRANSPARENTNOST STEČAJNOG POSTUPKA I VANSUDSKO NAMIRENJE

#### OPIS PROBLEMA

Član 10. Zakona o stečaju propisuje da je stečajni postupak javan i da svi učesnici u stečajnom postupku imaju pravo na blagovremeni uvid u podatke vezane za sprovođenje tog postupka. Istim članom propisano je da se oglasi, rešenja i drugi akti suda, na dan donošenja objavljuju na oglasnoj tabli i elektronskoj oglasnoj tabli suda, ali i da se dostavljaju odgovarajućem registru radi javnog objavljivanja na internet strani registra u slučaju da takav registar postoji. Takođe, Agencija za licenciranje stečajnih upravnika (ALSU) ima obavezu da na svojoj internet strani objavljuje godišnje programe rada i finansijske planove, izveštaje o radu, kao i druge podatke od značaja za sprovođenje stečajnog postupka, u skladu sa članom 12a Zakona o Agenciji za licenciranje stečajnih upravnika. Iako po oba pomenuta zakona postoji obaveza objavljivanja određenih dokumenata, neretko se dešava da ovi dokumenti nisu objavljeni, te je nemoguće pratiti tok stečajnog postupka. Ovakva praksa stvara problem kako samim poveriocima, tako i prilikom otkupa potraživanja, jer nije moguće utvrditi stanje stečajne mase, niti tok postupka. Dodatni problem javlja se i prilikom pokušaja uvida i kopiranja spisa stečajnog predmeta u sudovima, jer sudovi u ovim slučajevima po pravilu zahtevaju da se dokaže postojanje pravnog interesa, što je u suprotnosti sa načelom javnosti stečajnog postupka. Dodatno, javno nadmetanje koje se sprovodi neposredno, dosta usporava postupak, poskupljuje ga i podložno je različitim zloupotrebama.

Članom 46. Zakona o založnom pravu na pokretnim stvarima i pravima upisanim u registar propisano je da založni poverilac može pristupiti vansudskoj javnoj prodaji putem nadmetanja ako je takav način predviđen ugovorom o zalozi. Izuzetno, kad je zalagodavac fizičko lice koje ugovor o zalozi zaključuje izvan okvira privredne delatnosti, založni poverilac može pristupiti vansudskoj javnoj prodaji putem nadmetanja ako su se založni poverilac i zalagodavac o tome sporazumeli u trenutku dospelosti poveriočevog potraživanja. Založni poverilac može poveriti sprovođenje javne prodaje stručnom licu koje se redovno bavi takvom delatnošću. Takođe, članom 59. propisano je da su podaci iz Registra zaloge javni, da svako ima pravo da zahteva pristup podacima upisanim u Registar zaloge, da zahteva overeni izvod o podacima iz Registra zaloge, da zahteva izvod kojim se potvrđuje da registar ne sadrži podatke o zalozi na određenoj stvari ili pravu. Dokumentacija na osnovu koje je izvršena registracija podataka dostupna je u skladu sa propisima koji uređuju zaštitu podataka o ličnosti i poslovnu tajnu. U praksi se javlja problem dostupnosti podataka o postupcima namirenja na istoj imovini i mogućnost zloupotrebe u cilju izigravanja poverilaca koji imaju prioritet u namirenju.

#### PREDLOG REŠENJA

Shodno Zakonu o stečaju, stečajni postupak je javan, te sva pismena moraju biti javno dostupna, a uvid u spise predmeta mora biti dostupan svim licima koja upute zahtev za vršenje uvida, pa sudovi moraju promeniti praksu i postupati po zahtevu zainteresovanog lica bez zahtevanja dokazivanja pravnog interesa. Predlažemo da se izmenama Zakona o stečaju, odnosno Zakona o Agenciji za licenciranje stečajnih upravnika propiše:

- 1) Obaveza ALSU-a da objavljuje sve odluke suda i podneske učesnika u stečajnom postupku na svom sajtu;
- 2) Obaveza stečajnih upravnika i sudova da dostavljaju ALSU-u kopije svojih odluka i podnesaka stranaka u elektronskom formatu, radi objavljivanja;
- 3) Novčana kazna za nepoštovanje obaveza iz prethodnih tačaka;
- 4) Da je uvid u spise predmeta u stečajnom postupku uvek dozvoljen svim licima, odnosno da o podnetim zahtevima ne odlučuje postupajući sudija, već da je uvid u spise uvek dozvoljen, po sili zakona.

Dodatno, stečajni postupak bi značajno bio unapređen u pogledu efikasnosti i transparentnosti ukoliko bi se javno nadmetanje sprovodilo kroz elektronski postupak tzv. eAukciju. Isto rešenje bi trebalo primeniti i na vansudsko namirenje koje se sprovodi po Zakonu o založnom pravu na pokretnim stvarima i pravima upisanim u registar. Sprovođenje javnog nadmetanja u okviru istog sistema obezbediće dostupnost podataka o postupcima namirenja na istoj imovini i sprečiće moguće zloupotrebe u cilju izigravanja poverilaca koji imaju prioritet u namirenju. Predlažemo i da se propiše obaveza sprovođenja postupka javnog nadmetanja preko Portala eAukcija Ministarstva pravde, nezavisno da li se sprovodi u okviru stečajnog postupka, postupka izvršenja ili postupka vansudskog namirenja na pokretnim stvarima i pravima. Propisivanjem obaveze sprovođenja javnog nadmetanja preko sistema eAukcija obezbedilo bi se poštovanje prava prvenstva, sprečile zloupotrebe u postupku namirenja i obezbedilo sprovođenje postupka namirenja u skladu sa zakonom utvrđenim redosledom.

#### PROPISI

- Zakon o stečaju (Službeni glasnik RS br. 104/2009, ... 95/2018)
- Zakon o Agenciji za licenciranje stečajnih upravnika (Službeni glasnik RS br. 84/2004, ... 89/2015)
- Zakon o založnom pravu na pokretnim stvarima i pravima upisanim u registar (Službeni glasnik RS br.57/2003, ... 31/2019)

# 15. NADLEŽNOST VIŠE INSTITUCIJA

## NARODNA BANKA SRBIJE I MINISTARSTVO FINANSIJA

### 15.11 UNAPREDITI I LIBERALIZOVATI PROPISE O DEVIZNOM POSLOVANJU

#### OPIS PROBLEMA

Zakon o deviznom poslovanju je zasnovan na pozitivističkom pristupu, što podrazumeva da je dozvoljeno samo ono što je propisano, odnosno da nije dozvoljeno ništa što nije propisano.

Ovakav način uređivanja predmetne oblasti predstavlja opterećenje za srpsku privredu, između ostalog zbog toga što kompanije teško mogu da identifikuju da li se pojedine transakcije smatraju dozvoljenim sa aspekta deviznih propisa, ali i zbog toga što su brojna ograničenja propisana podzakonskim aktima.

Između ostalog, pojedini problemi koji proističu iz predmetnih propisa, a sa kojima se suočava domaća privreda jesu:

- 1) Veoma kratak rok za izveštavanje o stranim direktnim investicijama (SDI) rezidenata u inostranstvu. Obveznici su u obavezi da u roku od 10 dana po isteku kvartala dostave izveštaje NBS, što je veliki izazov za kompanije koje imaju veći broj zavisnih društava u inostranstvu i za koje je potrebno izvršiti kompleksnu konsolidaciju. Ovde se ima u vidu i to da NBS mora u određenom roku da pripremi odgovarajuće statističke izveštaje; međutim, naročito imajući u vidu to da se DI-2 obrasci dostavljaju u elektronskom obliku pogodnom za automatsku obradu, NBS bi sa svoje strane trebalo da učini sve kako bi svoje postupanje u tom pogledu učinila što efikasnijim, i posledično kompanijama omogućila adekvatne rokove za ispunjavanje njihovih obaveza.
- 2) Kompanijama nije omogućeno da se zaduže kod domaćih banaka u devizama radi finansiranja otplate ranije korišćenih kredita iz inostranstva.
- 3) Banke često odbijaju da izvrše platni promet sa inostranstvom ukoliko posao nije izričito naveden u šifarniku osnova naplate/plaćanja/prenosa, iako sam posao nije u suprotnosti ni sa jednim domaćim propisom.
- 4) Osnovi po kojima kompanije mogu držati devize na računima kod banaka u inostranstvu su vrlo ograničeni.

#### PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da se izvrši analiza primene Zakona o deviznom poslovanju i daju preporuke za izmenu Zakona ili donošenje novog, u cilju postepene liberalizacije deviznog poslovanja, uz napuštanje pozitivističkog pristupa. Kao rešenja za navedene pojedinačne probleme sa kojima se suočava domaća privreda predlažemo:

- 1) Produženje rokova za dostavu DI-2 izveštaja.
- 2) Omogućavanje zaduživanja kompanija kod domaćih banaka u devizama radi finansiranja otplate ranije korišćenih kredita iz inostranstva.
- 3) Pružanje jasnog i transparentnog objašnjenja bankama i privredi o tome da osnov za realizaciju određenog posla sa inostranstvom jeste dozvoljenost tog posla, te da u slučaju da on nije izričito naveden u šifarniku osnova naplate/plaćanja/prenosa, posao treba podvesti pod najpribližnju šifru. Neophodno je da se taj princip u praksi primenjuje dosledno, umesto što dolazi do odbijanja izvršenja platnog prometa sa inostranstvom u slučajevima kada posao nije izričito naveden u šifarniku. Dodatno, po potrebi, NBS sa bankama i privredom treba da razmotri uvođenje novih šifara ili izmena postojećih, u vezi sa poslovima koji su se do sada u praksi javljali kao sporni.
- 4) Postepenu liberalizaciju depozitnih poslova rezidenata u inostranstvu. Liberalizacija bi mogla da se sprovodi na godišnjem nivou, uz detaljno praćenje efekata takvog rešenja.

Deluje da je opšti utisak privrede da devizni propisi uveliko otežavaju poslovanje u Srbiji. U tom smislu, generalna preporuka jeste i da se kroz otvoren dijalog privrede, poslovnih asocijacija i NBS dođe do rešenja za unapređenje deviznih propisa i njihove primene, kako bi se u što je moguće većoj meri otklonile nejasnoće i neujednačena praksa.

*U izveštaju Evropske komisije iz novembra 2023. godine napomenuto je da poslovna zajednica smatra da je važeći Zakon o deviznom poslovanju previše restriktivan i nepredvidiv po pitanju primene.*



#### PROPISI

- Zakon o deviznom poslovanju (Službeni glasnik RS br. 62/2006, ... 30/2018)
- Odluka o obavezama izveštavanja u poslovanju sa inostranstvom (Službeni glasnik RS br. 87/2009, 40/2015 – dr. odluka)
- Odluka o uslovima i načinu obavljanja platnog prometa sa inostranstvom (Službeni glasnik RS br. 24/2007, ... 111/2015)
- Odluka o uslovima pod kojima i načinu na koji rezidenti mogu držati devize na računima kod banaka u inostranstvu (Službeni glasnik RS br. 31/2012, ... 67/2023)

# 15. NADLEŽNOST VIŠE INSTITUCIJA

## NARODNA BANKA SRBIJE I MINISTARSTVO FINANSIJA

### 15.12 OMOGUĆITI FINANSIRANJE MALIH PRIVREDNIH SUBJEKATA OD STRANE NEBANKARSKIH MIKROFINANSIJSKIH INSTITUCIJA

#### OPIS PROBLEMA

Zakon o bankama u članu 5. stav 2. propisuje da niko osim banke ne može da se bavi davanjem kredita, osim ako je za to ovlašćen zakonom. Kaznenim odredbama ovog zakona u članu 136. propisane su kazne zatvora za krivično delo u slučaju suprotnih postupanja. Zbog uslova kreditiranja mnogi mali privrednici kojima je potrebno finansiranje ostaju van domašaja kreditnih, odnosno finansijskih aktivnosti banaka i javnih finansijskih institucija.

Ovu prazninu u komparativnim ekonomijama (Rumunija, Francuska, Mađarska, Italija, Slovenija, pribaltičke zemlje, Crna Gora itd.) često popunjavaju nebankarske mikrofinansijske institucije. U Republici Srbiji postoji nekoliko nebankarskih društava kapitala (društva s ograničenom odgovornošću) koja se bave mikrofinansijskim - mikrokreditnim poslovima, ali se, nažalost, zbog nedostajućeg zakona o mikrofinansiranju, njihovo poslovanje može obavljati isključivo posredstvom banaka, koje se formalno pojavljuju kao kreditori, čime se značajno poskupljuje ovaj vid pribavljanja sredstava. U praksi se mikro krediti odobravaju uglavnom preduzetnicima i malim privrednim društvima kako bi razvili posao i kreću se u rasponu od nekoliko stotina evra do 3.000 ili 4.000 evra, a kada za to postanu kreditno sposobni prelaze na standardne bankarske kredite. Prema rezultatima istraživanja, tražnja za mikrofinansijskom podrškom i sredstvima znatno prevazilazi raspoloživu ponudu od strane nebankarskih društava koja se bave ovim poslovima.

#### PREDLOG REŠENJA

Jedan od načina da se prevaziđu regulatorne barijere je tzv. regulatorni sendboks (eng. regulatory sandbox) - regulatorno sigurno testno okruženje.

U pitanju je poseban regulatorni režim koji omogućava privrednim društvima i regulatoru da testiraju, u kontrolisanom okruženju, u skladu sa odobrenim planom i pod nadzorom nadležnog organa, inovativna rešenja ili poslovne modele na ograničenom broju korisnika. U Evropskoj uniji ovi mehanizmi su najčešće primenjeni u finansijskom sektoru (bankarstvo, FinTech, osiguranje), ali ubrzano počinju da nalaze svoju primenu i na drugim poljima.

Predlažemo da se izmenama i dopunama Zakona o bankama uspostavi regulatorni sendboks u oblasti mikrokreditiranja, tako što bi se u kontrolisanim uslovima omogućilo neposredno (direktno) mikrokreditiranje precizno definisane kategorije malih i srednjih preduzeća koja ne ispunjavaju uslove za bankarske kredite, od strane nebankarskih privrednih društava koja obavljaju mikrokreditne poslove.

#### PROPISI

· Zakon o bankama (Službeni glasnik RS br. 107/2005, ... 14/2015)

# 15. NADLEŽNOST VIŠE INSTITUCIJA

## MINISTARSTVO GRAĐEVINARSTVA, SAOBRAĆAJA I INFRASTRUKTURE I MINISTARSTVO FINANSIJA

### 15.13 KORISTITI PODATKE MASOVNE PROCENE NEPOKRETNOSTI KOD OPOREZIVANJA IMOVINE

#### OPIS PROBLEMA

Metod koji se koristi za periodično oporezivanje i koji se zasniva na sistemu zona, ima niz nedostataka, naročito na područjima na kojima se javlja manji broj transakcija, s obzirom da lokalne poreske administracije prate vrednosti nepokretnosti na osnovu podataka o poslednjim zaključenim ugovorima o prenosu vlasništva u konkretnoj zoni. Ukoliko takvih ugovora nije bilo u određenom periodu od 12 meseci, koriste se podaci iz susednih zona (sem za najopremljeniju i najneopremljeniju zonu), što po pravilu znači da se preuzimaju cene iz zona više vrednosti, budući da su prometi češći u zonama više u odnosu na zone niže vrednosti. Ovakve situacije u praksi dovode do toga da se vrednosti iz skupljih zona prenose u jeftinije zone i posledično dolazi do nepravilnog oporezivanja velikog broja nepokretnosti.

Republički geodetski zavod (RGZ) je krajem 2022. godine postavio i objavio na svom sajtu procenu vrednosti indeksa cena stanova koja je izvršena na osnovu međunarodnih metodoloških smernica i modela za masovnu procenu. Ovaj indeks omogućava sagledavanje dinamike rasta cena stanova, jer se cene vezuju za vrednost konkretnog objekta na tačno predviđenoj lokaciji, gde se, osim podataka dobijenih iz ugovora o prometu nepokretnosti, koriste i drugi podaci iz relevantnih izvora, kao što su podaci iz Poreske uprave i Registra cena nepokretnosti.

Masovna procena nepokretnosti koja je poslužila kao model za indeks cena stanova podrazumeva da se informacije o vrednosti nekretnine mogu dobiti na osnovu pretrage ulice, zgrade, sprata i stana, tako da se dobije procena vrednosti tog konkretnog stana.

Trenutno, za procenu vrednosti nepokretnosti u javnoj upravi se koriste različite metode, u zavisnosti od postupka – za godišnji porez na imovinu, za porez na prenos apsolutnih prava i za eksproprijaciju što u praksi daje bitno različite vrednosti za istu nepokretnost, čime se direktno urušava kredibilitet ovih procena i utiče na visinu poreskog opterećenja građana i privrede.

#### PREDLOG REŠENJA

U cilju povećanja transparentnosti, objektivnosti i efikasnosti naplate poreza na imovinu, predlažemo da se koristi metod masovne procene kao zvaničan podatak koji daje RGZ u svim slučajevima kada je on dostupan. Na taj način bi se izbegli nedostaci sadašnjeg modela procene vrednosti nepokretnosti, a oporezivanje imovine bi se učinilo lakšim za administriranje i pravičnijim.

Posebno je važno nastaviti sa razvijanjem modela masovne procene vrednosti tako da obuhvati i druge vrste nepokretnosti za koje je taj model podoban. Pored toga, potrebno je obezbediti najveći mogući stepen poklapanja između vrednosti koje se primenjuju za potrebe godišnjeg oporezivanja imovine, poreza na prenos apsolutnih prava i naknade za eksproprijaciju, tako što će se podaci masovne procene koristiti kada god okolnosti ne zahtevaju pojedinačnu procenu vrednosti nepokretnosti, kao i tako što će se vrednosti do kojih se dođe u pojedinačnim procenama koristiti kao parametar za masovnu procenu.

U praksi bi ovo značilo da se ide ka sistemu i kojem se podaci masovne procene, kada su dostupni za odgovarajuću nepokretnost, koriste kod inicijalnog utvrđivanja vrednosti u sva tri navedena postupka, a da se procena Poreske uprave, odnosno ovlašćenih procenitelja, koriste u postupcima u kojima se primenjuju pravni lekovi, s tim da se vrednosti do kojih se dođe u tim postupcima kasnije koriste kao parametar kod masovne procene.

#### PROPISI

- Zakon o postupku upisa u katastar nepokretnosti i katastar infrastrukture (Službeni glasnik RS br. 41/2018, ... 92/2023)
- Zakon o porezima na imovinu (Službeni glasnik RS br. 26/2001, ... 92/2023)



# 15. NADLEŽNOST VIŠE INSTITUCIJA

## MINISTARSTVO ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE I MINISTARSTVO GRAĐEVINARSTVA, SAOBRAĆAJA I INFRASTRUKTURE

### 15.14 OLAKŠATI I DIGITALIZOVATI PROCEDURU IZRADE STUDIJA O PROCENI UTICAJA NA ŽIVOTNU SREDINU

#### OPIS PROBLEMA

Član 6. Zakona o proceni uticaja na životnu sredinu, definiše faze u postupku procene uticaja i to: 1) odlučivanje o potrebi procene uticaja za projekte; 2) određivanje obima i sadržaja studije o proceni uticaja; 3) odlučivanje o davanju saglasnosti na studiju o proceni uticaja.

Dokumentacija koja se zahteva kroz fazu 2 podrazumeva prilaganje saglasnosti i mišljenja, kao i uslova Javnih preduzeća koji se dobijaju elektronskim putem, kroz sistem objedinjene procedure u skladu sa Zakonom o planiranju i izgradnji.

U daljem postupku, nakon dostavljanja celokupne dokumentacije nadležnom ministarstvu - Ministarstvu zaštite životne sredine, ovo ministarstvo zahteve ocenjuje kao nepotpune i traži da stranka - podnosilac zahteva izvrši dopunu koja se odnosi na dostavljanje potpisanih/overenih kopija svih prethodno izdatih saglasnosti i mišljenja nadležnih organa i organizacija u pisanoj formi, a u skladu sa članom 2. stav 1 i članom 2a stav 1 Zakona o pečatu državnih i drugih organa. Dokumenta dobijena kroz sistem objedinjene procedure, Ministarstvo za zaštitu životne sredine ne prihvata i traži ponovno dostavljanje istih dokumenata, samo potpisanih i overenih kopija.

Činjenica je da nadležni organ može na zahtev i o trošku zainteresovanog lica, tom licu izdati u papirnom obliku prepis lokacijskih uslova koje je u okviru objedinjene procedure izdao u elektronskoj formi, ali, ako je neophodno da državni organi upotrebljavaju pečat na način kako je to predviđeno Zakonom o pečatu državnih i drugih organa, problem predstavlja što se u okviru objedinjene procedure izdaju uslovi bez istih.

Iako se stranka obraća Ministarstvu zaštite životne sredine van objedinjene procedure, a primenjujući proceduru koja nije elektronska odnosno još nije digitalizovana i dužna je da primenjuje propise iz nadležnosti ovog ministarstva, smatramo da je ovo ipak dupliranje postupka i da je neophodno usaglasiti ove dve procedure.

U postojećoj situaciji, stranke su u obavezi da traže izdavanje prepisa, plate taksu i ukoliko ih ne dobiju u roku od 30 dana, Ministarstvo zaštite životne sredine odbacuje njihov zahtev kao neuređan. Pored toga, čitav postupak dovodi do zastoja u realizaciji projekta, što prouzrokuje dodatne troškove.

#### PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da se uvede elektronska procedura i to u okviru CEOP-a, kao nastavak procedure za dobijanje lokacijskih uslova (član 55. tačka 4a) ZPI) za ishodovanje studija o proceni uticaja na životnu sredinu.

Do tada uvesti obavezu da Ministarstvo zaštite životne sredine prihvata izbor stranaka da zahtev podnose na jedan od načina, shodno svom nahođenju, u elektronskom obliku (u kom bi se dostavljala dokumenta u formi elektronskog dokumenta) ili u pisanoj formi.

Alternativno, ukoliko tumačimo da je zainteresovano lice u ovom slučaju zapravo organ koji traži prepis navedene dokumentacije, jer je podnosilac zahteva sve dokumente već pribavio kroz sistem objedinjene procedure, nadležno ministarstvo može zahtevati službenim putem prepise neophodnih dokumenata.

Zakon o planiranju i izgradnji propisuje u članu 8a da se razmena dokumenata i podnesaka u objedinjenoj proceduri obavlja elektronskim putem kao i da se sva akta koja u vezi sa objedinjenom procedurom donose nadležni organi i imaooci javnih ovlašćenja, kao i podnosioci i dokumenti koji se dostavljaju u objedinjenoj proceduri, uključujući i tehničku dokumentaciju, dostavljaju u formi elektronskog dokumenta. Propisana je i obaveza nadležnog organa da ako primi podnesak u papirnoj formi, dužan je da isti digitalizuje i da potvrdi istovetnost te kopije originalu. Shodno tome, može se primeniti i reverzibilni proces.



NOVO

#### PROPISI

· Zakon o planiranju i izgradnji (Službeni glasnik RS, br. 72/2009, ... 62/2023)



# 15. NADLEŽNOST VIŠE INSTITUCIJA

## MINISTARSTVO UNUTRAŠNJIH POSLOVA I MINISTARSTVO PRAVDE

### 15.15 UVESTI BEZGOTOVINSKO PLAĆANJE NOVČANIH KAZNI ZA SAOBRAĆAJNE PREKRŠAJE



#### OPIS PROBLEMA

U skladu sa Zakonom o prekršajima (članovi 168. i 169.) i Zakonom o bezbednosti saobraćaja na putevima (član 336a), saobraćajna policija za prekršaje učinjene motornim vozilom u saobraćaju za koje je propisana novčana kazna u fiksnom iznosu izdaje prekršajne naloge na osnovu kojih lice koje je učinilo prekršaj može platiti kaznu. Ukoliko je plati u narednih osam dana stiče pravo na umanjenje iznosa kazne u visini od 50%.

Zakon o prekršajima u članu 170. uređuje sadržinu prekršajnog naloga, i to opšte elemente prekršajog naloga u papirnoj formi (stav 1.) i posebne elemente ukoliko je prekršaj učinjen motornim vozilom u saobraćaju (stav 2). St. 3. i 4. ovog člana propisano da se prekršajni nalog može izdati i u elektronskoj formi, uz primenu zakona kojim se uređuje elektronski dokument, međutim to u praksi nije zaživelo.

Postojeće rešenje ima prostor za unapređenje u pogledu smanjenja administrativnog opterećenja i povećanja efikasnosti. Radi dokazivanja uplate trenutno većina plaćanja se radi preko opšte uplatnice, što je administrativno zahtevan način plaćanja novčanih obaveza.

Dodatno, Zakon o prekršajima u članu 178. predviđa izuzetak u odnosu na određene kategorije lica koja su dužna da odmah plate novčanu kaznu, pa je pretpostavka da bi upravo ova lica bila među najzainteresovanijima za mogućnost da kaznu plate bezgotovinski saobraćajnom policajcu.

Iako je nekada bilo omogućeno plaćanje kazne na licu mesta u gotovini to je iz antikoruptivnih razloga ukinuto i zamenjeno pravilom da uputstvo o načinu plaćanja novčane kazne čini sastavni deo obrasca prekršajnog naloga. Međutim, uvođenje elektronskog plaćanja uklonilo bi koruptivni rizik, omogućilo brže plaćanje kazni i učinilo sistem efikasnijim.

#### PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da se licima protiv kojih je izdat prekršajni nalog, a koja prihvataju prekršajnu odgovornost, omogućiti da bez odlaganja, na licu mesta, bezgotovinski plate polovinu novčane kazne za prekršaj učinjen motornim vozilom u saobraćaju, po uzoru na komparativna rešenja (Poljska).

Smatramo da postoji pravni okvir za plaćanje saobraćajnih novčanih kazni u bezgotovinskom obliku karticom, tj. da nisu neophodne izmene i dopune zakona, odnosno drugih propisa.

Ono što je potrebno jeste da svaki saobraćajni policajac bude snabdeven POS uređajem kako bi elektronski generisao podatke iz uputstva za plaćanje. Svakako, potrebno je i da lice prihvati odgovornost za prekršaj i da želi odmah da plati polovinu novčane kazne. Iako u ovom slučaju nisu potrebne izmene i dopune propisa, preporuka je da Ministarstvo unutrašnjih poslova – Direkcija policije – Uprava saobraćajne policije izda Objašnjenje (ili drugi opšti akt) o postupanju prilikom naplate novčane kazne izrečene prekršajnim nalogom u bezgotovinskom obliku.

Za plaćanja pomoću funkcije „IPS skeniraj“ bi bilo neophodno da se dvodimenzionalni bar-kôd (eng. QR - Quick Response) nalazi na prekršajnom nalogu. S obzirom da je u pitanju javna isprava, čiji sadržaj je taksativno propisan Zakonom o prekršajima i Pravilnikom o obrascu prekršajnog naloga, to zahteva dopunu obrasca prekršajnog naloga – dopunom Zakona o prekršajima (član 170.) i Pravilnika o obrascu prekršajnog naloga, propisivanjem QR koda kao sastavnog elementa prekršajnog naloga.



NOVO

#### PROPISI

- Zakon o prekršajima (Službeni glasnik RS br. 65/2013, ... 112/2022 – odluka US)
- Pravilnik o obrascu prekršajnog naloga (Službeni glasnik RS br. 13/2014)

# 15. NADLEŽNOST VIŠE INSTITUCIJA

## MINISTARSTVO FINANSIJA, MINISTARSTVO ZDRAVLJA I MINISTARSTVO ZA BRIGU O PORODICI I DEMOGRAFIJU

### 15.16 IZJEDNAČITI POLOŽAJ PREDUZETNICA SA POLOŽAJEM ZAPOSLENIH MAJKI

#### OPIS PROBLEMA

Zakonska regulativa u Republici Srbiji nejednako tretira zaposlene žene i preduzetnice. Dok zaposlene žene imaju pravo na odsustvo sa rada zbog trudnoće i porođaja uz punu naknadu zarade i nastavak obračunavanja radnog staža, preduzetnice se suočavaju s manje povoljnim uslovima.

Prema članu 85. Zakona o zdravstvenom osiguranju, preduzetnice imaju pred sobom dve opcije kako bi mogle da primaju naknadu zarade iz sredstava obaveznog zdravstvenog osiguranja za vreme privremene sprečenosti za rad. Prva opcija podrazumeva privremeni prekid obavljanja delatnosti, u skladu sa članom 90. Zakona o privrednim društvima (Službeni glasnik RS, br. 36/2011, ..., 109/2021), kako bi ostvarile pravo na punu naknadu neto zarade, što sa sobom nosi rizik gubitka klijenata i otežava nastavak poslovanja nakon odsustva. Druga opcija, daje mogućnost nastavka poslovanja kroz imenovanje poslovođe, u skladu sa članom 89. Zakona o privrednim društvima, što dovodi do smanjenja naknade za odsustvo sa rada zbog trudnoće i porođaja (porodiljsko odsustvo), kao i odsustvo radi nege deteta na 50%, uz obavezu plaćanja pripadajućih poreza i doprinosa za sebe i imenovanog poslovođu.

Dodatno, u članu 18. Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom, za razliku od žena u radnom odnosu, za preduzetnice koje odsustvuju sa rada zbog rođenja i nege deteta i posebne nege deteta nije propisan zagarantovani iznos minimalne zarade koju će primati kao naknadu. To znači da ova naknada može biti i niža od minimalne zarade.

Što se tiče naknade, Zakon o doprinosima na obavezno socijalno osiguranje u članu 65b propisuje da se za preduzetnice tokom trajanja porodiljskog odustva, ne plaćaju doprinosi za obavezno socijalno osiguranje, odnosno da im ne teče staž osiguranja, osim ukoliko one same ne odluče da tokom tog perioda plaćaju doprinose.

Nedostaci ovih zakonskih rešenja ne samo da stavljaju preduzetnice u nepovoljniji, odnosno neravnopravan položaj u odnosu na zaposlene žene, već i potencijalno obeshrabruju žene da postanu preduzetnice.

#### PREDLOG REŠENJA

Predlažemo izmene člana 85. Zakona o zdravstvenom osiguranju, kako bi se omogućilo preduzeticama da tokom trudnoćkog i porodiljskog odsustva i odsustva radi nege deteta zadrže aktivno poslovanje svoje preduzetničke radnje uz imenovanje poslovođe, a da istovremeno steknu pravo na punu naknadu zarade.

Pored toga kako preduzeticama koje su odlučile da zatvore radnju, tako i preduzeticama koje imenuju poslovođu neophodno je obezbediti da im staž kontinuirano traje tokom trajanja porodiljskog odustva tako što će se doprinosi u ime preduzetnice uplaćivati iz budžeta, kao što je to slučaj sa zaposlenim majkama. S tim u vezi potrebno je izmeniti član 65b Zakona o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje.

Dodatno, potrebno je izmeniti član 18. Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom kako bi se obezbedilo da i majke preduzetnice tokom porodiljskog odsustva primaju najmanje minimalnu zaradu, kao što je to slučaj sa zaposlenim majkama.



NOVO

#### PROPISI

- Zakon o zdravstvenom osiguranju (Službeni glasnik RS br. 25/2019 i 92/2023)
- Zakon o finansijskoj podršci porodici sa decom (Službeni glasnik RS br. 113/2017, ... 62/2023)
- Zakon o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje (Službeni glasnik RS br. 84/2004, ... i 92/2023)

# 15. NADLEŽNOST VIŠE INSTITUCIJA

## MINISTARSTVO DRŽAVNE UPRAVE I LOKALNE SAMOUPRAVE I MINISTARSTVO INFORMISANJA I TELEKOMUNIKACIJA

### 15.17 OMOGUĆITI BEZBEDNO I ODRŽIVO ČUVANJE PODATAKA GRAĐANA OD STRANE JEDINICA LOKALNIH SAMOUPRAVA

#### OPIS PROBLEMA

Analiza NALED-a o informacionim sistemima i bezbednosti na nivou lokalnih samouprava u Srbiji iz 2020. godine je pokazala da većina lokalnih samouprava smatra da su im podaci ugroženi i da imaju krhke delove sistema. Neke lokalne samouprave koriste i nelicencirane antivirus softvere. Preko 70% JLS izjavilo je da nema rezervnu kopiju za čuvanje podataka, a od onih koji imaju 80% rezervne kopije čuva na lokaciji gde im se nalazi primarni računarski centar. Dodatno, preko 60% lokalnih samouprava ne kontroliše odliv podataka iz lokalne samouprave.

Predstavnici lokalnih samouprava prepoznaju neophodnost i značaj čuvanja podataka na bezbedan način, ali zbog nepostojanja sistemskog i dugoročnog rešenja, u primeni su različite prakse koje ne mogu obezbediti punu sigurnost podataka – čuvanje podataka se između ostalih načina vrši i putem eksternog hard diska, što je sa stanovišta bezbednosti izuzetno opasno jer ne postoji adekvatan sistem zaštite podataka na medijumu koji je namenjen za prenos, a ne za čuvanje podataka.

U velikom broju lokalnih samouprava uređaji se nalaze na istoj lokaciji u sistem sali, što predstavlja veliki bezbednosni rizik, zbog mogućeg strujnog udara, požara, poplava ili neke druge nepogode. Uredbom o održavanju i unapređenju Državnog centra za upravljanje i čuvanje podataka uređeni su uslovi za održavanje i unapređenje državnog data centra, kao i način podnošenja zahteva za pokretanje postupka povezivanja organa na resurse data centra, čiji zahtev nadležni organ ima pravo da odbije. Ovom Uredbom ne uređuje se mogućnost trajnog čuvanja podataka lokalnih samouprava u data centru, te je u ovom delu uočena pravna praznina. Takođe, ne postoji ni propis koji uređuje koji podaci i na koji način se čuvaju u državnom klauđu.

#### PREDLOG REŠENJA

Za rešavanje problema čuvanja najosetljivijih podataka građana, kojima raspoložu lokalne samouprave, predlažu se dva rešenja.

Predložimo donošenje propisa koji bi utvrdio za koje podatke, kojima upravljaju jedinice lokalne samouprave, postoji obaveza čuvanja i skladištenja podataka u Državnom centru za upravljanje i čuvanje podataka (Data centru) – telehousing, i korišćenje klauđ servisa, kao i pod kojim uslovima i na koji način se podaci mogu čuvati u drugim privatnim ili javnim klauđ servisima. Ovo će omogućiti lokalnim samoupravama, da podatke čuvaju na način koji ispunjava sve tehničke i bezbednosne standarde.

Drugo rešenje vidimo u povećanju kapaciteta Državnog centra za upravljanje i čuvanje podataka, i uspostavljanje regionalnih data centara, ispostava Državnog centra za upravljanje i čuvanje podataka, sa uspostavljenim bezbednosnim operativnim centrima (SOC – Security Operation Centre), čime bi se povećala dostupnost resursa i obezbedila potrebna IT podrška na lokalnom i regionalnom nivou. S tim u vezi, potrebno je doneti Uredbu koja bi bliže odredila uslove za korišćenje i održavanje regionalnih data centara po ugledu na Uredbu o održavanju i unapređenju Državnog centra za upravljanje i čuvanje podataka.



NOVO

#### PROPISI

- Pravna praznina – Propis koji bi regulisao obavezu čuvanja i skladištenja podataka JLS u Državnom centru za upravljanje i čuvanje podataka i korišćenje klauđ servisa i buduća Uredba o održavanju i unapređenju regionalnih data centara
- Uredba o održavanju i unapređenju Državnog centra za upravljanje i čuvanje podataka (Službeni glasnik RSbr. 18/2022)

# 15. NADLEŽNOST VIŠE INSTITUCIJA

## MINISTARSTVO INFORMISANJA I TELEKOMUNIKACIJA, MINISTARSTVO DRŽAVNE UPRAVE I LOKALNE SAMOUPRAVE, KANCELARIJA ZA IT I EUPRAVU I BANKE

### 15.18 UNAPREDITI SISTEM ELEKTRONSKE IDENTIFIKACIJE KROZ INTEGRACIJU M-BANKINGA SA E-ID



#### OPIS PROBLEMA

Zakonom o elektronskoj upravi propisana je obaveza državnih organa da elektronski postupaju, te je u ove svrhe uspostavljen Portal eUprava, jedinstvena elektronska pristupna tačka za opštenje građana i privrede sa organima javne uprave. Na Portalu eUprava već su omogućene desetine različitih elektronskih usluga, uz mogućnost elektronske dostave i elektronskog plaćanja. Paralelno se razvija i softver ePisarnica koji će omogućiti digitalizaciju gotovo svih administrativnih postupaka za građane. Na taj način je registrovanim korisnicima elektronske uprave omogućeno da većinu svojih obaveza prema državi mogu da obave elektronski.

Ipak, broj korisnika ne raste u skladu sa dostupnošću i kvalitetom elektronskih usluga. Zakonom o elektronskom dokumentu, elektronskoj identifikaciji i uslugama od poverenja u elektronskom poslovanju propisani su različiti načini, odnosno šeme elektronske identifikacije koje, u zavisnosti od pouzdanosti, mogu biti visokog, srednjeg i niskog nivoa. Kako za složenije administrativne procedure većina organa zahteva da se korisnik autentikuje šemom visokog nivoa pouzdanosti, donedavno su u ove svrhe bili korišćeni isključivo kvalifikovani elektronski sertifikati za koje je bilo neophodno instaliranje nekoliko programa, podešavanje računara i korišćenje tokena, USB-a ili kartice sa čitačem, što se većini korisnika pokazalo kao komplikovano. Kancelarija za IT i eUpravu je registrovala svoju mobilnu aplikaciju ConsentID kao šemu visokog nivoa pouzdanosti, te se ovaj način pokazao kao znatno lakši, mada mnogim korisnicima registracija i prijava i dalje predstavljaju najveću prepreku pri korišćenju eUprave.

Kako je broj korisnika ConsentID i dalje relativno nizak, a elektronske usluge je potrebno obezbediti što većem broju korisnika, smatramo da je, po ugledu na neke EU zemlje kao što su Belgija, Švedska, Estonija, Hrvatska, potrebno uvesti i banke u sistem elektronske identifikacije.

#### PREDLOG REŠENJA

Kako bi se olakšao pristup elektronskim uslugama što većem broju potencijalnih korisnika i kako bi se njihova upotreba omasovila, predlažemo da se na Portalu eUprava omogući, pored postojećih šema elektronske identifikacije i autentikacija pomoću mBanking aplikacija.

Banke, osim što raspolazu ličnim podacima građana, imaju i svoje aplikacije koje ispunjavaju visok nivo pouzdanosti i relativno lako mogu ispuniti uslove propisane zakonom i upisati se u Registar pružalaca usluga i šema elektronske identifikacije. Ove aplikacije su već u širokoj upotrebi među stanovništvom, a dodatnu prednost predstavlja to što postojeći korisnici ne bi morali ponovo da se identifikuju na šalteru banke kao što to moraju pri prvom izdavanju kvalifikovanog elektronskog sertifikata drugih pružalaca usluge elektronske identifikacije. Po principu federacije identiteta, ConsentID bi mogao da se koristi za prijavu na mBanking.

Sličan model je već razvijen u drugim zemljama. U Švedskoj su banke pružaoci usluge elektronske identifikacije, te korisnici svoj BankID koriste za pristupanje drugim elektronskim uslugama koje pružaju državni organi. U Estoniji se državni eID može koristiti i za pristup bankarskim uslugama, kao i u Belgiji, gde je eID i razvijen od strane konzorcijuma banaka i telKo operatera, dok u Hrvatskoj postoji spisak prihvaćenih šema visokog nivoa pouzdanosti, među kojima su i bankovne.

Osim olakšanog pristupa elektronskim uslugama i potencijalnog povećanja broja korisnika elektronske uprave, uključivanje banaka bi moglo da doprinese i većem korišćenju elektronskog plaćanja. Dugoročno, potrebno je implementirati model nalik na nadolazeći EU digitalni novčanik. Ovaj novčanik će sadržati sve podatke o građaninu a koji se, u zavisnosti od usluge, mogu deliti sa organima javne uprave ili bilo kojim drugim pružaocem. Cilj je potpuna kontrola nad sopstvenim podacima i laka elektronska i fizička identifikacija, bilo da se koriste usluge državne uprave ili bilo kog drugog pravnog ili fizičkog lica.



NOVO

#### PROPISI

- *Zakon o elektronskom dokumentu, elektronskoj identifikaciji i uslugama od poverenja u elektronskom poslovanju (Službeni glasnik RS br 94/2017 i 52/2021)*
- *Uredba o bližem uređenju uslova koje moraju da ispunje šeme elektronske identifikacije za određene nivoje pouzdanosti (Službeni glasnik RS br. 60/2018)*
  - *Pravilnik o uslovima koje moraju da ispunjavaju kvalifikovani elektronski sertifikati (Službeni glasnik RS br 34/2018 i 82/2018)*
  - *Pravilnik o Registru pružalaca usluga elektronske identifikacije i šema elektronske identifikacije (Službeni glasnik RS br 67/2018)*

# 15. NADLEŽNOST VIŠE INSTITUCIJA

MINISTARSTVO GRAĐEVINARSTVA, SAOBRAĆAJA I INFRASTRUKTURE, MINISTARSTVO PRAVDE, MINISTARSTVO FINANSIJA, REPUBLIČKI GEODETSKI ZAVOD, AGENCIJA ZA PRIVREDNE REGISTRE, JAVNOBELEŽNIČKA KOMORA, ADVOKATSKA KOMORA I AGENCIJE ZA PROMET NEPOKRETNOSTI

## 15.19 OMOGUĆITI PRIMENU PAMETNOG UGOVORA U PRAVNOM SISTEMU REPUBLIKE SRBIJE

### OPIS PROBLEMA

Imajući u vidu razvoj Blockchain-a, akte Evropske unije u ovoj oblasti, te iskustva drugih zemalja, već sada se može zaključiti kako će u bliskoj budućnosti doći do veće zastupljenosti „pametnih ugovora“ u odnosima koji podrazumevaju:

- upise tih ugovora i činjenica u vezi sa njihovom realizacijom u javne registre i evidencije (npr. promet nekretnina i upis u katastar nepokretnosti; ugovor o zalozi na pokretnim stvarima i upis u Registar zaloge; trgovina hartijama od vrednosti i sl);
- kontrolu realizacije ugovornih obaveza, kao i fiskalnih obaveza koje nastaju u vezi sa tim (npr. promena vlasnika izvršenjem ugovora; promena obveznika poreza na imovinu i sl).

Na regulatornom polju, Zakon o digitalnoj imovini po prvi put, u skladu sa napretkom tehnologije i digitalnom transformacijom, definiše pametan ugovor i propisuje pravni okvir za njegovu primenu. Ovaj zakon propisuje da je pametan ugovor - kompjuterski program ili protokol, zasnovan na tehnologiji distribuirane baze podataka ili sličnim tehnologijama, koji u celini ili delimično, automatski izvršava, kontroliše ili dokumentuje pravno relevantne događaje i radnje u skladu sa već zaključenim ugovorom, pri čemu taj ugovor može biti zaključen elektronski, putem tog programa ili protokola. Naročito bi bilo značajno omogućiti primenu pametnih ugovora u slučaju prometa nekretnina, koji podrazumeva složen, višefazni proces, jer bi to omogućilo automatizaciju okončanja određenih faza. Na primer:

- kontrolu isplate prodajne cene, čime bi se ukinula suvišna procedura overe potvrde o isplati cene;
- automatizaciju upisa vlasništva na stanu, nakon izdavanja upotrebne dozvole za zgradu i njenog upisa u katastar;
- automatizaciju brisanja hipoteke nakon isplate bankarskog kredita, odnosno isteka roka obezbeđenja;
- automatizaciju obračuna poreza na prenos apsolutnih prava i njegovog plaćanja;
- automatizaciju promene obveznika Infostana i dr.

Naravno, ovde treba imati u vidu specifičnost imovinskih transakcija i to da Zakon o prometu nepokretnosti u članu 4. propisuje da se ugovor o prometu nepokretnosti zaključuje u obliku javnobeležnički potvrđene (solemnizovane) isprave, da je za ovaj posao isključivo nadležan javni beležnik i da ugovor koji nije zaključen na ovaj način ne proizvodi pravno dejstvo (apsolutna ništavost).

### PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da se u cilju pojednostavljenja administrativnih procedura sprovede analiza najfrekventnijih procedura u vezi sa sticanjem prava koja se upisuju u javne registre i evidencije, odnosno ugovora koji podrazumevaju izveštavanje državnih organa ili nastanak poreskih obaveza, a u cilju identifikovanja procedura u kojima bi primena pametnog ugovora omogućila njihovo pojednostavljenje.

Takođe, sugerisemo da se razmotri mogućnost izmene Zakona o prometu nepokretnosti i Zakona o postupku upisa u katastar nepokretnosti i katastar infrastrukture, tako što bi se omogućila primena „pametnog ugovora“ u oblasti prometa nepokretnosti, odnosno postupka upisa prometa u katastar nepokretnosti. Dodatno, treba razmotri mogućnost primene pametnog ugovora u slučaju zaloge i finansijskog lizinga.

Imajući u vidu delikatnost ove pravne materije, sugerisemo da se primena pametnih ugovora u prometu nepokretnostima sprovede uz analizu mogućih rešenja i širok konsultativni proces u pogledu primene tih rešenja sa predstavnicima Republičkog geodetskog zavoda (RGZ), advokature, Javnobeležničke komore, agencija za promet nepokretnosti i drugih institucija koje su uključene u postupke i procedure u vezi sa prometom nepokretnosti. Smatramo da treba iskoristiti mogućnosti koje koncept „pametnih ugovora“ pruža, pre svega u pogledu automatizacije procedure nakon zaključenja i overe ugovora o prometu nepokretnosti. Pametni ugovor se može razvijati tako da se relevantne radnje predviđene već zaključenim ugovorom i pravne posledice tih radnji automatizovano prate, kontrolišu i sprovede, kao na primer sprovođenje promene imaoaca prava na nepokretnosti odmah nakon uplate prodajne cene na račun prodavca, odnosno izdavanja upotrebne dozvole; brisanje hipoteke po otplati kredita, odnosno isteka važnosti i sl.



NOVO

### PROPISI

- Zakon o prometu nepokretnosti (Službeni glasnik RS, br. 93/2014, ... 6/2015)
- Zakon o postupku upisa u katastar nepokretnosti i katastar infrastrukture (Službeni glasnik RS, br. 41/2018, ...92/2023)
- Zakon o založnom pravu na pokretnim stvarima i pravima upisanim u registar (Službeni glasnik RS, br. 57/2003, ... 31/2019)
  - Zakon o finansijskom lizingu (Službeni glasnik RS, br. 55/2003, ...99/2011-dr. zakon)
  - Zakon o osnovama svojinsko pravnih odnosa (Službeni glasnik RS, br. 115/2005-dr. zakon)

## 16. NARODNA BANKA SRBIJE

### 16.1 UNAPREDITI I POJEDNOSTAVITI POSTUPAK IZVEŠTAVANJA O KREDITNIM POSLOVIMA SA INOSTRANSTVOM

#### OPIS PROBLEMA

Na osnovu ovlašćenja datog Zakonom o deviznom poslovanju, NBS je usvojila Odluku o izveštavanju o kreditnim poslovima sa inostranstvom, kao i uputstvo o popunjavanju odgovarajućih obrazaca.

U praksi je uočeno da pri takvom izveštavanju dolazi do mogućeg prekoračenja ovlašćenja i nedovoljno transparentnog postupanja NBS, uz nepotreban zahtev za dostavljanjem originalnih obrazaca i po potrebi pratećih izjava. Ovo se pre svega odnosi na kreditna zaduženja o kojima se izveštava NBS, gde NBS suštinski vrši registraciju kreditnog zaduženja. U skladu sa Zakonom i odgovarajućim podzakonskim aktima, registracija je neophodan preduslov za obavljanje platnog prometa po kreditnom zaduženju. NBS se pri registraciji kreditnog zaduženja ne zadržava na prikupljanju podataka neophodnih za statističke potrebe, već ulazi u samu sadržinu ugovora, uključujući naročito ocenu visine ugovorene kamatne stope.

Ukoliko NBS oceni da je sadržina ugovora suprotna domaćim propisima, ili ukoliko smatra da je kamatna stopa „previsoka“, NBS neformalno odbija da izvrši registraciju, čime se onemogućava izvršenje posla.

Zakon i podzakonski akti ne regulišu detaljnije postupanje NBS u postupku izveštavanja, niti ovlašćuju NBS da usled ocene da je sadržina ugovora suprotna domaćim propisima ili da je kamatna stopa „previsoka“ odbije registraciju. Pomenuto postupanje stvara pravnu nesigurnost, otvara prostor za NBS da od slučaja do slučaja arbitrarno odlučuje koja kamatna stopa je odgovarajuća, i generalno posmatrano je u suprotnosti sa principom vladavine prava s obzirom da NBS suštinski odlučuje o pravima kompanija bez adekvatnog ovlašćenja i bez donošenja formalne odluke. Ukazujemo na to da, u slučaju da NBS smatra da se pojedinim kreditnim poslom ne poštuju domaći propisi, umesto neformalnog sprečavanja izvršenja tog posla, NBS treba da inicira odgovarajući sudski ili drugi postupak, u skladu sa zakonom.

#### PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da se obustavi praksa neformalnog odbijanja registracije kreditnih poslova sa inostranstvom, koju NBS vrši kada oceni da je sadržina ugovora suprotna domaćim propisima ili da je kod kreditnih zaduženja ugovorena „previsoka“ kamatna stopa, iz razloga navedenih u opisu problema.

Postupanje NBS pri izveštavanju bi trebalo regulisati, na način da NBS odmah po prijemu potpune dokumentacije dodeli zavodni broj ugovorima i o tome elektronskim putem izvesti rezidenta ili njegovu poslovnu banku najkasnije u roku od jednog radnog dana. Ukoliko NBS ne bi postupila u datom roku, trebalo bi smatrati da je kredit registrovan, te da se po istom može obaviti platni promet. Dodatno, uz uvažavanje činjenice da je birokratizacija u postupku izveštavanja umanjena omogućavanjem u praksi dostavljanja kopije ugovora/aneksa za koju rezident potvrdi da je verna originalu, predlaže se dodatno pojednostavljenje postupka tako što bi se odgovarajući obrasci i po potrebi prateće izjave direktno od strane rezidenta ili preko poslovne banke podnosili ka NBS u izvornom elektronskom obliku ili skenirano. Omogućavanjem da se celokupna dokumentacija u postupku izveštavanja dostavi u izvornom elektronskom obliku ili skenirano bi se izbegle komplikacije tehničke prirode koje se javljaju u praksi, primera radi u slučajevima kada se zakonski zastupnik rezidenta u vreme zaključenja kreditnog posla ne nalazi u Srbiji, a imajući u vidu to da obrasci za izveštavanje o kreditnom poslu moraju biti pripremljeni, potpisani i podneti NBS u roku od 10 dana od njegovog zaključenja.

#### PROPISI

- Zakon o deviznom poslovanju (Službeni glasnik RS br. 62/2006, ..., 30/2018)
- Odluka o izveštavanju o kreditnim poslovima sa inostranstvom (Službeni glasnik RS br. 56/2013, ..., 42/2020)



# 17. JEDINICE LOKALNE SAMOUPRAVE

## 17.1 UNAPREDITI POSTUPAK PROPISIVANJA I NAPLATE LOKALNIH ADMINISTRATIVNIH TAKSI



### OPIS PROBLEMA

Zakon o budžetskom sistemu, Zakon o lokalnoj samoupravi i Zakon o finansiranju lokalne samouprave propisuju pravni okvir za utvrđivanje i naplatu lokalnih taksi i drugih neporeskih dažbina. Zakonom o finansiranju lokalne samouprave propisano je da skupština jedinice lokalne samouprave (JLS) donosi odluku kojom utvrđuje visinu lokalnih administrativnih taksi (LAT). Detaljnije, analiza opštih akata kojima su na lokalnom nivou uređene takse i druge neporeske dažbine ukazuje na sledeće probleme:

- Da su takse uređene različitim brojem opštih akata u različitim JLS, te da su ti akti nedoslednih naziva i obuhvata;
- Da su takse nstandardizovanih naziva tj. da se u različitim JLS suštinski iste takse pojavljuju sa različitim nazivima i da su različito sistematizovane (poseban problema stvara i nedosledno korišćenje termina „taksa” i „naknada”, u smislu njihovog definisanja Zakonom o budžetskom sistemu);
- Da postoje značajne razlike u broju taksi i drugih neporeskih dažbina koje JLS propisuju (raspon od 10 do 150 taksenih brojeva u različitim JLS);
- Da postoje značajne razlike u visini istih taksi (npr. taksa za zahtev se kreće od 20 do oko 300 dinara);
- Da su nedosledno uređeni osnovi za oslobođenje i umanjenje taksi po različitim osnovima;
- Da je prihodni značaj lokalnih administrativnih taksi zanemarljivo mali (na godišnjem nivou čine manje od 1% ukupnih prihoda).

Uzrok navedenih problema leži u tome što na sistematizaciju taksi i drugih neporeskih dažbina u svakoj od JLS utiče organizaciona struktura JLS, na osnovu koje se nekada vrši i podela opštih akata kojima se uređuju takse. Takođe, prenos određenih ovlašćenja JLS na direkcije, javna komunalna preduzeća, službe, utiče i da se nadležnost za donošenje odluke izmešta iz JLS i svodi na davanje saglasnosti na opšte akte tih izdvojenih delova.

U praksi je problem i to što utvrđivanje visine taksi i drugih neporeskih dažbina na lokalnu nije dovoljno transparentno, što negativno utiče na pravnu sigurnost građana i otežava planiranje poslovanja, naročito pravnim licima koja posluju na više lokacija. Različita visina taksi za istu uslugu kao i broj taksenih brojeva, nepotrebno komplikuju rad JLS, imajući u vidu da su prihodi od LAT gotovo zanemarljivi u ukupnim prihodima opština i gradova (u proseku oko 0,2% za 145 JLS).

Razlike u nazivu taksi, njihovom broju i visini značajno otežavaju efikasno sprovođenje elektronskih procedura i blagovremenu naplatu taksi, jer onemogućuju online plaćanje prilikom podnošenja elektronskih zahteva.

### PREDLOG REŠENJA

U cilju sistematizacije postojećih taksi i drugih neporeskih dažbina koje su po svojoj fiskalnoj prirodi takse i povećanja njihove transparentnosti i uporedivosti predlažemo izradu i usvajanje jedinstvenog modela Odluke o lokalnim administrativnim taksama koje bi JLS primenile a koja bi:

- Obuhvatila sve takse i druge neporeske dažbine koje su po prirodi takse koje naplaćuje JLS;
- Sve takse grupisala u odgovarajuće oblasti (npr. urbanizam i građevinarstvo, stambeni poslovi, saobraćaj, zaštita životne sredine i sl);
- Ujednačila nazive taksi u skladu sa administrativnom uslugom, odnosno postupkom za koji se naplaćuju;
- Odredila osnove za oslobođenje i umanjenje visine takse po različitim osnovima;
- Propisala umanjenje takse u slučaju kada stranka postupak pokrene elektronskim putem, bezgotovinski plati sve potrebne takse, naknade i ostale neporeske dažbine, imajući u vidu da ovakvi postupci prouzrokuju niže troškove postupanja organa (ne štampaju se dokumenta, ne izlazi se na teren i sl).

Predlažemo da JLS omoguće bezgotovinsko plaćanje taksi, naknada i ostalih neporeskih dažbina uvođenjem POS terminala na šalterima i korišćenjem portala ePlati čime će se eliminisati potreba dokazivanja uplate, s obzirom na to da se preko ovog portala za svaki pojedinačan zahtev kreiraju posebni pozivi na broj.

Predložene izmene bi sa jedne strane dovele do administrativnog rasterećenja JLS i ubrzanja sprovođenja postupka, dok bi se sa druge strane eliminisala potreba privrede i građana za dokazivanjem uplate, te smanjili troškovi plaćanja taksi i drugih neporeskih dažbina. Nakon usvajanja Odluke, JLS bi trebale da je učine javno dostupnom na svojoj internet stranici.

### PROPISI

- Odluke o lokalnim administrativnim taksama



# ANEKS 1: REŠENE PREPORUKE SIVE KNJIGE U 2023.

MINISTARSTVO FINANSIJA: 1.6 UVESTI DODATNE KRITERIJUME OSIM NAJNIŽE CENE KOD JAVNIH NABAVKI

## OPIS PROBLEMA

Član 132. Zakona o javnim nabavkama propisuje da se ekonomski najpovoljnija ponuda (ENP) određuje, na prvom mestu, na osnovu cene, dok ostavlja na izbor naručiocu da pored cene može koristiti alternativno troškove, ili odnos cene i kvaliteta. Međutim, u praksi je zabeleženo da se kriterijum ENP veoma retko koristi, u 2020. godini svega u 6% slučajeva. Dodatno, u pojedinim delatnostima poput razvoja softvera, arhitektonskih, inženjerskih ili prevodilačkih usluga, princip najniže cene ne može dovesti do efikasnog izbora ponuđača imajući u vidu da se kvalitet ponude može značajno razlikovati. Postoji opasnost da se naručilac po inerciji opredeli da i u ovom slučaju vrši nabavku isključivo po kriterijumu najniže cene, što bi bilo nedopustivo i obesmisli bi svrhu javnih nabavki.

## PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da se u članu 132. Predloga zakona posle stava 2. doda novi stav 3. koji glasi:

„U slučaju dodele ugovora o javnoj nabavci usluga razvoja računarskog programa, arhitektonskih usluga, inženjerskih usluga, usluga prevođenja ili savetodavnih usluga, ekonomski najpovoljnija ponuda ne može se odrediti isključivo na osnovu kriterijuma iz stava 1. tačka 1) ovog člana.”

U tom slučaju kriterijumi odabira ponuđača se mogu odrediti bilo podzakonskim aktom, ali se može ostaviti i sloboda naručiocu da u samoj ponudi propiše način ocenjivanja (što se pokazalo kao dobra praksa u Sloveniji).

*NALED-ova preporuka iz Sive knjige 15 u pogledu uvođenja drugih kriterijuma osim najniže cene je realizovana. Izmenama Zakona o javnim nabavkama iz 2023. godine uvedena je obaveza naručiocima da za javnu nabavku usluga razvoja računarskog programa, arhitektonskih usluga, inženjerskih usluga, usluga prevođenja ili savetodavnih usluga primenjuju i druge kriterijume osim cene, tj. odnos cene i kvaliteta usluga. NALED je bio član Radne grupe za izradu Nacrta Zakona o izmenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama u prethodnom periodu.*



**REŠENO**

## PROPISI

· Zakon o javnim nabavkama (Službeni glasnik RS br. 91/2019 i 92/2023)

## OPIS PROBLEMA

Zakon o javnim nabavkama ne obavezuje naručioca da prilikom nabavke određenih dobara, usluga ili radova primenjuje tzv. zelene kriterijume (u okviru tehničke specifikacije, za izbor privrednog subjekta ili za dodelu ugovora), već je takav kriterijum ostao u domenu diskrecionih prava naručioca.

Naime, članom 99. stav 1. tačka 1) Zakona propisano je da tehničke specifikacije konkursne dokumentacije mogu da uključuju i ekološke karakteristike, pod uslovom da su parametri dovoljno precizni da ponuđači mogu da odrede predmet ugovora, a naručioci da dodele ugovor. Članom 115. Zakona propisano je da jedan od kriterijuma za dodelu ugovora može biti ispunjenost uslova za obavljanje profesionalne delatnosti, u šta je uključen i uslov upisa ponuđača u odgovarajući registar, ali nije propisan nijedan slučaj kada postoji obaveza određivanja ovog kriterijuma u cilju podsticanja ekoloških nabavki. S druge strane, iako je u opštim kriterijumima za dodelu ugovora, propisanim članom 132. stav 1. tačka 3) Zakona, pomenuto da naručilac može postaviti i ekološke kriterijume, odnosno karakteristike za ocenu ponude, i taj kriterijum je postavljen kao moguć, a ne obavezujući.

Ovakvo zakonsko rešenje očigledno ne utiče dovoljno na podizanje ekoloških standarda kroz javne nabavke, što potvrđuju podaci iz Izveštaja Kancelarije za javne nabavke za 2021. godinu u kojoj se navodi da su u svega 650 postupaka javnih nabavki primenjeni ekološki kriterijumi, što je potpuno zanemarljivo naspram ukupno 182.998 zaključenih ugovora u 2021. godini.

Neunošenjem zakonske odredbe kojom se uređuju zelene javne nabavke propuštena je prilika da se javne nabavke, kao mehanizam nabavke robe i usluga koji kontroliše država, sprovode tako da se obezbedi pozitivan uticaj na zaštitu životne sredine i podsticanje cirkularne ekonomije.

Dodatno, na Portalu javnih nabavki trenutno ne postoji mogućnost pretraživanja javnih nabavki u kojima su primenjeni zeleni kriterijumi.

## PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da se izmenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama doda novi član 132a koji bi glasio:

„Zelena javna nabavka predstavlja javnu nabavku dobara, usluga ili radova primenom ekoloških kriterijuma, koji su sadržani u tehničkim specifikacijama sadržanim u konkursnoj dokumentaciji i/ili kriterijumima za kvalitativni izbor ponuđača, i/ili kriterijumima za dodelu ugovora, a koji imaju za cilj smanjenje negativnog uticaja na životnu sredinu, kao i podsticanje cirkularne ekonomije.

Vlada podzakonskim aktom utvrđuje spisak predmeta nabavki (konkretnih dobara, usluga i radova) za koje su naručioci dužni da odrede ekološke kriterijume za dodelu ugovora.”

U prelaznim i završnim odredbama Zakona o izmenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama treba propisati rok u kome će Vlada usvojiti podzakonski akt, pa sugerišemo da taj član glasi:

„Podzakonski akt iz člana 132a. stav 2. ovog zakona Vlada će usvojiti u roku od 12 meseci od dana stupanja na snagu ovog zakona.”

Dodatno, predlog je da se na Portalu javnih nabavki omogući pretraga postupaka javnih nabavki i odluka o dodeli ugovora u kojima su primenjeni ekološki (zeleni) kriterijumi.

*NALED-ova preporuka iz Sive knjige 15 u pogledu uvođenja zelenih javnih nabavki je realizovana. Izmenama Zakona o javnim nabavkama iz 2023. godine propisano je da Kancelarija za javne nabavke propisuje vrste dobara, usluga i radova za koje su naručioci u obavezi da primenjuju ekološke aspekte prilikom određivanja tehničkih specifikacija, kriterijuma za izbor privrednog subjekta, kriterijuma za dodelu ugovora ili uslova za izvršenje ugovora o javnoj nabavci. NALED je bio član Radne grupe za izradu Nacrta Zakona o izmenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama u prethodnom periodu, ali je i kroz projekat „Javne nabavke i dobra uprava za veću konkurentnost“ koji je podržan od strane Švedske agencije za međunarodni razvoj i saradnju (Sida), pružao podršku Kancelariji za javne nabavke kroz istraživanje tržišta o mogućnostima primene zelenih kriterijuma za odabrane predmete nabavke, kao i oko izrade podzakonskog akta kojim je propisano za koje predmete nabavke je obavezna primena ekoloških (zelenih) kriterijuma.*



**REŠENO**

*U okviru Poglavlja 5 – Javne nabavke, u izveštaju Evropske komisije ističe se da je Srbija i dalje umereno spremna u ovoj oblasti, iako je došlo do određenih poboljšanja. Napominje se da je potrebno nastaviti sa usklađivanjem sa direktivama EU, odnosno Direktivom 2014/24/EU koja ističe i korišćenje kriterijuma zaštite životne sredine.*



## PROPISI

· Zakon o javnim nabavkama (Službeni glasnik RS br. 91/2019 i 92/2023)

## OPIS PROBLEMA

Članom 37. Zakona o javnim nabavkama propisana je mogućnost sprovođenja „rezervisanih javnih nabavki“, samo u odnosu na privredne subjekte za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba sa invaliditetom i privredne subjekte čiji je osnovni cilj društvena i profesionalna integracija lica u nepovoljnom položaju, ne i u odnosu na ostale kategorije subjekata socijalnog preduzetništva, koji su kao takvi prepoznati čl. 7. i 8. Zakona o socijalnom preuzetništvu, usvojenog u februaru 2022. godine. U tom smislu nije obezbeđena trajna promocija socijalnih javnih nabavki za ceo sektor socijalnog preduzetništva.

Dodatno, u praksi se pokazalo da naručioci nisu dovoljno upoznati na koji način mogu pomoću javnih nabavki da doprinesu realizaciji socijalnih ciljeva. Prema dostupnim podacima iz Izveštaja Kancelarije za javne nabavke za 2021. godinu u ukupno 86 postupaka korišćeni su socijalni aspekti, dok je sprovedeno 216 rezervisanih javnih nabavki, što je veoma malo ako se uzme u obzir da ima ukupno 5.246 registrovanih naručilaca.

Analiza koju je sproveo NALED pod nazivom „Razvoj javnih nabavki sa socijalnim elementima“ ukazuje da je potrebno dodatno edukovati kako naručioce tako i ponuđače za sprovođenje javnih nabavki koje doprinose socijalnim ciljevima, zbog čega su odgovarajuće mere javnih politika uvrštene u Akcioni plan za 2022. godinu za sprovođenje Programa razvoja javnih nabavki u Republici Srbiji za period 2019-2023.

## PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da socijalne nabavke promovisu kroz sledeće aktivnosti:

- 1) Da Kancelarija za javne nabavke izradi smernice za primenu socijalnih kriterijuma u postupcima javnih nabavki, koje bi olakšale i promovisale ovu vrstu javnih nabavki u praksi;
- 2) Da se u potpunosti sprovedu aktivnosti obuke iz Akcionog plana za 2022. godinu, koji je donet radi sprovođenja Programa razvoja javnih nabavki u Republici Srbiji za period 2019-2023. godine, kao i da se u akcionim planovima za naredne godine definišu dodatne mere, odnosno aktivnosti za promociju socijalnog aspekta u javnim nabavkama;
- 3) Da se izmenama Zakona o javnim nabavkama svi subjekti socijalnog preduzetništva uključe u izuzetke od primene Zakona do tačno propisanih pragova-vrednosti nabavke, kao i da se obezbedi da budu uključeni u sistem rezervisanih javnih nabavki iz člana 37. zakona.

*NALED-ova preporuka iz Sive knjige 15 u pogledu podsticaja socijalnog preduzetništva kroz postupke javnih nabavki je realizovana. Prvo je predlog NALED-a i Koalicije za solidarnu ekonomiju za unošenje posebne aktivnosti „organizovanje seminara na temu primene socijalnih aspekata u postupcima javnih nabavki“, kao i pokazatelj ishoda „broj sprovedenih postupaka javne nabavke sa primenom socijalnih kriterijuma“ je prihvaćen i unet u Akcioni plan za 2022. i 2023. godinu radi sprovođenja Programa razvoja javnih nabavki u Republici Srbiji za period 2019-2023. NALED je bio partner u sprovođenju obuka na temu socijalnih javnih nabavki tokom prethodne dve godine. Istovremeno, NALED je u saradnji sa Kancelarijom za javne nabavke izradio analizu o razvoju socijalnih nabavki i dalje radi na izradi modela konkursne dokumentacije za tri predmeta javne nabavke u okviru projekta „Javne nabavke i dobra uprava za veću konkurentnost“ koji finansira Sida, kako bi se dodatno promovisali socijalni aspekti u javnim nabavkama.*



*U okviru Poglavlja 5 – Javne nabavke, u izveštaju Evropske komisije napominje se da je potrebno da Srbija nastavi usklađivanje sa direktivama EU, odnosno Direktivom 2014/24/EU koja ističe i korišćenje socijalnih kriterijuma prilikom sprovođenja javnih nabavki.*



## PROPISI

· Zakon o javnim nabavkama (Službeni glasnik RS br. 91/2019 i 92/2023)

## OPIS PROBLEMA

Zakon o planiranju i izgradnji iz 2009. je trebalo da reši imovinsko-pravne odnose nad zemljištem u vlasništvu privrede. Međutim ovo se nije desilo već je 2015. godine usvojen Zakon o pretvaranju prava korišćenja u pravo svojine na građevinskom zemljištu uz naknadu kojim je onemogućeno da se izvrši besplatna konverzija zemljišta po automatizmu za sva lica po istim uslovima. Kao rezultat primene ovog zakona u 2020. godini imamo situaciju da je oko 5.000 hektara građevinskog zemljišta, uglavnom onog na atraktivnim lokacijama, „zarobljeno“. Korisnici ovog građevinskog zemljišta ne mogu da na njemu grade i ulažu te ovom zemljištu opada tržišna vrednost. Naime, ovaj zakon predvideo je obavezu plaćanja naknade za konverziju za lica koja su imovinu stekla u postupku privatizacije, stečaja ili izvršnog postupka, čime im blokira ulaganja i zbog čega je država izgubila i više nego kompanije. Privreda je pored nerealizovanih investicija i novih radnih mesta, na gubitku i zbog činjenice da nešto što su već kupili i platili u trenutku kada konverzija nije ni bila moguća, sada moraju ponovo da plate, a u postojeću imovinu ne mogu da ulažu jer im je zabranjena gradnja i teže mogu da je prodaju zbog nerešene konverzije čime to zemljište gubi na vrednosti. Država je tokom primene Zakona malo naplatila po osnovu naknada, dok je sa druge strane mnogo više izgubila od neplaćenog poreza na imovinu ili poreza na prenos apsolutnih prava, ali najviše u nerealizovanim investicijama.

## PREDLOG REŠENJA

Potrebno je da se omogući automatski upis prava svojine u katastar za sva lica koja imaju pravo korišćenja na zemljištu uključujući i ona lica koja su obveznici plaćanja naknade za konverziju, jer jedino tako se može dosledno sprovesti načelo jedinstva nepokretnosti.

Smatramo da je najcelishodnije s pravno-političke tačke gledišta najpre da se odredbe o naknadi za konverziju ukinu za one subjekte koji u ovom trenutku mogu imati pravo svojine na građevinskom zemljištu. To bi podrazumevalo brisanje člana 1. stav 2. tačke 1), 1a) i 2) Zakona o pretvaranju prava korišćenja u pravo svojine na građevinskom zemljištu. Predloženim izmenama Zakona bi pravo na besplatnu konverziju bilo prošireno na lica koja su pravo korišćenja stekla u postupku privatizacije, svojinske transformacije, stečajnom ili izvršnom postupku, kao i i fizička lica koja su pravo korišćenja radi izgradnje stekla pre 13. maja 2003. godine.

Predloženim izmenama Zakona napravila bi se razlika u odnosu na lica za koja u ovom trenutku ne postoji mogućnost da postanu titulari prava svojine na zemljištu, jer je potrebno da ispune prethodne uslove u smislu njihove privatizacije. U ovom trenutku sportske organizacije, društvena udruženja i društvena preduzeća mogu imati samo pravo korišćenja na zemljištu, jer je njihova imovina društvena, te stoga ukidanje Zakona u celosti ne bi bilo celishodno.

*Poslednjim izmenama Zakona o planiranju i izgradnji, koje su stupile na snagu avgusta 2023. godine, ukinuta je obaveza plaćanja naknade za sva lica uključujući i lica koja su zemljište stekla iz privatizacije, stečaja, osim za:*

- 1) lica čiji je položaj određen zakonom kojim se uređuje sport, kao i udruženja;
- 2) zemljišnoradničke i stambene zadruge;
- 3) lica na koja se primenjuju odredbe propisa Republike Srbije i bilateralnih međunarodnih ugovora kojima se uređuje sprovođenje Aneksa G Sporazuma o pitanjima sukcesije (Službeni list SRJ - Međunarodni ugovori br. 6/02) i
- 4) društvena preduzeća.

*Na ovaj način će veliki broj kompanija steći pravo svojine na zemljištu bez naknade, moći će slobodno da trguju ovim zemljištem, kao i da grade na istom čime će biti u mogućnosti da prošire svoje proizvodne kapacitete, zaposle novu radnu snagu, urede i privedu svrsi parcele koje su više od decenije bile zapuštene.*



**REŠENO**

### PROPISI

· Zakon o planiranju i izgradnji (Službeni glasnik RS br. 72/2009, ..., 62/2023)

## OPIS PROBLEMA

Za izgradnju i upotrebu objekata neophodno je pribaviti niz uslova organa, javnih preduzeća i ostalih imalaca javnih ovlašćenja, pri čemu se u svakom pojedinačnom postupku pribavljanja ovih dokumenata naplaćuju relativno visoke naknade, najčešće propisane internim aktima izdavaoca. Napominjemo da iznosi ovih naknada nisu propisani zakonom, često su podložni izmenama i u većini slučajeva nisu dostupni na način koji bi obezbedio blagovremenu informisanost i zaštitu interesa stranaka.

Javna preduzeća, pored visokih naknada koje naplaćuju za uslove za projektovanje i priključenje, koje su sastavni deo lokacijskih uslova za izgradnju, naplaćuju i visoke naknade za postavljanje linijskih vodova kroz zemljište koje im je država dodelila na upravljanje (npr. polaganje kablova uz železničke pruge i puteve i sl). Imajući u vidu značaj linijskih vodova za razvijenost infrastrukture, odnosno kvalitet života građana i uslove poslovanja, treba utvrditi kriterijume kada se te naknade ne naplaćuju, kao i metodologiju za obračun ovih naknada kada je njihova naplata opravdana.

Kada je reč o imaoцима javnih ovlašćenja (IJO) osnovanim od strane jedinica lokalne samouprave, njihove naknade su bitno različite od opštine do opštine. Zbog navedenih problema svaki investitor nema mogućnost da sagleda ukupan iznos svojih troškova, a postupak pribavljanja akata neophodnih za izgradnju i upotrebu objekata se dodatno usložnjava i vremenski ne može da se isplanira, jer je uslov za izdavanje uslova najčešće prethodno plaćanje ovih naknada.

Napominjemo da IJO nisu ispoštovali svoje zakonske obaveze iz Pravilnika o sadržini, načinu, postupku i rokovima izrade i objavljivanja separata (april 2015.) i već sedam godina su u docnji sa donošenjem separata koji bi sadržali odgovarajuće uslove i podatke, dovoljne da se u većini slučajeva lokacijski uslovi pribave bez uslova za projektovanje i priključenje (npr. izgradnja objekata individualne porodične gradnje na lokacijama za koje je razvijena planska dokumentacija i sl).

## PREDLOG REŠENJA

Predlažemo izmenu Zakona o planiranju i izgradnji tako što će se propisati da imaoци javnih ovlašćenja ne naplaćuju naknadu za uslove za projektovanje i priključenje koje izdaju u postupku pribavljanja lokacijskih uslova, kao i da odredbe u drugim propisima koje propisuju obavezu plaćanja tih naknada prestaju da važe stupanjem na snagu ovog zakona.

Predlažemo da druga ministarstva i jedinice lokalne samouprave obezbede da imaoци javnih ovlašćenja nad kojima vrše nadzor izmene svoje tarifnike tako što će ukinuti naknade koje naplaćuju za izradu uslova za projektovanje i priključenje za izgradnju u slučajevima koji su obuhvaćeni Pravilnikom o sadržini, načinu, postupku i rokovima izrade i objavljivanja separata, a da naknade koje nisu obuhvaćene tim Pravilnikom, odnosno koje se naplaćuju za korišćenje resursa koji su im dati na upravljanje svedu na iznose koji su realni i prihvatljivi, vodeći računa o opštem interesu infrastrukturnog razvoja zemlje.

Odsustvo postojanja i primene jasne metodologije za obračun naknada imalaca javnih ovlašćenja je još jedan argument za potrebu ustanovljavanja javnog registra neporeskih nameta.

*S obzirom na to da je izmenama Zakona o planiranju i izgradnji iz 2023. godine usvojen predlog NALEDA da se Uslovi za projektovanje i priključenje za objekte kategorije „A” i „B”, koje izdaju imaoци javnih ovlašćenja izdaju bez naknade (član 57 ZPI), preporuku smo svrstali u kategoriju rešenih.*



### PROPISI

- Zakon o planiranju i izgradnji (Službeni glasnik RS br. 72/2009, ..., 62/2023)
- Interni akti organa, organizacija i imaoца javnih ovlašćenja

## MINISTARSTVO POLJOPRIVREDE, ŠUMARSTVA I VODOPRIVREDE: 7.1 UVESTI ELEKTRONSKI REGISTAR POLJOPRIVREDNIH GAZDINSTAVA I PODSTICAJA (E-AGRAR)

### OPIS PROBLEMA

Pored IPARD mera koji se odobravaju iz fondova EU poljoprivrednicima u Srbiji se odobravaju i podsticaji iz budžeta Republike Srbije (tzv. nacionalne mere). Za većinu nacionalnih mera nadležna je Uprava za agrarna plaćanja, ali je usled nepostojanja ekspozitura na lokalnom nivou, deo mera poput podsticaja za biljnu proizvodnju delegiran Upravi za trezor. Registar poljoprivrednih gazdinstava – RPG je baza svih potencijalnih korisnika podsticaja u poljoprivredi. RPG vodi i ažurira Uprava za trezor kao delegirani posao od strane Uprave za agrarna plaćanja. Sam postupak registracije i izmene podataka u RPG-u je zastareo i zahteva da poljoprivrednik dostavlja brojne dokaze o kojima se već vodi javna evidencija. Takođe, da bi odobrila bilo koji podsticaj poljoprivrednicima, Uprava za agrarna plaćanja koristi četiri različita sistema: Registar poljoprivrednih gazdinstava (koji trenutno vodi Uprava za trezor), Katastar nepokretnosti Republičkog geodetskog zavoda, Bazu životinja Uprave za veterinu, kao i Bazu nacionalnih mera koju sama vodi. Navedene evidencije/registri nisu međusobno uvezani što dovodi do toga da poljoprivrednici svaki put iznova dostavljaju podatke o kojima se već vodi javna evidencija i dokaze poput vlasništva ili zakupa zemljišta, vlasništva nad životinjama i sl. Sa druge strane, nadležne državne institucije moraju ručno i pojedinačno da proveravaju svaki podatak i da ga preukavaju u svoje baze čime se izlažu riziku greške. Analiza je pokazala da u postupku registracije poljoprivrednog gazdinstava i odobranja subvencija poljoprivrednik dostavlja oko 90 podataka u preko 10 različitih dokumenata, od čega se barem 60% podataka nepotrebno traži od poljoprivrednika (ili se više puta ponavlja ili se već vodi u drugim javnim evidencijama).

EU komisija u svom izveštaju za poglavlje 11 – Poljoprivreda i ruralni razvoj, navodi da zajednička poljoprivredna politika zahteva jake upravljačke i kontrolne sisteme koji će obezbediti podršku farmerima i podršku ruralnom razvoju. Uvođenje ažurnog Registra poljoprivrednih gazdinstava i njegovo uvezivanje sa bazom životinja i bazom zemljišta jedan je od tri osnovna stuba uvođenja budućeg integrisanog administrativnog i kontrolnog sistema (IAKS) koje zemlje članice EU koriste u odobranju podsticaja za poljoprivrednike.



### PREDLOG REŠENJA

Izmenama Zakona o poljoprivredi i ruralnom razvoju u decembru 2021. godine uređeno je elektronsko postupanje Uprave za agrarna plaćanja u delu vođenja RPG-a, kao i buduće softversko rešenje eAgrar čime je napravljen značajan korak ka sprovođenju reforme načina evidentiranja poljoprivrednih gazdinstava, ali i odobranja subvencija poljoprivrednicima. U cilju pune implementacije reforme potrebno je preduzeti sledeće korake:

- Izmeniti Zakon o podsticajima u poljoprivredi i ruralnom razvoju sa ciljem uređenja elektronskog postupanja Uprave u delu odobranja nacionalnih direktnih podsticaja;
- Izmeniti podzakonske akte koji proističu iz Zakona o poljoprivredi i ruralnom razvoju kao i iz Zakona o podsticajima, tako da se bliže uredi elektronski postupak podnošenja i odobranja zahteva za upis, izmene i brisanje iz Registra, ali i za nacionalne podsticaje;
- Razviti softversko rešenje eAgrar koje će omogućiti elektronsko postupanje, kao i kreiranje ažurnih i digitalnih Registara poljoprivrednih gazdinstava i Registra nacionalnih mera/podsticaja;
- Omogućiti automatsko preuzimanje podataka iz Katastra nepokretnosti i Baze životinja na dnevnom nivou, kao i ostalih relevantnih baza podataka poput evidencija MUP-a, Poreske uprave ili matičnih knjiga;
- Omogućiti relevantnim akterima kao što su inspektori, ministarstva, lokalne samouprave da pristupaju eAgrar bazi u onom domenu koji je potreban.

Uvođenje eAgrar sistema značajno će olakšati, ubrzati i učiniti transparentnijim postupke upisa u RPG i odobranja subvencija poljoprivrednicima, uz smanjenje administrativnih troškova za 85%. Takođe, povećanjem preko 20 javnih registara eAgrar bi nadležnom ministarstvu omogućio bolju kontrolu, analitiku i planiranje.

Tokom 2023. godine, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede je u saradnji sa NALED-om omogućilo da se apliciranje za podsticaje vrši preko platforme eAgrar i poljoprivrednici putem iste mogu pratiti status svog zahteva, a podzakonski akti su izmenjeni i prilagođeni novom, elektronskom načinu apliciranja za podsticaje, zbog čega preporuku smatramo rešenom.



REŠENO

### PROPISI

- Zakon o poljoprivredi i ruralnom razvoju (Službeni glasnik RS br. 41/2009, ...114/2021)
- Zakon o podsticajima u poljoprivredi i ruralnom razvoju (Službeni glasnik RS br. 10/2013, ... 92/2023)
- Pravilnik o upisu u Registar poljoprivrednih gazdinstava i obnovi registracije, kao i uslovima za pasivan status poljoprivrednog gazdinstva Službeni glasnik RS br. 17/2013, ... 6/2023 )
- Pravilnici o podsticajima u poljoprivredi



## OPIS PROBLEMA

Za uvođenje elektronskih procedura i razvoj elektronskih usluga javne uprave neophodno je sistemski rešiti elektronsku dostavu. Već neko vreme stranke podnose javnoj upravi finansijske izveštaje, poreske prijave, i zahteve za izdavanje građevinskih dozvola elektronski, ali su u skladu sa posebnim propisima samo građevinska i upotrebnna dozvola, i od skoro poresko rešenje o visini poreza i doprinosa preduzetnika paušalaca, izvorno elektronski akti javne uprave i zvanično se dostavljaju strankama u elektronskoj formi. U eSanduču na Portalu eUprave se dostavljaju rešenja o utvrđenom porezu na imovinu i rešenja o upisu prava svojine nad nepokretnostima. Ostala akta javne uprave iako nastaju u izvorno elektronskom obliku se štampaju i dostavljaju u papirnoj formi, kako zbog nerazvijenog sistema za upravljanje dokumentima u javnoj upravi, tako i zbog neadekvatno regulisane elektronske dostave.

Različiti procesni zakoni i podzakonska akta na različit način uređuju elektronsku dostavu. Primera radi, Zakon o privrednim društvima upućuje na dostavu na registrovanu imejl adresu u skladu sa Zakonom o registraciji u APR; Zakon o poreskom postupku i poreskoj administraciji ima svoj sistem za upravljanje dokumentima na portalu ePorezi; Zakon o elektronskoj upravi propisuje elektronsku dostavu organa javne uprave u eSanduču; a Zakon o elektronskom dokumentu propisuje kvalifikovanu elektronsku dostavu preko sertifikovanih pružalaca usluge od poverenja.

Takođe, zbog različitih pravila o dostavi, privreda i građani nemaju pravnu sigurnost u pogledu toga da li su im sva obavezujuća akta dostavljena, što bi se u potpunosti otklonilo za korisnike elektronske uprave, ako bi se za sve organe javne uprave propisala obaveza dostave tim licima u jedinstveni elektronski sandučić.

## PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da se donese nova Uredba o kancelarijskom poslovanju organa javne uprave, sa shodnom primenom i na pravosudne organe, javne ustanove i druge imaoce javnih ovlašćenja, kojom bi se elektronsko kancelarijsko poslovanje uredilo kao pravilo, a kancelarijsko poslovanje u papiru samo kao izuzetak. To bi značilo da se akti ovih organa izrađuju u izvorno elektronskoj formi, da postoji jedinstven sistem identifikacije ulaznih i izlaznih elektronskih dokumenata i eArhiva. Potrebno je i da se:

- Usaglaise odredbe o dostavi procesnih zakona i drugih propisa sa odredbama o elektronskoj dostavi u Zakonu o elektronskoj upravi;
- Propiše obaveza svih privrednih subjekata da se registruju kao korisnici portala eUprave i koriste Jedinствeni elektronski sandučić u svim procedurama koje u odnosu na njih sprovodi javna uprava i po mogućnosti propiše obaveza svih organa javne uprave da korisnicima elektronske uprave dostavu vrše isključivo u jedinstveni elektronski sandučić;
- Tehnički unapredi eDostava u okviru portala eUprave tako da se sva elektronska dokumentacija od strane javne uprave, a po mogućstvu i pravosudnih organa, dobija na jednom mestu u eSanduču;
- Sprovede javna kampanja i uvedu podsticajne mere kako bi građani više koristili portal eUprave i uslugu dostave preko eSandučeta.

*S obzirom na to da je doneta nova Uredba o kancelarijskom poslovanju, kao i prateće Uputstvo, elektronsko kancelarijsko poslovanje uspostavljeno je kao pravilo, a ne izuzetak. Dodatno, urađeni su softveri Pisarnica i eArhiv koji dodatno utiču na potpuni prelazak službenika u javnoj upravi na elektronsko kancelarijsko poslovanje. Već neko vreme stranke podnose javnoj upravi finansijske izveštaje, poreske prijave, i zahteve za izdavanje građevinskih dozvola elektronski. Takođe, građani u eSanduču elektronske uprave dobijaju i izvode iz matičnih knjiga, uverenja o državljanstvu, kao i rešenja o utvrđenom porezu na imovinu ili rešenja o upisu prava svojine nad nepokretnostima. Napredak je postignut i kada je reč o elektronskoj dostavi dokumenata za privredne subjekte. Naime, od maja 2023. godine, kada su na snagu stupile izmene Zakona o privrednim društvima i Zakona o postupku registracije u APR-u, svi privredni subjekti su u obavezi da imaju otvoren nalog na Portalu za elektronsku identifikaciju, s obzirom da im se od tog trenutka sva dokumenta (poput rešenja) dostavljaju isključivo u elektronskom obliku, u eSanduču, dok su do sada samo pojedinačna rešenja (poput rešenja o visini poreza i doprinosa za preduzetnike paušalce) bila dostavljena elektronski.*



REŠENO

### PROPISI

- Zakon o elektronskoj upravi (Službeni glasnik RS br. 27/2018)
- Zakon o elektronskom dokumentu, elektronskoj identifikaciji i uslugama od poverenja u elektronskom poslovanju (Službeni glasnik RS br. 94/2017 i 52/2021)
- Uredba o kancelarijskom poslovanju organa državne uprave (Službeni glasnik RS br. 21/2020, 32/2021 i 14/2023)



## OPIS PROBLEMA

Propisima je predviđeno da se mnogobrojna dokumentacija vezano za zaposlene na gradilištu, kao i dokumentacija koja se odnosi na izgradnju objekata, čuva u papirnom obliku, u originalu ili kopiji, na samom gradilištu. To predstavlja veliki problem izvođačima radova, jer se dokumentacija mora čuvati na sigurnom i obezbeđenom prostoru na svakom pojedinačnom gradilištu. Član 35, stav 1. Zakona o radu predviđa da se ugovor o radu čuva u prostoriji poslodavca ili na drugom mestu, u zavisnosti od toga gde zaposleni ili radno angažovano lice radi. Takođe, propisima o radu predviđena je obaveza čuvanja dosijea za svakog radnika na gradilištu (ugovor iz radnog odnosa, potvrda o edukacijama, dokazi da je obavljen zdravstveni pregled i sl). To je posebno problem na velikim gradilištima kada je angažovano i po 300 radnika na izvođenju radova.

Takođe, članovima 3, 4. i 5. Pravilnika o sadržini i načinu vođenja knjige inspekcije, građevinskog dnevnika i građevinske knjige propisano je da podatke koji se unose u knjigu inspekcije i građevinski dnevnik overava svojim potpisom odgovorni izvođač radova, odnosno da se opis podataka u knjigu inspekcije i građevinski dnevnik vrši hemijskom olovkom. Odgovorni izvođač radova čuva knjigu inspekcije i građevinski dnevnik do isteka ugovorenog garantnog roka za izgrađeni objekat, odnosno izvedene radove, dok investitor trajno čuva knjigu inspekcije i građevinski dnevnik. Dakle, sve navedeno mora da se čuva na gradilištu u toku izvođenja radova, dok investitor mora da trajno čuva knjigu inspekcija i građevinski dnevnik u papirnom obliku.

Takođe, postoji obaveza čuvanja na gradilištu i druge građevinske dokumentacije, kao što su izveštaj sa gradilišta sa prilogima, sertifikati, rezultati testiranja, dostavnice, studije, preliminarni dizajn, glavni dizajn, detaljni dizajn, finalni dizajn, računica predmera i predmera u izvođenju i sl, što sve povećava obim dokumentacije koju je potrebno čuvati na gradilištu u papiru.

Inspektorima često ne odgovara da pregledaju dokumentaciju u digitalnoj formi, kako zbog tehničkih uslova (adekvatnog uređaja za pregledanje, internet veze) tako i zbog informatičke obučenosti, pa često preferiraju da pregledaju dokumentaciju u papirnoj formi.

## PREDLOG REŠENJA

U cilju pojednostavljenja čuvanja dokumentacije na gradilištu, kao i veće efikasnosti sprovođenja inspeksijskog nadzora predlažemo da se omogući čuvanje dokumentacije u digitalnom obliku.

S obzirom da je stavom 2. člana 35 Zakona o radu propisano da je poslodavac dužan da na osnovu ugovora o radu ili drugog ugovora o obavljanju poslova podnese jedinstvenu prijavu na obavezno socijalno osiguranje u zakonskom roku, a najkasnije pre stupanja zaposlenog i drugog radno angažovanog lica na rad, potrebno je omogućiti uvid inspektorima rada u CROSO na samom gradilištu, tako da mogu da utvrde da li je radnik prijavljen. Time se stvaraju uslovi za oslobađanje poslodavaca obaveze čuvanja ugovora o radu na samom gradilištu.

Predlažemo da se dozvoli čuvanje dokumentacije na gradilištu i u digitalnom obliku u odgovarajućem formatu podobnom za potpisivanje kvalifikovanim elektronskim potpisom, do uspostavljanja odgovarajućih evidencija koje će biti dostupne inspekcijama.

Cilj digitalizacije dokumentacije na gradilištima nije samo u smanjenju broja dokumenata koji se trenutno čuvaju u papirnoj formi, već da se podstakne da se svi potrebni podaci o projektu i fazama izvođenja radova na objektu kreiraju, razmenjuju i čuvaju u elektronskoj formi, naročito imajući u vidu da je dokumentacija u digitalnom obliku podobnija za dugotrajno čuvanje od one u papirnom obliku.

Takođe, potrebno je omogućiti da svi upisi u dokumentaciju, osim kao tekstualni deo, budu unošeni i na druge odgovarajuće načine u skladu sa prirodom te dokumentacije, odnosno kao fotografije, crteži ili audio i video zapisi, uz odgovarajuću primenu digitalnog potpisa.

U pripremi za inspeksijsku kontrolu na gradilištu, inspektorima treba omogućiti kroz centralnu evidenciju objedinjene procedure (CEOP) uvid u tehničku dokumentaciju, jer je neefikasno da se inspektor sa njom upozna tek na samom gradilištu.

Pored toga, predlažemo da se članovi 3, 4. i 5. Pravilnika izmene na način da se predviđi da se na gradilištu može voditi u digitalnom formatu knjiga inspekcija i građevinski dnevnik, kao i da investitor knjigu inspekcija i građevinski dnevnik može da čuva trajno i u digitalnom obliku.

*S obzirom na to da je u 2023. godini donet novi Pravilnik koji predviđa da se Knjiga inspekcije i građevinski dnevnik vode u elektronskom obliku, ovu preporuku smo ocenili kao rešenu.*



REŠENO

## PROPISI

- Zakon o planiranju i izgradnji (Službeni glasnik RS br. 72/2009, ...62/2023)
- Zakon o radu (Službeni glasnik RS br. 24/2005, .... 95/2018 - autentično tumačenje)
- Pravilnik o sadržini i načinu vođenja knjige inspekcije, građevinskog dnevnika i građevinske knjige (Službeni glasnik RS br. 96/2023)

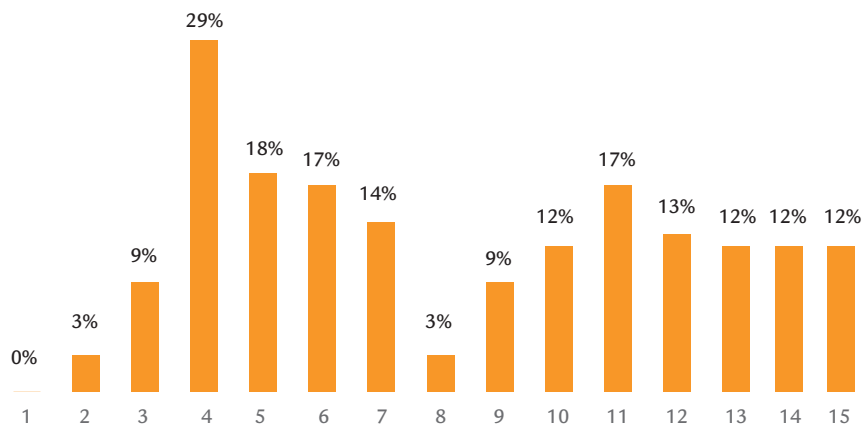
# ANEKS 2: PREGLED PREPORUKA SIVE KNJIGE 2008-2023.

## PREGLED PREPORUKA SIVE KNJIGE 2008-2023.

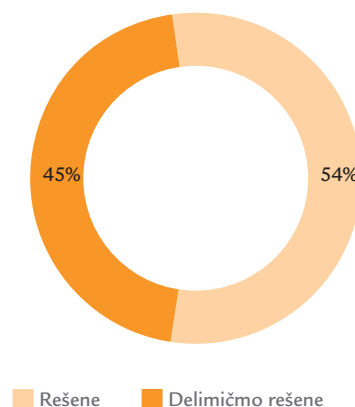
SIVA KNJIGA	BROJ PREPORUKA*	REŠENO	DELIMIČNO REŠENO	NOVO
1	55	0	0	55
2	75	2	0	20
3	75	5	2	-
4	80	14	9	12
5	76	6	8	22
6	100	7	10	29
7	100	11	3	15
8	100	3	0	15
9	100	6	3	22
10	100	8	4	20
11	100	8	9	31
12	100	2	11	27
13	100	3	9	13
14	100	7	5	21
15	100	8	4	18
<b>UKUPNO</b>		<b>90</b>	<b>77</b>	<b>320</b>

\* Napomena: najveći deo nerešenih preporuka je prenošen u naredna izdanja. Deo nerešenih preporuka usled zastarelosti problema ili promenjenih okolnosti nije ušao u nova izdanja.

### UDEO REŠENIH I DELIMIČNO REŠENIH PREPORUKA U UKUPNOM BROJU PREPORUKA PO SVAKOM IZDANJU



### ODNOS UKUPNO REŠENIH I DELIMIČNO REŠENIH PREPORUKA



RANG LISTA PREMA DOPRINOSU REŠAVANJU PREPORUKA SIVE KNJIGE 2008-2023.

RANG	RESOR	REŠENE I DELIMIČNO REŠENE PREPORUKE	DOPRINOS REŠAVANJU
1	Finansije	63	38%
2	Građevinarstvo	17	10%
3	Rad	14	8%
4	Zdravstvo	12	7%
5	Državna uprava	10	6%
5	Privreda	10	6%
6	Narodna banka Srbije	8	5%
7	Telekomunikacije	7	4%
8	Trgovina	5	3%
8	Unutrašnji poslovi	5	3%
9	Životna sredina	4	2%
9	Poljoprivreda	4	2%
10	Pravda	3	2%
11	Energetika	2	1%
12	Nauka	1	1%
12	Kultura	1	1%
12	Jedinice lokalne samouprave	1	1%
	UKUPNO	167	100%

PREGLED REŠENIH I DELIMIČNO REŠENIH PREPORUKA SIVE KNJIGE 2008-2023.\*

BR.	PREPORUKA	STATUS	IZDANJE	GODINA REŠAVANJA	RESOR
1	Registracija poslovnih udruženja zdravstvenih ustanova privatne prakse	Rešeno	Siva knjiga 2	2010.	Zdravstvo
2	Zahtev da izvodi iz evidencija o ličnim stanjima ne budu stariji od šest meseci	Rešeno	Siva knjiga 2	2010.	Državna uprava
3	Kontingenti za uvoz	Rešeno	Siva knjiga 3	2011.	Finansije
4	Nepriznavanje troškova po osnovu rezervisanja naknada i drugih beneficija zaposlenima u poreskom bilansu za utvrđivanje poreza na dobit	Rešeno	Siva knjiga 3	2011.	Finansije
5	Vođenje evidencije prometa u trgovini	Rešeno	Siva knjiga 3	2011.	Trgovina
6	Zaštita potrošača	Rešeno	Siva knjiga 3	2011.	Trgovina
7	Evidentiranje zaključenih spoljnotrgovinskih sporazuma	Delimično rešeno	Siva knjiga 3	2011.	Trgovina
8	Svakodnevno popunjavanje putnih naloga za sva vozila i njihova evidencija i čuvanje	Delimično rešeno	Siva knjiga 3	2011.	Privreda
9	Obaveza prijavljivanja ulaska stranaca u zemlju	Rešeno	Siva knjiga 3	2011.	Državna uprava
10	Carinska procedura za besplatne kataloge	Rešeno	Siva knjiga 4	2012.	Finansije
11	Korišćenje carinskog terminala	Rešeno	Siva knjiga 4	2012.	Finansije
12	Dostavljanje godišnjeg finansijskog izveštaja	Rešeno	Siva knjiga 4	2012.	Finansije
13	Obavezna uplata pazara	Rešeno	Siva knjiga 4	2012.	Finansije
14	Registracija privrednih društava - dobijanje PIB-a	Rešeno	Siva knjiga 4	2012.	Finansije
15	Blagajnički maksimum	Rešeno	Siva knjiga 4	2012.	Finansije
16	Registracija medicinskih sredstava	Rešeno	Siva knjiga 4	2012.	Zdravstvo
17	Problem vlasništva nad zemljištem u Republici Srbiji	Rešeno	Siva knjiga 4	2012.	Građevinarstvo
18	Zahtev da izvodi iz evidencije o ličnim stanjima ne budu stariji od šest meseci	Rešeno	Siva knjiga 4	2012.	Državna uprava
19	Prenos delatnosti preduzetnika na drugo fizičko lice	Rešeno	Siva knjiga 4	2012.	Privreda
20	Obaveza prijavljivanja stranaca po dolasku u zemlju	Delimično rešeno	Siva knjiga 4	2012.	Unutrašnji poslovi
21	Obavezno obeležavanje putničkih vozila	Rešeno	Siva knjiga 4	2012.	Unutrašnji poslovi
22	Overa potpisa i ugovora	Rešeno	Siva knjiga 4	2012.	Pravda
23	Postupanje nadležnih organa prilikom gašenja privrednog subjekta	Rešeno	Siva knjiga 4	2012.	Privreda
24	Procedura prijave zaposlenih na obavezno osiguranje	Rešeno	Siva knjiga 4	2012.	Rad
25	Evidencija poreza i doprinosa na zarade	Delimično rešeno	Siva knjiga 4	2012.	Finansije
26	Nemogućnost dobijanja potvrda o izvršenoj poreskoj obavezi elektronskim putem	Delimično rešeno	Siva knjiga 4	2012.	Finansije
27	Overa obrazaca o isplaćenim zaradama	Delimično rešeno	Siva knjiga 4	2012.	Finansije
28	Promena podataka u rešenju o registrowanju privrednog subjekta	Delimično rešeno	Siva knjiga 4	2012.	Privreda
29	Dugotrajna procedura dobijanja građevinske dozvole	Delimično rešeno	Siva knjiga 4	2012.	Građevinarstvo
30	Registracija vozila	Delimično rešeno	Siva knjiga 4	2012.	Unutrašnji poslovi
31	Poslovanje preduzetnika za vreme bolovanja osnivača	Delimično rešeno	Siva knjiga 4	2012.	Finansije
32	Izveštavanje o poslovanju sa inostranstvom	Delimično rešeno	Siva knjiga 4	2012.	Narodna banka Srbije

\* Kod preporuka koje su bile u nadležnosti više ministarstava, resor je opredeljen prema instituciji koja je sprovela reformu.

33	Propisati da se obračun PDV-a vrši na dan kada je izvršen promet robe i usluga	Delimično rešeno	Siva knjiga 5	2013.	Finansije
34	Ukinuti obavezu plaćanja lokalne komunalne takse za isticanje firme na poslovnom prostoru	Rešeno	Siva knjiga 5	2013.	Finansije
35	Pojednostaviti proceduru određivanja lokalnih komunalnih taksi i naknade za korišćenje građevinskog zemljišta	Delimično rešeno	Siva knjiga 5	2013.	Finansije
36	Ukinuti obavezu obaveštavanja o promeni podataka o PDV obvezniku	Rešeno	Siva knjiga 5	2013.	Finansije
37	Pojednostaviti otvaranje računa u poslovnoj banci	Rešeno	Siva knjiga 5	2013.	Narodna banka Srbije
38	Ukinuti obavezu evidentiranja zaključenih spoljnotrgovinskih poslova	Rešeno	Siva knjiga 5	2013.	Narodna banka Srbije
39	Pojednostaviti proceduru za ostvarivanje nadoknade zarade za vreme bolovanja	Delimično rešeno	Siva knjiga 5	2013.	Rad
40	Potvrda o izvršenoj kontroli serije leka	Rešeno	Siva knjiga 5	2013.	Zdravstvo
41	Razjasniti način obračuna ekološke takse	Rešeno	Siva knjiga 5	2013.	Životna sredina
42	Pojednostaviti ostvarivanje prava na porodiljsku nadoknadu	Delimično rešeno	Siva knjiga 5	2013.	Rad
43	Pojednostaviti proceduru prijave zaposlenih na obavezno osiguranje	Delimično rešeno	Siva knjiga 5	2013.	Rad
44	Ubrzati proceduru pribavljanja građevinske dozvole	Delimično rešeno	Siva knjiga 5	2013.	Građevinarstvo
45	Eliminisati obavezu pribavljanja izvoda iz javnih registara i evidencija za upotrebu u administrativnim postupcima	Delimično rešeno	Siva knjiga 5	2013.	Državna uprava
46	Ukinuti obavezu izveštavanja o poslovanju sa inostranstvom	Delimično rešeno	Siva knjiga 5	2013.	Narodna banka Srbije
47	Ukinuti obavezu dostavljanja godišnjeg finansijskog izveštaja na više mesta	Rešeno	Siva knjiga 6	2014.	Privreda
48	Produžiti rokove za podnošenje poreskih prijava	Rešeno	Siva knjiga 6	2014.	Finansije
49	Ujednačiti praksu dostavljanja obrasca PDV prijave	Rešeno	Siva knjiga 6	2014.	Finansije
50	Ukinuti obavezu evidentiranja prometa pića preko fiskalne kase na festivalima	Rešeno	Siva knjiga 6	2014.	Finansije
51	Doneti podzakonska akta za primenu Zakona o energetici	Rešeno	Siva knjiga 6	2014.	Energetika
52	Ubrzati proceduru izdavanja lične karte	Rešeno	Siva knjiga 6	2014.	Unutrašnji poslovi
53	Omogućiti dobijanje potvrda o izvršenoj poreskoj obavezni elektronskim putem	Delimično rešeno	Siva knjiga 6	2014.	Finansije
54	Omogućiti 100% korišćenje poreskog kredita po osnovu ulaganja u osnovna sredstva i proširiti listu ulaganja	Delimično rešeno	Siva knjiga 6	2014.	Finansije
55	Obezbediti softversko evidentiranje uplata poreza i doprinosa na zarade, koje isključuje predaju obrazaca na šalterima Poreske uprave	Delimično rešeno	Siva knjiga 6	2014.	Finansije
56	Dodatno unaprediti uslove za otpočinjanje poslovanja	Delimično rešeno	Siva knjiga 6	2014.	Finansije
57	Sprečiti frekventna povećanja visine lokalne komunalne takse za isticanje firme	Delimično rešeno	Siva knjiga 6	2014.	Finansije
58	Omogućiti korišćenje "Pejpal" načina plaćanja	Delimično rešeno	Siva knjiga 6	2014.	Narodna banka Srbije
59	Pojednostaviti proceduru za ostvarivanje nadoknade zarade za vreme bolovanja	Delimično rešeno	Siva knjiga 6	2014.	Rad
60	Izjednačiti privatne i državne pružaoce zdravstvenih usluga	Delimično rešeno	Siva knjiga 6	2014.	Zdravstvo
61	Eliminisati obavezu pribavljanja izvoda iz javnih registara i evidencija za upotrebu u administrativnim postupcima	Delimično rešeno	Siva knjiga 6	2014.	Državna uprava
62	Pojednostaviti proceduru prijave zaposlenih na obavezno osiguranje	Rešeno	Siva knjiga 6	2014.	Rad
63	Uspostaviti jednošalterski sistem za izdavanje građevinske dozvole	Delimično rešeno	Siva knjiga 6	2014.	Građevinarstvo

64	Ukinuti obavezu investitora da uz zahtev za izdavanje energetske dozvole dostavljaju bankarsku garanciju u iznosu od 2% od vrednosti investicije	Rešeno	Siva knjiga 7	2015.	Energetika
65	Propisati rok za upis prava svojine u katastar nepokretnosti	Rešeno	Siva knjiga 7	2015.	Građevinarstvo
66	Usvojiti nov zakon o zaštiti građana Republike Srbije na radu u inostranstvu	Rešeno	Siva knjiga 7	2015.	Rad
67	Usvojiti zakon o elektronskom novcu	Rešeno	Siva knjiga 7	2015.	Narodna banka Srbije
68	Ujednačiti kaznenu politiku u vezi sa evidencijama poreza na dodatu vrednost	Delimično rešeno	Siva knjiga 7	2015.	Finansije
69	Izmeniti zakon o javnim beležnicima tako da se njihove usluge učine dostupnim i efikasnim	Delimično rešeno	Siva knjiga 7	2015.	Pravda
70	Ukinuti obavezu predaje Fondu PIO obrazaca za upis staža	Delimično rešeno	Siva knjiga 7	2015.	Rad
71	Omogućiti realizaciju hipoteke u vansudskom postupku	Rešeno	Siva knjiga 7	2015.	Pravda
72	Napraviti razliku u redosledu rešavanja zahteva koji se odnose na objekat i na zemljište pri Republičkom geodetskom zavodu	Rešeno	Siva knjiga 7	2015.	Građevinarstvo
73	Sprovesti reformu inspekcija	Rešeno	Siva knjiga 7	2015.	Državna uprava
74	Ubrzati proceduru legalizacije objekata	Rešeno	Siva knjiga 7	2015.	Građevinarstvo
75	Ukinuti obavezu vođenja KEPU knjiga za pravna lica koja vode poslovne knjige po sistemu dvojnog knjigovodstva	Rešeno	Siva knjiga 7	2015.	Trgovina
76	Uvođenje jedinstvenog, centralizovanog onlajn sistema za izdavanje građevinskih dozvola	Rešeno	Siva knjiga 7	2015.	Građevinarstvo
77	Ukinuti radnu knjžicu	Rešeno	Siva knjiga 7	2015.	Rad
78	Preciznije propisati kriterijume za prijavu koncentracije	Rešeno	Siva knjiga 8	2016.	Finansije
79	Ukinuti obavezu oglašivača na internet portalu da dostavlja deklaraciju sa podacima	Rešeno	Siva knjiga 8	2016.	Trgovina
80	Ukinuti obavezu i izmeniti akta kojima se u procedurama traže izvodi iz matičnih knjiga i uverenja o državljanstvu	Rešeno	Siva knjiga 8	2016.	Državna uprava
81	Pojednostaviti vođenje evidencija o porezu na dodatu vrednost	Delimično rešeno	Siva knjiga 9	2017.	Finansije
82	Ujednačiti kriterijume za određivanje visine iznosa poreza i doprinosa koje plaćaju paušalni poreski obveznici	Delimično rešeno	Siva knjiga 9	2017.	Finansije
83	Ukinuti overu zdravstvene knjižice	Rešeno	Siva knjiga 9	2017.	Zdravstvo
84	Usaglasiti tehnološko rešenje za nesmetanu primenu kvalifikovanog elektronskog sertifikata	Delimično rešeno	Siva knjiga 9	2017.	Telekomunikacije
85	Propisati da se u postupku inspekcijske i poreske kontrole ne mogu tražiti dokumenta iz kojih su proistekla prethodna rešenja	Rešeno	Siva knjiga 9	2017.	Državna uprava
86	Ukinuti obaveznu upotrebu pečata na kartonu deponovanih potpisa prilikom otvaranja računa za pravna lica	Rešeno	Siva knjiga 9	2017.	Narodna banka Srbije
87	Pojednostaviti uslove za vozila za prevoz lekova i medicinskih sredstava	Rešeno	Siva knjiga 9	2017.	Zdravstvo
88	Pojednostaviti ostvarivanje prava na porodiljsku nadoknadu	Rešeno	Siva knjiga 9	2017.	Rad
89	Ukinuti republičku administrativnu taksu za podnošenje zahteva u postupcima pred katastrom nepokretnosti	Rešeno	Siva knjiga 9	2017.	Finansije
90	Smanjiti poreze i doprinose na zarade	Delimično rešeno	Siva knjiga 10	2018.	Finansije
91	Uspostaviti javni registar neporeskih nameta i urediti iznos taksi za pružanje javne usluge i naknada za korišćenje javnih dobara	Delimično rešeno	Siva knjiga 10	2018.	Finansije
92	Uvesti elektronski sistem prijave i evidencije sezonskih radnika	Rešeno	Siva knjiga 10	2018.	Rad
93	Unaprediti postupak upisa prava u katastar	Rešeno	Siva knjiga 10	2018.	Građevinarstvo

94	Propisati i uvesti Metaregistar i osnovne registre u sistem e-uprave	Delimično rešeno	Siva knjiga 10	2018.	Telekomunikacije
95	Obezbediti da se restitucija poljoprivrednog zemljišta vrši uz poštovanje restrikcija propisanih članom 25. Zakona o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju	Rešeno	Siva knjiga 10	2018.	Finansije
96	Ukinuti obavezu predaje Fondu PIO obrazaca za upis staža	Rešeno	Siva knjiga 10	2018.	Rad
97	Pojednostaviti procedure izmene detaljnih planova regulacije i učiniti ih fleksibilnijim	Rešeno	Siva knjiga 10	2018.	Građevinarstvo
98	Propisati efikasan mehanizam za parcelaciju zemljišta za redovnu upotrebu legalizovanih objekata, odnosno objekata u postupku ozakonjenja	Rešeno	Siva knjiga 10	2018.	Građevinarstvo
99	Usaglasiti tehnološko rešenje za nesmetanu primenu kvalifikovanog elektronskog sertifikata	Rešeno	Siva knjiga 10	2018.	Telekomunikacije
100	Onemogućiti promenu uslova korišćenja postojećih zalivnih sistema usled restitucije zemljišta i omogućiti zasnivanje prava službenosti kroz zemljište u svojini trećih lica	Rešeno	Siva knjiga 10	2018.	Građevinarstvo
101	Izjednačiti cene komunalnih usluga za krajnje korisnike ukidanjem razlike u cenama između različitih potrošača za istu uslugu	Delimično rešeno	Siva knjiga 10	2018.	Jedinice lokalne samouprave
102	Omogućiti dostavljanje poreskih uverenja elektronskim putem	Rešeno	Siva knjiga 11	2019.	Finansije
103	Digitalizovati donošenje poreskih rešenja preduzetnicima paušalcima	Rešeno	Siva knjiga 11	2019.	Finansije
104	Olakšati spoljnotrgovinsko poslovanje za preduzeća sa državnim kapitalom	Rešeno	Siva knjiga 11	2019.	Finansije
105	Automatizovati obračun poreza na prenos apsolutnih prava, poreza na poklon i poreza na imovinu	Rešeno	Siva knjiga 11	2019.	Finansije
106	Propisati kraći rok za povraćaj više plaćenog pdv-a poreskom obvezniku koji pretežno vrši promet robe u inostranstvo	Delimično rešeno	Siva knjiga 11	2019.	Finansije
107	Smanjiti porez i doprinose na zarade	Delimično rešeno	Siva knjiga 11	2019.	Finansije
108	Uspostaviti uzajamnost vraćanja PDV-a između Srbije i drugih zemalja	Delimično rešeno	Siva knjiga 11	2019.	Finansije
109	Omogućiti da se u finansijskim i srednjoročnim planovima budžetskih korisnika prikazuju i mere i aktivnosti za koje u momentu usvajanja nisu obezbeđena budžetska sredstva	Delimično rešeno	Siva knjiga 11	2019.	Finansije
110	Uspostaviti elektronski postupak javnih nabavki	Delimično rešeno	Siva knjiga 11	2019.	Finansije
111	Omogućiti brisanje registracije po službenoj dužnosti i nakon proteka roka od 6 meseci	Rešeno	Siva knjiga 11	2019.	Privreda
112	Prevesti statusne registre iz nadležnosti privrednih sudova u nadležnost Agencije za privredne registre	Delimično rešeno	Siva knjiga 11	2019.	Privreda
113	Omogućiti naplatu potraživanja veledrogerija za lekove isporučene zdravstvenim ustanovama	Delimično rešeno	Siva knjiga 11	2019.	Zdravstvo
114	Propisati kriterijume za proglašenje određenih vrsta otpada nus-proizvodom	Rešeno	Siva knjiga 11	2019.	Životna sredina
115	Urediti postupak dobijanja licenci za fizička lica - zaposlene, prema Zakonu o privatnom obezbeđenju	Delimično rešeno	Siva knjiga 11	2019.	Unutrašnji poslovi
116	Uspostaviti operativnu nezavisnost Komisije za kontrolu državne pomoći	Rešeno	Siva knjiga 11	2019.	Finansije
117	Omogućiti privrednim subjektima čuvanje poslovne dokumentacije isključivo u elektronskom obliku	Rešeno	Siva knjiga 11	2019.	Kultura
118	Eliminisati obavezu pribavljanja izvoda iz javnih registara i evidencija za upotrebu u administrativnim postupcima	Delimično rešeno	Siva knjiga 11	2019.	Državna uprava
119	Unaprediti i proširiti sistem fiskalizacije	Delimično rešeno	Siva knjiga 12	2020.	Finansije
120	Smanjiti opterećenje zarada	Delimično rešeno	Siva knjiga 12	2020.	Finansije
121	Uvesti bezgotovinsko plaćanje taksi i naknada bez dokazivanja uplate	Delimično rešeno	Siva knjiga 12	2020.	Finansije



122	Uvesti nove usluge na portalu ePorezi	Delimično rešeno	Siva knjiga 12	2020.	Finansije
123	Uspostaviti elektronski postupak javnih nabavki	Rešeno	Siva knjiga 12	2020.	Finansije
124	Unaprediti plan mreže zdravstvenih ustanova i centralizovane javne nabavke	Delimično rešeno	Siva knjiga 12	2020.	Zdravstvo
125	Omogućiti naplatu potraživanja veledrogerija za lekove isporučene zdravstvenim ustanovama	Delimično rešeno	Siva knjiga 12	2020.	Zdravstvo
126	Proširiti pojednostavljenu prijavu sezonskih radnika	Delimično rešeno	Siva knjiga 12	2020.	Rad
127	Urediti dostavu rešenja katastra putem poštanskog operatera	Rešeno	Siva knjiga 12	2020.	Građevinarstvo
128	Omogućiti upotrebu kvalifikovanih elektronskih sertifikata izdatih od strane akreditovanih tela u inostranstvu	Delimično rešeno	Siva knjiga 12	2020.	Telekomunikacije
129	Uspostaviti metaregistar i osnovne registre u sistemu e-uprave	Delimično rešeno	Siva knjiga 12	2020.	Telekomunikacije
130	Omogućiti punu primenu elektronske dostave u procedurama javne uprave	Delimično rešeno	Siva knjiga 12	2020.	Telekomunikacije
131	Pojednostaviti obaveštavanje Narodne banke Srbije o nameravanom ustupanju potraživanja	Delimično rešeno	Siva knjiga 12	2020.	Narodna banka Srbije
132	Unaprediti i proširiti sistem fiskalizacije	Rešeno	Siva knjiga 13	2021.	Finansije
133	Smanjiti opterećenje zarada	Delimično rešeno	Siva knjiga 13	2021.	Finansije
134	Uspostaviti jedinstveni sistem elektronskih faktura	Rešeno	Siva knjiga 13	2021.	Finansije
135	Uvesti bezgotovinsko plaćanje taksi i naknada bez dokazivanja uplate	Delimično rešeno	Siva knjiga 13	2021.	Finansije
136	Uspostaviti jedinstveno elektronsko mesto za upis u registre APR-a	Delimično rešeno	Siva knjiga 13	2021.	Privreda
137	Prevesti statusne registre iz nadležnosti privrednih sudova u nadležnost APR-a	Delimično rešeno	Siva knjiga 13	2021.	Privreda
138	Uspostaviti elektronski zdravstveni karton	Delimično rešeno	Siva knjiga 13	2021.	Zdravstvo
139	Uvesti onlajn registar poljoprivrednih gazdinstava i podstacija (e-Agrar)	Delimično rešeno	Siva knjiga 13	2021.	Poljoprivreda
140	Ukinuti izdavanje rešenja o utvrđivanju veterinarsko-sanitarnih uslova za uvoz ili za tranzit pošiljaka	Delimično rešeno	Siva knjiga 13	2021.	Poljoprivreda
141	Optimizovati proceduru upisa u centralni registar objekata u poslovanju sa hranom	Rešeno	Siva knjiga 13	2021.	Poljoprivreda
142	Optimizovati proceduru registracije polovnih motornih vozila za fizička lica	Delimično rešeno	Siva knjiga 13	2021.	Finansije
143	Omogućiti punu primenu elektronske dostave u procedurama javne uprave	Delimično rešeno	Siva knjiga 13	2021.	Državna uprava
144	Smanjiti opterećenje zarada	Delimično rešeno	Siva knjiga 14	2022.	Finansije
145	Uvesti bezgotovinsko plaćanje taksi i naknada bez dokazivanja uplate	Delimično rešeno	Siva knjiga 14	2022.	Finansije
146	Uspostaviti jedinstveno elektronsko mesto za upis u registre APR-a	Rešeno	Siva knjiga 14	2022.	Privreda
147	Podsticanje socijalnih javnih nabavki	Delimično rešeno	Siva knjiga 14	2022.	Finansije
148	Uspostaviti jedinstveni elektronski zdravstveni karton i centralnu evidenciju materijalnih resursa u zdravstvu	Delimično rešeno	Siva knjiga 14	2022.	Zdravstvo
149	Proširiti pojednostavljenu prijavu sezonskih radnika	Delimično rešeno	Siva knjiga 14	2022.	Rad
150	Ukinuti PDV registraciju stranih kompanija koje proizvode ne prometuju u Srbiji	Rešeno	Siva knjiga 14	2022.	Finansije
151	Optimizovati proceduru registracije polovnih motornih vozila za fizička lica	Rešeno	Siva knjiga 14	2022.	Finansije
152	Uspostaviti telo nadležno za pitanja upravljanja hemikalijama	Rešeno	Siva knjiga 14	2022.	Životna sredina
153	Proširiti obuhvat fiskalizacije i obaveštavanje građana	Rešeno	Siva knjiga 14	2022.	Finansije
154	Precizirati uslove za dobijanje statusa inovacione organizacije	Rešeno	Siva knjiga 14	2022.	Nauka
155	Urediti rad za stranog poslodavca i njegov poreski tretman	Rešeno	Siva knjiga 14	2022.	Finansije

156	Uvesti dodatne kriterijume osim najniže cene kod javnih nabavki	Rešeno	Siva knjiga 15	2023.	Finansije
157	Uvesti zelene javne nabavke	Rešeno	Siva knjiga 15	2023.	Finansije
158	Podstaći socijalne javne nabavke	Rešeno	Siva knjiga 15	2023.	Finansije
159	Uvesti sistem e-Bolovanja	Delimično rešeno	Siva knjiga 15	2023.	Zdravstvo
160	Ukinuti naknadu za konverziju prava korišćenja u pravo svojine	Rešeno	Siva knjiga 15	2023.	Građevinarstvo
161	Ukinuti parafiskalne namete u postupcima pribavljanja uslova za projektovanje i priključenje	Rešeno	Siva knjiga 15	2023.	Građevinarstvo
162	Pojednostaviti proceduru postavljanja punjača za električna vozila	Delimično rešeno	Siva knjiga 15	2023.	Građevinarstvo
163	Uvesti elektronski registar poljoprivrednih gazdinstava i podsticaja (e-Agrar)	Rešeno	Siva knjiga 15	2023.	Poljoprivreda
164	Omogućiti punu primenu elektronske dostave u procedurama javne uprave	Rešeno	Siva knjiga 15	2023.	Telekomunikacije
165	Izmeniti sistem procene uticaja baznih stanica mobilne telefonije na životnu sredinu	Delimično rešeno	Siva knjiga 15	2023.	Životna sredina
166	Podržati kupce-proizvođače u energetskej tranziciji na zelene izvore	Delimično rešeno	Siva knjiga 15	2023.	Finansije
167	Omogućiti držanje dokumentacije u digitalnom formatu na gradilištu	Rešeno	Siva knjiga 15	2023.	Građevinarstvo

## ANEKS 3: O NALED-u

---

*NALED je nezavisno udruženje kompanija, lokalnih samouprava i organizacija civilnog društva koje rade zajedno na stvaranju boljih uslova za poslovanje u Srbiji. Od osnivanja 2006. godine do danas, NALED je izrastao u najveću privatno-javnu asocijaciju koja okuplja oko 350 članova. Do danas je realizovao više od 200 projekata za podsticanje ekonomskog razvoja u saradnji sa relevantnim međunarodnim organizacijama i državnim institucijama. Svi projekti i aktivnosti NALED-a usmereni su na unapređenje regulatornog okvira za poslovanje i jačanje kapaciteta i odgovornosti javne uprave na svim nivoima.*

*NALED je lider u promociji javno-privatnog dijaloga, i jedan je od vodećih autoriteta na polju monitoringa regulatorne aktivnosti i merenja performansi javne uprave. NALED-ove studije i analize, projekti za jačanje konkurentnosti i uvođenje elektronskih servisa (eDozvole za gradnju, eŠalter za nepokretnosti, eSistem za prijavu sezonskih radnika, onlajn Kalkulator paušalnog poreza), i originalni monitoring alati i programi (Barometar propisa, Registar neporeskih nameta, Certifikacija opština i gradova po meri privrede u jugoistočnoj Evropi, Regulatorni indeks Srbije, Nacionalni program za suzbijanje sive ekonomije, Siva knjiga) dali su značajan doprinos reformama u Srbiji i administrativnom rasterećenju privrede.*

## Privreda

A1 ★★★★★	www.a1.rs	Galeb Metal Pack ★★	www.galeb.com
Acibadem Bel Medic ★★★★★	www.acibadembelmedic.rs	Gigatron ★★	www.gigatron.rs
Actavis ★★★★★	www.teva.rs	Gomex ★★★★★	www.gomex.rs
Addiko Bank ★★	www.addiko.rs	Gorenje ★★★★★	www.gorenje.rs
Advokatsko Društvo Vuković i Partneri ★★★★★	www.vp.rs	Gradevinar ★★	www.gradjevinar.rs
Agri Business Partner ★★	www.abp.rs	Grawe osiguranje ★★	www.grawe.rs
AIGO ★★★★★	www.aigo.rs	Halcom ★★★★★	www.halcom.rs
AIK Banka ★★★★★	www.aikbanka.rs	Halifax Consulting ★★	halifax-translation.com
AKS Express Kurir ★★	www.aks-sabac.com	Halkbank ★★★★★	www.halkbank.rs
Aleksandar Gradnja ★★★★★	www.aleksandar-group.rs	Hedera ★★	www.hederavita.rs
ALTA banka ★★	www.altabanka.rs	Heineken Srbija ★★★★★	www.heineken.com/rs
Amicus SRB a Swixx BioPharma company ★★★★★	www.swixxbiopharma.com	Heliant ★★★★★	www.heliant.rs
AOFI ★★★★★	www.aofi.rs	Huawei Technologies ★★★★★	www.huawei.com
Apatinska pivara ★★★★★	www.apatinskapivara.rs	Hyatt Regency Belgrade ★★	www.hyattregencybeograd.rs
Aroma Market ★★★★★	www.aromamarketi.me	IBM ★★★★★	www.ibm.com
Asseco SEE ★★★★★	see.asseco.com	Igmako Smart Solution ★★★★★	www.igmako.com
AsterFarm ★★★★★	www.drmapharma.com	Imperial Tobacco SCG ★★★★★	www.imperial-tobacco.com
Astra Zeneca ★★★★★	www.astrazeneca.com	Inos Balkan ★★	www.inosbalkan.com
Atlantic Grupa ★★★★★	www.atlanticgrupa.com	Inpharm Co ★★★★★	www.inpharm.rs
Atos IT Solutions and Services ★★★★★	www.atos.net/rs	Ipsos ★★	www.ipsos.com/sr-rs
Ball Packaging ★★★★★	www.ball.com	IQVIA ★★★★★	www.iqvia.com
Bambi ★★★★★	www.bambi.rs	Isailović & Partners ★★	www.ilaw.rs
Banca Intesa ★★★★★	www.bancaintesa.rs	JAF ★★★★★	www.jaf.rs
Beko Balkans ★★★★★	www.beko.com/rs-sr	JT International ★★★★★	www.jti.com
Bomit-R ★★★★★	www.bomit-r.com	Karanović & Partners ★★	www.karanovicpartners.com
British American Tobacco (BAT) ★★★★★	www.bat.com	Knjaz Miloš ★★★★★	www.knjaz.co.rs
Carlsberg Srbija ★★★★★	www.carlsbergsrbija.rs	Koteks Viscopan ★★★★★	www.viscofan.com
Carnex ★★★★★	www.carnex.rs	KPMG ★★★★★	www.kpmg.rs
Cash Back IMO ★★★★★	www.refundacijapdv.com	Leco Cosmetics ★★	www.leco.rs
CETIN ★★★★★	www.cetin.rs	LG Electronics ★★	www.lg.com/rs
Cisco Srbija ★★★★★	www.cisco.com	Lidl Srbija ★★★★★	www.lidl.rs
Coca-Cola Company ★★★★★	www.coca-cola.rs	Linde Gas Srbija ★★	www.linde.rs
Coca-Cola HBC Srbija ★★★★★	www.coca-cola.rs	Logik ★★	www.logik.rs
Comtrade SI ★★★★★	www.comtradegroup.com	Luka Beograd ★★★★★	www.lukabeograd.com
Congress Rental ★★	www.congressrental.rs	M&I Systems ★★	www.mi-system.co.rs
Crveno ★★	www.crveno.rs	Marbo Product ★★★★★	www.pepsico.rs
Cvetković, Skoko & Jovičić ★★★★★	www.cplaw.rs	Mastercard ★★★★★	www.mastercard.rs
CWPR Services ★★	www.continentalwind.com	Medigroup SEE ★★★★★	medigroup.rs
Delhaize Serbia ★★★★★	www.maxi.rs	Mercator-S ★★★★★	www.mercatorcentar.rs
Deloitte ★★★★★	www.deloitte.com	Merck ★★★★★	www.merck.rs
Delta Motors ★★	www.bmw.rs	Messer Tehnogas ★★★★★	www.messer.rs
Dijamant ★★★★★	www.dijamant.rs	Metito Utilities Limited ★★★★★	www.metito.com
DIS ★★★★★	www.dis.rs	Metro Cash&Carry ★★★★★	www.metro.rs
DM drogerie markt ★★	www.dm.rs	Metropol Palace ★★	www.metropolpalace.com
Dr. Oetker ★★★★★	www.oetker.rs	Microsoft Software ★★★★★	www.microsoft.com
DT Europe ★★★★★	www.dt.net.tr	MIND ★★	www.mind.rs
Dunav osiguranje ★★	www.dunav.com	MK Group ★★★★★	www.mkgroup.rs
Ekostar Pak ★★★★★	www.ekostarpak.rs	Mobi banka ★★★★★	www.mobibanka.rs
Elnos Srbija ★★★★★	www.elnosgroup.com	Moj Kiosk Group ★★★★★	www.mojkioskstampa.rs
Erker-inženjering ★★	www.erker-inzenjering.com	Moravacem ★★★★★	www.moravacem.rs
Erste banka ★★★★★	www.erstebank.rs	Naučno tehnološki park Niš ★★★★★	ntp.rs
Eso Tron ★★★★★	www.esotron.rs	Nectar ★★★★★	www.nectar.rs
Eurobank ★★★★★	www.eurobank-direktna.rs	Nelt Co ★★	www.nelt.rs
European Investment Bank - EIB ★★	www.eib.org	Neoplanta ★★★★★	www.neoplanta.rs
Fabrika dečje hrane ★★	www.babyfoodfactory.com	Nestlé ★★★★★	www.nestle.rs
Farmalogist ★★★★★	www.farmalogist.rs	NetSeT ★★★★★	www.netsetglobal.rs
FCB Afirma ★★	www.fcbafirma.rs	Niskogradnja Radosavljević ★★	www.niskogradnjradosavljevic.rs

Nites ★★★	www.nites.eu
Novo Nordisk Pharma ★★★	www.novonordisk.rs
OSA Računarski inženjering ★★★	www.osa.rs
OTP banka Srbija ★★★	www.otpbanka.rs
Panteon plus ★★	www.panteongroup.rs
Perutnina Ptuj-Topiko ★★★	www.perutnina.rs
Pfizer ★★	www.pfizer.rs
Philip Morris ★★★★★	www.pmi.com
Phoenix Pharma ★★★	www.phoenixpharma.rs
PIA Digital ★★	www.pia-ds.com
Pošta Srbije ★★★★★	www.posta.rs
ProCredit Bank ★★	www.procreditbank.rs
Pulsec ★★	www.pulsec.com
PwC Srbija ★★★★★	www.pwc.rs
PWW Niš ★★	www.porr.rs
Represent Communications ★★	www.represent.rs
Resalta ★★	www.resalta.com
Rio Sava Exploration ★★	www.riotintoserbia.com
Roche ★★	www.rochesrbija.rs
Rudnik Contango ★★	www.contango.rs
Saga ★★	www.saga.rs
SAP West Balkans ★★★★★	www.sap.com/westbalkans
Schneider Electric DMS ★★	www.schneider-electric-dms.com
Sekopak ★★	www.sekopak.com
Serbian Business Systems ★★	www.sbs.rs

Set Šabac ★★	www.set.rs
Siemens ★★	new.siemens.com/rs
Silbo ★★	www.silbo.rs
Slobodna zona Pirot ★★	www.freezonepirot.com
SP Laboratorija ★★	www.splaboratorija.rs
Steel Impex ★★	www.steelimpex.rs
Stefkom ★★	www.stefkom.rs
Strauss Adriatic ★★	www.doncafe.rs
Takeda ★★	www.takeda.com/sr-rs
TeleGroup ★★	www.telegroup-ltd.com
Telekom Srbija ★★	www.mts.rs
Teslawind ★★	www.teslawind.rs
Tetra Pak ★★	www.tetrapak.com
Tigar Tyres ★★	www.michelin.rs
Titan Cementara ★★	www.titan.rs
UniCredit Bank ★★	www.unicreditbank.rs
Uniq ★★	www.uniq.rs
Univerzum Ciglane ★★	www.univerzum.co.rs
Veolia Water Solutions & Technologies ★★	www.veolia.rs
Visa ★★	www.rs.visa.com
Windvision Development ★★	www.windvision.com
Yettel ★★	www.yettel.rs
Zdravlje Leskovac ★★	www.zdravlje.co.rs
Zlatiborac ★★	www.zlatiborac.com
Zumtobel group ★★	www.zumtobel.com

## Lokalne samouprave

Aleksandrovac ★★	www.aleksandrovac.rs
Aleksinac ★★	www.aleksinac.org
Alibunar ★★	www.alibunar.rs
Apatin ★★	www.soapatin.org
Arilje ★★	www.arilje.org.rs
Babušnica ★★	www.babusnica.rs
Bačka Topola ★★	www.btopola.org.rs
Batočina ★★	www.sobatocina.org.rs
Bečej ★★	www.becej.rs
Bela Palanka ★★	www.belapalanka.org.rs
Beočin ★★	www.beocin.rs
Blace ★★	www.blace.org.rs
Bogatić ★★	www.bogatic.rs
Bojnik ★★	www.bojnik.rs
Boljevac ★★	www.boljevac.org.rs
Bor ★★	www.bor.rs
Bosilegrad ★★	www.bosilegrad.org
Bujanovac ★★	www.bujanovac.rs
Čačak ★★	www.cacak.org.rs
Čajetina ★★	www.cajetina.org.rs
Čičevac ★★	www.cicevac.rs
Čoka ★★	www.coka.rs
Čuprija ★★	www.cuprija.rs
Despotovac ★★	www.despotovac.rs
Dimitrovgrad ★★	www.dimitrovgrad.rs
Golubac ★★	www.golubac.org.rs
Gornji Milanovac ★★	www.gornjimilanovac.rs
Indija ★★	www.indija.rs
Irig ★★	www.irig.rs
Ivanjica ★★	www.ivanjica.rs

Kanjiza ★★	www.kanjiza.rs
Kladovo ★★	www.kladovo.org.rs
Knić ★★	www.knic.rs
Knjaževac ★★	www.knjazevac.rs
Kragujevac ★★	www.kragujevac.rs
Kraljevo ★★	www.kraljevo.org
Krupanj ★★	www.krupanj.org.rs
Kruševac ★★	www.krusevac.rs
Kučevo ★★	www.kucevo.rs
Kula ★★	www.kula.rs
Kuršumlija ★★	www.kursumlija.org
Lajkovac ★★	www.lajkovac.org.rs
Lapovo ★★	www.lapovo.rs
Lazarevac ★★	www.lazarevac.rs
Lebane ★★	www.lebane.org.rs
Leskovac ★★	www.gradleskovac.org
Ljig ★★	www.ljig.rs
Ljubovija ★★	www.ljubovija.rs
Loznica ★★	www.loznica.rs
Majdanpek ★★	www.majdanpek.rs
Mali Idoš ★★	www.maliidos.rs
Mali Zvornik ★★	www.malizvornik.rs
Malo Crniće ★★	www.opstinamalocrnice.rs
Medveđa ★★	www.medvedja.org.rs
Merošina ★★	www.merosina.org.rs
Mionica ★★	www.mionica.rs
Negotin ★★	www.negotin.rs
Niš ★★	www.ni.rs
Nova Varoš ★★	www.novavaros.rs
Novi Pazar ★★	www.novipazar.org.rs

Novi Sad ★★★	www.novisad.rs
Odžaci ★★	www.odzaci.rs
Opovo ★★	www.opovo.org.rs
Palilula ★★★	www.palilula.org.rs
Paraćin ★★★	www.parcin.rs
Pećinci ★★	www.pecinci.org
Petrovac na Mlavi ★★	www.petrovacnamlavi.rs
Pirot ★★★	www.pirot.rs
Požarevac ★★★★★	www.pozarevac.rs
Požega ★★	www.pozega.org.rs
Preševo ★★	www.presevo.rs
Priboj ★★	www.priboj.rs
Prijepolje ★★	www.opstinaprijepolje.rs
Rača ★★	www.raca.rs
Rakovica ★★	www.rakovica.rs
Raška ★★★	www.raska.org.rs
Ražanj ★★	www.razanj.ls.gov.rs
Rekovac ★★	www.rekovac.rs
Ruma ★★	www.ruma.rs
Šabac ★★	www.sabac.org
Šenta ★★	www.zenta-senta.co.rs
Šid ★★	www.opstinasid.org
Sjenica ★★	www.sjenica.rs
Smederevo ★★	www.smederevo.org.rs
Smederevska Palanka ★★★★★	www.smederevskapalanka.rs
Sokobanja ★★	www.opstinasokobanja.com
Sombor ★★	www.sombor.rs
Srbobran ★★	www.srbobran.rs
Sremska Mitrovica ★★★	www.sremskamitrovica.rs
Sremski Karlovci ★★	www.sremskikarlovci.rs

Stara Pazova ★★	www.starapazova.rs
Stari grad ★★★	www.starigrad.org.rs
Subotica ★★	www.subotica.rs
Surdulica ★★	www.surdulica.org
Svrlijig ★★	www.svrlijig.rs
Temerin ★★	www.temerin.rs
Trgoviste ★★	www.trgoviste.rs
Trstenik ★★	www.trstenik.rs
Tutin ★★	www.tutin.rs
Užice ★★★★★	www.uzice.rs
Valjevo ★★	www.valjevo.org.rs
Varvarin ★★	www.varvarin.ls.gov.rs
Velika Plana ★★	www.velikaplana.org.rs
Veliko Gradište ★★	www.velikogradište.rs
Vladičin Han ★★	www.vladicinhana.org.rs
Vladimirci ★★	www.vladimirci.org.rs
Vlasotince ★★	www.vlasotince.org.rs
Vranje ★★	www.vranje.org.rs
Vrbas ★★	www.vrbas.net
Vrnjačka Banja ★★	www.vrnjackabanja.gov.rs
Žabalj ★★	www.zabalj.rs
Žabari ★★	www.zabari.org.rs
Žagubica ★★	www.zagubica.org.rs
Zaječar ★★	www.zajecar.info
Zemun ★★	www.zemun.rs
Žitište ★★	www.zitiste.org.rs
Žitorađa ★★	www.zitoradja.org
Zrenjanin ★★	www.zrenjanin.org.rs
Zvezdara ★★	www.zvezdara.com

## OCD i nezavisne institucije

ACES ★★	www.aces.rs
Auto moto savez Srbije - AMSS ★★	www.amss.org.rs
APR ★★★	www.apr.gov.rs
Akreditaciono telo Srbije ★★	www.ats.rs
Beogradski univerzitet ★	www.bg.ac.rs
BIRN Srbija ★★	www.birmsrbija.rs
Ekonomski fakultet Univerziteta u Nišu ★	www.eknfak.ni.ac.rs
Elektrotehnički fakultet u Beogradu ★	www.etf.bg.ac.rs
ENECA ★★	www.eneca.org.rs
Etno mreža ★★	www.etnomreza.rs
Fakultet inženjerskih nauka Kragujevac ★	www.mfkg.rs
Fakultet organizacionih nauka u Beogradu ★	www.fon.bg.ac.rs
Fakultet političkih nauka u Beogradu ★	www.fpn.bg.ac.rs
Fakultet tehničkih nauka u Novom Sadu ★	www.ftn.uns.ac.rs
FEFA Fakultet ★	www.fefa.edu.rs
Fondacija PEKSIM ★★	www.peximfoundation.org
Futura fakultet ★	www.futura.edu.rs
Geografski fakultet u Beogradu ★	www.gef.bg.ac.rs
Institut za higijenu i tehnologiju mesa ★	www.inmes.rs
Institut za primenu nuklearne energije ★★	inep.co.rs
Istraživačka stanica Petnica ★	www.petnica.rs

Javnobežnička komora Srbije ★★	www.beleznik.org
Klaster nekretnine ★★	www.klasternekretnine.gov.rs
Komora javnih izvršitelja ★★	www.komoraizvršitelja.rs
Komora zdravstvenih ustanova Srbije ★★	www.komorazus.org.rs
Mašinski fakultet u Beogradu ★	www.mas.bg.ac.rs
Poljoprivredni fakultet Novi Sad ★	www.polj.uns.ac.rs
Poslovno udruženje Međunarodni transport ★★	www.pumedtrans.com
Poslovno udruženje UVRA ★	www.uvra.net
Pravni fakultet u Beogradu ★	www.ius.bg.ac.rs
Privredna komora Pirota ★★	www.komorapirot.com
Propulsion ★★	propulsion.one
RATEL ★★	www.ratel.rs
Singidunum ★	www.singidunum.ac.rs
Smart Kolektiv ★★	www.smartkolektiv.org
Savez pčelarskih organizacija Srbije ★★	www.spos.info
Stomatološka komora ★★	www.stomkoms.org.rs
Udruženje reciklera ★★	www.reciklerisrbije.com
Univerzitet u Kragujevcu ★	https://www.kg.ac.rs/
Udruženje odgajivača organskih ovaca i govoda Golija ★★	n/a
Via-Vita ★★	www.via-vita.org.rs
ZREPOK ★★	www.zrepok.rs

**IZDAVAČ:**  
NALED

**ZA IZDAVAČA:**  
Violeta Jovanović

**UREDNIČE IZDANJA:**  
Jelena Bojović  
Milica Stefanović

**NAUČNO VEĆE:**  
Dušan Vujović  
Goran Pitić  
Branko Radulović

**PRIPREMA SADRŽAJA:**  
Jelena Bojović  
Milica Anđelković Đoković  
Jelena Rančić  
Dušan Vasiljević  
Slobodan Krstović

**STRUČNI SARADNICI**  
Irena Đorđević Šušić  
Sanja Knežević Mitrović  
Todo Terzić  
Isidora Šmigić  
Jasmina Radovanović  
Jelena Mičić  
Milan Stefanović  
Đorđe Vukotić  
Dimitrije Ilić

**PRELOM I PRIPREMA:**  
Zoran Zarković PR ([www.33K.rs](http://www.33K.rs))

**ŠTAMPA:**  
BIROGRAF COMP doo,  
Beograd

**TIRAŽ:**  
500

Beograd, mart 2024.  
[www.naled.rs](http://www.naled.rs)

## LISTA KONTRIBUTORA ZA 2024.

- Advokatska kancelarija Vuković i partneri
- Agencija za privredne registre
- A1 Srbija doo
- Telekom Srbija
- KPMG Srbija
- Roglic Company d.o.o
- Zumtobel Group
- Savez pčelarskih organizacija Srbije
- Apatinska pivara d.o.o
- SET d.o.o Šabac
- Zdravlje Leskovac a.d.
- IQVIA RDS d.o.o
- Pfizer
- AstraZeneca

CIP - Каталогизacija u publikaciji  
Народна библиотека Србије, Београд

34

NALED. Siva knjiga : preporuke za  
uklanjanje administrativnih prepreka za  
poslovanje u Srbiji / urednik Jelena Bojović. -  
2008- . - Beograd : Nacionalna alijansa  
za lokalni ekonomski razvoj, 2008- (Beograd :  
Birograf comp). - 21 x 21 cm

Godišnje.  
ISSN 2217-4273 = NALED. Siva knjiga  
COBISS.SR-ID 180270860



© 2024 NALED

Ova publikacija je pripremljena uz podršku Nemačke razvojne saradnje kroz Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH i Švedske agencije za međunarodni razvoj i saradnju (Sida). Sadržaj publikacije je isključiva odgovornost Izvršne kancelarije NALED-a i ne mora nužno odražavati stavove organizacija koje su podržale njenu izradu.



NALED

Makedonska 30/VII, 11000 Beograd, Srbija  
011 33 73 063, [naled@naled.rs](mailto:naled@naled.rs)  
[www.naled.rs](http://www.naled.rs)